

## Osservatorio sulla legislazione



**Camera dei deputati**  
**OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE**

**Rapporto 2012 sulla legislazione  
tra Stato, Regioni e Unione europea**

**Volume secondo**

**Tomo I**

XVI LEGISLATURA – 23 NOVEMBRE 2012

*L'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati è una struttura interservizi della Camera – incardinata nel Servizio Studi - che raccoglie dati e precedenti, statistiche e analisi sull'attività legislativa provenienti dai servizi legislativi e dai servizi di documentazione, gestendo un'apposita banca dati. L'Osservatorio è anche la struttura di supporto informativo per tutte le attività del Comitato per la legislazione e ne dà conto attraverso fascicoli periodici.*

*A partire dal 1998, con cadenza annuale, l'Osservatorio pubblica, in collaborazione con gli uffici legislativi delle Assemblee regionali, il Rapporto sullo stato della legislazione, che sintetizza i dati di fondo riguardanti l'attività legislativa con l'intento di analizzare le dinamiche di interrelazione tra i diversi livelli di produzione normativa (legislazione parlamentare, attività normativa del Governo, legislazione regionale, normativa comunitaria).*

*Per i profili di comparazione con la legislazione degli altri Paesi l'Osservatorio si avvale dei dati e delle elaborazioni svolte dal Servizio Biblioteca.*

*La parte relativa alla normativa ed alle politiche europee è stata curata dall'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera.*

*Per l'approfondimento di particolari profili riguardanti la legislazione statale e regionale, l'Osservatorio ricorre alla collaborazione dei maggiori istituti di ricerca nazionali con analoghe finalità.*

*L'Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie del CNR, diretto dal prof. Stelio Mangiameli, ha curato la parte "Tendenze e problemi della legislazione regionale"; l'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze, diretto dal prof. Paolo Caretti, ha curato l'analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni.*

Copyright © Camera dei deputati

Centro riproduzione duplicazione della Camera dei deputati

Roma, 2012

# Sommario

## VOLUME PRIMO

### CAPITOLO I

Nota di sintesi: Parlamenti e rappresentanza politica nel governo delle politiche pubbliche

*(a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati)*

## VOLUME SECONDO

### TOMO I

#### CAPITOLO II

Tendenze e problemi della legislazione regionale

*(a cura dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" - CNR)*

#### CAPITOLO III

La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni nell'anno 2011

*(a cura dell'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze)*

### TOMO II

#### CAPITOLO IV

Dati e tendenze della legislazione statale

*(a cura del Servizio Studi - Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati)*

#### CAPITOLO V

Tendenze della normativa dell'Unione europea

*(a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati)*

#### CAPITOLO VI

L'attività legislativa in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna

*(a cura del Servizio Biblioteca - Osservatorio sulla legislazione straniera della Camera dei deputati)*



# Indice analitico

## VOLUME SECONDO - TOMO I

### CAPITOLO II - TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

INTRODUZIONE	3
<b>1. QUANTITÀ E QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE</b>	<b>15</b>
1.1. Le leggi regionali per numero e dimensione fisica	15
1.2. Le leggi regionali per soggetto proponente e durata dell' <i>iter</i>	16
1.3. Le leggi regionali per tipologia normativa	19
1.4. La classificazione delle leggi in base alla tecnica redazionale	24
1.5. L'impegno legislativo delle Regioni nei diversi macrosettori e nelle materie	26
1.6. La fonte della potestà legislativa: quanto pesa la residualità?	29
1.7. Le abrogazioni e le leggi vigenti	31
1.8. Una valutazione conclusiva	33
TABELLE	39
<b>2. L'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE</b>	<b>56</b>
2.1. Premessa	56
2.2. Alcuni dati	57
2.3. Il peso dei regolamenti sul totale della produzione normativa	60
2.4. I regolamenti per macrosettori e per materie	62
2.5. Le tipologie e i contenuti	65
2.6. Conclusioni	71
TABELLE	74
<b>3. GLI STRUMENTI PER LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE LEGISLATIVE REGIONALI</b>	<b>82</b>
3.1. Premessa	82
3.2. Le analisi di valutazione <i>ex ante</i> ed <i>ex post</i>	84
3.3. Le clausole valutative	89
3.4. Le note informative	100
3.5. Conclusioni	104
TABELLE	109

<b>4. LE ISTITUZIONI REGIONALI NEL 2011</b>	<b>111</b>
4.1. Premessa	111
4.2. Composizione e organizzazione dei Consigli regionali	111
4.3. Presidenti e composizione delle Giunte	114
4.4. La Giunta in Consiglio ad inizio legislatura	116
4.5. Nuovo vigore dell'attività legislativa regionale	117
4.6. I regolamenti in Consiglio	120
4.7. Attività consultiva del Consiglio	121
4.8. Attività di controllo sulle Giunte	121
4.9. Attività di indirizzo sulle Giunte	123
4.10. Attività amministrativa	124
4.11. Peculiarità del 2011	125
TABELLE	127
<b>5. APPROVAZIONE E ATTUAZIONE DELLO STATUTO E APPLICAZIONE DELLE NORME COSTITUZIONALI IN MATERIA DI INTESI INTERTERRITORIALI</b>	<b>134</b>
5.1. Procedimento di formazione e approvazione dello Statuto e delle sue successive modifiche	134
5.2. Attuazione dello Statuto regionale	139
5.3. I Consigli delle Autonomie locali	145
5.4. Le "altre" leggi regionali in materia di Enti locali	148
5.5. Prima applicazione delle nuove norme del Titolo V della Costituzione in materia di intese interterritoriali	155
<b>6. GLI INTERVENTI REGIONALI IN MATERIA DI SVILUPPO ECONOMICO E ATTIVITÀ PRODUTTIVE NEL 2011</b>	<b>158</b>
6.1. Agricoltura e turismo	158
6.2. Commercio, industria, artigianato e misure di sostegno ai settori produttivi	183
<b>7. TENDENZE NELLA SANITÀ REGIONALE</b>	<b>200</b>
7.1. Premessa	200
7.2. Il <i>policy making</i> nel 2011	201
7.3. La legislazione regionale nel 2011 tra crisi, costruzione di una identità regionale e <i>fiscal blame</i>	236
<b>8. TENDENZE E POLITICHE SOCIO-ASSISTENZIALI: 2011</b>	<b>239</b>
8.1. Contenuti dell'analisi e premessa metodologica	239
8.2. La produzione legislativa	240



8.3 La produzione di regolamenti e di atti amministrativi	252
8.4 Conclusioni	262
TABELLE	266
<b>9. TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE IN TEMA DI MIGRAZIONI</b>	<b>271</b>
9.1. Premessa	271
9.2. La legislazione regionale in materia di immigrazione	272
9.3. La legislazione regionale in materia di emigrazione	278
9.4. Conclusioni	279
<b>10. LE LEGGI FINANZIARIE REGIONALI E GLI INTERVENTI ATTUATIVI DEL FEDERALISMO FISCALE</b>	<b>281</b>
10.1. Una panoramica dei principali risultati	281
10.2. Innovazioni nella disciplina delle leggi finanziarie	282
10.3. Il processo di bilancio relativo alla manovra finanziaria 2012	283
10.4. Tempi di approvazione, struttura e leggibilità delle leggi finanziarie 2012	285
10.5. Contenuti delle leggi finanziarie	289
10.6. Politiche di contenimento della spesa pubblica	299
10.7. Interventi in materia di finanza locale	309
10.8. Attività di recupero dell'evasione fiscale	318
<b>11. FORMAZIONE E ATTUAZIONE DELLE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA</b>	<b>322</b>
11.1. Premessa	322
11.2. La partecipazione diretta di Regioni e Province autonome alla formazione del diritto dell'Unione europea	324
11.3. La partecipazione indiretta di Regioni e Province autonome alla formazione del diritto dell'Unione europea	326
11.4. Casi di effettiva partecipazione	334
11.5. L'attuazione delle politiche comunitarie da parte di Regioni e Province autonome (c.d. "fase discendente")	338
11.6. Profili organizzativi interni	345
11.7. Conclusioni	346

### **CAPITOLO III - LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI RAPPORTI TRA STATO E REGIONI NELL'ANNO 2011**

1. Premessa	351
2. Competenze regionali e crisi economico finanziaria	354
3. Autonomia territoriale e poteri statali d'emergenza	364
4. Conclusioni	368

### **VOLUME SECONDO - TOMO II**

### **CAPITOLO IV - DATI E TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE STATALE**

Premessa	375
<b>1. LA PRODUZIONE NORMATIVA NELLE ULTIME 4 LEGISLATURE</b>	<b>377</b>
1.1. La tipologia delle leggi	378
1.2. L'iniziativa delle leggi	380
1.3. Le sedi di approvazione	382
1.4. La produzione legislativa anno per anno	382
1.5. Due anni a confronto: 1997 e 2011	384
1.6. Riduzione e concentrazione degli atti normativi	386
1.7. La sempre più rapida stratificazione delle norme	387
1.8. Stratificazione e attuazione	390
1.9. La flessibilità nella gestione del bilancio	393
<b>2. La produzione normativa nella XVI legislatura</b>	<b>397</b>
2.1. Le sedi dell'esame parlamentare	398
2.2. La classificazione delle leggi	400
2.3. La dimensione delle leggi	405
2.4. Le deleghe legislative	408
2.5. I decreti-legge	413
2.6. La semplificazione legislativa	430
TABELLE	439

## **CAPITOLO V - TENDENZE DELLA NORMATIVA DELL'UNIONE EUROPEA**

<b>Principali tendenze della produzione normativa dell'UE nel 2012 e ruolo dei parlamenti nazionali</b>	<b>463</b>
1. La produzione normativa	463
2. Svolgimento della procedura legislativa ordinaria	471
3. Atti delegati ed esecutivi	478
4. L'intervento dei Parlamenti nazionali nella formazione della legislazione europea	490

## **CAPITOLO VI - L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA**

Premessa	507
<b>INTRODUZIONE</b>	<b>509</b>
<b>Francia</b>	<b>530</b>
1. Dati quantitativi	530
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi	530
3. FOCUS: La "regola d'oro" del pareggio di bilancio e il rafforzamento delle leggi di programmazione economica	535
4. Principali settori di intervento legislativo	539
<b>Germania</b>	<b>565</b>
1. Dati quantitativi	565
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi	566
3. FOCUS: Le pronunce della Corte costituzionale federale in merito al meccanismo europeo di stabilità e a sostegno del ruolo democratico del Parlamento	570
4. Principali settori di intervento legislativo	581
5. Accordi interstatali fra Länder	593
TABELLE	595
<b>Regno Unito</b>	<b>600</b>
1. Dati quantitativi	600
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi	600
3. FOCUS: Sviluppi della riforma costituzionale	601
4. Principali settori di intervento legislativo	609

5. La produzione legislativa delle Assemblee legislative della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord	632
TABELLE	634
<b>Spagna</b>	<b>639</b>
1. Dati quantitativi	639
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi	640
3. FOCUS: La riforma costituzionale in materia di stabilità di bilancio	641
4. La legislazione in materia istituzionale	642
5. Principali settori di intervento legislativo	646
6. L'attività legislativa regionale	664
TABELLE	667

**VOLUME SECONDO**

**TOMO I**



**CAPITOLO II**

**TENDENZE E PROBLEMI  
DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE**

*a cura dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie  
"Massimo Severo Giannini" – CNR<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Questo capitolo è stato coordinato, per l'ISSIRFA-CNR, da Aida Giulia Arabia.





## INTRODUZIONE

### **Regioni e autonomie tra crisi della politica e ristrutturazione istituzionale**

#### **1. L'incidenza della legislazione statale sull'assetto del sistema regionale e delle autonomie**

Il capitolo del Rapporto dedicato alla legislazione statale e la Nota di sintesi sottolineano come il perdurare della crisi economico-finanziaria abbia inciso sulla produzione normativa dello Stato, accelerando talune tendenze in atto da tempo.

La legislazione della crisi offre un punto di vista privilegiato per comprendere il funzionamento del sistema territoriale, le relazioni tra i diversi livelli di governo e la misura dell'efficacia del sistema.

A questo fine, appare utile far precedere il quadro regionale da un sintetico riepilogo delle misure adottate dallo Stato, per mostrare come le Regioni abbiano saputo rispondere all'inevitabile riduzione delle risorse ed all'imposizione di vincoli, talora molto rigidi, dando una prova complessivamente positiva, anche se offuscata dalle vicende giudiziarie che hanno interessato diverse di loro.

Nel periodo che va dal 2008 al 2012, oltre alle leggi finanziarie (poi leggi di stabilità) sono stati adottati una serie di decreti-legge. Complessivamente si tratta di una ventina di atti normativi in genere molto corposi, fino ai recentissimi decreti-legge n. 158 e n. 174 del 2012.

Tale normativa, con caratteristiche talora alluvionali, si è sovrapposta alle prospettive di realizzazione del federalismo fiscale tramite l'attuazione della legge delega n. 42 del 2009, approvata quando già la crisi finanziaria cominciava a far sentire i suoi effetti.

Governo e Parlamento (soprattutto attraverso la Commissione bicamerale istituita ad hoc per l'attuazione del federalismo fiscale) hanno provveduto nel corso del 2010 e del 2011 – sperimentando interessanti e talora innovative forme di “colegislazione” – a

predisporre e approvare i decreti legislativi sul federalismo fiscale<sup>1</sup>, mentre altri provvedimenti, approvati per lo più in forma di decreti-legge, cominciavano ad erodere l'autonomia finanziaria e le risorse attribuite al sistema regionale e delle autonomie, con una sorta di pendolo, viepiù oscillante nel corso del tempo, tra logica collaborativa propria della riforma istituzionale del federalismo fiscale e logica gerarchica dei provvedimenti assunti nell'emergenza della crisi.

La realizzazione di riforme di carattere sistemico, infatti, ha dovuto fare i conti con interventi di natura emergenziale per fronteggiare la crisi, che rispondono ad una logica diversa.

I provvedimenti che si sono succeduti in materia economico-finanziaria agiscono in una logica di contenimento dei poteri regionali, attirando verso lo Stato le decisioni fondamentali non soltanto sul quantum di risorse da destinare al sistema regionale e delle autonomie, ma anche sull'organizzazione dei livelli territoriali (dall'intervento sul numero dei consiglieri regionali alla riforma delle province, all'esercizio associato di funzioni da parte di piccoli comuni), fino ad arrivare al recentissimo decreto-legge n. 174 del 2012, che ripristina i controlli di legittimità della Corte dei conti sugli atti regionali ed incide profondamente sul funzionamento del sistema regionale e delle autonomie. Il disegno di legge di riforma

---

<sup>1</sup> I decreti legislativi approvati nel 2010 sono: quello sul federalismo demaniale (85/2010); quello su Roma Capitale (156/2010); quello in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province (216/2010). A lungo dibattuti, con ripetute e diverse stesure, nel corso del 2010 sono state le proposte di decreto legislativo riguardante il federalismo fiscale municipale e quello riguardante l'autonomia di entrata delle Regioni a Statuto ordinario e delle Province, al cui interno sono state collocate anche le disposizioni concernenti la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario. Entrambi questi decreti legislativi hanno avuto la luce nel 2011 (il primo d.lgs. 23; e il secondo d.lgs. 68). Sempre nel 2011 sono stati adottati il d.lgs. 88, "Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali", il d.lgs. 91, "Adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili", e il d.lgs. 149, sui "Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni". Nel 2012 è stato deliberato il d.lgs. 61, "Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale".

del Titolo V della Costituzione, in questo quadro, rappresenta una modifica dell'orientamento delle riforme sinora seguito e si pone in continuità con la legislazione della crisi. La situazione di crisi economico-finanziaria, infatti, ha agito anche sul riparto di competenze tra Stato e Regioni, dando vita – ne dà ben conto il capitolo III del Rapporto, curato dall'Osservatorio sulle fonti dell'università di Firenze – ad un incremento del contenzioso costituzionale e diventando una sorta di parametro per la giurisprudenza della Corte, che, a seconda dei casi, le ha annesso o meno rilevanza. Alla legislazione regionale, in questa ottica, restano essenzialmente funzioni attuative e l'adozione di misure volte ad alleviare le conseguenze della crisi.

In buona sostanza, mentre nel disegno costituzionale del Titolo V gli elementi di un rapporto orizzontale tra Stato e Regioni (ed anche autonomie locali), fondato sulla regola della competenza, appaiono prevalenti, sia nella legislazione (v. art. 117, comma 1, Cost.), sia nell'esercizio dei poteri amministrativi (v. art. 118, comma 2, Cost.), risultando residuali quelli di carattere verticale, improntati alla gerarchia (v. art. 119, comma 5, e art. 120, comma 2, Cost.), nelle prassi che si sono generate grazie alla giurisprudenza costituzionale e alla legislazione sulla crisi, si assiste ad una prevalenza delle relazioni di tipo verticale (e gerarchico), i cui effetti sono dati dal restringimento dell'area (orizzontale) ricoperta dal canone della competenza.

Le riforme di carattere sistemico, a partire dalla legge n. 42 del 2009, e con l'eccezione del disegno di legge costituzionale da ultimo presentato dal Governo (XVI Legislatura – AS n. 3520), agiscono in una logica di condivisione delle scelte e quindi delle responsabilità politiche di tipo orizzontale, per approdare, in perfetta sintonia con l'articolo 114 della Costituzione, ad una matrice nella quale Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni e Stato sarebbero chiamate a condividere e costruire insieme la Repubblica.

Si tratta – ci si sofferma diffusamente la nota di sintesi, anche con riguardo ai rapporti con l'Unione europea – di abbandonare

definitivamente la logica verticale di ri-centralizzazione dei poteri, per assumere, nel rispetto delle competenze, la prospettiva più responsabilizzante per tutti i soggetti istituzionali e caratterizzata dalla condivisione delle scelte.

## **2. Il quadro regionale della risposta alla crisi**

### ***2.1. Gli ordinamenti regionali.***

Nell'anno 2011, di riferimento del presente Rapporto, gli ordinamenti regionali hanno dovuto tenere conto di un contesto istituzionale e finanziario in rapida evoluzione, partecipando in misura significativa ai sacrifici imposti al sistema Paese. Pur in questa temperie, il sistema regionale ha dimostrato di aver acquisito solidità, come si può evincere dalle politiche istituzionali messe in atto per dare effettiva realizzazione al nuovo Titolo V. Se si riassume per un quadro di sintesi, si osserva quanto segue:

a) l'adozione degli statuti. Come è noto, tutti le Regioni ordinarie hanno adottato il nuovo Statuto con le eccezioni di Molise, la cui vicenda statutaria era conclusa e aveva superato il vaglio della Corte (sentenza n. 63/2012), se non fosse stato ritirato, e della Basilicata, che si accinge ad una fase statutaria proprio in questi giorni.

Molte Regioni hanno già emendato i nuovi statuti in modo sensibile. La Calabria riduce la struttura organizzativa (eliminando la Consulta e il CREL); l'Emilia-Romagna, nel 2009, riduce i consiglieri da 67 a 50; il Lazio introduce la disposizione su Roma Capitale. Infine, anche la Liguria nel 2007, la Toscana e l'Umbria nel 2010 hanno modificato le loro carte statutarie.

Lombardia, Campania e Veneto hanno approvato lo Statuto in tempi molto recenti: rispettivamente 2008, 2009 e 2012. Per la Lombardia sono già presenti 4 proposte di modifica avanzate nel 2011. Una singolarità è data dalla Toscana, che con la legge finanziaria 2012 (legge n. 66/2011) prevede la riduzione del numero di consiglieri a 40, che, però, non ha valore se non sarà seguita dalla modifica dello Statuto. Per il Piemonte e le Marche, nel 2011, sono state presentate rispettivamente 9 e 4 proposte di modifica dello

Statuto.

b) le leggi di attuazione. Tutti gli statuti prevedono leggi di attuazione a cominciare da quella elettorale. Il numero delle leggi contemplate dagli Statuti varia sensibilmente, da Statuto a Statuto: da un minimo di 5 (Veneto) ad un massimo di 37 (Emilia-Romagna e Lombardia).

Seguono, poi, le altre Regioni: con 9 leggi l'Abruzzo; 13 la Calabria; 16 la Campania; 17 il Lazio; 21 la Liguria; 26 il Piemonte; 12 la Puglia; 20 la Toscana; 14 l'Umbria.

L'attuazione legislativa maggiore l'hanno avuta gli Statuti della Toscana, dell'Umbria e dell'Emilia-Romagna. Manca ancora nel caso del Veneto e della Campania, atteso che è recente l'approvazione dei loro Statuti. Negli altri casi, l'attuazione è mediamente del 50%.

c) gli organi di garanzia statutaria. Per questi organi la situazione non è omogenea. Vi sono Regioni (Abruzzo, Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte e Toscana) che hanno attivato questi organi, il cui lavoro e la cui utilità nel sistema regionale già si manifesta. Altre regioni (Lazio e Umbria) hanno solo la legge di attuazione. In altre Regioni ancora (Campania, Lombardia, Puglia e Veneto) è vigente la sola previsione statutaria. La Calabria ha cancellato l'organo dallo Statuto e le Marche non lo prevedono anche se una norma dello statuto, art. 55, parla di altri organismi regionali indipendenti.

Là dove sono funzionanti, gli organi di garanzia stanno incrementando progressivamente la loro attività consultiva su atti normativi e su richieste di referendum promossi a livello regionale.

d) i Consigli delle autonomie locali (CAL). Anche per questi organi, che hanno una copertura costituzionale nell'articolo 123, la situazione non è omogenea. Molto dipende dalla data dello statuto.

Le Regioni si distinguono anche qui in tre gruppi: quelle con i CAL funzionanti (Toscana dal 2000, Liguria dal 2006 e 2011, Marche dal 2007, Emilia-Romagna, Lazio e Umbria dal 2009, Lombardia e Piemonte dal 2011 e Abruzzo dal 2012); quelle con la sola legge (Calabria, Campania, Puglia) e quelle con la sola

previsione statutaria (Veneto). In Basilicata e in Molise, in assenza dello Statuto, sono attive solo delle Conferenze, più o meno strutturate, per la consultazione degli Enti locali.

Dunque, 9 Regioni su 13 hanno ormai il loro CAL attivo, che nel 2011 ha adottato pareri previsti come obbligatori (o anche come facoltativi) sulle leggi di competenza il più delle volte favorevoli, raramente negativi e spesso favorevoli con raccomandazioni o con richiesta di modifiche. Nel 2011 le sedute vanno da 3 a 10 e i pareri oscillano da 6 a 109 (Marche).

L'integrazione tra Regioni ed Enti locali ha avuto un riscontro. Si è assistito, infatti, al coinvolgimento delle Regioni su iniziativa degli Enti locali, sulla base di una norma della legge 131/2003: le Giunte regionali, previa deliberazione del rispettivo CAL, hanno proceduto all'impugnazione dell'art. 16 del d.l. 139/2011 (sui piccoli Comuni) e dell'art. 23 del d.l. 201/2011 (il caso delle Province) davanti alla Corte costituzionale.

e) l'esercizio associato delle funzioni/ATO/Comunità montane. Conferimento di funzioni. La maggior parte delle Regioni non ha seguito le indicazioni del legislatore statale sul tema dell'esercizio associato delle funzioni e sulla destinazione delle funzioni spettanti agli ATO acqua e rifiuti.

Tuttavia, va sottolineato come in molti casi esistevano già forme associate di esercizio di determinate funzioni. Tra le Regioni che hanno attuato le disposizioni statali si segnala la Toscana. La Campania ha avviato le procedure per l'attuazione e la Puglia lo ha fatto solo in parte. In Piemonte e in Veneto sono state presentate sull'argomento proposte di legge di iniziativa della Giunta.

Le Comunità montane sono in genere soppresse o sostituite con l'Unione di Comuni montani. Nel caso della Liguria (che ha scelto la strada della soppressione) le funzioni sono andate alla Regione in materia di agricoltura, ai Comuni in materia di vincolo idrogeologico e alle Province in materia di bonifica. Il Piemonte ha effettuato un riordino del TU per la montagna e la Lombardia ha adottato altre leggi. La Puglia ha proceduto al riordino delle Comunità montane. In Umbria si segnala l'Agenzia Forestale regionale.

Per il conferimento delle funzioni ancora molte Regioni stanno lavorando sulla base del d.lgs. 112/1998 e questo fa comprendere come sarebbe fondamentale una rapida approvazione del Codice delle Autonomie.

f) il potere sostitutivo nei confronti degli Enti locali. In genere non si registrano casi. Fa eccezione la Regione Calabria, che ha dovuto farvi ricorso con una certa frequenza.

Il sistema delle relazioni regionali e delle Regioni con gli Enti locali, sembra ormai avviato ad una condizione di regime ordinario. Anche le diverse varianti e i ritardi si spiegano con le difficoltà tipiche del divario culturale e geografico.

## ***2.2. La finanza regionale e le relazioni con gli Enti locali.***

Su questo versante si nota una certa differenziazione territoriale dovuta alla condizione di debito, al modo in cui la crisi fa sentire il suo peso sulle diverse aree e alle capacità dei diversi sistemi territoriali che fanno capo alle Regioni. In genere la maggior parte delle Regioni, ma non tutte, approvano la legge finanziaria entro il 31 dicembre; alcune sono giunte all'approvazione anche successivamente. Le leggi finanziarie per il 2012 ricalcano i caratteri che ormai da tempo riscontriamo in simili atti, e cioè sono atti che prevedono disposizioni istituzionali e di organizzazione, norme sui tributi, tariffe, canoni e concessioni; autorizzano spese su provvedimenti preesistenti e prevedono nuove autorizzazioni di spesa; modificano e abrogano le normative vigenti; si occupano della finanza locale; contengono norme su organi, personale e su controlli e contabilità; con riferimento a settori di intervento, si possono ricordare la sanità, i servizi sociali e i servizi pubblici locali.

L'influenza della legislazione statale è in questo versante molto meno intensa di quanto non si pensi. Un certo effetto si è riscontrato per il d.l. 112/2008 e il d.l. 78/2010. Si intrecciano così le questioni della finanza regionale e locale con quelle della legislazione sulla crisi.

La varietà dei contenuti indica le specificità e tende a

caratterizzare la Regione anche sulla base di eventi occorsi (terremoti, alluvioni, ecc.) e la situazione regionale è variegata con una diversificazione che ricalca il territorio.

A mero titolo esemplificativo, può risultare illuminante il confronto tra la Calabria e la Lombardia.

La Calabria limita l'indebitamento, effettua uno stretto monitoraggio della spesa e ha effettuato tagli consistenti (3,5 milioni di euro) essenzialmente legati all'abolizione dei vitalizi e ai costi della politica; a ciò si aggiunge la previsione di una riduzione superiore al 30% sul rifinanziamento delle leggi regionali e superiore al 15% per le spese di funzionamento; in più anche quest'anno ha dovuto spingere ancora la pressione fiscale. Non può permettersi una fiscalizzazione dei trasferimenti agli Enti Locali. La regionalizzazione del patto di stabilità è ancora più un'aspirazione che non una realtà; e la lotta all'evasione è ferma.

In Lombardia la legge finanziaria contempla limiti all'indebitamento, ma le disponibilità di bilancio sono differenti. Si tratta di 2 miliardi di euro nel triennio e di 750 milioni nel 2012. Per parte corrente sono previsti 578 milioni, di cui 206 nel 2012, e in conto capitale 1.717 milioni, di cui 653 per il 2012. Non si avvertono contenimenti ulteriori di spesa e mancano riferimenti alla finanza locale (fiscalizzazione controlli e indici di virtuosità). La pressione fiscale è pressoché invariata, salvo una maggiorazione dell'addizionale IRPEF tra lo 0,35% e lo 0,50%, a seconda degli scaglioni. Il Patto di stabilità è regionalizzato con una disponibilità verticale di 70 milioni e orizzontale di 5,5 milioni. La lotta all'evasione in convenzione con l'Agenzia delle Entrate ha fruttato per l'addizionale IRPEF 0,7 milioni; per l'IRAP 140,3 milioni; e di tasse automobilistiche 66 milioni.

Tra la situazione della Calabria e quella della Lombardia si collocano tutte le altre Regioni italiane. Più simili alla Lombardia risultano le Regioni del nord, l'Emilia-Romagna, la Toscana e le Marche. In una posizione intermedia le altre Regioni.

a) la finanza locale nelle leggi finanziarie regionali. Tre sono le voci di riferimento: la fiscalizzazione dei trasferimenti agli Enti



locali, i controlli sulla spesa locale e la previsione di indici di virtuosità con forme di premialità per gli Enti Locali.

Le Regioni che contengono previsioni del genere sono ancora poche: tra queste, l'Abruzzo, in parte la Calabria per i controlli, e la Toscana.

b) la regionalizzazione del patto di stabilità. Molte Regioni ormai si sono avvantaggiate della previsione della legge 220/2010 (legge di stabilità 2011). Tra queste: l'Abruzzo, ma solo con compensazioni verticali; la Calabria, come aspirazione; la Liguria, con 61 milioni di verticale e un 1.120.000 di orizzontale; la Lombardia con le cifre sopra indicate; il Piemonte, in avviamento; l'Emilia-Romagna, con 84 milioni di verticale e 22/23 milioni di orizzontale; la Toscana con 100 milioni di verticale nel 2009, 60 nel 2010 e 55 nel 2011; con 871.000 euro di orizzontale nel 2010 e 1.020.000 nel 2011; l'Umbria, con 30 milioni di verticale e la richiesta di 32 Enti locali su 34, per cui non si dà il caso dell'orizzontale; infine, il Veneto con 40 milioni nel 2011 e nel 2012, senza orizzontale.

Non ha regionalizzato il patto di stabilità la Regione Marche. Il Lazio, il Molise, la Basilicata e la Puglia non hanno definito forme di compensazione; alcune di queste Regioni hanno attivato degli osservatori per l'analisi delle possibilità di regionalizzazione del patto di stabilità.

c) la lotta all'evasione. Parecchie Regioni, ma non tutte, hanno ormai convenzioni con l'Agenzia delle Entrate per la riscossione e la lotta all'evasione; due Regioni hanno stipulato, rispettivamente, un accordo con i Comuni e con la Guardia di Finanza.

### **3. La crisi economica e le reazioni delle Regioni**

Le Regioni italiane hanno saputo reagire alla situazione di crisi meglio di quanto appaia, a causa delle vicende giudiziarie che hanno interessato alcune di esse e che ne hanno offuscato l'immagine. Esse, infatti, hanno avviato un'opera di ristrutturazione organizzativa orientata ad una razionalizzazione e riduzione della spesa.

I settori di amministrazione attiva in cui si è avuto e si ha un intervento per contrastare la crisi sono diversi: alcune Regioni privilegiano una disciplina per l'accesso al credito; altre hanno istituito fondi per il sostegno allo sviluppo e alla competitività; alcune Regioni, come il Veneto, stanno prediligendo l'agricoltura; più limitati sono gli interventi per l'innovazione; molto importante il settore dei servizi per contrastare la povertà e il disagio sociale e l'attuazione di forme di sostegno alla famiglia; molto significative anche le politiche attive per il sostegno dei lavoratori colpiti dalla crisi. La spesa per le infrastrutture diminuisce, ma è ancora presente; solo una Regione incomincia a spendere sulla green economy; di una certa consistenza sono le norme di semplificazione per l'edilizia, la riqualificazione degli immobili e l'urbanistica.

#### **4. Le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome**

Sebbene abbiano un percorso istituzionale affatto differente, la loro situazione è analoga a quella delle Regioni ordinarie. Le Regioni a Statuto speciale hanno compiuto il percorso di attuazione della legge costituzionale 2/2001 e sono anch'esse impegnate in revisioni della legge statutaria, in qualche caso dello Statuto stesso, ad esempio per la modifica del numero dei consiglieri (Sardegna e Sicilia). Sul piano dell'attuazione ciascuna segue ancora il vetusto sistema dei decreti attuativi per settore.

Dal punto di vista dei rapporti con gli Enti locali hanno tutte il loro CAL già attivo, tranne la Sicilia. Anche se il numero dei pareri varia molto (dai 66 del Friuli-Venezia Giulia alle poche unità della Sardegna). I loro poteri nei confronti degli Enti locali sono in primo luogo ordinamentali. Ciò comporta una maggiore legislazione anche per i conferimenti di funzioni rispetto alle Regioni ordinarie.

I bilanci e le leggi finanziarie delle Regioni speciali hanno in genere disposizioni sulla finanza locale; prevedono la regionalizzazione del patto di stabilità con risorse discrete, fa eccezione la Valle d'Aosta.

Per quanto riguarda il modo di fronteggiare la crisi, tutte stanno adottando misure di contenimento dei costi della politica e

dell'amministrazione; inoltre hanno adottato, ancora di recente, disposizioni a favore di interventi per servizi alla persona e alle famiglie; per il sostegno del lavoro. Le Province di Trento e Bolzano appaiono essere quelle che hanno curato meglio le misure anticrisi, per quantità e qualità: Trento nel 2009 ha destinato circa 850 milioni: si tratta di risorse aggiuntive e prelievi dal fondo di riserva; nel tempo la manovra ha raggiunto circa 1.335 milioni; gli obiettivi sono stati il sostegno agli investimenti pubblici; il sostegno all'impresa; interventi per la competitività e la produttività (banda larga e risparmio energetico); nel 2010-2012 assestamento dell'intervento. Bolzano ha stanziato circa 78 milioni a favore della famiglia e circa 212 milioni a favore dell'economia.

## **5. Brevi considerazioni conclusive**

La Repubblica è stata chiamata in questi ultimi anni a dare risposte che risultassero convincenti per i mercati a fronte di una crisi economico-finanziaria acuta e persistente.

Come già accennato all'inizio, la situazione emergenziale che ne è derivata ha imposto il susseguirsi di una serie di interventi anche molto ravvicinati nel tempo, volti sia a fronteggiare le continue emergenze, sia a disegnare prospettive di più lungo periodo. Ciò spiega il costante ricorso alla decretazione d'urgenza nella quale, come messo in luce nel capitolo del Rapporto dedicato alla normativa statale, si sono concentrati numerosi interventi a carattere multisetoriale, unificati dalla comune finalità di riduzione delle spese e promozione dello sviluppo. Tali decreti-legge hanno spesso inciso sul sistema regionale e delle autonomie, chiamato ad una imponente razionalizzazione delle proprie spese. Si è così assistito ad un movimento pendolare tra l'approvazione e l'implementazione della riforma del federalismo fiscale, ispirata ad una logica di condivisione e di responsabilità politica di tipo orizzontale, e la logica propria dei provvedimenti anticrisi, improntata invece alla prevalenza delle relazioni di tipo verticale (e gerarchico).

Come già accennato, di fronte alla crisi le Regioni sembrano avere

dato una prova migliore di quella che solitamente si pensa: al di là delle vicende giudiziarie che ne hanno sminuito l'immagine e il ruolo svolto, hanno saputo stare vicine ai cittadini, alle famiglie, alle imprese e si sono rivelate una risorsa in quanto hanno funzionato da laboratori del federalismo, che hanno escogitato soluzioni diverse per fronteggiare la crisi, ma poco hanno potuto fare per il rilancio dell'economia nazionale, attesa anche l'insufficienza dei fondi e la mancanza di un quadro normativo di riferimento a livello nazionale.

La “questione morale”, perciò, va tenuta distinta dalla “questione regionale”, se si vuole evitare il rischio di offuscare il lato positivo delle Regioni; e, in questo senso, si è avuta anche una presa di posizione del Presidente della Repubblica.

La questione che si deve porre è se l'attuale fase di crisi possa ricomporre meglio le funzioni pubbliche, per renderle più rispondenti ai processi di integrazione europeo e internazionale. In questa prospettiva, apparirebbe opportuno agire, soprattutto, su due fronti:

a) assicurando un più intenso coordinamento tra lo Stato e le Regioni, attraverso strumenti più leggeri e possibilmente maggiormente consensuali. Proprio la crisi potrebbe favorire, in presenza delle Regioni, una revisione della spesa statale e soprattutto una riduzione e una qualità diversa degli interventi.

b) assicurando una maggiore perequazione tra i territori.

Nella sostanza, si tratta di arrivare ad una maggiore condivisione delle scelte – anche strategiche – tra Stato e sistema regionale e delle autonomie, valorizzando pienamente la visione collaborativa presente nell'articolo 114 della Costituzione, che fa delle competenze di ciascun livello di governo la regola della partecipazione alle politiche pubbliche.

Stelio Mangiameli

## 1. QUANTITÀ E QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE\*

### 1.1. Le leggi regionali per numero e dimensione fisica

Le Regioni ordinarie e le specialità hanno emanato nel 2011 complessivamente 634 leggi (v. tabella 1).

Vi è, dunque, un aumento di 56 unità rispetto alle 578 leggi emanate nel 2010.

A ben guardare, però, l'incremento riguarda unicamente le Regioni ordinarie: si passa, infatti, da 421 leggi nel 2010 a 482 nel 2011. Mentre per le specialità dalle 157 del 2010 si scende alle 152 del 2011.

L'aumento – sia pur esiguo – della complessiva produzione legislativa del 2011 risulta parzialmente confermato non tanto dai dati relativi agli articoli, quanto da quello relativo ai commi (v. tabella 1); infatti – considerando l'insieme delle Regioni ordinarie e speciali – dai 7.319 articoli prodotti nel 2010 (erano 9.421 nel 2009) si scende ai 7.298 del 2011; mentre dai 19.284 commi del 2010 (erano 25.924 nel 2009) si sale – anche se di sole 268 unità – ai 19.552 del 2011.

Anche per il 2011, come già sottolineato nelle precedenti rilevazioni, va segnalato che – al di là della tendenza messa in luce in generale per il complesso delle Regioni – i dati sulla produzione legislativa variano notevolmente da Regione a Regione e che queste differenziazioni testimoniano la presenza di situazioni politico-istituzionali specifiche e diverse. In particolare, confrontando i dati del 2011 con quelli del 2010<sup>2</sup> si scopre, da un lato, il sensibile decremento delle leggi prodotte dalla Regione Abruzzo che passa da 62 a 44 leggi, nonché la flessione del numero delle leggi in Basilicata

---

\* Di Aida Giulia Arabia, ricercatrice in Diritto pubblico, ISSiRFA-CNR.

<sup>2</sup> I dati dell'anno in esame sono estratti dalle risposte al Questionario per il Rapporto sulla legislazione 2011.

(34 nel 2010 e 27 nel 2011), Umbria (da 27 a 20), Friuli-Venezia Giulia (da 23 a 19), Provincia di Trento (da 28 a 19) e Valle d'Aosta (da 46 a 36); dall'altro, l'aumento della produzione legislativa – in alcuni casi molto forte – in tutte le altre Regioni. Prime fra tutte la Calabria che passa dalle 36 leggi del 2010 alle 51 del 2011 e la Liguria che passa dalle 24 alle 39 leggi nello stesso periodo.

Anche in questo caso, però, nel confronto tra le Regioni va tenuto conto dei dati relativi alle dimensioni delle leggi (v. tabella 1): ad esempio, pur avendo l'Abruzzo nel 2011 ridotto il numero delle leggi di 18 unità si può constatare che – se si “pesano” le leggi in base al totale degli articoli, commi e caratteri – la Regione richiamata è seconda – per dimensioni fisiche delle leggi – alla Toscana. L'Abruzzo, infatti, totalizza 558 articoli, 1.465 commi e 587.422 caratteri contro i 941 articoli, 2.144 commi e 1.071.668 caratteri delle leggi della Toscana.

## **1.2. Le leggi regionali per soggetto proponente e durata dell'*iter***

Guardando al soggetto proponente – v. tabelle 2 e 2a – si rileva che le leggi provenienti dall'Esecutivo sono in numero maggiore. Su 634 leggi emanate, 368, pari al 58,0%, sono di iniziativa della Giunta e 241, pari al 38,0%, sono di iniziativa del Consiglio. Lo stesso rapporto si mantiene considerando separatamente Regioni ordinarie e specialità (rispettivamente, 58,1% e 57,9% di iniziativa dell'Esecutivo, 37,8% e 38,8% di iniziativa dell'Assemblea legislativa).

Naturalmente anche per questo dato non mancano differenze tra Regioni. Sono più numerose tra le leggi promulgate nel 2011 quelle di iniziativa della Giunta, in Valle d'Aosta, con l'86,1% e in Liguria, con l'82,1%. Sono di più, invece, le leggi di iniziativa del Consiglio in Sicilia, con il 76,9%, e in Veneto con il 60,0%. Un dato particolare è quello della Regione Abruzzo, con una assoluta parità tra leggi di iniziativa consiliare e giuntale (47,7%).

Anche nel 2010<sup>3</sup>, la maggior parte delle leggi proveniva dalle Giunte. Infatti, su 578 leggi, 334 – pari al 57,8% – erano di iniziativa dell'Esecutivo e 223 – pari al 38,6% – erano di iniziativa dei Consiglieri. Lo stesso rapporto si manteneva considerando separatamente Regioni ordinarie e Regioni speciali (rispettivamente, 55,8% e 63,1% di iniziativa della Giunta, 41,4% e 31,2% di iniziativa del Consiglio).

Anche nel 2010 erano presenti differenze tra Regioni. Erano più numerose le leggi di iniziativa giuntale nel Lazio (100%) e in Puglia (80%), mentre erano di più quelle di Consiglio in Campania (65%) e in Piemonte (circa 60%). Un dato particolare, era quello del Veneto e dell'Abruzzo con una assoluta parità di leggi provenienti dai due organi (rispettivamente, 50% e 48,4%).

La Giunta è, dunque, il soggetto che concorre maggiormente alla produzione legislativa, anche se va sottolineato che il 15,5%<sup>4</sup> delle leggi del 2011 sono ad iniziativa vincolata. Si tratta, cioè, delle leggi di bilancio e finanziarie che, per espressa previsione statutaria (e di legge ordinaria)<sup>5</sup>, la Giunta è tenuta ad adottare. Per contro il settore prevalente in cui si svolge l'iniziativa del Consiglio è per lo più quello istituzionale ed organizzativo anche se, come si legge ad esempio nel Rapporto sulla legislazione della Toscana<sup>6</sup>, soprattutto negli ultimi anni, l'iniziativa consiliare è stata esercitata anche su

---

<sup>3</sup> I dati dell'anno in esame sono estratti dalle risposte al Questionario per il Rapporto sulla legislazione 2011.

<sup>4</sup> Il dato è estratto dalla tabella 4a, relativa alla tipologia normativa, allegata a questo Capitolo. Se si guarda, invece, alla classificazione per materia (tabella 7), le leggi della voce bilancio – che includono anche quelle di manutenzione – sono pari al 17,2% del totale delle leggi emanate (più in particolare, 109 su 634).

<sup>5</sup> Ad esempio, in Toscana, lo Statuto (art. 23) prevede espressamente che l'iniziativa sia riservata alla Giunta solo per i bilanci e il rendiconto; la disposizione in base alla quale la Giunta può presentare un progetto di legge finanziaria (contestualmente alla legge di bilancio) è stata introdotta, invece, con legge ordinaria (LR 36/2001, art. 13).

<sup>6</sup> Per una serie di esempi di materie sulle quali ha inciso l'iniziativa consiliare, cfr. Regione Toscana-Direzione di area Assistenza legislativa giuridica e istituzionale, *Rapporto sulla legislazione, aprile 2010-dicembre 2011, gennaio 2012*, p. 120.

tematiche legate più propriamente all'attività dell'Esecutivo. Inoltre, alcune Regioni rilevano nei loro Rapporti sulla legislazione l'incremento costante negli anni della prevalenza numerica dei progetti di legge presentati dai Consiglieri rispetto a quelli presentati dalla Giunta, anche se, poi, il tasso di successo (rapporto tra progetti presentati e progetti divenuti legge) è completamente sbilanciato a favore di quelli presentati dalla Giunta. Per citare solo qualche esempio, in Emilia-Romagna, nei primi due anni della IX legislatura, il tasso di successo dei progetti presentati dall'Esecutivo è pari all'81%, mentre quello dei progetti di iniziativa consiliare si attesta al 6%<sup>7</sup>.

Infine, guardando al periodo intercorrente tra la data della prima seduta della Commissione consiliare competente per materia e la data della seduta consiliare nella quale il progetto è approvato definitivamente (v. tabelle 3 e 3a), si può constatare che il maggior numero delle leggi ha un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni (267 leggi, pari al 42,1% del totale), seguito da quelle emanate tra 31 e 90 giorni (181 leggi, pari al 28,5%), tra 91 e 180 giorni (101, pari al 15,9%), tra 181 e 360 giorni (61, pari al 9,6%) e oltre i 360 giorni (24, pari al 3,8%). Anche in questo caso le differenze tra Regioni sono sensibili. Ad esempio, nella Regione Toscana, il 71,7% delle leggi ha un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; in Emilia-Romagna, il 50,0% tra 31 e 90 giorni; in Lombardia, il 34,6% tra 91 e 180; in Campania, il 43,5% tra 181 e 360; in Abruzzo, l'11,4% oltre i 360 giorni. Nelle specialità, invece, è la Sicilia con il 53,8% di leggi ad avere un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni, il Trentino-Alto Adige con il 66,7% di leggi emanate tra 31 e 90 giorni; la Provincia di Trento con il 36,8% tra i 91 e i 180 giorni; il Friuli-Venezia Giulia con il 26,3% tra 181 e 360 e la Sicilia con l'11,5% di leggi il cui *iter* va oltre i 360 giorni<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Regione Emilia-Romagna-Assemblea legislativa, *Decimo Rapporto sulla legislazione*, p. 44.

<sup>8</sup> Per un'analisi del rapporto tra la durata dell'*iter* legislativo e l'organizzazione interna dei Consigli, si rinvia a N. Viceconte, Capitolo 4, in questo Volume.



Situazione simile nel 2010<sup>9</sup>, quando il maggior numero di leggi aveva un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni (225 leggi, pari al 38,9% del totale), seguito da quelle con un *iter* compreso tra 31 e 90 giorni (174 leggi, pari al 30,1% del totale), tra 91 e 180 giorni (85 leggi, pari al 14,7% del totale), tra 181 e 360 giorni (45 leggi, pari al 7,8% del totale) e oltre i 360 giorni (49 leggi, pari all'8,5 del totale). Anche nella rilevazione in esame le differenze tra Regioni erano notevoli. Ad esempio, nel Lazio, l'88,9% delle leggi aveva un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni, in Campania, il 65% tra 31 e 90 giorni, in Basilicata, il 26,5% tra 91 e 180, nella Regione Marche, il 22,7% tra 181 e 360 e in Veneto, il 26,7% oltre i 360 giorni.

Tra le leggi che hanno un *iter* più lungo rientrano sicuramente le leggi finanziarie e i bilanci di previsione, per motivi connessi all'esame da parte di più Commissioni di merito delle parti di competenza. Hanno spesso un *iter* lungo anche alcune leggi istituzionali. Ad esempio, la LR Toscana 8/2011, che ha istituito la Commissione regionale per la promozione di condizioni di piena parità tra uomini e donne, ha avuto un *iter* di 265 giorni. Nella stessa Regione, invece, hanno avuto, per contro, un *iter* breve 10 leggi su 53, perché, non avendo avuto alcun esame in Commissione, il calcolo della durata dell'*iter* va dalla data di protocollazione fino alla data di approvazione.

### **1.3. Le leggi regionali per tipologia normativa**

L'andamento delle leggi classificate in base alla tipologia normativa non si discosta molto dalle rilevazioni degli anni precedenti, mantenendo, dunque, le stesse linee di tendenza.

#### **Le leggi di manutenzione**

La tipologia prevalente risulta essere quella che raggruppa le leggi di modifica. Con un incremento di circa 6 punti percentuali rispetto

---

<sup>9</sup> I dati dell'anno in esame sono estratti dalle risposte al Questionario per il Rapporto sulla legislazione 2011.

al 2010<sup>10</sup> – quando su 578 leggi, 201, pari a circa il 35% del totale, erano leggi di manutenzione – nel periodo considerato 263 leggi (pari al 41,5% del totale) intervengono a modificare, integrare o sostituire parte della normativa già presente nell’ordinamento regionale (v. tabelle 4 e 4a).

Molto spesso le leggi di manutenzione intervengono ripetutamente sulle stesse leggi, anche se su punti diversi delle disposizioni. Il dato riportato, però, non esaurisce quello degli interventi di manutenzione. Per avere il peso complessivo della manutenzione, a questi interventi vanno sommati, infatti, altri interventi manutentivi situati all’interno di leggi che contengono nuove disposizioni.

All’alto numero di interventi manutentivi concorrono in molte Regioni, i grandi contenitori, come la legge di manutenzione e la legge finanziaria. La legge annuale di manutenzione, come messo in luce a partire dal Rapporto 2007, nasce con l’obiettivo di superare o, almeno contenere, il ricorso eccessivo a leggi di mera modifica, al fine di contribuire al miglioramento della qualità delle singole leggi e dell’intero complesso normativo. Solo alcune Regioni ricorrono a tale tipologia di legge che, però, non sempre (o non ancora) ha dato i risultati sperati. Ad esempio, nella Regione Toscana solo la legge di manutenzione 30/2011 interviene a modificare ben 39 leggi, ma è accompagnata da altre 27 leggi di mera modifica – che hanno effettuato altri 40 interventi manutentivi, spesso ripetutamente sulle stesse leggi ma su disposizioni diverse – e dalla finanziaria per il 2011 (LR 65/2010) che ha apportato modifiche ad altre 30 leggi. Un altro caso da segnalare è quello della Regione Friuli-Venezia Giulia che, con un’unica legge di manutenzione generale (LR 16/2011), modifica (in più articoli) le leggi regionali in materia di accesso alle prestazioni sociali e di personale. La legge in esame, pur preceduta da altre 2 leggi di modifica, ha portato ad una riduzione delle leggi di manutenzione rispetto al 2009 (dal 30% e a circa il 16%) anche se ad un lieve incremento rispetto al 2010, quando era del 13%. Infine,

---

<sup>10</sup> I dati dell’anno in esame sono estratti dalle risposte al Questionario per il Rapporto sulla legislazione 2011.

anche la Regione Liguria con il provvedimento di manutenzione e adeguamento della disciplina regionale (LR 15/2011) è intervenuta ad apportare modifiche a numerose disposizioni di leggi in vigore in materia di procedimento amministrativo, di sistema informativo integrato, di riordino e razionalizzazione delle funzioni svolte dalle soppresse comunità montane e di tributi.

Accanto alle esperienze della legge generale di manutenzione, altre Regioni – oltre che attraverso singole leggi che si limitano a modificare la normativa vigente in una data materia – operano la manutenzione del sistema, come già sopra accennato, con le leggi finanziarie, ma anche con quelle di assestamento del bilancio e con i c.d. collegati.

Per restare alle ultime finanziarie emanate, in quasi tutti i provvedimenti relativi al 2012, si ritrovano disposizioni di modifica testuale della normativa vigente<sup>11</sup>. Per citare solo qualche esempio, le leggi finanziarie per il 2012 delle Regioni Basilicata (LR 26/2011) e Marche (LR 28/2011) hanno modificato, rispettivamente, 18 e 10 leggi regionali. Come già sottolineato nei Rapporti precedenti, la scelta di un'unica legge disomogenea (quale appunto la finanziaria) per operare la manutenzione del corpus normativo è – ad esempio, per la Provincia autonoma di Trento – addirittura da preferire all'emanazione di più leggi disomogenee, spesso dal contenuto parzialmente sovrapponibile e con più disposizioni autonome<sup>12</sup>. Come già avvenuto nelle finanziarie dei vari anni, anche in quella relativa al 2012 (LP 18/2011), infatti, sono state operate ben 65 modifiche di leggi vigenti, spesso intervenendo su disposizioni diverse.

Per quanto riguarda i collegati, nel 2011 la Regione Calabria ne ha emanato uno (LR 47) che modificava numerose disposizioni di leggi

---

<sup>11</sup> V. A. Filippetti, Capitolo 10, in questo Volume.

<sup>12</sup> Sempre secondo la Provincia, questa scelta comporta, inoltre, anche un'economia procedurale (meno sessioni dedicate, più tempo per esaminare provvedimenti con oggetto definito). Le valutazioni richiamate sono riportate nel capitolo su *Le leggi finanziarie regionali per il 2007*, in *Rapporto 2007 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Roma, 2007, p. 217, nota 277.

regionali vigenti. La Regione Lombardia, invece, ha modificato 23 leggi regionali (a volte toccando diverse disposizioni di una stessa legge) con il collegato ordinamentale 2011 (LR 3) e altre 7 con il collegato 2012 (LR 22). Analogamente ha provveduto la Regione Liguria che, con le disposizioni collegate alla finanziaria per il 2012 (LR 38/2011), ha modificato e integrato 14 leggi nei vari settori di intervento regionale, oltre naturalmente alle numerose modifiche contenute nella legge di manutenzione generale sopra richiamata. E lo stesso ha fatto la Regione Lazio che con le disposizioni collegate alla legge di assestamento del bilancio 2011-2013 (LR 12/2011) è intervenuta a modificare ben 39 leggi su diverse materie di competenza regionale.

Come già sottolineato nel Rapporto dell'anno precedente, tutti questi esempi sono la prova che la manutenzione degli ordinamenti non passa solo attraverso le leggi di mera modifica ma, spesso, è molto significativa in altri provvedimenti. Il dato delle leggi di manutenzione è puramente indicativo di un fenomeno che, per essere studiato nella sua complessità, richiederebbe, dunque, di essere integrato con l'analisi di tutte le leggi modificanti e del numero delle leggi modificate.

### **Le altre categorie normative. In particolare le leggi settoriali**

Per quanto riguarda le altre categorie normative – v. tabelle 4 e 4a - il numero degli interventi legislativi è decisamente inferiore rispetto alla tipologia della manutenzione: 167 – pari al 26,3% del totale – sono classificate come interventi di settore, 98 – pari al 15,5% del totale – sono leggi di bilancio<sup>13</sup>, 49 – pari al 7,7% del totale – sono leggi in materie istituzionali, 34 – pari al 5,4% del totale – rientrano nelle leggi provvedimento, 22 – pari al 3,5% del totale – interessano più settori e di conseguenza sono collocate nella

---

<sup>13</sup> Il dato delle leggi di bilancio riportato nella tabella 4, qui considerato, non coincide con quello riportato nella tabella 7 perché in quest'ultima (alla voce bilancio) figurano anche le novelle, classificate, nella tabella 4, nella tipologia apposita delle leggi di manutenzione.

categoria plurisettoriale e solo una – pari allo 0,2% del totale – rientra nella categoria della semplificazione normativa (v. tabelle 4 e 4a).

Situazione simile nel 2010<sup>14</sup>, quando alle leggi di manutenzione (201, pari al 34,8% del totale) seguivano le leggi settoriali (182, pari al 31,5%), le leggi di bilancio (105, pari al 18,2%), le leggi provvedimento (40, pari al 6,9%), le leggi istituzionali (32, pari al 5,5%), le leggi intersettoriali (13, pari al 2,2%) e le leggi di semplificazione normativa (5, pari allo 0,9%).

Ritornando al 2011 e focalizzando l'attenzione sull'altra categoria di leggi – dopo quelle di manutenzione – che registra un numero elevato di interventi (le leggi settoriali), si può riscontrare tra di esse un numero significativo di leggi che possono qualificarsi come normative di riforma e/o di riordino di intere materie o di interi campi di attività o parti significative di essi, talvolta disponendo contestualmente anche l'abrogazione di leggi ormai superate.

Nel 2011 (v. tabella 5), su 634 leggi emanate, 67, pari al 10,6% del totale, sono leggi di riordino: il 14,5% sul totale di quelle emanate nelle specialità (22 su 152) e il 9,3% sul totale di quelle emanate nelle Regioni ordinarie (45 su 482).

Il dato del 2011 registra, dunque, la contrazione di circa un punto percentuale considerando il dato nel complesso (era dell'11,1% nel 2010) ma addebitabile soprattutto alle specialità (erano il 23,6% nel 2010) mentre aumentano quelle delle Regioni ordinarie (erano il 6,4% nel 2010)<sup>15</sup>.

Il dato maggiormente significativo dell'anno in esame risulta essere quello delle Regioni Marche e Liguria, dove sembra prevalere l'impegno a disciplinare o a ridisciplinare in modo completo e con unica legge una data materia. Infatti, le leggi di riordino settoriale sono il 40,0% nella prima Regione e circa il 30,8% nella seconda (12

---

<sup>14</sup> I dati dell'anno indicato sono estratti dalle risposte al Questionario per il Rapporto sulla legislazione 2011.

<sup>15</sup> Cfr. per il 2010, *La qualità della normazione. La manutenzione, la semplificazione e il riordino delle fonti normative*, in *Rapporto 2011 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Roma, 2011, in particolare tabella C, p. 90.

su 30 e 12 su 39). Nelle specialità rileva il dato della Regione Trentino-Alto Adige e della Provincia autonoma di Trento con, rispettivamente, il 44,4% (4 su 9) e il 31,6% (6 su 19) di leggi settoriali rilevanti.

Per richiamare solo qualche esempio, tra le leggi di riordino o, comunque, tra quelle settoriali che disegnano politiche complesse o, comunque, di notevole rilevanza, rientrano le LLRR 21 e 30 della Regione Marche, la prima, in materia di multifunzionalità dell'azienda agricola e diversificazione in agricoltura e, la seconda, in materia di risorse idriche e di servizio idrico integrato; la LR 7 della Regione Liguria in tema di razionalizzazione delle funzioni svolte dalle Comunità montane soppresse; le LLRR 5, 18 e 23 della Regione Emilia-Romagna, rispettivamente, in materia di istruzione professionale, di semplificazione del sistema amministrativo regionale e di organizzazione territoriale delle funzioni relative ai servizi pubblici locali; le LLPP 1, 6 e 9 della Provincia autonoma di Trento, rispettivamente, in materia di politiche strutturali per la promozione del benessere familiare e della natalità, di sviluppo del settore termale, di disciplina delle attività di protezione civile; la LR 21 della Regione Basilicata in materia di autorizzazioni delle attività specialistiche odontoiatriche; la LR 9 del Piemonte, legge di riordino delle funzioni sanzionatorie; le LLRR 7 e 18 della Regione Umbria, rispettivamente, in materia di espropriazione per pubblica utilità e di riforma del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali; le LLRR 3, 9 e 14 del Friuli-Venezia Giulia, rispettivamente, in materia di telecomunicazioni, di sistema informativo integrato e di razionalizzazione e semplificazione dell'ordinamento locale in territorio montano; la LR 8 della Valle d'Aosta che ha dettato nuove disposizioni in materia di elettrodotti.

#### **1.4. La classificazione delle leggi in base alla tecnica redazionale**

Analizzando la produzione legislativa delle Regioni ordinarie e delle specialità in base alla tecnica redazionale – v. tabella 6 – si

evidenzia la prevalenza di leggi nuove rispetto alle leggi di novellazione. Il dato delle novelle (di alcune Regioni) qui considerate differisce dal dato sulle leggi di manutenzione classificate nella tabella per tipologia normativa (tabella 4) perché nel caso in esame la manutenzione può essere distribuita sia tra le leggi adottate secondo tecnica mista (che contengono sia nuove norme che norme di modifica), sia tra le leggi nuove, nel caso in cui avvenga con modifiche non testuali.

Facendo riferimento a tutte le Regioni – v. tabella 6 – si può constatare che su 634 leggi, 309 sono testi nuovi e 260 sono novelle (233 e 203 per le sole Regioni ordinarie, 76 e 57 per le specialità), essendo le rimanenti 65 leggi di tecnica mista.

Le novelle costituiscono, dunque, nel 2011, il 41,0% del totale delle leggi regionali, con una percentuale leggermente più alta nel caso delle Regioni ordinarie rispetto alle specialità (42,1% contro 37,5%).

Anche nel 2010, su 578 leggi emanate, 268 erano testi nuovi, 209 novelle e 68 erano leggi redatte secondo tecnica mista. Più in particolare, le leggi di manutenzione sul totale delle leggi emanate erano pari al 36,2%: 37,8% nelle Regioni ordinarie e 31,8% nelle specialità<sup>16</sup>.

Nel 2011, si registra, quindi, un aumento di circa 5 punti percentuali delle novelle rispetto al 2010 secondo una tendenza per altro già presente negli anni precedenti. Mentre nel 2010 a registrare la percentuale più alta di novelle sul totale delle leggi emanate erano la Regione Calabria con il 58,3% e la Provincia autonoma di Trento con il 50,0%, nel 2011 sono le Regioni Piemonte e Trentino-Alto Adige, entrambe con il 55,6%.

Ritornando ai dati del 2011, si può constatare che la tendenza all'aumento della tecnica delle novelle (nel 2009 erano il 30,2%, nel 2008 il 29,5%, nel 2007 il 23,9%) è dovuta probabilmente al fatto che negli anni precedenti – anche a seguito delle riforme del

---

<sup>16</sup> Cfr. *La qualità della normazione. La manutenzione, la semplificazione e il riordino delle fonti normative*, in *Rapporto 2011*, cit., in particolare tabella A, p. 87.

“federalismo amministrativo” e di quelle costituzionali – le Regioni erano già ampiamente intervenute con legislazione di nuova emanazione (come più volte ripetuto con varie leggi di “settore”, alcune a carattere “organico”, di riordino di intere materie o submaterie), per cui appare fisiologico novellarle nel tempo.

### **1.5. L'impegno legislativo delle Regioni nei diversi macrosettori e nelle materie**

I dati relativi alla distribuzione delle leggi regionali tra i macrosettori evidenziano (v. tabella 7) che nel 2011, su 634 leggi, il macrosettore con il maggior numero di atti è quello dell’“ordinamento istituzionale” con 150 leggi, seguito dai “servizi alla persona e alla comunità” con 135 leggi, dalla “finanza regionale” con 132 leggi, dallo “sviluppo economico e attività produttive” con 103 leggi, dal “territorio, ambiente e infrastrutture” con 93 leggi, e, infine, da 21 leggi classificate nel “multisetto” (in genere leggi di semplificazione, di abrogazione, collegati alle finanziarie che riguardano più macrosettori).

L’ordine delle priorità è leggermente diverso guardando alle sole Regioni ordinarie: su 482 leggi, 107 riguardano l’ordinamento istituzionale, 104 la finanza, 101 i servizi, 83 il territorio, 71 lo sviluppo economico e 16 sono leggi multisettoriali. Nelle specialità è sempre in testa l’ordinamento istituzionale con 43 leggi, seguito dai servizi con 34 leggi, dallo sviluppo economico con 32, dalla finanza con 28, dal territorio con 10 e dal “multisetto” con 5 leggi.

Nel 2010, invece, su 578 leggi, il macrosettore con il maggior numero di leggi era quello della “finanza regionale” con 124 leggi, seguito dai “servizi alla persona e alla comunità” con 118 leggi, dall’“ordinamento istituzionale” con 114, dallo “sviluppo economico e attività produttive” con 110, dal “territorio, ambiente e infrastrutture” con 94, e, infine, dal “multisetto” con 18 leggi.

Anche allora, l’ordine delle priorità era leggermente diverso guardando alle sole Regioni ordinarie: su 421 leggi, 97 riguardavano la finanza, 83 l’ordinamento istituzionale, 79 i servizi, 77 lo sviluppo



economico, 71 il territorio e 14 erano leggi multisettoriali. Nelle Regioni speciali e Province autonome era, invece, in testa il macrosettore dei servizi con 39 leggi, seguito dallo sviluppo economico con 33 leggi, dall'ordinamento istituzionale con 31 leggi, dalla finanza con 27 leggi, dal territorio con 23 leggi e dal "multisetto" con 4 leggi.

Rispetto alle tendenze riscontrate negli anni precedenti, si può osservare, dopo la contrazione del dato del 2010, un limitato aumento della produzione legislativa nel campo dei "servizi alla persona e alla comunità" (rispetto al 2010 con 17 unità in più sul totale delle Regioni e 23 sul totale delle Regioni ordinarie), per il quale si era, invece, da tempo verificata una crescita costante e significativa (passando, ad esempio, dalle 128 leggi del 2005 alle 195 del 2009), tale da assicurargli il primo posto tra i macrosettori di competenza regionale. Nei prossimi anni occorrerà verificare gli andamenti del fenomeno anche per capire se ci si trovi di fronte a difficoltà delle Regioni nel continuare a svolgere quelle funzioni dirette a fornire servizi alle loro comunità e, più di recente, cercare di far fronte, con interventi di natura sociale, ai problemi derivanti dalla crisi economica e occupazionale.

L'analisi dei dati relativi alla distribuzione delle leggi tra le materie all'interno dei diversi macrosettori non evidenzia particolari novità rispetto agli anni precedenti.

Nel caso del macrosettore "ordinamento istituzionale", nel 2011 perde il primato la legislazione classificata nella materia "personale e amministrazione", con 32 leggi sul totale di 150 (nel 2010 era in testa con 36 leggi) e lascia il posto alla legislazione classificata nella voce "altro" (53 leggi) che racchiude, tra le altre, anche leggi sul referendum, sulle persone giuridiche private, sul sistema statistico, sul difensore civico.

Nel macrosettore "sviluppo economico e attività produttive" si registra ancora una volta quanto già emerso nei Rapporti precedenti, ovvero la decisa prevalenza del numero di leggi regionali nel campo che sinteticamente può definirsi dello sviluppo rurale: le materie

“agricoltura e foreste” (20 leggi) e “caccia, pesca e itticoltura” (14 leggi), infatti, totalizzano da sole 34 leggi sul totale di 103 leggi, senza contare peraltro le leggi sull’agriturismo e il turismo rurale, classificate nella materia “turismo”. Seguono poi – con una distribuzione tra le materie non molto diversa da quella evidenziata nei precedenti Rapporti – le materie “commercio, fiere e mercati” con 15 leggi e il “turismo” con 14 leggi. Sempre molto limitato è, invece, il numero di leggi negli altri campi: 7 per le “professioni”, 6 per la “ricerca, trasporto e produzione di energia”, 5 per le “miniere e risorse geotermiche”, 4 per il “sostegno all’innovazione per i settori produttivi”, 2 per l’“artigianato” e 1 per l’“industria”.

Nel macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, il maggior numero di leggi, 27 su 93, si registra nella materia “protezione della natura e dell’ambiente”, seguita dal “territorio e urbanistica” con 25 leggi. Le leggi nella materia “opere pubbliche” sono 10.

Nel macrosettore “servizi alla persona e alla comunità”, si può constatare che prevale la materia “tutela della salute” con 38 leggi, seguita dai “servizi sociali” e dai “beni e attività culturali”, rispettivamente, con 21 e 17 leggi.

Nel complesso, si deve perciò constatare che all’interno dei macrosettori non sembrano verificarsi mutamenti significativi nella distribuzione delle leggi tra le materie, rispetto a quanto rilevato nei Rapporti degli anni precedenti. Va segnalato allora – come da ultimo nel Rapporto 2011 – che l’azione delle Regioni nel vasto campo dei servizi e delle attività di sostegno ai cittadini e alle famiglie risulta, in realtà, ancora più vasta se alla materia servizi sociali si sommano numerose altre materie di tipo affine (come l’istruzione scolastica e universitaria, la formazione professionale, il lavoro, e varie altre azioni di sostegno e supporto classificate nella voce “altro”): si arriva così a un totale di ben 63 leggi su 135 dell’intero macrosettore. Se a queste si aggiungono, poi, le numerose altre leggi in materia di politiche abitative (spesso classificate alla

voce edilizia), le leggi ascrivibili alla materia dei servizi sociali risultano ancora maggiori<sup>17</sup>.

### **1.6. La fonte della potestà legislativa: quanto pesa la residualità?**

Partendo dai dati relativi alla distribuzione delle leggi tra i macrosettori e i profili delle materie e considerando il carattere concorrente o residuale dei diversi ambiti materiali inseriti nei macrosettori, risulta confermata anche nel 2011 – con riferimento alle sole Regioni ordinarie – la prevalenza della potestà residuale nei macrosettori “ordinamento istituzionale”, con 81 leggi su 107, e “sviluppo economico e attività produttive” con 60 leggi su 71. Il rapporto è, invece, ribaltato a favore della potestà concorrente negli altri macrosettori: le leggi afferenti a tale tipologia sono, infatti, 76 su 83 (con 7 di potestà residuale) per il “territorio, ambiente e infrastrutture” e 66 su 101 (con 35 di potestà residuale) per i “servizi alla persona e alla comunità”. Situazione identica nel 2010 quando erano sempre i macrosettori “ordinamento istituzionale” (con 47 leggi su 83) e “sviluppo economico e attività produttive” (con 63 leggi su 77) a registrare il più alto numero di leggi riconducibili alla potestà residuale. Erano, invece, sempre gli altri due macrosettori “territorio, ambiente e infrastrutture” e i “servizi alla persona e alla comunità” a registrare il maggior numero di leggi ascrivibili alla potestà concorrente (62 su 71 leggi – con 9 leggi di potestà residuale – il primo e 48 su 79 leggi – con 31 leggi di potestà residuale – il secondo).

Più in generale, si può constatare, dunque, che su 482 interventi legislativi – v. tabella 8 – 183, pari al 38,0% del totale delle leggi, sono di potestà residuale (273 – pari al 56,6% del totale – sono, invece, di potestà concorrente e 26 – pari al 5,4% del totale – sono classificate di potestà legislativa mista).

---

<sup>17</sup> Cfr., in tal senso, G.M. Napolitano, Capitolo 8, in questo Volume.

Si può, dunque, rilevare che nel 2011 la potestà residuale subisce – con riferimento all’intera produzione legislativa delle Regioni ordinarie – un incremento di 2 punti percentuali rispetto alla rilevazione del 2010, quando, sempre esclusi il settore della finanza e le leggi multisettoriali – per i quali una classificazione si presenta troppo complessa e, dunque incerta – si avevano in totale 150 leggi di potestà residuale (circa il 36% del totale) e 271 di potestà concorrente<sup>18</sup>.

Certo non siamo ai livelli registrati nella produzione legislativa del 2008 e del 2009, quando il valore delle leggi ascrivibili alla potestà legislativa residuale oscillava intorno al 45%, ma il dato è tale che non impedisce di constatare come in ogni caso anche nel 2011 la potestà residuale mantenga un peso rilevante. Di massima, per ora, sembra ancora possibile confermare quanto rilevato nei precedenti Rapporti circa lo sviluppo importante di una innovazione – quale appunto l’introduzione della potestà residuale – contenuta nella revisione del titolo V della Costituzione del 2001.

Come già si ricordava nei precedenti Rapporti e come risulta ancora una volta dai dati del 2011 riportati all’inizio di questo paragrafo, va tenuto conto, comunque, che la relazione tra la potestà “residuale” e quella “concorrente” varia in maniera significativa secondo i macrosettori considerati e che, inoltre, aumentano sempre più anche le leggi che esercitano le due potestà congiuntamente. Come si legge, ad esempio, nel Rapporto sulla legislazione della Regione Toscana, le leggi classificate come “miste” passano dal 13,4% nel 2010 al 24,5% nel 2011, segno questo che con maggiore frequenza la legislazione “abbraccia più materie e la potestà effettivamente esercitata si interseca”<sup>19</sup>. Le considerazioni della Toscana valgono naturalmente per tutte le altre Regioni. Pertanto, è ragionevole immaginare che in futuro le leggi conterranno sempre più un intreccio di competenze e che l’esercizio

---

<sup>18</sup> Cfr. *La competenza legislativa regionale nel 2010*, in *Rapporto 2011*, cit., p. 27.

<sup>19</sup> Regione Toscana-Direzione di area Assistenza legislativa giuridica e istituzionale, *Rapporto sulla legislazione*, cit., p. 111.

contemporaneo delle due potestà (quindi, della categoria “mista”) non potrà che aumentare.

### **1.7. Le abrogazioni e le leggi vigenti**

La semplificazione e la razionalizzazione normativa sono obiettivi inseriti già da tempo nell’agenda politica delle Regioni che, anche nel 2011, si sono fatte carico di combattere l’eccesso di regolazione soprattutto attraverso le leggi regionali di settore, le leggi finanziarie e i collegati. In tutte le tipologie di leggi richiamate sono frequenti, infatti, abrogazioni esplicite (totali o parziali) di leggi e regolamenti in luogo di formule “generiche” di abrogazione, che mal si conciliano con la chiarezza e la certezza del diritto.

L’uso di abrogazioni implicite – tanto diffuso in passato – è però ancora presente in alcuni ordinamenti regionali. Ad esempio, contengono una clausola di abrogazione “innominata” (sono abrogate tutte le disposizioni incompatibili o in contrasto) la LR 9 (art. 14. co. 3), la LR 11 (art. 15, co. 1) e la LR 12 (art. 7, co. 2) della Regione Puglia, che dettano norme, rispettivamente, in materia di istituzione dell’autorità idrica, di gestione del servizio idrico e di Consorzi di bonifica. Con l’introduzione, sul finire del 2011, nella legge sulla qualità della normazione (LR 29), di una norma che fa espressamente divieto di ricorrere alle abrogazioni implicite, la Regione sembra aver messo fine alla possibilità di utilizzare, in futuro, tali formule di abrogazione.

Il 2011 è l’anno in cui si assiste ad una contrazione di leggi di abrogazione generale ed espressa di normativa tacitamente abrogata o priva di efficacia.

Dopo i 5 interventi di semplificazione normativa segnalati nel Rapporto dell’anno precedente e i numerosi risalenti agli anni passati di cui si è dato conto periodicamente, quest’anno solo la Regione Calabria interviene con LR 28 a ripulire l’ordinamento di 309 leggi regionali, proseguendo, così, nell’opera di “disboscamento” dell’ordinamento iniziata nel 2010 quando, con la

LR 22, recante misure di razionalizzazione e riordino della spesa pubblica, aveva cancellato dall'ordinamento altre 99 leggi regionali.

Prosegue, dunque, l'opera di "ripulitura" degli ordinamenti, monitorata nei Rapporti degli anni precedenti ed evidente sia dai dati riportati nella tabella 9, relativa alle abrogazioni dell'anno in esame, sia dalla tabella 9a, relativa agli interventi abrogativi dalla prima legislatura alla fine del 2011.

Più in particolare, nel 2011, su 634 leggi approvate sono state abrogate 438 leggi per intero (v. tabella 9), alcune partizioni (interi capi) e numerose disposizioni e di esse il numero maggiormente significativo si rinviene soprattutto nell'ambito della legge di semplificazione normativa segnalata. Nel 2010, invece, i 5 interventi abrogativi cancellavano 1.404 leggi regionali implicitamente abrogate o non più operanti.

Come si vede, poi, dalla tabella 9a, laddove il totale delle leggi abrogate risulta essere molto alto, si è in presenza di massicci interventi abrogativi avvenuti nel corso dei vari anni. Ad esempio, per quanto riguarda le Regioni ordinarie, in Lombardia su 2.140 leggi emanate ne sono state formalmente abrogate 1.707; in Piemonte su 2.113 ne sono state abrogate 1.112; in Toscana su 2.970, 2.126 e in Veneto su 2.035, 1.236; per quanto riguarda le specialità, invece, in Friuli-Venezia Giulia su 2.281 leggi ne sono state abrogate 1.174, nella Provincia autonoma di Trento su 1.286, 852 e in Valle d'Aosta su 2.808, 1.809.

Altro dato rilevante è quello delle abrogazioni espresse contenute soprattutto nell'ambito delle leggi di settore, spesso in quelle di riordino, nelle leggi finanziarie e nei collegati.

Per fare solo qualche esempio, la Regione Liguria ha abrogato ben 21 leggi per intero e numerose disposizioni con la finanziaria per il 2012 (LR 37/2011), nonché 3 leggi e numerose disposizioni nella legge di riordino delle funzioni svolte dalle comunità montane soppresse (LR 7) e 2 nella legge che disciplina il Consiglio delle autonomie locali (LR 1); la Regione Marche ha abrogato 3 leggi, numerosi articoli e un regolamento nella legge di disciplina della multifunzionalità dell'azienda agricola (LR 21), 2, rispettivamente,

nella legge in materia di politiche giovanili (LR 24) e in tema di risorse idriche (LR 30); la Regione Toscana ha abrogato, infine, 12 leggi e numerose norme nella legge sul sistema delle autonomie locali (LR 68).

### **1.8. Una valutazione conclusiva**

I dati esaminati nel presente lavoro consentono, in generale, di confermare le considerazioni e le valutazioni svolte nei precedenti Rapporti, con l'aggiunta però di alcuni rilievi e interrogativi che andranno verificati nei prossimi anni.

Al di là del leggero incremento, in termini assoluti, della produzione legislativa delle Regioni ordinarie nel 2011, resta fermo che i dati rilevati per l'anno in esame (e soprattutto quelli relativi alle partizioni delle leggi: articoli e commi) confermano ancora una volta la valutazione compiuta nei precedenti Rapporti, nei quali – pur prendendo atto, di volta in volta, di alcune oscillazioni per altro limitate – si è messa sempre in luce la tendenza ormai pluriennale al contenimento e alla stabilizzazione del numero delle leggi regionali prodotte annualmente<sup>20</sup>. Si può confermare, dunque, che siano all'opera, ormai da anni, alcuni fattori che – per ora con poche e irrilevanti variazioni – almeno a partire dalla metà degli anni Novanta dello scorso secolo hanno portato, prima, al costante decremento della produzione legislativa regionale e, successivamente, alla sua stabilizzazione. Tralasciando, infatti, il dato del 2010 (578 leggi totali e 421 nelle sole Regioni ordinarie) – anno di passaggio di legislatura per le Regioni ordinarie (e, dunque,

---

<sup>20</sup> Si veda, oltre ai precedenti Rapporti, anche A.G. Arabia e C. Desideri, *L'attività normativa nella settima legislatura regionale*, in ISSIRFA-CNR, *Terzo Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, Giuffrè editore, 2005, p. 479 e ss.; C. Desideri, *L'attività normativa delle Regioni, La produzione legislativa nella VIII legislatura delle Regioni ordinarie*, in *Sesto Rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, Giuffrè editore, 2011, p. 451 e ss.

caratterizzato da un rallentamento dell'attività legislativa)<sup>21</sup> – la produzione legislativa regionale si attesta ormai su circa 500 leggi annue per le Regioni ordinarie e su poco più di 600 leggi annue considerando le Regioni nel loro insieme. Unica eccezione il dato del 2009 quando si contavano 709 leggi prodotte e 570 solo nelle Regioni ordinarie. Il più ampio numero di leggi – si spiegava nel Rapporto del 2010 – era determinato dall'imminente fine della legislatura e, dunque, dall'intensificarsi dell'attività legislativa in vista delle elezioni per il rinnovo delle Assemblee regionali, avvenute appunto nella primavera del 2010.

Tra i fattori che hanno concorso al contenimento e alla stabilizzazione della produzione legislativa sicuramente sono da considerare, in primo luogo, una maggiore attenzione delle Regioni – in particolare dopo le riforme del “federalismo amministrativo” e quelle costituzionali – per i processi di riordino e razionalizzazione della normativa; in secondo luogo, la tendenza, effettuata da molti legislatori regionali, a rinviare a regolamenti, se non addirittura a successivi atti non legislativi (della Giunta o del Consiglio)<sup>22</sup>, la

---

<sup>21</sup> A conferma che il dato 2010 è significativo dell'impatto sulla produzione legislativa del passaggio di legislatura è anche il dato del 2005, altro anno in cui si erano svolte le elezioni, quando la produzione legislativa delle Regioni ordinarie si attestava sulle 439 leggi rispetto alle 522 del 2004.

<sup>22</sup> Tale tendenza, già evidenziata a partire dal Rapporto 2007 nei capitoli sulla qualità della legislazione, è maggiormente evidente in alcuni ordinamenti regionali. Anche nelle leggi del 2011, gli atti cui il legislatore rinvia maggiormente sono quelli di Giunta (si tratta di rinvii a delibere, direttive e atti con cui l'Esecutivo definisce criteri e modalità per la concessione di contributi, sovvenzioni, ausili o per l'individuazione dei soggetti beneficiari). Come si ricava dalle risposte al questionario, su 634 leggi emanate, 200, pari al 31,5% del totale, prevedono, infatti, rinvii ad atti della Giunta (e solo 59, pari al 9,3% del totale, prevedono rinvii ad atti non legislativi dell'Assemblea (si tratta di atti di approvazione di piani, indirizzi e programmi, direttive). Il numero totale di atti di Giunta da emanare ammonta a 775, mentre quelli di Consiglio sono solo 62. Naturalmente anche in questo caso le differenze tra Regioni risultano sostanziali. Tra quelle ordinarie, ad esempio, l'Abruzzo e la Liguria presentano il maggior numero di atti di Giunta da adottare, (rispettivamente, 70 e 62), ma anche i dati delle Regioni Emilia-Romagna (55), Piemonte (55), Umbria (51), Calabria (50) e Molise (44) sono molto significativi. Tra le specialità, invece, il dato più rilevante è quello delle Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia con, rispettivamente, 116 e 69 atti di Giunta



disciplina di dettaglio della materia e, infine, una scarsa propensione – se non vere e proprie difficoltà – delle stesse Regioni ad intervenire su alcune delle materie di nuova attribuzione.

Quanto alla distribuzione tra leggi nuove e leggi di manutenzione continua a crescere in percentuale il numero delle seconde rispetto alle prime, ma – come ripetuto nel Rapporto 2010 – sembra trattarsi per ora di un fenomeno fisiologico connesso proprio al maggiore impegno delle Regioni, negli anni *post* riforme, nella produzione di leggi nuove (distribuite tra le varie tipologie). Permane, per altro, sia pure in misura ridotta, la produzione appunto di leggi di tipo sostanziale aventi ad oggetto interventi di riordino normativo con riferimento a materie o settori o ambiti o aspetti anche parziali ma significativi di attività: indice di una certa capacità innovativa delle Regioni.

Quanto al dato sulla potestà residuale, sia pure con cautele e necessità di future verifiche, è dunque possibile confermare quanto già detto nei precedenti Rapporti: sembra ormai all'opera, almeno per tali aspetti, una sorta di principio regolatore del funzionamento fisiologico del sistema regionale. Si tratta di fenomeni che tendono a ripetersi e sembrano indicare che – almeno per ora e nei limiti di quanto emerge dalle rilevazioni sulle leggi – il modello regionale si sia assestato su determinate caratteristiche organizzative e funzionali.

Quanto appena detto sembra valere di massima anche per la distribuzione delle leggi tra i vari macrosettori. La produzione legislativa nel macrosettore dei “servizi alla persona e alla comunità” – e tenendo sempre presenti alcune cautele già indicate nei precedenti Rapporti, riguardanti i limiti della rilevazione sulla quale si basano le analisi e le considerazioni che si stanno qui facendo<sup>23</sup> –

---

dei quali è prevista l'adozione. Quanto, infine, agli atti di Consiglio, il dato più significativo è rappresentato dalla Regione Calabria, con 11 atti da emanare.

<sup>23</sup> I limiti della rilevazione riguardano, in primo luogo, la focalizzazione dell'analisi alla sola attività legislativa e, quindi, l'esclusione di quella parte dell'attività regionale (piani, programmi, etc.) che nelle varie materie eventualmente si svolge a livello amministrativo; in secondo luogo, l'impossibilità di frazionare le leggi

conferma ancora una volta l'immagine delle Regioni come soggetti impegnati sul fronte delle condizioni di vita civile e sociale delle comunità (con la legislazione sui servizi, ma anche con quella sul territorio e l'ambiente). Sembra ulteriormente attenuarsi, invece, l'immagine delle Regione come attore principale dello sviluppo economico regionale e locale, che pure era stato un elemento significativo, prima, della riforma del c.d. "federalismo amministrativo" e, poi, della riforma costituzionale. Inoltre, per quanto riguarda il macrosettore dello sviluppo economico, va notato che – mentre esiste già e continua a essere prodotta una ampia disciplina di settori tradizionalmente "regionalizzati" (in particolare, l'agricoltura e lo sviluppo rurale) – stenta a svilupparsi una politica legislativa in altri settori di competenza regionale, quali, ad esempio, l'industria, l'artigianato, ma anche il turismo. Ci si può chiedere allora quanto tale situazione derivi da incapacità regionali o quanto, invece, dipenda da incertezze ed insufficienze del quadro normativo nazionale, soprattutto per quanto riguarda il profilo dei confini tra le competenze.

Più in generale e con riferimento ad altri macrosettori, anche nel 2011 risulta confermata la ridotta e a volte scarsissima produzione di leggi in alcune materie – ad esempio, la ricerca scientifica, le comunicazioni, la protezione civile, la previdenza - in ordine alle quali, come già detto nei precedenti Rapporti, si affacciano seri dubbi in ordine alla bontà delle scelte fatte dal Costituente del 2001.

Quanto, infine, ad alcuni aspetti più propriamente qualitativi (riordino, razionalizzazione e semplificazione della normativa), le Regioni – anche se non in modo generalizzato – continuano a manifestare grande impegno e interesse.

Più in particolare, quanto alle leggi di riordino, pur avendone rilevato un leggero aumento rispetto al 2010, si assiste da alcuni anni ad una certa stabilizzazione (e, in alcuni casi, riduzione) del ricorso a

---

finanziarie e di classificarne articoli e commi nelle materie e nei macrosettori di interesse, considerando, appunto che un'ampia parte dell'attività regionale trova fondamento in queste leggi, come ampiamente documentato in altro capitolo del Rapporto.

tale tipologia di leggi. Si tratta – come già sottolineato – di un fenomeno fisiologico legato, prima, al maggior impegno regionale nella produzione di leggi nuove e di riordino (o, comunque, di leggi settoriali di notevole rilevanza) a seguito delle riforme amministrative e costituzionali, poi, come già accennato, all’ampliamento degli interventi manutentivi su tali leggi. Sempre poco significativo è, invece, il ricorso ai testi unici. Anche se nel 2011 non è stato emanato alcun atto classificabile in questa tipologia, la Calabria, sulla scia di altre Regioni (Abruzzo, Liguria, Lombardia, Toscana, Valle d’Aosta, solo per citarne alcune), ha emanato due leggi di delega alla Giunta regionale (LLRR 29 e 32) per la redazione di 2 e 3 testi unici, diretti a riordinare e coordinare l’intera disciplina legislativa in materia di agricoltura, lavori pubblici, attività produttive, lavoro e istruzione, cultura e beni culturali.

Quanto al tema del “disboscamento” normativo, anche la presenza di una sola legge di abrogazione generale – dopo le corpose abrogazioni segnalate nei vari anni – non è altro che la prova di quel “trasferimento” di modelli da una Regione all’altra, tante volte auspicato anche per altri strumenti.

Il riferimento va, ad esempio, alla predisposizione di leggi sulla qualità della normazione. Dopo le iniziative della Toscana nel 2008 (LR 55) e dell’Abruzzo e della Liguria (LR 26 e 13) nel 2010, anche la Puglia con LR 29/2011 interviene a dettare principi, criteri e strumenti per la semplificazione normativa e il perseguimento della qualità della normazione<sup>24</sup>. Tutte le leggi richiamate disciplinano l’analisi tecnico-normativa, l’analisi di impatto della regolamentazione, l’analisi di fattibilità, la consultazione, la verifica di impatto della regolamentazione, le clausole valutative, la semplificazione, la manutenzione, il riordino del sistema normativo e il *drafting*. La legge ligure, inoltre, detta la disciplina generale della semplificazione amministrativa. Solo la legge della Regione Toscana disciplina l’istituto della motivazione degli atti normativi (leggi e

---

<sup>24</sup> Nel dettaglio, v. C. Sperandii, Capitolo 3, in questo Volume.

regolamenti) che, proprio per questo, si conferma la più innovativa tra le leggi in materia di qualità della normazione<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Si parla di motivazione delle leggi (e dei regolamenti) nell'art. 9 della LR 55/2008. La norma in esame è entrata in vigore il 1° gennaio 2009 e a partire dalla legge n. 4 e dal regolamento n. 5 di tale anno, tutte gli atti normativi della Regione Toscana contengono, nel preambolo, la motivazione (composta dai “visto” e dai “considerato”).

## TABELLE

Tabella 1 - Numero e dimensione delle leggi regionali - 2011

Regioni e Province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. caratteri
Abruzzo	44	558	1.465	587.422
Basilicata	27	246	525	n.d.
Calabria	51	368	819	416.758
Campania	23	108	501	262.226
Emilia R.	24	332	770	348.766
Lazio	20	145	564	374.520
Liguria	39	437	893	n.d.
Lombardia	26	178	465	342.496
Marche	30	432	953	429.684
Molise	29	245	607	n.d.
Piemonte	27	243	540	501.477
Puglia	39	295	724	333.219
Toscana	53	941	2.144	1.071.668
Umbria	20	402	1.034	459.816
Veneto	30	386	447	204.807
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>482</b>	<b>5.316</b>	<b>12.451</b>	<b>2.570.987</b>
Friuli V. Giulia	19	386	2.829	1.216.551
P.a. Bolzano	16	171	506	n.d.
P.a. Trento	19	404	1.256	721.480
Sardegna	27	237	728	449.566
Sicilia	26	244	654	n.d.
Trentino A.A.	9	58	123	111.135
Valle d'Aosta	36	482	1.005	421.379
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>152</b>	<b>1.982</b>	<b>7.101</b>	<b>10.402.578</b>
<b>TOTALE</b>	<b>634</b>	<b>7.298</b>	<b>19.552</b>	<b>12.973.565</b>
<b>n. medio di leggi per Regione</b>	<b>28,8</b>			

**Tabella 2 - Iniziativa legislativa delle leggi promulgate - 2011**

Regioni e Province autonome	di Giunta	di Consiglio	mista (G./C.)	di Enti Locali	Popolare	Totale leggi
Abruzzo	21	21	2	0	0	44
Basilicata	19	8	0	0	0	27
Calabria	21	27	3	0	0	51
Campania	10	13	0	0	0	23
Emilia R.	16	4	4	0	0	24
Lazio	14	5	1	0	0	20
Liguria	32	7	0	0	0	39
Lombardia	15	11	0	0	0	26
Marche	15	10	5	0	0	30
Molise	10	16	2	1	0	29
Piemonte	17	10	0	0	0	27
Puglia	29	10	0	0	0	39
Toscana	37	16	0	0	0	53
Umbria	13	6	1	0	0	20
Veneto	11	18	1	0	0	30
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>280</b>	<b>182</b>	<b>19</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>482</b>
Friuli V. Giulia	12	6	1	0	0	19
P.a. Bolzano	12	4	0	0	0	16
P.a. Trento	7	10	2	0	0	19
Sardegna	15	11	1	0	0	27
Sicilia	5	20	1	0	0	26
Trentino A.A.	6	3	0	0	0	9
Valle d'Aosta	31	5	0	0	0	36
<b>Totale Regioni speciali e P.a.</b>	<b>88</b>	<b>59</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>152</b>
<b>TOTALE</b>	<b>368</b>	<b>241</b>	<b>24</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>634</b>

Tabella 2a - Iniziativa legislativa delle leggi promulgate - 2011

Regioni e Province autonome	di Giunta	di Consiglio	mista (G./C.)	di Enti Locali	Popolare
Abruzzo	47,7%	47,7%	4,5%	0,0%	0,0%
Basilicata	70,4%	29,6%	0,0%	0,0%	0,0%
Calabria	41,2%	52,9%	5,9%	0,0%	0,0%
Campania	43,5%	56,5%	0,0%	0,0%	0,0%
Emilia R.	66,7%	16,7%	16,7%	0,0%	0,0%
Lazio	70,0%	25,0%	5,0%	0,0%	0,0%
Liguria	82,1%	17,9%	0,0%	0,0%	0,0%
Lombardia	57,7%	42,3%	0,0%	0,0%	0,0%
Marche	50,0%	33,0%	16,7%	0,0%	0,0%
Molise	34,5%	55,2%	6,9%	3,4%	0,0%
Piemonte	63,0%	37,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Puglia	74,4%	25,6%	0,0%	0,0%	0,0%
Toscana	69,8%	30,2%	0,0%	0,0%	0,0%
Umbria	65,0%	30,0%	5,0%	0,0%	0,0%
Veneto	36,7%	60,0%	3,3%	0,0%	0,0%
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>58,1%</b>	<b>37,8%</b>	<b>3,9%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,0%</b>
Friuli V. Giulia	63,2%	31,6%	5,3%	0,0%	0,0%
P.a. Bolzano	75,0%	25,0%	0,0%	0,0%	0,0%
P.a. Trento	36,8%	52,6%	10,5%	0,0%	0,0%
Sardegna	55,6%	40,7%	3,7%	0,0%	0,0%
Sicilia	19,2%	76,9%	3,8%	0,0%	0,0%
Trentino A.A.	66,7%	33,3%	0,0%	0,0%	0,0%
Valle d'Aosta	86,1%	13,9%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Totale Regioni speciali e P.a.</b>	<b>57,9%</b>	<b>38,8%</b>	<b>3,3%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>
<b>TOTALE</b>	<b>58,0%</b>	<b>38,0%</b>	<b>3,8%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,0%</b>

Tabella 3 - Durata dell'*iter* di approvazione delle leggi - 2011

Regioni e Province autonome	numero giorni					Totale leggi
	1 - 30	31 - 90	91 - 180	181 - 360	360 -	
Abruzzo	15	7	12	5	5	44
Basilicata	6	11	6	2	2	27
Calabria	31	11	4	3	2	51
Campania	7	4	1	10	1	23
Emilia R.	10	12	1	1	0	24
Lazio	9	4	5	2	0	20
Liguria	13	19	5	2	0	39
Lombardia	12	5	9	0	0	26
Marche	12	7	6	4	1	30
Molise	11	8	6	1	3	29
Piemonte	12	4	4	6	1	27
Puglia	25	10	4	0	0	39
Toscana	38	9	6	0	0	53
Umbria	11	7	2	0	0	20
Veneto	2	11	9	7	1	30
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>214</b>	<b>129</b>	<b>80</b>	<b>43</b>	<b>16</b>	<b>482</b>
Friuli V. Giulia	7	3	3	5	1	19
P.a. Bolzano	5	6	3	1	1	16
P.a. Trento	0	8	7	4	0	19
Sardegna	10	7	2	5	3	27
Sicilia	14	3	4	2	3	26
Trentino A.A.	1	6	1	1	0	9
Valle d'Aosta	16	19	1	0	0	36
<b>Totale Regioni speciali e P.a.</b>	<b>53</b>	<b>52</b>	<b>21</b>	<b>18</b>	<b>8</b>	<b>152</b>
<b>TOTALE</b>	<b>267</b>	<b>181</b>	<b>101</b>	<b>61</b>	<b>24</b>	<b>634</b>



**Tabella 3a**  
**Durata dell'*iter* di approvazione delle leggi - 2011**

Regioni e Province autonome	numero giorni				
	1 - 30	31 - 90	91 - 180	181 - 360	360 -
<b>Abruzzo</b>	34,1%	15,9%	27,3%	11,4%	11,4%
<b>Basilicata</b>	22,2%	40,7%	22,2%	7,4%	7,4%
<b>Calabria</b>	60,8%	21,6%	7,8%	5,9%	3,9%
<b>Campania</b>	30,4%	17,4%	4,3%	43,5%	4,3%
<b>Emilia R.</b>	41,7%	50,0%	4,2%	4,2%	0,0%
<b>Lazio</b>	45,0%	20,0%	25,0%	10,0%	0,0%
<b>Liguria</b>	33,3%	48,7%	12,8%	5,1%	0,0%
<b>Lombardia</b>	46,2%	19,2%	34,6%	0,0%	0,0%
<b>Marche</b>	40,0%	23,3%	20,0%	13,3%	3,3%
<b>Molise</b>	37,9%	27,6%	20,7%	3,4%	10,3%
<b>Piemonte</b>	44,4%	14,8%	14,8%	22,2%	3,7%
<b>Puglia</b>	64,1%	25,6%	10,3%	0,0%	0,0%
<b>Toscana</b>	71,7%	17,0%	11,3%	0,0%	0,0%
<b>Umbria</b>	55,0%	35,0%	10,0%	0,0%	0,0%
<b>Veneto</b>	6,7%	36,7%	30,0%	23,3%	3,3%
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>44,4%</b>	<b>26,8%</b>	<b>16,6%</b>	<b>8,9%</b>	<b>3,3%</b>
<b>Friuli V. Giulia</b>	36,8%	15,8%	15,8%	26,3%	5,3%
<b>P.a. Bolzano</b>	31,3%	37,5%	18,8%	6,3%	6,3%
<b>P.a. Trento</b>	0,0%	42,1%	36,8%	21,1%	0,0%
<b>Sardegna</b>	37,0%	25,9%	7,4%	18,5%	11,1%
<b>Sicilia</b>	53,8%	11,5%	15,4%	7,7%	11,5%
<b>Trentino A.A.</b>	11,1%	66,7%	11,1%	11,1%	0,0%
<b>Valle d'Aosta</b>	44,4%	52,8%	2,8%	0,0%	0,0%
<b>Totale Regioni speciali e P.a.</b>	<b>34,9%</b>	<b>34,2%</b>	<b>13,8%</b>	<b>11,8%</b>	<b>5,3%</b>
<b>TOTALE</b>	<b>42,1%</b>	<b>28,5%</b>	<b>15,9%</b>	<b>9,6%</b>	<b>3,8%</b>

**Tabella 4 - Tipologia normativa – 2011**

Regioni e Province autonome	istituzionali	settoriali	intersettoriali	provvedimento	manutenzione*	bilancio	semplificazione normativa	totale
Abruzzo	4	16	1	1	20	2	0	44
Basilicata	1	6	0	1	8	11	0	27
Calabria	5	14	0	3	23	5	1	51
Campania	1	4	1	1	11	5	0	23
Emilia R.	1	8	0	3	7	5	0	24
Lazio	1	8	0	0	6	5	0	20
Liguria	4	7	2	1	20	5	0	39
Lombardia	2	5	0	5	10	4	0	26
Marche	2	6	0	2	16	4	0	30
Molise	3	9	0	0	14	3	0	29
Piemonte	0	7	1	2	15	2	0	27
Puglia	9	8	0	3	15	4	0	39
Toscana	4	9	2	1	28	9	0	53
Umbria	2	7	2	0	4	5	0	20
Veneto	2	9	0	3	12	4	0	30
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>41</b>	<b>123</b>	<b>9</b>	<b>26</b>	<b>209</b>	<b>73</b>	<b>1</b>	<b>482</b>
Friuli V. Giulia	2	9	1	0	3	4	0	19

Regioni e Province autonome	istituzionali	settoriali	intersettoriali	provvedimento	manutenzione*	bilancio	semplificazione normativa	totale
P.a. Bolzano	1	4	6	0	3	2	0	16
P.a. Trento	2	7	0	0	7	3	0	19
Sardegna	0	3	2	6	11	5	0	27
Sicilia	1	13	2	2	4	4	0	26
Trentino A.A.	1	0	1	0	5	2	0	9
Valle d'Aosta	1	8	1	0	21	5	0	36
<b>Totale Regioni speciali e P.a.</b>	<b>8</b>	<b>44</b>	<b>13</b>	<b>8</b>	<b>54</b>	<b>25</b>	<b>0</b>	<b>152</b>
<b>TOTALE</b>	<b>49</b>	<b>167</b>	<b>22</b>	<b>34</b>	<b>263</b>	<b>98</b>	<b>1</b>	<b>634</b>

**Tabella 4a - Tipologia normativa – 2011**

Regioni e Province autonome	istituzionali	settoriali	intersettoriali	provvedimento	manutenzione*	bilancio	semplificazione normativa
<b>Abruzzo</b>	9,1%	36,4%	2,3%	2,3%	45,5%	4,5%	0,0%
<b>Basilicata</b>	3,7%	22,2%	0,0%	3,7%	29,6%	40,7%	0,0%
<b>Calabria</b>	9,8%	27,5%	0,0%	5,9%	45,1%	9,8%	2,0%
<b>Campania</b>	4,3%	17,4%	4,3%	4,3%	47,8%	21,7%	0,0%
<b>Emilia R.</b>	4,2%	33,3%	0,0%	12,5%	29,2%	20,8%	0,0%
<b>Lazio</b>	5,0%	40,0%	0,0%	0,0%	30,0%	25,0%	0,0%
<b>Liguria</b>	10,3%	17,9%	5,1%	2,6%	51,3%	12,8%	0,0%
<b>Lombardia</b>	7,7%	19,2%	0,0%	19,2%	38,5%	15,4%	0,0%
<b>Marche</b>	6,7%	20,0%	0,0%	6,7%	53,3%	13,3%	0,0%
<b>Molise</b>	10,3%	31,0%	0,0%	0,0%	48,3%	10,3%	0,0%
<b>Piemonte</b>	0,0%	25,9%	3,7%	7,4%	55,6%	7,4%	0,0%
<b>Puglia</b>	23,1%	20,5%	0,0%	7,7%	38,5%	10,3%	0,0%
<b>Toscana</b>	7,5%	17,0%	3,8%	1,9%	52,8%	17,0%	0,0%
<b>Umbria</b>	10,0%	35,0%	10,0%	0,0%	20,0%	25,0%	0,0%
<b>Veneto</b>	6,7%	30,0%	0,0%	10,0%	40,0%	13,3%	0,0%
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>8,5%</b>	<b>25,5%</b>	<b>1,9%</b>	<b>5,4%</b>	<b>43,4%</b>	<b>15,1%</b>	<b>0,2%</b>
<b>Friuli V. Giulia</b>	10,5%	47,4%	5,3%	0,0%	15,8%	21,1%	0,0%

Regioni e Province autonome	istituzionali	settoriali	intersettoriali	provvedimento	manutenzione*	bilancio	semplificazione normativa
P.a. Bolzano	6,3%	25,0%	37,5%	0,0%	18,8%	12,5%	0,0%
P.a. Trento	10,5%	36,8%	0,0%	0,0%	36,8%	15,8%	0,0%
Sardegna	0,0%	11,1%	7,4%	22,2%	40,7%	18,5%	0,0%
Sicilia	3,8%	50,0%	7,7%	7,7%	15,4%	15,4%	0,0%
Trentino A.A.	11,1%	0,0%	11,1%	0,0%	55,6%	22,2%	0,0%
Valle d'Aosta	2,8%	22,2%	2,8%	0,0%	58,3%	13,9%	0,0%
<b>Totale Regioni speciali e P.a.</b>	<b>5,3%</b>	<b>28,9%</b>	<b>8,6%</b>	<b>5,3%</b>	<b>35,5%</b>	<b>16,4%</b>	<b>0,0%</b>
<b>TOTALE</b>	<b>7,7%</b>	<b>26,3%</b>	<b>3,5%</b>	<b>5,4%</b>	<b>41,5%</b>	<b>15,5%</b>	<b>0,2%</b>

Tabella 5 – Produzione legislativa e leggi di riordino - 2011

Regioni e Province autonome	Totale leggi A	Leggi di riordino B	B/A %
Abruzzo	44	6	13,6
Basilicata	27	1	3,7
Calabria	51	7	13,7
Campania	23	1	1,0
Emilia-Romagna	24	3	12,5
Lazio	20	0	0,0
Liguria	39	12	30,8
Lombardia	26	0	0,0
Marche	30	12	40,0
Molise	29	0	0,0
Piemonte	27	1	3,7
Puglia	39	0	0,0
Toscana	53	0	0,0
Umbria	20	2	10,0
Veneto	30	0	0,0
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>482</b>	<b>45</b>	<b>9,3</b>
Friuli-Venezia Giulia	19	2	10,5
P.a. Bolzano	16	5	31,3
P.a. Trento	19	6	31,6
Sardegna	27	1	3,7
Sicilia	26	3	11,5
Trentino-Alto Adige	9	4	44,4
Valle d'Aosta	36	1	2,8
<b>Totale Regioni spec. e p.a.</b>	<b>152</b>	<b>22</b>	<b>14,5</b>
<b>TOTALE</b>	<b>634</b>	<b>67</b>	<b>10,6</b>

Tabella 6 – Le leggi regionali per tecnica redazionale - 2011

Regioni e Province autonome	Totale leggi	Testo nuovo	Novella	Tecnica mista	C/A %
	A	B	C	D	
Abruzzo	44	20	21	3	47,7
Basilicata	27	19	8	0	29,6
Calabria	51	25	23	3	45,1
Campania	23	12	11	0	47,8
Emilia-Romagna	24	17	7	0	29,2
Lazio	20	8	5	7	25,0
Liguria	39	16	19	4	48,7
Lombardia	26	13	10	3	38,5
Marche	30	10	16	4	53,3
Molise	29	15	14	0	48,3
Piemonte	27	9	15	3	55,6
Puglia	39	28	11	0	28,2
Toscana	53	14	28	11	52,8
Umbria	20	10	3	7	15,0
Veneto	30	17	12	1	40,0
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>482</b>	<b>233</b>	<b>203</b>	<b>46</b>	<b>42,1</b>
Friuli-Venezia Giulia	19	13	4	2	21,1
P.a. Bolzano	16	5	5	6	31,3
P.a. Trento	19	11	7	1	36,8
Sardegna	27	15	11	1	40,7
Sicilia	26	15	7	4	26,9
Trentino-Alto Adige	9	2	5	2	55,6
Valle d'Aosta	36	15	18	3	50,0
<b>Totale Regioni spec. e p.a.</b>	<b>152</b>	<b>76</b>	<b>57</b>	<b>19</b>	<b>37,5</b>
<b>TOTALE</b>	<b>634</b>	<b>309</b>	<b>260</b>	<b>65</b>	<b>41,0</b>

**Tabella 7 – Classificazione delle leggi secondo i macrosettori e il profilo delle materie - Regioni ordinarie, speciali e Province autonome 2011**

Macrosettore		Materia	N.Reg.
	1	Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	28
	2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	0
Ordinamento istituzionale	3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	8
	4	Personale e amministrazione	32
	5	Enti locali, decentramento	25
	6	Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	53
	7	Multimateria	4
		<b>Totale</b>	<b>150</b>
	1	Artigianato	2
	2	Professioni (incluse le nuove figure professionali: es. naturopata, ecc.)	7
	3	Industria	1
	4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	4
	5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	6
Sviluppo econ. e attività	6	Miniere e risorse geotermiche	5
	7	Commercio, fiere e mercati	15
produttive	8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	14
	9	Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	20
	10	Caccia, pesca e itticoltura	14
	11	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale,	2



Macrosettore		Materia	N.Reg.
		enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	
	12	Altro (es. cooperazione, programmazione negoziata, programmazione economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale, ecc.)	9
	13	Multimateria	4
		<b>Totale</b>	<b>103</b>
	1	Territorio e urbanistica (edilizia, demanio)	25
	2	Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	27
Territorio	3	Risorse idriche e difesa del suolo	9
Ambiente e	4	Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc))	10
Infrastrutture	5	Viabilità	0
	6	Trasporti	7
	7	Protezione civile	5
	8	Altro (es.usi civici)	2
	9	Multimateria	8
		<b>Totale</b>	<b>93</b>

Macrosettore		Materia	N.Reg.
	1	Tutela della salute	38
	2	Alimentazione	1
	3	Servizi sociali	21
	4	Istruzione scolastica e universitaria	7
	5	Formazione professionale	7
Servizi alla	6	Lavoro	7
persona e alla	7	Previdenza complementare e integrativa	2
comunità	8	Beni e attività culturali	17
	9	Ricerca scientifica e tecnologica	0
	10	Ordinamento della comunicazione	8
	11	Spettacolo	1
	12	Sport	4
	13	Altro (es.sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	21
	14	Multimateria	1
		<b>Totale</b>	<b>135</b>
	1	Bilancio	109
Finanza	2	Contabilità regionale	8
regionale	3	Tributi	8
	4	Multimateria	7
		<b>Totale</b>	<b>132</b>
Multisettores*			21
		<b>TOTALE</b>	<b>634</b>

\* Leggi non ascrivibili agli altri macrosettori come, ad esempio, collegati, leggi di semplificazione, leggi di abrogazione, ecc.

Tabella 8 – Fonte giuridica della potestà normativa - 2011

Regioni ordinarie	n. leggi				%		
	concorrente	residuale	mista	Totale	concorrente	residuale	mista
<b>Abruzzo</b>	30	14	0	<b>44</b>	68,2	31,8	0,0
<b>Basilicata</b>	3	24	0	<b>27</b>	11,1	88,9	0,0
<b>Calabria</b>	24	27	0	<b>51</b>	47,1	52,9	0,0
<b>Campania</b>	11	9	3	<b>23</b>	47,8	39,1	13,0
<b>Emilia R.</b>	13	11	0	<b>24</b>	54,2	45,8	0,0
<b>Lazio</b>	9	11	0	<b>20</b>	45,0	55,0	0,0
<b>Liguria</b>	29	7	3	<b>39</b>	74,4	17,9	7,7
<b>Lombardia</b>	15	9	2	<b>26</b>	57,7	34,6	7,7
<b>Marche</b>	19	11	0	<b>30</b>	63,2	36,7	0,0
<b>Molise</b>	15	12	2	<b>29</b>	51,7	41,4	6,9
<b>Piemonte</b>	22	5	0	<b>27</b>	81,5	18,5	0,0
<b>Puglia</b>	25	14	0	<b>39</b>	64,1	35,9	0,0
<b>Toscana</b>	25	15	13	<b>53</b>	47,2	28,3	24,5
<b>Umbria</b>	9	9	2	<b>20</b>	45,0	45,0	10,0
<b>Veneto</b>	24	5	1	<b>30</b>	80,0	16,7	3,3
<b>TOTALE</b>	<b>273</b>	<b>183</b>	<b>26</b>	<b>482</b>	<b>56,6</b>	<b>38,0</b>	<b>5,4</b>

Tabella 9 – Leggi approvate e abrogate nel 2011

Regioni e Province autonome	Leggi		
	Emanate	Abrogate	Variazione leggi vigenti al 31/12
<b>Abruzzo</b>	44	12	32
<b>Basilicata</b>	27	4	23
<b>Calabria</b>	51	310	-259
<b>Campania</b>	23	3	20
<b>Emilia-Romagna</b>	24	2	22
<b>Lazio</b>	20	2	18
<b>Liguria</b>	39	29	10
<b>Lombardia</b>	26	9	17
<b>Marche</b>	30	7	23
<b>Molise</b>	29	5	24
<b>Piemonte</b>	27	0	27
<b>Puglia</b>	39	6	33
<b>Toscana</b>	53	17	36
<b>Umbria</b>	20	4	16
<b>Veneto</b>	30	5	25
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>482</b>	<b>415</b>	<b>67</b>
<b>F.V.G.</b>	19	7	12
<b>P.A. Bo.</b>	16	1	15
<b>P.A. Tre.</b>	19	7	12
<b>Sardegna</b>	27	1	26
<b>Sicilia</b>	26	1	25
<b>T.A.A.</b>	9	0	9
<b>V.d.A.</b>	36	6	30
<b>Totale Regioni spec. e P.A.</b>	<b>152</b>	<b>23</b>	<b>129</b>
<b>TOTALE</b>	<b>634</b>	<b>438</b>	<b>196</b>

Tabella 9a – Leggi vigenti al 31 dicembre 2011\*

Regioni e Province autonome	Leggi		
	Emanate	Abrogate	Leggi vigenti al 31/12
<b>Abruzzo</b>	3.284	367	2.917
<b>Basilicata</b>	1.682	962	720
<b>Calabria</b>	1.196	588	608
<b>Campania</b>	1.378	115	1.263
<b>Emilia-Romagna</b>	1.628	641	987
<b>Lazio</b>	2.231	503	1.728
<b>Liguria</b>	1.826	937	889
<b>Lombardia</b>	2.140	1.707	433
<b>Marche</b>	1.589	776	813
<b>Molise</b>	1.285	651	634
<b>Piemonte</b>	2.113	1.112	1.001
<b>Puglia</b>	1.499	533	966
<b>Toscana</b>	2.970	2.126	844
<b>Umbria</b>	1.709	746	963
<b>Veneto</b>	2.035	1.236	799
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>28.565</b>	<b>13.000</b>	<b>15.565</b>
<b>F.V.G.</b>	2.281	1.174	1.107
<b>P.A. Bo.</b>	1.364	n.d.	n.d.
<b>P.A. Tre.</b>	1.286	852	434
<b>Sardegna</b>	2.128	n.d.	n.d.
<b>Sicilia</b>	2.996	n.d.	n.d.
<b>T.A.A.</b>	1.094	32	1.062
<b>V.d.A.</b>	2.808	1.809	999
<b>Totale Regioni spec. e P.A.</b>	<b>13.957</b>	<b>3.867</b>	<b>3.602</b>
<b>TOTALE</b>	<b>45.522</b>	<b>16.867</b>	<b>19.167</b>

\* La normativa vigente comprende anche le leggi di bilancio e le leggi e i regolamenti di mera modifica. Nei Rapporti sulla legislazione di alcune Regioni, il dato differisce da quello qui riportato perché tali leggi e regolamenti non vengono considerati.

## 2. L'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE\*

### 2.1. Premessa

Le Regioni ordinarie e le specialità hanno emanato, nel 2011, complessivamente 417 regolamenti.

Vi è, dunque, una diminuzione di 13 unità rispetto ai 430 regolamenti emanati nel 2010. Come sempre, sono la Regione Friuli-Venezia Giulia e le due Province autonome di Bolzano e di Trento ad emanare il maggior numero di atti, ma anche alcune tra le Regioni ordinarie mostrano, ormai da anni e in modo significativo rispetto al passato, maggiore attenzione per la fonte secondaria.

Il quadro che emerge dalle risposte al questionario conferma - sia pure nella lieve riduzione del numero di regolamenti emanati - le tendenze già evidenziate nella rilevazione dell'anno precedente. Dei 417 regolamenti indicati, 410 - pari al 98,3% del totale - risultano emanati dalle Giunte e solo 7 - pari all'1,7% del totale - dai Consigli. Più in particolare, nelle Regioni ordinarie, su 129 regolamenti emanati, 122 sono degli Esecutivi e 7 delle Assemblee legislative, mentre nelle specialità, i 288 regolamenti emanati sono tutti delle Giunte<sup>27</sup>.

Dati e percentuali quasi simili nel 2010, quando su 430 regolamenti emanati, 419 - pari al 97,4% del totale - risultavano emanati dalle Giunte e solo 11 - pari al 2,6% del totale - dai Consigli. Anche in quel caso il dato evidenziava che nelle Regioni ordinarie, su 135 regolamenti emanati, 128 erano degli Esecutivi e 7 delle Assemblee legislative, mentre nelle specialità, su 295 regolamenti emanati, 291 erano delle Giunte e solo 4 dei Consigli<sup>28</sup>.

---

\* Di Aida Giulia Arabia, ricercatrice in Diritto pubblico, ISSIRFA-CNR.

<sup>27</sup> Dei 410 regolamenti di Giunta, 109 sono emanati sentito il parere della Commissione consiliare di settore. Più in particolare, 80 dei 129 nelle Regioni ordinarie e 29 dei 288 nelle specialità.

<sup>28</sup> Cfr. *I regolamenti regionali nel 2010*, in *Rapporto 2011 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Roma, 2011, p. 50 ss.

In conformità alle scelte operate in sede di elaborazione dei nuovi Statuti, in quasi tutte le Regioni ordinarie (Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Puglia, Toscana e Umbria) sono presenti solo regolamenti emanati dall'Esecutivo (in Abruzzo, i regolamenti sono, invece, di Consiglio). Nelle Regioni Basilicata, Molise e Veneto, coerentemente alle previsioni in materia di potestà regolamentare contenute, però, negli Statuti del 1971 (in Veneto il nuovo Statuto è entrato in vigore nel mese di aprile 2012 ed ha mantenuto in capo al Consiglio la potestà regolamentare, “salvo i casi in cui la legge regionale ne demandi l'esercizio alla Giunta regionale”), sono presenti solo regolamenti emanati dall'Assemblea legislativa. Infine, nelle Regioni Marche e Piemonte, anche in questo caso in conformità alle nuove disposizioni statutarie, sono, invece, presenti regolamenti emanati da entrambi gli organi. Nel caso delle Marche perché lo Statuto, pur attribuendo la potestà regolamentare in via generale al Consiglio, ha previsto la possibilità di delega alla Giunta<sup>29</sup>; nel caso del Piemonte perché lo Statuto, pur assegnando la potestà regolamentare in via generale alla Giunta, ha riservato alla legge la possibilità di attribuirla al Consiglio<sup>30</sup>.

Infine, sempre in conformità alle disposizioni statutarie, nelle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige, nonché nelle Province autonome di Bolzano e Trento, i regolamenti emanati sono solo di Giunta.

## 2.2. Alcuni dati

Come messo in luce in precedenza, i regolamenti nel 2011 – v. tabella 1 - risultano essere 417: 129 emanati dalle Regioni ordinarie e 288 emanati dalle Regioni speciali e Province autonome.

---

<sup>29</sup> Sono di Giunta i regolamenti 1, 2, 4, 5, 6 e 7/2011

<sup>30</sup> E' di Consiglio il regolamento 14/2011.

Se si confrontano i dati con quelli del 2010<sup>31</sup>, i regolamenti emanati dalle Giunte e dai Consigli risultano aver subito un decremento di 13 unità così distribuite: 6 in meno nelle Regioni ordinarie e 7 in meno nelle specialità.

Se, invece, si considerano le dimensioni degli atti in articoli – v. tabella 2 – le Regioni speciali superano di 818 unità le Regioni ordinarie: 2.371 articoli di regolamento contro 1.553. Il dato è, dunque, decisamente superiore a quello del 2010<sup>32</sup> quando gli articoli dei regolamenti risultavano 1.763 nelle Regioni speciali e 1.626 nelle Regioni ordinarie pari, dunque, a 137 unità in più.

Alle medesime conclusioni si arriva passando all'analisi dei commi (v. tabella 3): anche in questo caso sono sempre le Regioni speciali a registrare una dimensione maggiore (6.689 contro 4.993 commi delle Regioni ordinarie, pari a 1.696 unità in più). Anche nel 2010<sup>33</sup> il dato risultava superiore (sempre a favore delle specialità) di sole 393 unità: 5.304 commi contro 4.911.

Infine, rispetto alla rilevazione, sia pure non completa, dei caratteri (v. tabella 4), sono invece le Regioni ordinarie a registrare una dimensione maggiore: 2.038.449 caratteri contro 1.863.812.

Il dato conferma quanto già messo in luce nel Rapporto dell'anno precedente (2.111.113 caratteri delle Regioni ordinarie contro i 1.595.603 delle specialità) ma, ora come allora, occorre tener conto che non sono conteggiati i caratteri dei numerosi regolamenti della Provincia autonoma di Bolzano che, sicuramente, avrebbero contribuito ad incrementare notevolmente il dato relativo alle specialità.

Ritornando al 2011 e considerando solo le Regioni ordinarie, è possibile confrontare i dati dell'anno in esame anche con quelli a partire dal 2001. Dopo l'incremento costante degli anni 2001-2002-2003 con rispettivamente 101, 107 e 152 regolamenti e il

---

<sup>31</sup> Cfr. *I regolamenti regionali nel 2010* in *Rapporto 2011*, cit., tabella A, p. 66.

<sup>32</sup> Cfr. *I regolamenti regionali nel 2010*, in *Rapporto 2011*, cit., tabella B, p. 67.

<sup>33</sup> Cfr. *I regolamenti regionali nel 2009*, in *Rapporto 2011*, cit., tabella C, p. 68.



decremento del 2004 con 96 regolamenti<sup>34</sup> si assiste nuovamente – a partire dal 2005<sup>35</sup> – ad una lieve ripresa dell'utilizzo della fonte secondaria con 114 regolamenti che nel 2006 diventano 118, nel 2007 131, nel 2008 133 e nel 2009 166. Tornano a ridursi – probabilmente anche a seguito del rallentamento dell'attività normativa legato al cambio di legislatura – nel 2010 (135 regolamenti) e a contrarsi ulteriormente nel 2011 (129 regolamenti).

Le esperienze maggiormente significative, in parte già messe in luce nei Rapporti degli anni precedenti, risultano essere quelle della Regione Puglia, che ricorre a partire dal 2001 in modo sempre più significativo alla fonte secondaria per arrivare, nel periodo di riferimento, ad emanare 27 regolamenti, nonché delle Regioni Toscana, Piemonte, Lazio e Campania con, rispettivamente, 18, 16, 14 e 12 regolamenti emanati. Nelle altre Regioni ordinarie – se si escludono i casi delle Regioni Umbria e Calabria, con 9 e 8 regolamenti, nonché Lombardia e Marche entrambe con 7 regolamenti emanati – la produzione regolamentare si mantiene ancora bassa. Si passa, infatti, dai 5 regolamenti della Liguria, ai 2 dell'Abruzzo e ad un unico regolamento delle Regioni Basilicata, Emilia-Romagna, Molise e Veneto.

Inoltre, come si ricava sempre dalla tabella 1, rimane sostanzialmente confermato il ricorso massiccio alla fonte secondaria nella Regione Friuli-Venezia Giulia e nelle due Province autonome di Bolzano e di Trento, con rispettivamente 113, 151<sup>36</sup> e 16 regolamenti emanati nel 2011. Se si esclude, poi, il caso del

---

<sup>34</sup> V. Focus *sulla produzione normativa nella VII legislatura regionale*, in *Rapporto sullo stato della legislazione 2004-2005 tra Stato, Regioni e Unione europea*, Roma, 2005, in particolare tabella 4, p. 116 ss.

<sup>35</sup> Cfr. *I regolamenti regionali nel 2006*, in *Rapporto 2007 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Roma, 2007, tabelle A e A1, pp. 72-73.

<sup>36</sup> Per quanto riguarda il dato della Provincia di Bolzano occorre precisare, però, che dei 151 regolamenti emanati: 35 sono regolamenti formali (approvati con decreto del Presidente della Provincia) e 116 sono regolamenti sostanziali (approvati con deliberazione della Giunta provinciale) recanti “criteri e direttive” per l'applicazione di leggi provinciali.

Trentino-Alto Adige con 8 regolamenti, nelle altre specialità la fonte secondaria non risulta essere utilizzata.

### **2.3. Il peso dei regolamenti sul totale della produzione normativa**

Come già evidenziato nella rilevazione dell'anno precedente, il peso dei regolamenti deve essere letto in rapporto all'intera produzione normativa (leggi e regolamenti): rapporto che – solo se calcolato nelle dimensioni complessive (articoli, commi e caratteri) – permette di valutare il reale peso (incremento/decremento) della fonte secondaria.

Come avviene, ad esempio, in alcune Regioni speciali e Province autonome, il ricorso consistente alla fonte secondaria è inversamente proporzionale all'utilizzo della fonte legislativa. Ed è esattamente vero il contrario nelle Regioni ordinarie, sia pure con qualche eccezione, dove la produzione regolamentare risulta di molto inferiore a quella delle leggi.

Nel 2011, nelle specialità, a fronte di 152 leggi, risultano emanati 288 regolamenti. Dato quasi analogo a quello dell'anno precedente quando, a fronte di 157 leggi, risultavano emanati 295 regolamenti. Una situazione opposta si verifica, invece, nelle Regioni ordinarie che emanano, nel 2011, 482 leggi e 129 regolamenti. Nel 2010, le leggi erano 421 e i regolamenti 135.

Come risulta dalla tabella 1 e considerando le Regioni nel loro insieme, la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa (leggi e regolamenti) è pari al 39,7% (era del 42,7% nel 2010). E' pari, invece, al 65,5% nelle specialità (era del 65,3% nel 2010) e al 21,1% nelle Regioni ordinarie con un decremento di 3 punti percentuali rispetto all'anno precedente quando risultava pari al 24,3%.

Considerando, però, l'ampiezza della produzione normativa – v. tabelle 2, 3 e 4 – l'enorme scarto evidenziato tra le percentuali calcolate in base al numero degli atti risulta essere via via meno

significativo a seconda che si calcoli su partizioni sempre più dettagliate degli atti stessi.

Per quanto riguarda la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa (calcolata in articoli), questa è pari al 35,0% (era del 31,6% nel 2010): nelle specialità è del 54,5% (era del 43,3% nel 2010), mentre nelle Regioni ordinarie è del 22,6% (era del 24,5% nel 2010).

Le stesse proporzioni sono confermate (o con lievi incrementi) scendendo al numero dei commi. Rispetto a tale partizione, nel 2011, la percentuale dei regolamenti sulla produzione normativa è pari al 37,4% (era del 34,6% nel 2010): nelle specialità è del 48,5% (era del 43,4% nel 2010) e nelle Regioni ordinarie del 28,6% (era del 28,4% nel 2010).

Infine, per quanto riguarda la produzione normativa calcolata in caratteri – dato, comunque, non disponibile per tutte le Regioni – il peso dei regolamenti è pari al 32,1% (era del 33,6% nel 2010): 39,0% nelle Regioni speciali e Province autonome (era del 38,3% nel 2010) e 27,7% nelle Regioni ordinarie (era del 30,7% nel 2010).

Questo è dovuto al fatto che, al di là del numero delle leggi che in alcune Regioni speciali e Province autonome risulta di molto inferiore rispetto al numero dei regolamenti, quello che conta realmente è l'ampiezza della produzione normativa (articoli, commi e caratteri) che, nel 2011 e per alcune Regioni in particolare, mostra una tendenziale diminuzione man mano che si sceglie una unità di misura più dettagliata. Ad esempio, nella Regione Friuli-Venezia Giulia, le 19 leggi e i 113 regolamenti portano la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa all'85,6%, i 386 articoli di legge e i 1.392 articoli di regolamento la fanno scendere al 78,3%, mentre i 2.829 commi di legge e i 3.336 commi di regolamenti la riducono ulteriormente al 54,1%.

Alle medesime conclusioni si arriva per la Provincia di Trento dove l'incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa nel suo complesso passa dal 45,7% se calcolata in valori assoluti al 35,9% se calcolata in articoli e al 35,6% se calcolata in commi.

Non mancano, però, casi in cui le percentuali aumentano. Nel 2011, nella Regione Puglia, ad esempio, la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa risulta pari al 40,9%, mentre se calcolata sul numero degli articoli aumenta al 48,7% e aumenta ulteriormente al 54,2% se calcolata sul numero dei commi. Così come nella Regione Piemonte che passa dal 37,2% (in valori assoluti) al 39,9% e al 46,2% se calcolata sul totale degli articoli e dei commi.

## **2.4. I regolamenti per macrosettori e per materie**

I dati relativi alla classificazione dei regolamenti secondo i macrosettori e il profilo delle materie mettono in luce (v. tabella 5) che, su 417 regolamenti emanati, i gruppi più numerosi sono quelli relativi al macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” (136 regolamenti), seguiti da quelli relativi ai “servizi alla persona e alla comunità” (133 regolamenti), dagli 81 inerenti al “territorio, ambiente e infrastrutture”, dai 56 regolamenti del macrosettore “ordinamento istituzionale” e dagli 8 regolamenti inquadrati nel macrosettore della “finanza regionale”. Vi sono, poi, 3 regolamenti classificati come multisettoriali.

L'ordine delle priorità è leggermente diverso guardando alle sole Regioni ordinarie: su 129 regolamenti emanati, 52 riguardano lo sviluppo economico, 30 il territorio, 24 i servizi, 19 l'ordinamento istituzionale e 3 la finanza. Nelle specialità è, invece, in testa il macrosettore dei servizi con 109 regolamenti, seguito dallo sviluppo economico e dal territorio con, rispettivamente, 84 e 51 regolamenti. Altri 37 e 7 regolamenti sono classificati, rispettivamente, nell'ordinamento istituzionale e nella finanza regionale. Situazione simile nel 2010 quando su 135 regolamenti emanati dalle Regioni ordinarie 43 riguardavano lo sviluppo economico, 31 i servizi, 28 il territorio, 26 l'ordinamento istituzionale e 4 la finanza. Il multisettore comprendeva 3 regolamenti. Nelle specialità era sempre in testa il macrosettore dei servizi con 107 regolamenti, seguito dallo sviluppo economico, dal

territorio, dall'ordinamento istituzionale e dalla finanza con, rispettivamente, 76, 68, 38 e 6 regolamenti.

Confrontando i dati non frazionati con quelli del 2010<sup>37</sup>, ciò che emerge è l'incremento di 17 unità dei regolamenti nel settore dello sviluppo economico (che da 119 arrivano a 136) e la contrazione – in alcuni casi lieve – dei regolamenti relativi agli altri macrosettori. In particolare, diminuiscono di 15 unità i regolamenti inerenti al macrosettore territorio e ambiente (erano 96 nel 2010), di 8 unità quelli afferenti al macrosettore dell'ordinamento istituzionale (erano 64 nel 2010), di 5 unità quelli classificati nel macrosettore relativo ai servizi (erano 138 nel 2010) e di 2 unità quelli relativi alla finanza regionale (erano 10 nel 2010). Resta, invariato il dato dei regolamenti multisettoriali.

Quello che emerge dai dati 2011 è, dunque, l'aumento del numero di regolamenti nel campo dello sviluppo economico e la conferma della rilevanza del numero di atti in quello dei servizi che si contraggono – come sottolineato in precedenza – di sole 5 unità. La tendenza all'aumento di quelli relativi al territorio – messa in luce nella rilevazione relativa al 2009 – non sembra confermata in quella in esame, anzi si accerta anche per questo settore una ulteriore riduzione a conferma di quanto già messo in luce nel Rapporto dell'anno precedente.

Per quanto riguarda, invece, gli ambiti materiali, in continuità con quanto indicato nei Rapporti dei vari anni, le Regioni seguitano a privilegiare, all'interno dei macrosettori, in modo significativo determinate materie. Si tratta, però, di materie “tradizionalmente” regionali, mentre ancora poco significativi risultano gli interventi in quei campi di attività attribuiti alle Regioni con la revisione del Titolo V della Costituzione.

Sotto quest'ultimo profilo (v. sempre tabella 5), infatti, nel macrosettore “ordinamento istituzionale” la produzione regolamentare interessa soprattutto la materia “personale e amministrazione” con 37 regolamenti. Il dato è degno di nota

---

<sup>37</sup> Cfr. *I regolamenti regionali nel 2010*, in *Rapporto 2011*, cit., in particolare tabella E, pp. 70-71.

soprattutto se raffrontato con quello delle leggi (32). Nei Rapporti degli anni precedenti si registrava la presenza di un numero elevato di regolamenti (alcuni anni quasi il doppio delle leggi) e se ne individuava la causa nell'ampio processo di delegificazione di interi ambiti di normativa riguardante il personale che avrebbe determinato l'abbandono della fonte primaria a favore di quella secondaria. A queste considerazioni è opportuno, però, aggiungere che il minor numero di leggi (rispetto ai regolamenti) classificate nella materia, è legato anche al fatto che, in questo caso, numerose disposizioni riguardante il personale sono contenute nelle leggi finanziarie (ad esempio, oltre il 70% di quelle del 2011 prevedono norme nella materia indicata) sfuggendo, quindi, alle classificazioni per materia. Inoltre, nelle altri campi del macrosettore il dato oscilla tra 1 e 10 regolamenti.

Nel macrosettore "sviluppo economico e attività produttive" emerge, con evidenza, che la maggior parte degli atti emanati dalle Regioni riguarda la materia che sinteticamente può definirsi dello sviluppo rurale. Le materie "agricoltura e foreste" e "caccia, pesca e itticoltura" totalizzano, infatti, 41 regolamenti. Altri 20 atti sono classificati nella materia "turismo", 17 nella materia "sostegno all'innovazione per i settori produttivi", 15 nella materia "commercio". Altri 16 regolamenti sono classificati come multimateriali e 11 alla voce "altro" che raggruppa la programmazione negoziata, la programmazione economica, il supporto e l'assistenza allo sviluppo locale. Poco rilevante risulta, invece, il dato delle altre materie (da 1 a 8 regolamenti emanati).

Con attenzione al macrosettore "territorio, ambiente e infrastrutture", spiccano le materie "territorio e urbanistica" e "protezione della natura e dell'ambiente" con, rispettivamente, 31 e 25 regolamenti. Altri 15 atti riguardano, poi, le "risorse idriche". Sono poco significativi i dati delle altre materie.

Con particolare riguardo al macrosettore "servizi alla persona e alla comunità", la produzione regolamentare interessa soprattutto la materia dei "servizi sociali" con 28 regolamenti, seguita dalla materia "tutela della salute" con 22. La materia "beni e attività culturali"

registra 18 regolamenti, mentre le materie “istruzione scolastica” e “lavoro” si attestano entrambe su 17 atti. Altri 8 regolamenti sono classificati nella voce ”altro” che raggruppa la polizia locale, la tutela degli utenti, il contrasto all’usura. Poco rilevante il dato sulle altre materie.

Infine, poco significativa appare la distribuzione dei regolamenti tra le materie del macrosettore “finanza regionale” (5 nei tributi e 3 nella contabilità regionale).

Se si confrontano i dati relativi all’anno in esame con quelli del Rapporto precedente, le tendenze qui evidenziate risultano sostanzialmente confermate.

Anche nel 2010, infatti, nel macrosettore “ordinamento istituzionale” il numero maggiore di regolamenti – 35 – interessava la materia “personale e amministrazione”. Nel macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” erano sempre i regolamenti inerenti allo sviluppo rurale (“agricoltura” e “caccia e pesca”, considerate nel complesso) a totalizzare 52 regolamenti, seguite dal “turismo” con 18 regolamenti. Nel macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture” i più numerosi erano i regolamenti riguardanti il “territorio e l’urbanistica” e la “protezione della natura e dell’ambiente” (rispettivamente, 33 e 27 regolamenti). Infine, anche nel macrosettore “servizi alla persona e alla comunità” la presenza di un numero significativo di regolamenti – 31 – si rinveniva nel campo dei “servizi sociali”, a cui seguivano 30 regolamenti classificati nella materia “tutela della salute”.

## **2.5. Le tipologie e i contenuti**

All’analisi quantitativa sviluppata in precedenza segue, ora, un breve esame delle tipologie e dei contenuti dei regolamenti emanati nell’anno di riferimento.

Innanzitutto, il dato quantitativo relativo al totale degli atti non deve essere letto in termini assoluti: concorrono, infatti, in modo rilevante all’incremento complessivo del dato il numero dei regolamenti emanati dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e dalle due

Province autonome di Bolzano e di Trento che, in base ai loro Statuti speciali, hanno da sempre riservato agli Esecutivi la competenza ad adottare regolamenti di esecuzione e di attuazione, soprattutto di leggi regionali e provinciali.

In alcuni casi si tratta di regolamenti di manutenzione – vale a dire di regolamenti di modifica e/o di integrazione di precedenti atti – emanati nel corso dello stesso anno<sup>38</sup> o in un arco di tempo relativamente recente<sup>39</sup>. La manutenzione degli atti normativi (leggi e regolamenti) non è di per sé un elemento negativo anche se, quando è ravvicinata nel tempo, induce a riflettere sull'ipotesi che non sia stata prestata la dovuta attenzione all'analisi di "fattibilità" dell'atto in sede di predisposizione.

Vi è, poi, una serie di regolamenti che può, invece, essere considerata di "giusto" adeguamento alle trasformazioni ed al sopravvenire di eventi nuovi perché questi intervengono a modificare atti emanati già da alcuni anni<sup>40</sup>.

Nel 2011 – v. tabella 6 – i regolamenti di manutenzione sono 150 su 417, pari cioè al 36,0% del totale: 37,2% nelle Regioni ordinarie (48 su 129) e 35,4% nelle specialità (102 su 288). Si registra, dunque, una lieve flessione rispetto al 2010 quando i regolamenti di manutenzione erano 160 su 430, pari cioè al 37,2% del totale: 48,1%

---

<sup>38</sup> Cfr., ad esempio, il regolamento Friuli-Venezia Giulia 222/2011, recante modifiche al regolamento 182 dello stesso anno, in materia di iniziative di lavoro di pubblica utilità.

<sup>39</sup> Cfr., ad esempio, il regolamento Campania 2/2011, recante integrazioni al regolamento 4/2010 per l'espletamento delle attività di autorizzazione e di deposito dei progetti ai fini della prevenzione dal rischio sismico; il regolamento Piemonte 5/2011, recante ulteriori modifiche al regolamento forestale 4/2010; il regolamento Puglia 1/2011, recante modifiche al regolamento 12/2010, in materia di autorizzazione e finanziamento dei centri di assistenza tecnica.

<sup>40</sup> Cfr., ad esempio, il regolamento Lombardia 4/2011, recante modifiche al regolamento 1/2004, relativo ai criteri generali per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica; il regolamento Piemonte 4/2011, recante modifiche al regolamento 6/2001, dettato per la fruizione delle agevolazioni finalizzate alla rilocalizzazione di attività produttive collocate in aree a rischio di esondazione; il regolamento Toscana 70/2011, di modifica del regolamento 18/2001, dettato in attuazione del T.U. delle leggi regionali in materia di turismo.



nelle Regioni ordinarie (65 su 135) e 32,2% nelle specialità (95 su 295)<sup>41</sup>. La flessione maggiore è evidente, comunque, soprattutto nelle Regioni ordinarie.

Gli interventi di manutenzione sono maggiormente diffusi nelle Regioni che utilizzano la fonte secondaria in modo rilevante e costante nel tempo. Ad esempio, nella Regione Friuli-Venezia Giulia su 113 regolamenti emanati 43, pari al 38,1% del totale, sono di manutenzione. Così come nella Provincia autonoma di Trento su 16 regolamenti emanati 6, pari al 37,5% del totale, sono di manutenzione e nella Provincia autonoma di Bolzano, su 151 regolamenti emanati, 48, pari al 31,8% del totale, sono di modifica di precedenti atti. Le medesime conclusioni valgono per alcune Regioni ordinarie. Il Lazio, ad esempio, su 14 regolamenti ne emana 10 di manutenzione, pari al 71,4% del totale, mentre la Toscana su 18 regolamenti ne emana 10 di mera modifica, pari al 55,6% del totale, e così il Piemonte che, su 16 regolamenti ne conta 7 di manutenzione, pari al 43,8% del totale.

Accanto a questi regolamenti, di dimensioni ridotte in termini di articoli, commi e caratteri, non mancano però regolamenti attuativi di testi unici e di leggi di riordino settoriale – di materie o submaterie – che si caratterizzano per essere articolati in modo più ampio. In alcuni casi, tra l'altro, le leggi di riordino prevedono, per una serie di aspetti, numerose attuazioni regolamentari.

Quanto ai regolamenti attuativi di testi unici, la Regione Toscana ha emanato un “maxi” regolamento di attuazione del testo unico in materia di beni, istituti e attività culturali<sup>42</sup> composto di 20 articoli e ben 89 commi (sul quale, per altro, il regolamento 43/2012 ha aggiunto altre 8 disposizioni articolate in 28 commi) e 4 regolamenti di manutenzione, rispettivamente, di attuazione del testo unico in materia di turismo<sup>43</sup>, di educazione, istruzione, orientamento

---

<sup>41</sup> Cfr. *I regolamenti regionali nel 2010*, in *Rapporto 2011*, cit., tabella F, p. 72.

<sup>42</sup> Si tratta del regolamento 22/2011 dettato in attuazione della LR 21/2010.

<sup>43</sup> Si tratta dei regolamenti 3 e 70/2011, entrambi di modifica del regolamento 18/2001, dettato in attuazione della LR 42/2000.

professionale e lavoro<sup>44</sup> e di organizzazione e ordinamento del personale<sup>45</sup>. La Regione Marche ha emanato 4 regolamenti attuativi del testo unico in materia di commercio<sup>46</sup>. Infine, le Regioni Liguria e Lombardia hanno emanato, rispettivamente, 2 e 3 regolamenti, la prima in attuazione del testo unico in materia di strutture turistico-ricettive e balneari<sup>47</sup>, la seconda, in attuazione dei testi unici delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale<sup>48</sup> e di turismo<sup>49</sup>.

Inoltre, per citare solo qualche esempio di regolamenti dettati in attuazione di leggi di riordino, nel 2011, la Regione Toscana ha emanato un altro regolamento<sup>50</sup> in attuazione della LR 1/2005 che ha dettato norme per il governo del territorio e la Regione Friuli-Venezia Giulia un regolamento attuativo della legge di disciplina organica in materia di promozione e vigilanza del comparto cooperativo<sup>51</sup>.

In molti casi, poi, i regolamenti sono attuativi di disposizioni di leggi settoriali che – pur non qualificandosi come vere e proprie leggi di riordino – rivestono, comunque, notevole rilevanza. Rientrano, ad esempio, in quest'ultimo caso, il regolamento

---

<sup>44</sup> Si tratta del regolamento 2/2011, di modifica del regolamento 47/2003, dettato in attuazione della LR 32/2002.

<sup>45</sup> Si tratta del regolamento 6/2011, di modifica del regolamento 33/2010, emanato in attuazione della LR 1/2009.

<sup>46</sup> Si tratta dei regolamenti 1, 2, 4 e 5/2011, emanati in attuazione della LR 27/2009.

<sup>47</sup> Si tratta del regolamento 1/2011 che ha dettato disposizioni di attuazione della disciplina delle strutture ricettive all'aria aperta e del regolamento di manutenzione 4/2011 (di modifica appunto del regolamento 2/2009), in materia di disciplina delle strutture ricettive alberghiere, ai sensi della LR 2/2008.

<sup>48</sup> Si tratta dei regolamenti di manutenzione 1 e 7/2011, emanati in attuazione della LR 31/2008.

<sup>49</sup> Si tratta del regolamento 2/2011, di definizione degli standard obbligatori minimi e dei requisiti funzionali delle case per ferie e degli ostelli per la gioventù, emanato in attuazione della LR 15/2007.

<sup>50</sup> Si tratta del regolamento 53/2011 che si aggiunge a quelli già emanati, nel corso degli anni, sempre in attuazione della legge richiamata nel testo (v. regolamenti 39, 48, e 51/2006; 2, 3, 4, 5, 6 e 23/2007; 36 e 41/2009).

<sup>51</sup> Si tratta del regolamento 152/2011 che si aggiunge ai 4 regolamenti (255, 256, 257 e 258/2010) emanati in attuazione della LR 27/2007.

Lombardia 5/2011, emanato in attuazione della legge in materia di valutazione di impatto ambientale (LR 5/2010) e i regolamenti Piemonte 9, 12, 14 e 15/2011, emanati in attuazione della legge in materia di edilizia sociale (LR 3/2010).

Oltre che di leggi settoriali, i regolamenti sono spesso attuativi di disposizioni contenute nelle leggi finanziarie. Questo avviene soprattutto in quegli ordinamenti che adottano finanziarie complesse con le quali si interviene su diversi settori di competenza regionale. Il caso più rilevante è rappresentato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, dove fa eccezione soltanto la legge finanziaria 2008 (LR 31/2007), già segnalata nei Rapporti precedenti, che si connota come una “finanziaria leggera”, ma che è stata preceduta dalla legge strumentale 30/2007, tutt’altro che snella. A titolo di esempio, nel 2011, la Regione richiamata ha emanato ben 9 regolamenti, riguardanti varie materie di intervento regionale, previsti nella finanziaria 2011 (LR 22/2010)<sup>52</sup> e numerosi altri in attuazione di finanziarie dei vari anni.

A conferma di quanto sottolineato a partire dal Rapporto sulla legislazione per il 2002<sup>53</sup>, poco significativo è il dato riguardante i regolamenti attuativi di fonti comunitarie. Per citare qualche

---

<sup>52</sup> In particolare, si tratta dei regolamenti: 10/2011, per la disciplina e l’esercizio delle “Piccole produzioni locali”; 88/2011, per la definizione dei criteri e delle modalità di concessione dei contributi in materia di interventi e servizi sociali; 97/2011, recante criteri e modalità per la concessione del contributo straordinario a favore delle aziende agricole per danni causati dalle gelate; 103/2011, recante criteri e modalità per la concessione di finanziamenti a favore delle Province per i servizi di trasporto locale; 126/2011, concernente criteri e modalità carattere regionale per la concessione di contributi alle piccole imprese finalizzati, tra l’altro, alla salvaguardia e all’incremento dell’occupazione; 128/2011, per la determinazione dei criteri di ripartizione e delle modalità di concessione, erogazione e rendicontazione dei contributi ai gestori pubblici, privati e del privato sociale dei nidi d’infanzia; 166/2011, per la produzione, lavorazione, preparazione e vendita diretta di prodotti lattiero-caseari tipici di malga; 167/2011, per la produzione e la vendita in ambito locale di piccoli quantitativi di miele; 214/2011, per la concessione di incentivi per campagne di sensibilizzazione a carattere regionale finalizzate a favorire una più ampia partecipazione dell’utenza anziana alle attività sportive.

<sup>53</sup> Cfr., in particolare, le tabelle 4b nell’Appendice ai *Rapporti sulla legislazione 2002* (p. 377) e *2003* (p. 434).

esempio, nella rilevazione del 2011 risultano “vincolati” da tale tipo di norme una serie di regolamenti della Provincia di Bolzano e, in particolare, il regolamento (GP D 107) di attuazione della Sezione VII “Disposizioni speciali relative al settore dell’Apicoltura” del regolamento (CE) n. 1234/2007, che ha dettato criteri e modalità per la concessione di aiuti nella Provincia riguardante il programma annuale 2010-2011, il regolamento (GP D 572) che ha modificato il Regime quadro di aiuti della Provincia ai sensi del regolamento (CE) n. 800/2008, il regolamento (GP D 859) “Audit” presso le imprese alimentari in applicazione del regolamento (CE) n. 882/2004, riferito al controllo ufficiale degli alimenti di origine non animale. Inoltre, anche il regolamento Lazio 12/2011 è dettato in attuazione di norme comunitarie, in particolare, del regolamento (CE) n. 361/2008 recante l’organizzazione comune dei mercati agricoli, limitatamente al settore ortofrutticolo.

Poco significativo è, inoltre, il dato di regolamenti attuativi di fonti statali (molto rilevante, invece, nell’originario sistema di distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni). La Regione Puglia ha il primato di atti appartenenti a tale tipologia con ben 5 regolamenti attuativi di disposizioni statali e uno di un accordo Governo-Regione del 22 dicembre 2003. Sono tali, infatti, il regolamento 5/2011 che ha dettato norme per la gestione di Terre e Rocce da scavo derivanti da attività di scavo, movimentazione di terre e lavorazione di materiali inerti, ai sensi del d.lgs. 153/2006, i regolamenti 12 e 26/2011 che hanno disciplinato gli insediamenti e le attività ricadenti all’interno delle zone di rispetto delle opere di captazione delle acque sotterranee destinate al consumo umano e gli scarichi di acque reflue domestiche o assimilate, ai sensi del d.lgs. n. 152/2006, i regolamenti 22 e 25/2011 per la disciplina delle procedure di acquisto in economia, ai sensi del d.lgs. 163/2006, il regolamento 18/2011 che ha dettato misure urgenti per l’ampliamento dell’offerta turistica ricettiva di cui all’Accordo di Programma Quadro per la realizzazione di interventi a sostegno dello sviluppo locale.

## 2.6. Conclusioni

Sulla base dei dati sopra illustrati è possibile evidenziare di seguito alcuni elementi e tendenze che non si discostano molto da quanto messo in luce nei Rapporti degli ultimi anni.

Come più volte sottolineato, è sostanzialmente invariato e sempre significativo l'utilizzo di regolamenti da parte delle specialità, mentre la riscoperta dei regolamenti da parte delle Regioni ordinarie (e, in particolare, di alcune) è da attribuire alle scelte fatte in fase di predisposizione dei nuovi Statuti.

E' una costante, infatti, il ricorso alla fonte secondaria in ordinamenti che in passato la hanno utilizzata in modo episodico e occasionale e questo è sicuramente dovuto anche allo spostamento della funzione regolamentare dal Consiglio alla Giunta che è avvenuto nella maggior parte dei casi (salvo limitate eccezioni), residuando all'Assemblea legislativa i regolamenti nell'ambito della potestà delegata dallo Stato.

Tale scelta, comunque, non ha prodotto risultati omogenei su tutto il territorio nazionale. Alcune Regioni ordinarie, infatti, continuano a ricorrere ai regolamenti in modo episodico (ad esempio, l'Emilia-Romagna), mentre altre sembrano consolidare, di anno in anno, l'utilizzo della fonte richiamata. Tra queste sicuramente figura la Regione Puglia che, rispetto al passato meno recente, passa dai 72 regolamenti del periodo 1972-2000 ai 243 degli anni 2001-2011, emanando, in particolare, nell'ultimo anno ben 27 regolamenti. Situazione simile anche in altre Regioni dove la maggior parte dei regolamenti emanati risale all'ultimo decennio. Ad esempio, in Piemonte, su un totale di 309 regolamenti, 177 risultano emanati dal 2001 al 2011, così come nelle Regioni Toscana e Lazio, su un totale di 273 e 203 regolamenti, 183 e 133 risalgono agli anni 2001-2011.

L'attribuzione alla Giunta da parte di quasi tutti gli Statuti può, dunque, ritenersi una scelta positiva.

La scarsità del dato delle altre Regioni – e, in particolare, di alcune – è indicativo con molta probabilità di quanto già sottolineato nei Rapporti dei vari anni, vale a dire che molto spesso non sono inclusi nel conteggio dei regolamenti gli altri provvedimenti di Giunta e di Consiglio che, pur non essendo classificati formalmente come regolamenti, ne potrebbero, invece, rivestire le caratteristiche per ragioni sostanziali e di contenuto. E' molto probabile, dunque, la permanenza, non solo nelle Regioni che ricorrono in modo episodico alla fonte secondaria, ma anche nelle altre (il caso della Provincia di Bolzano è un esempio per tutte) di poteri regolamentari atipici, consistenti appunto nel ricorso ad atti paranormativi nella forma di delibere di Giunta e di Consiglio, attuativi di leggi, ma anche di piani e programmi, la cui normatività, in alcuni casi, non può non essere riconosciuta.

Per quanto riguarda, inoltre, l'incidenza dei regolamenti sui macrosettori e sulle materie, è di tutta evidenza – a differenza di quanto messo in luce per le leggi – il carattere predominante del macrosettore “sviluppo economico e attività produttive”. Una possibile spiegazione della prevalenza di settori diversi per le leggi e per i regolamenti potrebbe risalire al fatto che spesso questi ultimi sono attuativi di più disposizioni di una stessa legge o addirittura di leggi emanate negli anni precedenti e, in alcuni casi, anche di norme contenute in leggi finanziarie che, pur interessando disposizioni relative a tutti i settori di intervento regionale, sono inserite nel macrosettore della “finanza regionale”, finendo per sfuggire alle classificazioni per materia.

Quanto, infine, alle materie, si ha un'ulteriore conferma della tendenza delle Regioni – già sottolineata nelle precedenti rilevazioni – a privilegiarne alcune all'interno dei macrosettori: “personale e amministrazione” nell'ordinamento istituzionale”, sviluppo rurale (“agricoltura e foreste” e “caccia, pesca e itticoltura”) nello “sviluppo economico e attività produttive”, “territorio e urbanistica” e “protezione della natura” nel “territorio, ambiente e

infrastrutture”, “tutela della salute” e “servizi sociali” nei “servizi alla persona e alla comunità”. Si tratta in tutti questi casi di materie “tradizionalmente” regionali, mentre ancora poco significativi risultano gli interventi normativi nelle materie attribuite alle Regioni con la revisione del Titolo V della Costituzione.

**TABELLE**

**Tabella 1 – Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa 2011**

Regioni e Province autonome	Totale leggi	Totale regolamenti	Totale produzione normativa	B/C %
	A	B	C	
Abruzzo	44	2	46	4,3
Basilicata	27	1	28	3,6
Calabria	51	8	59	13,6
Campania	23	12	35	34,3
Emilia-Romagna	24	1	25	4,0
Lazio	20	14	34	41,2
Liguria	39	5	44	11,4
Lombardia	26	7	33	21,2
Marche	30	7	37	18,9
Molise	29	1	30	3,3
Piemonte	27	16	43	37,2
Puglia	39	27	66	40,9
Toscana	53	18	71	25,4
Umbria	20	9	29	31,0
Veneto	30	1	31	3,2
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>482</b>	<b>129</b>	<b>611</b>	<b>21,1</b>
Friuli-Venezia Giulia	19	113	132	85,6
P.a. Bolzano*	16	151	167	90,4
P.a. Trento	19	16	35	45,7
Sardegna	27	0	27	0,0
Sicilia	26	0	26	0,0
Trentino-Alto Adige	9	8	17	47,1
Valle d'Aosta	36	0	36	0,0
<b>Totale Regioni spec. e P.a.</b>	<b>152</b>	<b>288</b>	<b>440</b>	<b>65,5</b>
<b>TOTALE</b>	<b>634</b>	<b>417</b>	<b>1.051</b>	<b>39,7</b>

\* I 151 regolamenti sono: 35 decreti del Presidente della Provincia (regolamenti formali) e 116 deliberazioni della Giunta provinciale (regolamenti sostanziali).



Tabella 2 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in articoli 2011

Regioni e Province autonome	Totale articoli leggi <b>A</b>	Totale articoli regolamenti <b>B</b>	Totale produzione normativa <b>C</b>	B/C %
Abruzzo	558	17	575	3,0
Basilicata	246	17	263	6,5
Calabria	368	184	552	33,3
Campania	108	126	234	53,8
Emilia-Romagna	332	55	387	14,2
Lazio	145	95	240	39,6
Liguria	437	78	515	15,1
Lombardia	178	50	228	21,9
Marche	432	97	529	18,3
Molise	245	21	266	7,9
Piemonte	243	161	404	39,9
Puglia	295	280	575	48,7
Toscana	941	257	1.198	21,5
Umbria	402	104	506	20,6
Veneto	386	11	397	2,8
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>5.316</b>	<b>1.553</b>	<b>6.869</b>	<b>22,6</b>
Friuli-Venezia Giulia	386	1.392	1.778	78,3
P.a. Bolzano	171	722	893	80,9
P.a. Trento	404	226	630	35,9
Sardegna	237	0	237	0,0
Sicilia	244	0	244	0,0
Trentino-Alto Adige	58	31	89	34,8
Valle d'Aosta	482	0	482	0,0
<b>Totale Regioni spec. e P.a.</b>	<b>1.982</b>	<b>2.371</b>	<b>4.353</b>	<b>54,5</b>
<b>TOTALE</b>	<b>7.298</b>	<b>3.924</b>	<b>11.222</b>	<b>35,0</b>

**Tabella 3 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa  
in commi - 2011**

Regioni e Province autonome	Totale commi leggi	Totale commi regolamenti	Totale produzione normativa	B/C %
	A	B	C	
Abruzzo	1.465	44	1.509	2,9
Basilicata	525	55	580	9,5
Calabria	819	701	1.520	46,1
Campania	501	395	896	44,1
Emilia-Romagna	770	232	1.002	23,2
Lazio	564	214	778	27,5
Liguria	893	267	1.160	23,0
Lombardia	465	156	621	25,1
Marche	953	400	1.353	29,6
Molise	607	81	688	11,8
Piemonte	540	464	1.004	46,2
Puglia	724	857	1.581	54,2
Toscana	2.144	820	2.964	27,7
Umbria	1.034	278	1.312	21,2
Veneto	447	29	476	6,1
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>12.451</b>	<b>4.993</b>	<b>17.444</b>	<b>28,6</b>
Friuli-Venezia Giulia	2.829	3.336	6.165	54,1
P.a. Bolzano	506	2.604	3.110	83,7
P.a. Trento	1.256	694	1.950	35,6
Sardegna	728	0	728	0,0
Sicilia	654	0	654	0,0
Trentino-Alto Adige	123	55	178	30,9
Valle d'Aosta	1.005	0	1.005	0,0
<b>Totale Regioni spec. e P.a.</b>	<b>7.101</b>	<b>6.689</b>	<b>13.790</b>	<b>48,5</b>
<b>TOTALE</b>	<b>19.552</b>	<b>11.682</b>	<b>31.234</b>	<b>37,4</b>

**Tabella 4 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa  
in caratteri - 2011**

Regioni e Province autonome	Totale caratteri leggi	Totale caratteri regolamenti	Totale produzione normativa	B/C %
	A	B	C	
Abruzzo	587.422	15.020	602.442	2,5
Basilicata	n.d.	n.d.	n.d.	-
Calabria	416.758	285.945	702.703	40,7
Campania	262.226	227.118	489.344	46,4
Emilia-Romagna	348.766	83.061	431.827	19,2
Lazio	374.520	100.391	474.911	21,1
Liguria	n.d.	n.d.	n.d.	-
Lombardia	342.496	107.169	449.665	23,8
Marche	429.684	163.228	592.912	27,4
Molise	n.d.	n.d.	n.d.	-
Piemonte	501.477	260.748	762.225	34,2
Puglia	333.219	357.916	691.135	51,8
Toscana	1.071.668	318.484	1.390.152	22,9
Umbria	459.816	110.619	570.435	19,4
Veneto	204.807	8.750	213.557	4,1
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>5.332.859</b>	<b>2.038.449</b>	<b>7.371.308</b>	<b>27,7</b>
Friuli-Venezia Giulia	1.216.551	1.479.386	2.695.937	54,9
P.a. Bolzano	n.d.	n.d.	n.d.	-
P.a. Trento	721.480	358.494	1.079.974	33,2
Sardegna	449.566	0	449.566	0,0
Sicilia	n.d.	n.d.	n.d.	-
Trentino-Alto Adige	111.135	25.930	137.065	18,9
Valle d'Aosta	421.379	0	421.379	0,0
<b>Totale Regioni spec. e P.a.</b>	<b>2.920.111</b>	<b>1.863.810</b>	<b>4.783.921</b>	<b>39,0</b>
<b>TOTALE</b>	<b>8.252.970</b>	<b>3.902.259</b>	<b>12.155.229</b>	<b>32,1</b>

**Tabella 5 - Classificazione dei regolamenti secondo i macrosettori e il profilo delle materie - Regioni ordinarie, speciali e Province autonome – 2011**

Macrosettore		Materia	N.Reg.
Ordinamento istituzionale	1	Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	1
	2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	0
	3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	2
	4	Personale e amministrazione	37
	5	Enti locali, decentramento	10
	6	Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	5
	7	Multimateria	1
		<b>Totale</b>	<b>56</b>
Sviluppo econ. e attività produttive	1	Artigianato	5
	2	Professioni (incluse le nuove figure professionali: es. naturopata, ecc.)	3
	3	Industria	2
	4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	17
	5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	5
	6	Miniere e risorse geotermiche	1
	7	Commercio, fiere e mercati	15
	8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ititurismo)	20

Macrosettore		Materia	N.Reg.
	9	Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	33
	10	Caccia, pesca e itticoltura	8
	11	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	0
	12	Altro (es. cooperazione, programmazione negoziata, programmazione economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale, ecc.)	11
	13	Multimateria	16
		<b>Totale</b>	<b>136</b>
Territorio Ambiente e Infrastrutture	1	Territorio e urbanistica (edilizia, demanio)	31
	2	Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	25
	3	Risorse idriche e difesa del suolo	15
	4	Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc.)	3
	5	Viabilità	0
	6	Trasporti	4
	7	Protezione civile	2
	8	Altro (es.usi civici)	1
	9	Multimateria	0
	<b>Totale</b>	<b>81</b>	
Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	22
	2	Alimentazione	1
	3	Servizi sociali	28
	4	Istruzione scolastica e universitaria	17
	5	Formazione professionale	10
	6	Lavoro	17
	7	Previdenza complementare e integrativa	6
	8	Beni e attività culturali	18
	9	Ricerca scientifica e tecnologica	0
	10	Ordinamento della comunicazione	0
	11	Spettacolo	0

Macrosettore		Materia	N.Reg.
	12	Sport	5
	13	Altro (es.sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	8
	14	Multimateria	1
		<b>Totale</b>	<b>133</b>
Finanza Regionale	1	Bilancio	0
	2	Contabilità regionale	3
	3	Tributi	5
	4	Multimateria	0
		<b>Totale</b>	<b>8</b>
Multisetto*re			3
		<b>TOTALE</b>	<b>417</b>

---

\* Sono classificati in questa voce anche i regolamenti non ascrivibili agli altri settori come, ad esempio, regolamenti di semplificazione, regolamenti di abrogazione, ecc.

**Tabella 6 - Incidenza dei regolamenti di manutenzione sulla produzione regolamentare 2011**

Regioni e Province autonome	Totale regolamenti	Manutenzione	B/A %
	A	B	
Abruzzo	2	0	0,0
Basilicata	1	0	0,0
Calabria	8	1	12,5
Campania	12	4	33,3
Emilia-Romagna	1	0	0,0
Lazio	14	10	71,4
Liguria	5	2	40,0
Lombardia	7	3	42,9
Marche	7	2	28,6
Molise	1	0	0,0
Piemonte	16	7	43,8
Puglia	27	9	33,3
Toscana	18	10	55,6
Umbria	9	0	0,0
Veneto	1	0	0,0
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>129</b>	<b>48</b>	<b>37,2</b>
Friuli-Venezia Giulia	113	43	38,1
P.a. Bolzano*	151	48	31,8
P.a. Trento	16	6	37,5
Sardegna	0	0	-
Sicilia	0	0	-
Trentino-Alto Adige	8	5	62,5
Valle d'Aosta	0	0	-
<b>Totale Regioni spec. e P.a.</b>	<b>288</b>	<b>102</b>	<b>35,4</b>
<b>TOTALE</b>	<b>417</b>	<b>150</b>	<b>36,0</b>

\* I 151 regolamenti sono: 35 decreti del Presidente della Provincia (regolamenti formali) e 116 deliberazioni della Giunta provinciale (regolamenti sostanziali).

### 3. GLI STRUMENTI PER LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE LEGISLATIVE REGIONALI\*

#### 3.1. Premessa

Il tema della valutazione delle politiche legislative regionali e degli strumenti ad essa preordinati presenta aspetti fortemente rilevanti nell'ambito del più ampio tema della qualità della legislazione<sup>54</sup>.

Ormai da tempo, ne sono ben consapevoli le Regioni, alle quali non sfugge l'importanza assunta dall'utilizzo degli strumenti di valutazione per la valorizzazione ed il miglioramento delle politiche poste in essere sul loro territorio, dimostrando, così, di prendere sul serio il dovere di emanare buone leggi, dal quale discende il compito di verificare gli effetti prodotti dall'entrata in vigore e dalla concreta applicazione delle medesime. Ciò in quanto la corretta redazione, la semplificazione e la razionalizzazione normativa, lungi dal poter essere considerate delle mere enunciazioni di principio sono divenute – a partire dalla loro cristallizzazione legislativa – obiettivi ineludibili da ogni buon legislatore.

A tal fine, le Regioni prevedono più o meno sistematicamente, all'interno del proprio programma di politica legislativa, una serie di attività di analisi da svolgersi nelle diverse fasi in cui si snoda l'*iter* di formazione delle leggi. Com'è ampiamente noto, tali attività consistono nell'analisi preventiva di impatto della regolamentazione sui cittadini, sulle imprese e sulla P.A. (AIR); nell'analisi tecnico-normativa, da svolgersi *ex ante*, cui si ricorre durante il procedimento di formazione degli

---

\* Di Claudia Sperandii, collaboratore di ricerca, ISSiRFA-CNR.

<sup>54</sup> Per la trattazione delle problematiche che si riscontrano e si dibattono in quest'ambito – si allude, ad esempio, alle difficoltà derivanti dal fenomeno dell'inflazione legislativa o da quello dell'inquinamento legislativo, che, nonostante gli sforzi compiuti attraverso l'adozione di tecniche di *drafting* normativo, continuano ad angustiare la nostra legislazione.



atti normativi, prima della loro entrata in vigore (ATN); infine, nella valutazione di impatto della regolamentazione *ex post*, volta a verificare il raggiungimento degli obiettivi previsti con l’emanazione dell’atto, ad effettuare una stima dei costi sostenuti e degli effetti prodotti sui medesimi cittadini, imprese e pubblica amministrazione (VIR).

Il ricorso a questi strumenti ha agevolato la nascita e lo sviluppo di una vera e propria “politica della qualità”, coerentemente con le raccomandazioni dell’OCSE, e in linea con le tecniche valutative già da tempo in uso presso altri Paesi europei.

A ciò si aggiunga l’inserimento di specifiche disposizioni all’interno delle leggi regionali – le cd. clausole valutative – con le quali si conferisce un esplicito mandato informativo ai soggetti deputati all’attuazione delle disposizioni, incaricati di raccogliere, elaborare e comunicare all’organo legislativo una serie di dati utili a conoscere: modalità e tempi di attuazione della legge stessa; le difficoltà riscontrate nella fase di implementazione; le conseguenze che ne sono derivate a favore o meno di singoli destinatari e della popolazione regionale nel suo complesso. Completano il quadro le cosiddette note informative sulle politiche regionali, elaborate dalle strutture tecniche di talune Assemblee legislative a beneficio dei Consiglieri, con le quali viene illustrato, talvolta più dettagliatamente, talaltra più sinteticamente, lo stato di attuazione legislativa e degli obiettivi raggiunti. Le note, inoltre – per la maggior parte tratte dalle relazioni richieste alla Giunta dal mandato informativo contenuto nelle clausole valutative – pongono in evidenza le criticità riscontrate durante l’attuazione delle disposizioni legislative a cui fanno riferimento e, sulla base dell’analisi di queste, le diverse ipotesi prospettate per la risoluzione delle situazioni che presentano elementi di complessità.

La cura riservata dalle Regioni alle problematiche connesse alle conseguenze applicative della regolamentazione, ad oggi,

non è certo agevolata dalla presenza di alcuni ostacoli, i quali rendono oggettivamente oneroso il processo di razionalizzazione normativa. Tuttavia, le difficoltà che si registrano – dovute principalmente alla frequente insufficienza di risorse umane e/o alla ristrettezza di quelle economiche – non impediscono né limitano l’attivazione di confronti e scambi informativi tra Giunta e Consiglio, spesso alquanto proficui e vantaggiosi, sia ai fini della semplificazione normativa in generale, sia ai fini del miglioramento delle politiche legislative in particolare.

### **3.2. Le analisi di valutazione *ex ante* ed *ex post***

Nel corso del 2011, tre Regioni a Statuto ordinario hanno emanato leggi che prevedono al loro interno disposizioni relative alla valutazione degli atti normativi *ex ante* (analisi di fattibilità, AIR, ATN) ed *ex post* (controllo sull’attuazione delle leggi e delle politiche pubbliche, in particolare VIR): si tratta dell’Emilia-Romagna, della Liguria e della Puglia.

L’Emilia-Romagna, con l’obiettivo di elevare il livello di qualità dell’azione amministrativa e dei processi decisionali nel loro complesso, attraverso misure atte a sviluppare, tra l’altro, la qualità degli atti normativi, ha emanato la LR 18<sup>55</sup>, attraverso la quale ha, innanzitutto, previsto l’applicazione dei meccanismi di valutazione preventiva degli effetti di proposte normative ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sul funzionamento della pubblica amministrazione regionale e locale, secondo la disciplina dell’analisi di impatto della regolamentazione<sup>56</sup>, introdotta dalla legislazione statale e prevista dallo Statuto regionale<sup>57</sup>. A corollario di questa

---

<sup>55</sup> “Misure per l’attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale. Istituzione della sessione di semplificazione”. V., in particolare, l’art. 1, co. 1, lett. a).

<sup>56</sup> V. art. 1, co. 2, lett. c).

<sup>57</sup> Le disposizione dello Statuto romagnolo alle quali si fa riferimento sono gli artt. 28, co. 3 e 53.

disposizione la Regione ha ritenuto opportuno prevedere l'introduzione sistematica negli atti normativi di clausole valutative e dell'analisi costi-benefici per la verificabilità concreta dei risultati conseguiti dall'atto stesso, da effettuarsi anche attraverso la misurazione degli oneri amministrativi (MOA)<sup>58</sup>. Per la realizzazione degli obiettivi prefissati, è stato istituito un "Tavolo permanente per la semplificazione di norme e procedure" – presieduto dall'Assessore regionale con delega in materia – quale sede di garanzia di consultazione delle parti sociali, delle associazioni di categoria e dei cittadini<sup>59</sup>. Alle attività del Tavolo permanente cooperano, da un lato, il Consiglio delle autonomie locali, ai fini della definizione delle politiche regionali che ad esso competono<sup>60</sup>, dall'altro, il Nucleo tecnico<sup>61</sup>, al quale è attribuito il compito di elaborare le misure di semplificazione e di supportare le attività di istruttoria, elaborazione e proposta nella definizione tecnica degli interventi da adottare. A determinare le modalità volte a garantire la piena collaborazione tra le rispettive strutture intervengono la Giunta regionale e l'Assemblea legislativa<sup>62</sup>.

La Regione Liguria, nel periodo preso in considerazione dal presente studio, ha emanato la LR 13<sup>63</sup>, la quale contiene, oltre ad una generica previsione degli strumenti volti al miglioramento della qualità della normazione – AIR, ATN, VIR, clausole valutative e

---

<sup>58</sup> V. art. 1, co. 2, lett. d), LR 18/2011.

<sup>59</sup> La composizione e le modalità di funzionamento – senza oneri per la Regione – del Tavolo permanente sono definite con atto della Giunta regionale: v. art. 4, co. 3.

<sup>60</sup> Cfr. art. 23, co. 2, Statuto regionale.

<sup>61</sup> V. art. 4, co. 4 e 5, LR 18/2011. Il Nucleo tecnico è istituito presso il Comitato di direzione di cui all'art. 35, LR 43/2001 (Testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione Emilia-Romagna), in relazione alle funzioni ad esso attribuite di raccordo e collaborazione tra direzione politica e direzione amministrativa. La composizione e le modalità di funzionamento sono definite con provvedimento della Giunta, secondo criteri volti a garantire la rappresentanza tecnica delle Autonomie locali.

<sup>62</sup> Art. 4, co. 6.

<sup>63</sup> "Norme sulla qualità della regolazione e sulla semplificazione amministrativa".

*drafting* normativo<sup>64</sup> – alcune disposizioni sulle specifiche finalità da raggiungere mediante il loro impiego<sup>65</sup>. Innanzitutto, attraverso l'analisi tecnico normativa, si intende verificare l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, accertare la sua conformità alle fonti sovraordinate e il rispetto degli ambiti di autonomia riconosciuti agli Enti locali. Attraverso l'ATN è sottoposta a verifica, inoltre, la correttezza formale delle proposte normative, sulla base del Manuale contenente regole e suggerimenti per la redazione degli atti normativi<sup>66</sup>. L'analisi di impatto della regolazione – consistente nella valutazione preventiva socio-economica degli interventi normativi proposti sulle attività dei cittadini e delle imprese, nonché sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni<sup>67</sup> – viene effettuata mediante comparazione di diverse ipotesi di intervento normativo, compresa quella del mancato intervento. L'analisi di fattibilità è finalizzata ad indagare l'idoneità delle norme a conseguire gli obiettivi previsti, ponendo particolare attenzione alle condizioni operative degli uffici pubblici chiamati ad applicare le norme stesse e a favorire il perseguimento del principio dell'impatto normativo a costo zero per le imprese<sup>68</sup>. Infine, la valutazione successiva (anche periodica) del raggiungimento delle finalità e dei costi degli effetti

---

<sup>64</sup> V. art. 9.

<sup>65</sup> Si ricordi, peraltro, che l'art. 16 dello Statuto ligure dispone che il Consiglio proceda al monitoraggio dell'attività regionale ed alla verifica della sua efficacia. Inoltre, già la LR 25/2006, all'art. 6 co. 2, attribuiva all'Assemblea il compito di esercitare il controllo sull'attuazione delle leggi e di promuovere la valutazione degli effetti delle politiche regionali, al fine di verificarne i risultati, in armonia con quanto stabilito dalle norme statutarie. Infine, anche il Regolamento interno del Consiglio (art. 83, co. 8) prevede che la Commissione competente per materia, cui il Presidente del Consiglio assegna i progetti di legge, di regolamento, di provvedimento amministrativo o altro, per l'esame in sede referente, provvede ad acquisire gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo anche sotto il profilo economico-finanziario. A tal fine, la Commissione può richiedere alla Giunta di fornire dati e informazioni anche con la predisposizione di apposite relazioni tecniche.

<sup>66</sup> V. art. 10.

<sup>67</sup> Le norme sottoposte all'AIR sono indicate nell'Agenda normativa di cui all'art. 3.

<sup>68</sup> V. art. 11.

prodotti dagli atti normativi emanati viene effettuata utilizzando i dati sull'attuazione della legislazione, comunicati periodicamente dal Consiglio delle Autonomie locali al Consiglio regionale – Assemblea legislativa della Liguria<sup>69</sup>. La VIR – il cui esito è trasmesso alla Commissione consiliare competente per materia che, dopo un attento esame, riferisce al Consiglio, formulando eventuali osservazioni – può avvenire anche mediante l'inserimento di clausole valutative all'interno dei disegni di legge e con la misurazione degli oneri amministrativi<sup>70</sup>.

Infine, la Regione Puglia ha regolamentato, nel corso del 2011, l'utilizzo degli strumenti atti a valutare le politiche legislative attuate, attraverso l'emanazione della LR 29<sup>71</sup>. Anche in questo caso, l'analisi preventiva di impatto della regolamentazione viene effettuata mediante la comparazione di opzioni alternative, al fine di supportare le decisioni della Regione sull'opportunità dell'intervento normativo. La relazione di AIR – pubblicata sul sito della Regione<sup>72</sup> – è redatta dai Servizi della Giunta regionale competenti per materia, con la collaborazione del Servizio legislativo per i progetti di legge di iniziativa del Governo regionale, e del Servizio affari e studi giuridici e legislativi del Consiglio regionale per i progetti di legge di iniziativa dei Consiglieri regionali e degli altri soggetti a cui lo Statuto regionale attribuisce il potere di iniziativa. I medesimi Uffici sono, inoltre, incaricati dell'analisi tecnico-normativa<sup>73</sup>, per mezzo della quale è verificata l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, la conformità della stessa alla Costituzione<sup>74</sup>, la sua compatibilità con lo Statuto e le leggi regionali, con le norme statali ed europee, nonché la correttezza formale delle

<sup>69</sup> Cfr. art. 10, LR 1/2011, “Disciplina del Consiglio delle Autonomie locali”.

<sup>70</sup> V. art. 12, LR 13/2011.

<sup>71</sup> “Semplificazione e qualità della normazione”.

<sup>72</sup> V. art. 6.

<sup>73</sup> I tempi di esecuzione della quale sono stabiliti mediante regolamento dalla Giunta e dal Consiglio regionale: v. art. 7, in particolare, co. 6.

<sup>74</sup> Ai fini della verifica della costituzionalità delle leggi regionali, il Servizio legislativo della Giunta e il Servizio affari e studi giuridici e legislativi del Consiglio possono essere integrati da esperti e docenti in diritto costituzionale: v. art. 7, co. 4.

norme. Bisogna segnalare, però, che l'ATN non è vincolante per i soggetti titolari di iniziativa legislativa a norma dello Statuto regionale<sup>75</sup>. Per quanto concerne poi la valutazione dell'impatto della regolamentazione *ex post*<sup>76</sup>, questa è effettuata non prima di due anni e non oltre i cinque dalla data di entrata in vigore della legge sottoposta a valutazione e, successivamente, ogni quinquennio. La relazione di VIR – redatta dai Servizi deputati all'attuazione ed applicazione della legge, con la collaborazione del Servizio legislativo della Giunta e tenuto conto delle indicazioni contenute nella relazione dell'Avvocatura regionale, nella persona dell'Avvocato coordinatore<sup>77</sup> – è trasmessa al Consiglio ed è pubblicata sul sito istituzionale della Regione.

In altre Regioni, le norme sulla valutazione delle politiche legislative, piuttosto che inserite in specifici atti legislativi, sono contemplate nei Regolamenti regionali<sup>78</sup> e/o direttamente negli Statuti. Quest'ultimo è il caso, ad esempio, dell'Abruzzo<sup>79</sup>, della già ricordata Liguria<sup>80</sup>, della Lombardia<sup>81</sup>, delle Marche<sup>82</sup>, del Piemonte<sup>83</sup>, della Toscana<sup>84</sup> e dell'Umbria<sup>85</sup>.

---

<sup>75</sup> Art. 7, co. 5.

<sup>76</sup> Art. 8.

<sup>77</sup> Cfr. art. 12.

<sup>78</sup> I Regolamenti più recenti contenenti disposizioni in materia sono quelli della Calabria (18/2010) e della Toscana (12/2010) per i quali si rinvia a *Gli strumenti per la valutazione delle politiche legislative regionali*, in *Rapporto 2011 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Tomo II, 2011, p. 99.

<sup>79</sup> Cfr. artt. 25 e 26.

<sup>80</sup> V. *supra*, nota 13.

<sup>81</sup> Cfr. artt. 14, co. 2, 44 e 45.

<sup>82</sup> Cfr. art. 34.

<sup>83</sup> Cfr. art. 71.

<sup>84</sup> Cfr. artt. 19, co. 2 e 45.

<sup>85</sup> Cfr. artt. 53, co. 3 e 61.

### 3.3. Le clausole valutative

Per quanto riguarda la previsione legislativa di clausole valutative, l'anno 2011 registra un incremento rispetto al 2010 di circa il 54%: difatti, mentre nell'anno precedente in totale erano state previste 13 clausole – 10 emanate dalle Regioni ordinarie, e precisamente: Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Lombardia, Molise, Piemonte, Toscana, Umbria; 3 dalle Regioni speciali e Province autonome, ovvero: Friuli-Venezia Giulia, Valle D'Aosta, Provincia autonoma Trento<sup>86</sup> – nel periodo di riferimento ne sono state previste 19: 14 dalle Regioni a statuto ordinario (Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Puglia, Toscana, Umbria); 3 dalle Regioni a statuto speciale (Friuli-Venezia Giulia e Sardegna); 1 dalla Provincia autonoma di Trento.

Così, la Calabria ha previsto 2 clausole valutative: l'una contenuta nell'art. 12 della LR 14<sup>87</sup>; l'altra nell'art. 8 della LR 23<sup>88</sup>. Per quanto concerne la prima, in essa è stabilito che la Giunta regionale riferisce periodicamente al Consiglio regionale sulle modalità di attuazione della legge e sui risultati ottenuti in merito alla tutela della salute, alla bonifica di luoghi e oggetti in cui sia stata rilevata la presenza di amianto, al sostegno alla ricerca e alla promozione di iniziative di informazione, alle quali, peraltro, sono tenuti a collaborare tutti i beneficiari degli interventi previsti, fornendo le indicazioni necessarie all'espletamento delle attività stesse. A tal fine, ogni due anni la Giunta dovrà presentare alla Commissione consiliare competente una relazione – da pubblicare unitamente agli eventuali documenti del Consiglio regionale che ne concludono l'esame – sull'uso e sull'utilità tratta dalle risorse finanziarie stanziare per la bonifica dei siti contenenti amianto, sui risultati ottenuti grazie alle

<sup>86</sup> Cfr. Tabella A – Clausole valutative 2010, in *Rapporto 2011 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., p. 111.

<sup>87</sup> “Interventi urgenti per la salvaguardia della salute dei cittadini: norme relative all'eliminazione dei rischi derivanti dalla esposizione a siti e manufatti contenenti amianto”.

<sup>88</sup> “Norme per il sostegno dei gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione di prodotti alimentari da filiera corta e di qualità”.

attività di informazione e di sorveglianza sanitaria, sulle eventuali criticità emerse in sede di attuazione della legge<sup>89</sup>. Per quanto riguarda la seconda clausola valutativa, in essa si prevede il dovere in capo alla Giunta regionale, entro il 31 marzo di ogni anno, a partire dal 2013, di trasmettere al Consiglio regionale una relazione sullo stato di attuazione e sulla efficacia della LR 23, con particolare riferimento alle iniziative volte allo sviluppo e al consolidamento della filiera corta, delle produzioni di qualità e delle produzioni agricole locali, nonché alla diffusione e alla conoscenza dei mercati agricoli e delle caratteristiche dei prodotti agricoli di qualità.

In Campania, l'art. 6 della LR 2<sup>90</sup> contiene una clausola valutativa, la quale prevede che, a far data dal 2013, la Giunta regionale, sulla base delle relazioni ricevute annualmente, debba riferire al Consiglio regionale sull'attuazione della legge e sui risultati ottenuti nel corso dell'anno precedente in relazione agli obiettivi previsti<sup>91</sup>. A tal fine, la Giunta, nel trasmettere la documentazione relativa all'attività di monitoraggio e di analisi svolta, allega una relazione contenente informazioni sulle linee-guida e di indirizzo adottate contro la violenza di genere; su intese, programmi di intervento, azioni, progetti promossi ed adottati; sull'attivazione dei centri di assistenza e delle case di accoglienza per le donne maltrattate e, infine, sugli interventi promossi nell'ambito dell'inserimento o reinserimento lavorativo e della formazione.

L'Emilia-Romagna, a fronte delle 2 clausole valutative emanate nel 2010, nel 2011 ne ha prodotte esattamente il doppio<sup>92</sup>. Le 4 clausole a cui ci si riferisce sono quelle *ex art.* 17, LR 3<sup>93</sup>, art. 10, LR

---

<sup>89</sup> V., nel dettaglio, l'art. 12, co. 2.

<sup>90</sup> “Misure di prevenzione e di contrasto alla violenza di genere”.

<sup>91</sup> Cfr. art. 2, co. 1.

<sup>92</sup> A tal proposito, si consideri che la LR 18/2011, recante “Misure per l'attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale. Istituzione della sessione di semplificazione”, prevede l'introduzione sistematica negli atti normativi delle clausole valutative: cfr. art. 1, co 1, punto d.

<sup>93</sup> “Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile”.



5<sup>94</sup>, art. 14, LR 23<sup>95</sup>, art. 37, LR 24<sup>96</sup>. In generale, tutte queste disposizioni affidano all'Assemblea legislativa il controllo sull'attuazione della legge nella quale sono inserite e, mediante procedure di raccordo con la Giunta, la valutazione dei risultati acquisiti a seguito dell'attivazione di interventi mirati. Tutte, inoltre, contemplano la possibilità per la Regione di promuovere forme di valutazione partecipata, coinvolgendo cittadini e soggetti attuatori degli interventi previsti.

Più in particolare, l'art. 17, LR 3, si riferisce alla valutazione degli obiettivi raggiunti nella prevenzione del crimine organizzato e mafioso sul territorio regionale e nella promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile. A tal fine, ogni due anni, la Giunta regionale presenta alla Commissione assembleare competente una relazione, con la quale rappresentare l'evoluzione dei fenomeni di illegalità collegati alla criminalità organizzata di tipo mafioso; gli interventi e le iniziative posti in essere, compresi quelli che prevedono il coinvolgimento dei privati, nonché le risorse ad essi destinati.

L'art. 10, LR 5, prevede che il sistema regionale dell'istruzione e formazione professionale sia sottoposto dalla Regione a una specifica valutazione di qualità ed efficacia, in coerenza con quanto previsto dalle linee guida nazionali. A tal fine, la Giunta presenta alla Commissione assembleare competente: con cadenza triennale, una relazione che contenga informazioni sulle attività svolte, sui soggetti formativi coinvolti, sugli studenti interessati e sugli effetti ottenuti relativamente all'offerta formativa, alle qualifiche conseguite, al proseguimento in percorsi formativi, all'inserimento nel mondo del lavoro, alla creazione delle condizioni per agevolare i passaggi fra sistema dell'istruzione e sistema d'istruzione e formazione

---

<sup>94</sup> “Disciplina del sistema regionale dell'istruzione e formazione professionale”.

<sup>95</sup> “Norme di organizzazione territoriale delle funzioni relative ai servizi pubblici locali dell'ambiente”.

<sup>96</sup> “Riorganizzazione del sistema regionale delle aree protette e dei siti della rete Natura 2000 e istituzione del parco regionale dello Stirone e del Piacenziano”.

professionale; ogni 18 mesi, un rapporto intermedio sullo stato di attuazione della legge.

Per quanto concerne poi la clausola valutativa sulle norme di organizzazione territoriale delle funzioni relative ai servizi pubblici locali dell'ambiente, l'art. 14, LR 23, stabilisce che la Giunta, con cadenza triennale e avvalendosi anche dei dati e delle informazioni prodotte dall'Osservatorio regionale dei servizi pubblici<sup>97</sup>, presenta alla Commissione assembleare competente una relazione concernente la realizzazione delle finalità individuate dalla legge e, più in particolare: la definizione di un ambito territoriale ottimale unico regionale; l'istituzione dell'Agenzia territoriale dell'Emilia-Romagna per i servizi idrici e rifiuti, con il conseguente riassetto della struttura di *governance*; l'esercizio delle funzioni della Regione, di cui all'art. 12. Inoltre, entro un anno dall'entrata in vigore della legge n. 23, la Giunta deve presentare alla Commissione assembleare competente un rapporto sull'attuazione degli adempimenti relativi alla costituzione dell'Agenzia e sulla liquidazione delle forme di cooperazione<sup>98</sup>.

L'ultima clausola valutativa prevista dall'Emilia-Romagna nel periodo relativo all'anno 2011, è quella di cui all'art. 37 della LR 24. Anche in questo caso, con cadenza triennale, la Giunta presenta alla Commissione assembleare competente una relazione con cadenza triennale, che fornisca informazioni sullo stato qualitativo della gestione del sistema regionale delle Aree Protette e dei Siti della Rete natura 2000 in relazione alle finalità individuate dalla legge stessa. Inoltre, la Giunta deve stilare un rapporto sull'attuazione degli adempimenti relativi alla costituzione degli Enti di gestione per i Parchi e la Biodiversità<sup>99</sup> e alla liquidazione dei Consorzi di gestione dei Parchi regionali<sup>100</sup>.

La Regione Liguria, nell'ambito delle disposizioni dedicate alla qualità della regolamentazione ed alla semplificazione

---

<sup>97</sup> V. art. 12, co. 2, lett. b), LR 23.

<sup>98</sup> V. art. 20, LR 23.

<sup>99</sup> V. art. 12, LR 24.

<sup>100</sup> V. art. 13, LR 24.

amministrativa, ha inserito nell'art. 13 della LR 13<sup>101</sup> una previsione generica di clausole valutative, illustrandone l'uso e la finalità<sup>102</sup> e disponendo che sia data adeguata divulgazione degli esiti del controllo e della valutazione degli atti normativi<sup>103</sup>.

La clausola valutativa prevista dalla Regione Lombardia è contenuta nell'art. 20 della LR 9<sup>104</sup>. Si tratta di una clausola molto dettagliata, la quale prescrive alla Giunta di dar conto al Consiglio dello stato di attuazione della legge, del conseguimento dei risultati prefissati e degli effetti ottenuti, attraverso la presentazione di una relazione biennale che documenti: le finalità per le quali sono state utilizzate le risorse del fondo per il recupero dei beni confiscati alla criminalità organizzata<sup>105</sup>, le modalità con le quali si realizza la fruizione dei medesimi e le difficoltà che ostano al pieno riutilizzo dei beni destinati ai Comuni; gli interventi realizzati, grazie ai finanziamenti regionali<sup>106</sup> e la loro efficacia rispetto alle richieste di aiuto ricevute; i soggetti che hanno prestato garanzie e erogato anticipazioni<sup>107</sup>, per quali importi e con quali eventuali criticità; quanti soggetti vittime di usura hanno ricevuto un indennizzo, come previsto dall'art. 14, e a quanto ammonta la quota del fondo regionale destinata a questa misura. La relazione effettuata dalla Giunta – resa pubblica unitamente agli eventuali documenti del Consiglio regionale che ne concludono l'esame – deve inoltre contenere le analisi realizzate e le conoscenze acquisite a seguito

---

<sup>101</sup> “Norme sulla qualità della regolazione e la semplificazione amministrativa”.

<sup>102</sup> Art. 13: “1. Le clausole valutative sono disposizioni normative finalizzate ad acquisire gli elementi utili a comprendere gli effetti della regolazione sui destinatari e le eventuali difficoltà emerse in fase di applicazione; esse indicano, altresì, i soggetti preposti alla produzione di dette informazioni, le modalità e i tempi per l'elaborazione e la trasmissione delle stesse, le eventuali risorse finanziarie necessarie”.

<sup>103</sup> Cfr. art. 14.

<sup>104</sup> “Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità”.

<sup>105</sup> Cfr. art. 5.

<sup>106</sup> Cfr. artt. 4, 7 e 16.

<sup>107</sup> Cfr. art. 15.

delle collaborazioni istituzionali previste all'art. 6<sup>108</sup>, delle attività svolte dal Comitato regionale per la trasparenza degli appalti e sulla sicurezza dei cantieri<sup>109</sup>, nonché gli esiti del monitoraggio realizzato sugli interventi in materia di usura<sup>110</sup>.

Attraverso la clausola valutativa *ex art.* 20, LR 24<sup>111</sup>, la Regione Marche stabilisce il contenuto “minimo” della relazione triennale che la Giunta regionale deve presentare al Consiglio. In base alle disposizioni prescritte, la Giunta deve riferire all'Assemblea legislativa regionale, in forma sintetica, le informazioni circa le risorse pubbliche, distinte per annualità e per settori di intervento, stanziare nella Regione per le politiche giovanili; il numero dei giovani che hanno beneficiato degli interventi di edilizia agevolata o sovvenzionata; il numero degli accessi al Portale dei giovani; l'andamento dell'occupazione giovanile, compresa la presenza giovanile nelle Amministrazioni locali, e gli effetti delle politiche incentivanti adottate dalla Regione. La Commissione assembleare competente – dopo aver esaminato la relazione ed aver effettuato le consultazioni con i soggetti interessati e le associazioni giovanili con sede ed attività sul territorio regionale<sup>112</sup> – elabora una proposta di risoluzione da sottoporre all'Assemblea legislativa contenente gli indirizzi di attuazione della legge relativi agli anni successivi. L'Assemblea legislativa regionale, attraverso il Portale dei giovani, s'incarica di divulgare i risultati della valutazione effettuata.

---

<sup>108</sup> Le collaborazioni istituzionali cui si fa riferimento rinviando all'art. 6 della LR 9 sono quelle instaurate con gli “organi dello Stato, con altri enti pubblici nazionali e locali, nonché con enti e associazioni afferenti al terzo settore, con particolare riferimento a quelli che erogano interventi destinati ai soggetti individuati dall'articolo 1, della legge regionale 14 febbraio 2005, n. 8 (Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della Regione Lombardia) ovvero a quelli iscritti nei registri regionali del volontariato e dell'associazionismo di cui alla legge regionale 14 febbraio 2008, n. 1 (Testo unico delle leggi regionali in materia di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso), con specifico riguardo alle associazioni di solidarietà familiare”.

<sup>109</sup> Cfr. art. 10.

<sup>110</sup> Cfr. art. 18.

<sup>111</sup> “Norme in materia di politiche giovanili”.

<sup>112</sup> V. art. 9, co. 3.

Per quel che riguarda la Regione Molise, all'interno della LR 5<sup>113</sup>, è stato inserito l'art. 10, appositamente dedicato alla previsione di una clausola valutativa, a norma della quale il Presidente della Giunta regionale rende conto periodicamente al Consiglio Regionale dell'attuazione della legge e dei risultati da essa ottenuti in termini di sostegno allo sviluppo locale e di lotta alla povertà e all'esclusione attraverso l'accesso al microcredito. A tal fine, il Presidente della Giunta regionale presenta annualmente alla Commissione consiliare competente una relazione nella quale sono evidenziati: il numero delle domande presentate, di quelle ammesse e non ammesse ai benefici e gli importi concessi; l'entità della dotazione finanziaria del Fondo per il microcredito prevista annualmente nel bilancio regionale; l'ammontare complessivo del Fondo; l'incidenza degli interventi di microcredito erogati sullo sviluppo sociale, con particolare riferimento all'incremento di iniziative imprenditoriali; infine, le eventuali criticità riscontrate nell'attuazione della legge.

Come già riscontrato per la Regione Liguria, anche la Puglia, nel corso del 2011, si è limitata ad emanare una disposizione di ordine generale sulla previsione di clausole valutative all'interno di proposte normative, al fine di valutare gli effetti dell'attuazione delle politiche regionali sui destinatari, le eventuali difficoltà emerse in fase di applicazione, indicando, altresì, i soggetti preposti alla produzione delle informazioni, le modalità e i tempi per l'elaborazione e la trasmissione delle stesse e le eventuali risorse finanziarie necessarie<sup>114</sup>.

La Regione Toscana, dal canto suo, ha previsto una clausola valutativa<sup>115</sup> contenuta nell'art. 13 della LR 28<sup>116</sup>. Anch'essa prevede

---

<sup>113</sup> "Istituzione di un Fondo per il microcredito nella Regione Molise".

<sup>114</sup> V. art. 9, LR 29.

<sup>115</sup> Peraltro, va segnalata la LR 55, la quale, all'art. 4, prevede forme di valutazione consistenti in attività di monitoraggio relativamente alla realizzazione del PRIIM: "Istituzione del piano regionale integrato delle infrastrutture e della mobilità (PRIIM). Modifiche alla LR 88/1998 in materia di attribuzioni di funzioni amministrative agli Enti locali, alla LR 42/1998 in materia di trasporto pubblico locale, alla LR 1/2005 in materia di governo del territorio, alla LR 19/2011 in materia di sicurezza stradale".

che annualmente – precisamente entro il 30 giugno, a partire dal 2012 – la Giunta dovrà presentare una relazione descrittiva dello stato di attuazione della legge e di realizzazione degli obiettivi, indicando: le eventuali criticità emerse in sede di attuazione; il numero di domande presentate e di quelle accolte, nonché l'ammontare dei finanziamenti erogati, distinti per categoria di beneficiario, finanziamento ed area territoriale; le principali cause di esclusione delle domande dall'erogazione dei finanziamenti. A conclusione di ciascun ciclo quinquennale di programmazione, la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale una relazione circa i risultati ottenuti dalle imprese beneficiarie.

L'art. 6, LR 1<sup>117</sup> della Regione Umbria prevede una clausola valutativa con la quale si attribuisce alla Giunta il compito di relazionare al Consiglio, annualmente a partire dal 2013, circa le iniziative attuate per lo sviluppo e il consolidamento della filiera corta, delle produzioni di qualità e delle produzioni agricole locali; la diffusione e le caratteristiche distintive che rivestono le iniziative rivolte alla valorizzazione delle produzioni agricole a chilometri zero, delle produzioni di qualità e di filiera corta; il numero, l'incremento e la copertura territoriale dei GASP e il numero di domande da questi presentate; le iniziative poste in essere dalla Regione per la diffusione e la conoscenza dei mercati agricoli e delle caratteristiche dei prodotti agricoli di qualità.

Da ultimo, per completezza dei dati, è necessario segnalare le forme di monitoraggio sull'attuazione delle leggi previste dalle Regioni Abruzzo e Veneto.

Per quanto riguarda l'Abruzzo, le norme che vengono in evidenza sono tre. La prima è contenuta nella LR 5<sup>118</sup>, la quale, nell'art. 7, co. 8, dispone che l'Assessore regionale all'Agricoltura

---

<sup>116</sup> “Modifiche alla legge regionale 29 aprile 2008, n. 21 (Promozione dell'imprenditoria giovanile)”.

<sup>117</sup> “Norme per il sostegno dei gruppi d'acquisto solidale e popolare (GASP) e per la promozione dei prodotti agroalimentari a chilometri zero, da filiera corta e di qualità”.

<sup>118</sup> “Promozione e riconoscimento dei distretti agroalimentari di qualità DAQ”.

presenti annualmente alla competente Commissione consiliare permanente una relazione complessiva sullo stato di attuazione della legge medesima, corredata di analoghi documenti redatti dagli altri assessori interessati. La seconda, ai sensi dell'art. 4, LR 15<sup>119</sup>, prevede, da un lato, che gli enti dipendenti e strumentali della Regione inoltrino tempestivamente una formale comunicazione ai competenti uffici regionali sull'adeguamento alle prescrizioni del D Lgs n. 231/01 (art. 3); dall'altro, che l'organo di vigilanza degli enti inoltri, con cadenza annuale, ai competenti uffici della Regione la relazione sulle attività svolte. Infine, la terza, ex art. 9, LR 18<sup>120</sup>, stabilisce che, a far data dal secondo anno di attuazione della legge stessa e poi annualmente entro il mese di marzo, la Giunta regionale riferisca alle competenti Commissioni del Consiglio regionale sull'attuazione della legge, mediante la presentazione di una relazione dalla quale risultino il numero delle fattorie sociali iscritte nell'Albo; le attività svolte dall'Osservatorio regionale delle fattorie sociali; le misure di sostegno diretto attivate e i risultati conseguiti.

Anche per quanto concerne la Regione Veneto, si segnalano tre disposizioni, e in particolare: l'art. 5, LR 17<sup>121</sup>, il quale pone a carico del titolare dell'autorizzazione alla raccolta dei reperti mobili e cimeli della grande guerra un obbligo di informativa nei confronti della Giunta, attraverso una relazione annuale nella quale siano evidenziati i luoghi visitati, con segnalazione dei siti giudicati di particolare interesse e del ritrovamento di manufatti; l'art. 5, LR 23<sup>122</sup>, a norma del quale annualmente, entro il 31 dicembre, le aziende ULSS elaborano una nota di farmacovigilanza che dia conto dei dati relativi alla quantità, alla tipologia delle confezioni di

---

<sup>119</sup> “Adozione dei modelli di organizzazione e di gestione ai sensi dell'articolo 6 del Decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231 (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della L. 29 settembre 2000, n. 300) e modifica all'articolo 67 della L.R. n. 1/2011”.

<sup>120</sup> “Disposizioni in materia di agricoltura sociale”.

<sup>121</sup> “Disciplina dell'attività di raccolta dei cimeli e reperti mobili della grande guerra”.

<sup>122</sup> “Interventi regionali per il recupero, la restituzione, la donazione ai fini del riutilizzo di medicinali in corso di validità”.

medicinali in corso di validità, recuperate, restituite e donate (art. 2) ed alla loro distribuzione, ai fini del riutilizzo, nell'ambito del territorio di competenza, e la trasmettono alla Giunta regionale. Quest'ultima, dopo aver elaborato i dati acquisiti sulla farmacovigilanza, predispose una relazione sui risultati dell'attività regionale di recupero, restituzione, donazione, da presentare annualmente alla Commissione consiliare competente in materia di sanità e sociale; infine, l'art. 17, LR 26<sup>123</sup>, secondo il quale, trascorsi tre anni, la Giunta regionale e la Commissione consiliare competente in materie europee, per le parti di rispettiva competenza, presentano al Consiglio regionale una relazione sull'attuazione della legge e delle procedure da essa previste, riferendo in particolare circa la partecipazione alla formazione degli atti dell'Unione europea e l'attuazione del sistema informativo creato a beneficio dei cittadini.

Quanto alle Regioni a Statuto speciale, come anticipato, vanno segnalate le clausole valutative di Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e della Provincia autonoma di Trento.

Per quanto riguarda il Friuli-Venezia Giulia, l'art. 12 della LR 12<sup>124</sup> non si discosta, da un punto di vista procedurale, dalle disposizioni delle altre Regioni: difatti, è sempre la Giunta che, annualmente, entro il mese di giugno, relaziona sull'attuazione della legge e sugli effetti verificatisi durante l'anno al Consiglio regionale. Da un punto di vista contenutistico, la norma prevede che siano documentati dettagliatamente lo stato di realizzazione ed esecuzione del programma triennale per lo sviluppo delle ICT, dell'*e-government* e delle infrastrutture telematiche<sup>125</sup> e delle azioni poste in essere dall'Amministrazione regionale; il funzionamento delle attività di coordinamento del SIIR, gli enti che ne fanno parte, i costi e i risparmi dei servizi rispetto all'anno precedente; le convenzioni stipulate dalla Regione al di fuori dei servizi previsti dal Repertorio

---

<sup>123</sup> “Norme sulla partecipazione della regione del Veneto al processo normativo e all'attuazione del diritto e delle politiche dell'Unione europea”.

<sup>124</sup> “Disciplina del sistema informativo integrato regionale del Friuli-Venezia Giulia”.

<sup>125</sup> Cfr. art. 3.



di cui all'art. 4<sup>126</sup>; l'attuazione e relative criticità del disciplinare di servizio<sup>127</sup>; le criticità emerse in sede di attuazione degli interventi previsti.

La Regione Sardegna, invece, nel corso del 2011, ha approvato due leggi contenenti entrambi una clausola valutativa. L'art. 18 della LR 7<sup>128</sup> stabilisce che la Giunta regionale, a far data dal 2013, con periodicità annuale, presenti alla Commissione consiliare competente una relazione con la quale fornisce informazioni e dati circa lo stato delle infrastrutture carcerarie, gli indici di affollamento, la provenienza, la tipologia di reato commesso e lo stato di salute dei detenuti, il loro livello di alfabetizzazione, le problematiche del lavoro e le emergenze di carattere sociale o attinenti alla sicurezza rilevate e, infine, circa il numero di detenuti di origine o residenza nel territorio sardo destinati al di fuori della Sardegna. La Giunta, inoltre, deve riferire sull'entità e l'origine delle risorse utilizzate; sulle misure adottate che consentano ai detenuti di accedere ai regimi alternativi alla detenzione; sugli interventi realizzati nel campo della sanità penitenziaria, delle politiche formative, del lavoro, dell'integrazione culturale e sociale dei detenuti; sull'entità e la tipologia delle commesse regionali riguardanti il lavoro svolto dai detenuti all'interno e all'esterno delle strutture penitenziarie. In questo quadro, tutti i soggetti attuatori degli interventi, sia pubblici sia privati, sono tenuti a fornire le informazioni necessarie all'espletamento delle attività necessarie alla Giunta per predisporre la relazione.

La seconda clausola valutativa è contenuta nell'art. 11 della LR 8<sup>129</sup>: il Garante per l'infanzia e l'adolescenza, istituito presso il Consiglio regionale, con periodicità annuale, presenta alla

---

<sup>126</sup> V., in particolare, il co. 2: “servizi previsti dal SIIR, in quanto resi nell'interesse, in funzione e su incarico della Regione, gravano sul bilancio regionale e sono individuati in apposito Repertorio, approvato dalla Giunta regionale (...)”.

<sup>127</sup> V. art. 9.

<sup>128</sup> “Sistema integrato di interventi a favore dei soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria e istituzione del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale”.

<sup>129</sup> “Istituzione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza”.

competente Commissione consiliare una relazione che illustra l'attività svolta e i risultati raggiunti nel promuovere e garantire la piena attuazione dei diritti dei minori, fornendo informazioni relativamente allo stato di attuazione degli interventi realizzati, agli esiti prodotti ed alle criticità emerse nella loro realizzazione; ai casi di violazione dei diritti dei minori riscontrate e alle principali soluzioni da adottare.

Va segnalata, infine, la LP 1<sup>130</sup> della Provincia autonoma di Trento, la quale prevede l'inserimento di una clausola valutativa nell'art. 39. In base ad essa, il rapporto biennale che la Giunta provinciale presenta al Consiglio sullo stato d'attuazione del sistema integrato delle politiche familiari<sup>131</sup> è strumentale al controllo esplicito dal Consiglio sull'attuazione e sugli effetti prodotti dalla LP 1, il cui fine è quello di migliorare le condizioni di vita delle famiglie e prevenire situazioni di disagio. In seguito alla presentazione del rapporto, la competente Commissione permanente del Consiglio provinciale può svolgere delle audizioni con i soggetti coinvolti nell'attuazione della legge.

### 3.4. Le note informative

A differenza delle clausole valutative, il cui numero è notevolmente aumentato nel corso del 2011, le note informative elaborate nel periodo di riferimento sono diminuite, subendo una leggera flessione difatti, a fronte di 13 note registrate nel 2010 (precisamente: 1 dell'Emilia-Romagna; 2 della Lombardia; 1 del Molise; 5 della Toscana; 3 del Veneto; 1 del Friuli-Venezia Giulia<sup>132</sup>), nel corso del 2011 sono state formulate 11 note di cui ben 4 appartengono alla Lombardia (note nn. 17, 18, 19, 20), altrettante al Veneto (note nn 1, 2, 3 e 4), 1 alla Regione Marche, 1 all'Abruzzo (nota n. 1) e 1 alla Toscana (nota n. 20).

---

<sup>130</sup> “Sistema integrato delle politiche strutturali per la promozione del benessere familiare e della natalità”.

<sup>131</sup> Cfr. art. 24, LP 1.

<sup>132</sup> V. *Gli strumenti per la valutazione delle politiche legislative regionali*, cit., p. 104 ss.

Innanzitutto, per quanto riguarda la Regione Lombardia, la nota informativa n. 17<sup>133</sup> contiene i risultati dell'analisi delle politiche regionali attuate sulla gestione del sistema idrico integrato. Scopo della nota è quello di presentare lo stato di attuazione degli interventi sulle acque reflue e illustrare le cause e le difficoltà che hanno ostacolato la piena attuazione delle norme europee in materia. Le informazioni prodotte sono frutto di una ricerca documentale, svolta anche su database regionali e mediante interviste a soggetti dotati di una conoscenza approfondita e diretta in materia.

La nota n. 18<sup>134</sup>, dal canto suo, concerne un'analisi promossa dal Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione a supporto dell'esame della relazione n. 9/2010, presentata dalla Giunta regionale al fine di informare il Consiglio sullo stato di attuazione della LR 33/1991, con la quale è stato istituito il FRISL (Fondo Regionale Infrastrutture Sociali per la Lombardia). Il lavoro propone una visione d'insieme dei dati principali contenuti nella relazione, focalizzando l'attenzione non tanto sul dato quantitativo delle spese affrontate, quanto sulle motivazioni che hanno indotto ad effettuarle. Il documento, pertanto, presenta una sintetica descrizione degli interventi finanziati grazie all'agevolazione regionale, utile per valutare lo stato di avanzamento dei lavori, così da evidenziare gli aspetti critici e le eventuali soluzioni per superarli.

La nota n. 19<sup>135</sup>, invece, riguarda l'introduzione, da parte della LR 27/2007<sup>136</sup>, di nuove regole per il calcolo dei canoni di locazione degli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) per famiglie a basso reddito, a partire dal 2008. La medesima legge ha previsto che l'Osservatorio regionale per la condizione abitativa, entro la fine del

---

<sup>133</sup> “La qualità delle acque lombarde e come tutelarla attraverso il trattamento dei reflui urbani”.

<sup>134</sup> “Lo stato di attuazione della legge regionale n. 33/1991- Fondo Infrastrutture Sociali per la Lombardia (FRISL)”.

<sup>135</sup> “Nuovi canoni di locazione per l'edilizia residenziale pubblica”.

<sup>136</sup> “Criteri generali per la determinazione dei canoni per l'edilizia residenziale pubblica e norme sulla valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica”.

2010, inviasse alla competente Commissione consiliare una relazione sugli esiti dell'applicazione dei nuovi canoni e, in particolare, sulle conseguenze per le famiglie assegnatarie e per gli enti proprietari degli alloggi. La nota informativa, richiesta dal Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, compendia le informazioni più rilevanti contenute nella relazione per comprendere se e in quale misura il nuovo sistema di calcolo dei canoni abbia contribuito al perseguimento degli obiettivi della politica attuata dalla Regione nell'ambito dell'Edilizia Residenziale Pubblica. La nota, infine, dà conto di alcuni elementi di criticità emersi nell'applicazione dei nuovi canoni, prospettando alcuni quesiti in vista di eventuali successivi approfondimenti.

La nota n. 20<sup>137</sup>, infine – anch'essa richiesta dal Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione per l'esame della relazione n. 21/2011, con la quale la Giunta ha risposto ad una clausola valutativa sullo stato di attuazione della LR 3/2008<sup>138</sup> – offre un riepilogo dei principali elementi organizzativi previsti dalla disciplina regionale sui servizi sociali e sociosanitari. Lo studio delle informazioni ricevute, parzialmente integrate con il contributo della Direzione Generale Famiglia, Conciliazione, Integrazione e Solidarietà sociale, è accompagnato da alcuni quesiti che costituiscono vere e proprie ipotesi di approfondimento.

La Regione Veneto, come anticipato, ha formulato quattro note informative: la nota n. 1<sup>139</sup> riguarda l'analisi finanziaria dell'Ordinamento regionale e delle leggi di spesa solo in parte finanziate negli esercizi compresi tra il 2007 e il 2010, che attuano parzialmente il dettato normativo. Lo studio ha evidenziato la particolare rilevanza degli interventi a favore delle PMI (quasi una legge su 5 delle oltre 40 con oggetti di spesa non finanziati), della tutela del territorio (14% dello stesso insieme) e della mobilità

---

<sup>137</sup> “Il governo dei servizi sociali e sociosanitari in Lombardia”.

<sup>138</sup> “Governo della rete dei servizi alla persona”.

<sup>139</sup> “Ricognizione sistematica sullo stato di attuazione finanziaria del corpus delle leggi di spesa regionali - leggi di spesa parzialmente finanziate (2007-2010)”.

regionale (circa il 12%). La nota n. 2<sup>140</sup>, invece, concerne la ricognizione delle leggi non finanziate durante il medesimo arco temporale (2007-2010). La nota n. 3<sup>141</sup> contiene un aggiornamento del monitoraggio sullo stato di attuazione della L 39/1991. Da ultimo, la nota n. 4<sup>142</sup> con la quale si vuole verificare lo stato di attuazione dell'art. 23, LR 2/2007, relativa alla previsione di una serie di prestazioni a favore dei soggetti colpiti dalla sindrome di Sjögren.

Nel corso del 2011, nella Regione Marche, è stata elaborata una nota informativa, relativa all'attuazione della LR 46/1995, abrogata e sostituita dalla LR 24/2011. La nota, predisposta dalla Giunta e trasmessa alla competente Commissione assembleare contiene l'indicazione: dei progetti attuativi della legge presentati e finanziati, distinti in relazione ai territori ed alle risorse impiegate; dei destinatari degli interventi; dei punti di forza e delle criticità di tali interventi.

Venendo alla Regione Abruzzo, va segnalata la nota informativa n. 1<sup>143</sup>, elaborata nel 2011 a cura del Servizio Analisi Economica, Statistica e Monitoraggio, sulla base dei risultati di un'analisi condotta dalle strutture consiliari sullo stato di attuazione e sugli esiti della LR 16/2002, "Interventi a sostegno dell'economia" abruzzese. La nota contiene un resoconto delle misure attuate per favorire la produttività della Regione, per incoraggiare la nascita di nuove imprese e insediamenti industriali nonché per il recupero di strutture industriali già esistenti sul territorio. Essa, inoltre, dopo aver illustrato la *ratio* delle politiche adottate, la loro gestione e le

---

<sup>140</sup> "Ricognizione sistematica sullo stato di attuazione finanziaria del corpus delle leggi di spesa regionali - leggi di spesa non finanziate (2007-2010)".

<sup>141</sup> "L.r. 39/1991, Interventi a favore della mobilità e della sicurezza stradale (Aggiornamento del rapporto di monitoraggio)".

<sup>142</sup> "Prestazioni con onere a carico del servizio sanitario regionale a favore dei soggetti affetti da Sindrome di Sjögren".

<sup>143</sup> "Interventi finalizzati alla costruzione, l'acquisto e la ristrutturazione di capannoni e di immobili situati in aree industriali ed artigianali da adibire ad attività produttiva e di servizio".

criticità riscontrate, offre spunti di riflessione, suggerimenti ed indicazioni per le future politiche di finanziamento alle imprese.

Infine, bisogna considerare la nota informativa n. 20<sup>144</sup> della Regione Toscana. La nota in questione – la quale riguarda l’attuazione della L. 30/2007<sup>145</sup> – sviluppa ed integra le informazioni risultanti dalla prima relazione elaborata dalla Giunta regionale, in ossequio a quanto prescritto dall’art. 16<sup>146</sup>, presentata nel 2010. La nota, inoltre, offre un quadro delle altre iniziative regionali attuate al fine di incrementare la sicurezza sul lavoro e di tutelare la salute dei lavoratori agricoli, rivolte non solo agli operatori del settore ma anche agli hobbisti ed agli studenti degli istituti agrari.

### 3.5. Conclusioni

Come si può constatare dalle pagine che precedono, nel corso del 2011, sono state diverse le iniziative poste in essere dalle Regioni, le quali non trascurano di verificare lo stato di attuazione delle loro leggi, nonché la loro validità ed efficacia, attraverso la valutazione degli obiettivi prefissati e dei risultati ottenuti.

Il monitoraggio dello stato di attuazione delle leggi, però, è svolto anche mediante la previsione normativa di ulteriori formule – come ad esempio relazioni, informative, ecc. – rispetto a quelle finora analizzate, che contengono obblighi di informazione da parte dei soggetti incaricati dell’attuazione nei confronti dell’organo legislativo. Si sono servite di tali formule le Regioni Liguria<sup>147</sup>,

---

<sup>144</sup> “Le politiche regionali in materia di sicurezza dei lavoratori agricoli: LR 30/2007 e dintorni”.

<sup>145</sup> “Norme sulla tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori agricoli”.

<sup>146</sup> “Valutazione dei risultati conseguiti dalla legge”.

<sup>147</sup> Disponendo, ad esempio, che la Giunta regionale presenti annualmente una relazione sui soggetti beneficiari di contributi *ex art. 4*, LR 49/1988, “Anagrafe degli interventi finanziari regionali”; sull’andamento della gestione degli enti strumentali regionali, *ex art. 3*, LR 28/1994, “Disciplina degli enti strumentali della Regione; sulla condizione femminile, *ex art. 6*, LR 26/2008, ecc.

Lombardia<sup>148</sup> e Umbria<sup>149</sup>. Spesso, a completamento dell'*iter* informativo, i risultati delle attività svolte vengono presentati e discussi nelle Commissioni competenti e/o in Aula (così, nelle Regioni ordinarie Emilia-Romagna<sup>150</sup>, Lombardia<sup>151</sup>, Marche<sup>152</sup>, Piemonte<sup>153</sup>, Toscana<sup>154</sup>, Umbria<sup>155</sup>; così, anche nelle Regioni

---

<sup>148</sup> Nel 2011 la Regione ha emanato due leggi: la LR 2, “Azioni orientate verso l'educazione alla legalità”, e la LR 8, “Istituzione del Consiglio per le pari opportunità”. Entrambi le leggi prevedono l'obbligo di formulare relazioni a beneficio del Consiglio.

<sup>149</sup> La quale, nel corso del 2011, ha approvato quattro leggi contenenti tali obblighi: si vedano l'art. 4, LR 15, “Norme per la valorizzazione delle risorse e del territorio rurale dell'Umbria”; l'art. 10, co. 5, LR 6, “Disciplina per l'attribuzione degli incarichi di struttura nelle Aziende Sanitarie regionali. Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 20 gennaio 1998, n. 3 (Ordinamento del sistema sanitario regionale) e abrogazione della legge regionale 23 febbraio 2005, n. 15”; l'art. 3, co. 3, LR 8, “Semplificazione amministrativa e normativa dell'ordinamento regionale e degli Enti locali territoriali”; infine, l'art. 23, co. 1, LR n. 18, “Riforma del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali e istituzione dell'Agenzia forestale regionale. Conseguenti modifiche normative”.

<sup>150</sup> Dove la Giunta regionale ha presentato la quarta relazione annuale sulla situazione penitenziaria, come previsto dalla clausola valutativa contenuta nella LR 3/2008, nonché la prima relazione triennale prevista dalla clausola valutativa *ex* LR 12/2006.

<sup>151</sup> Nella quale il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione ha esaminato cinque relazioni: due inviate dall'Esecutivo in risposta a norme di rendicontazione relative al Fondo per la ricostruzione delle infrastrutture sociali in Lombardia e ai canoni per l'edilizia residenziale pubblica (relazioni n. 9/2010 e 12/2011); tre, discendenti da clausole valutative, sull'organizzazione dei servizi alla persona, sulla lotta al randagismo e sulle politiche di armonizzazione dei tempi delle città (nn. 21, 22, e 24/2011).

<sup>152</sup> In cui sono state assegnate in Commissione competente per materia le relazioni attuative delle clausole valutative.

<sup>153</sup> Nel corso del 2011 sono state presentate quindici relazioni relative alle seguenti leggi regionali: LR 14/2003; LR 3, 17, 23, 34/2004; LR 2, 8, 13, 20, 33/2006; LR 1, 14, 28/2007; LR 11/2008; LR 11/2009.

<sup>154</sup> Nella quale la Commissione consiliare competente ha illustrato e discusso i risultati sulla valutazione dell'impatto occupazionale della formazione professionale.

<sup>155</sup> Al cui Consiglio regionale sono pervenute quattro relazioni in risposta a clausole valutative (v. Atti nn. 483, 565, 538, 566).

speciali Friuli-Venezia Giulia<sup>156</sup>, Sardegna<sup>157</sup> e nella Provincia autonoma di Trento<sup>158</sup>), le quali, in diversi casi, a seguito dell'esame compiuto, formulano valutazioni formalizzate in specifici atti, quali risoluzioni, atti di indirizzo, determinazioni: hanno proceduto a tali formalizzazioni l'Emilia-Romagna, il Piemonte, la Toscana e la Regione speciale Sardegna.

Gli strumenti per svolgere le valutazioni e le rendicontazioni non mancano e, sebbene solo il 50% delle Regioni<sup>159</sup> tra il 2010 e il 2011 abbia istituito strutture idonee a coadiuvare il Consiglio regionale nella realizzazione delle competenze assunte in materia, quello rilevato è un dato che non va sottovalutato nell'analisi della direzione intrapresa dagli Enti regionali nell'ambito della valutazione legislativa.

Già è nota la predisposizione di uffici competenti, con personale altamente specializzato, in Calabria<sup>160</sup>, Emilia-Romagna<sup>161</sup>, Lombardia<sup>162</sup>, Piemonte<sup>163</sup>, Toscana<sup>164</sup>, Umbria<sup>165</sup>, Valle d'Aosta<sup>166</sup> e

---

<sup>156</sup> Dove si è compiuto l'esame della prima relazione informativa sull'attuazione della LR 9/2009, in materia di politiche di sicurezza e ordinamento della polizia locale, accompagnata dal parere espresso alla Commissione competente per materia.

<sup>157</sup> E' stata presentata la relazione delle attività svolte dalla Commissione d'inchiesta sulla mancata applicazione delle leggi regionali. A conclusione del dibattito sulla relazione, è stato prorogato il mandato della Commissione.

<sup>158</sup> In cui sono state presentate alla Commissione competente per materia le relazioni attuative di disposizioni normative.

<sup>159</sup> La percentuale indicata è comprensiva anche della Regione a Statuto speciale Valle d'Aosta e della Provincia autonoma di Trento.

<sup>160</sup> Servizio legislativo del Consiglio regionale.

<sup>161</sup> Servizio legislativo e qualità della legislazione e Servizio coordinamento Commissioni consiliari.

<sup>162</sup> Comitato paritetico di controllo e valutazione.

<sup>163</sup> Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche.

<sup>164</sup> Settore analisi della normazione.

<sup>165</sup> Comitato per la valutazione. L'art. 42, co. 3 del Regolamento interno prevede una specifica disposizione sulla valutazione ex-post, prevedendo che "Le informazioni prodotte in attuazione delle clausole valutative sono esaminate dalla struttura operante all'interno del processo legislativo e sono presentate alla Commissione competente per la valutazione".

<sup>166</sup> Direzione affari legislativi, studi e documentazione.



Provincia autonoma di Trento. Tra gli uffici specificamente dedicati a svolgere le valutazioni, nel 2011, si aggiungono, in Liguria, quelli facenti capo alla Vice Segreteria Gestione del Processo normativo; e in Lombardia, il Servizio Studi e valutazione Politiche Regionali e, al suo interno, l'Ufficio analisi Leggi e Politiche regionali<sup>167</sup>, i quali fungono anche da supporto tecnico-specialistico e amministrativo al Comitato paritetico di Controllo e Valutazione. All'interno delle rispettive amministrazioni, in generale, gli uffici sopraindicati ed il personale addetto sono considerati numericamente e qualitativamente adeguati ai compiti da svolgere.

Ai fini della massimizzazione dei risultati prefissati, spesso sono previsti accordi e forme di collaborazione tra gli uffici del Consiglio e della Giunta regionali, tuttavia, nella maggior parte dei casi, in via informale e non istituzionale, ovvero, senza sottoscrizione di intese o protocolli<sup>168</sup>. In taluni casi, invece, le forme di collaborazione vengono istituzionalizzate di volta in volta, in singole disposizioni. Nel corso del 2011, le Regioni interessate dalla formalizzazione delle forme di raccordo sono quattro: l'Abruzzo, nella quale è stato istituito un Gruppo di lavoro interistituzionale per la predisposizione di un testo unico regionale in materia di commercio; l'Emilia-Romagna, nella quale l'esperienza dei tavoli tecnici di lavoro fra Assemblea e Giunta maturata nel corso degli anni, è confluita nella formale costituzione di un Gruppo di lavoro interdirezionale per l'analisi e l'applicazione delle clausole valutative<sup>169</sup>; la Liguria, la quale, con LR 13, ha istituzionalizzato la

---

<sup>167</sup> Oltre alle note informative di cui si è dato conto nel paragrafo precedente, il Servizio Studi e Valutazione Politiche regionali, nel corso del 2011, ha elaborato due *Report* a favore delle Commissioni consiliari, dei Consiglieri e del Comitato paritetico di Controllo e Valutazione: il *Report* IDÉE: n. 4, sulle misure antiusura, a supporto dell'istruttoria di alcuni progetti di legge presso la II Commissione; n. 5, sul fattore famiglia e n. 6 sull'attuazione dell'ISEE, a supporto dell'istruttoria di un progetto di legge presso la III Commissione; e il *Report* In Breve: n. 7, sul consumo di suolo; n. 8, sui servizi alla persona, le unità di offerta sociali e socio-sanitarie in Lombardia.

<sup>168</sup> V. *Rapporto* dell'anno precedente.

<sup>169</sup> I componenti del Gruppo appartengono alla Direzione Generale affari legislativi e istituzionali della Giunta e alla Direzione Generale dell'Assemblea Legislativa,

costituzione di un gruppo di lavoro tecnico cui collaborano Consiglio e Giunta, per il miglioramento della qualità della regolamentazione e la semplificazione amministrativa; da ultimo, la Lombardia, che, seguendo una prassi ormai da tempo consolidata di raccordo tra Giunta e Consiglio, ha in alcuni casi formalizzato metodi di lavoro congiunto, garantendo e rafforzando l'impegno comune delle rispettive strutture coinvolte, in particolar modo, per quanto concerne la redazione dei testi unici e il riordino normativo.

Va da sé che, l'istituzione di nuove strutture, la riorganizzazione di quelle preesistenti, la loro reciproca collaborazione comportano, quale diretta conseguenza, il maggior rilievo assunto, sotto questo profilo, dalla formazione del personale, strumento e, allo stesso tempo, obiettivo prezioso.

A tal proposito, molte Regioni hanno ormai da tempo aderito al progetto CAPIRe<sup>170</sup>, iniziativa promossa dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome, il cui fine consiste nel promuovere la cultura e l'uso della valutazione delle politiche in seno alle Assemblee legislative, dotando la funzione di controllo di queste ultime di maggior efficacia, attraverso l'adozione di nuovi strumenti sia legislativi sia organizzativi.

Nell'ambito delle attività del progetto, durante il 2011, le Regioni hanno proseguito le attività formative già intraprese negli anni precedenti e confermano la loro partecipazione all'OLI, l'Osservatorio Legislativo Interregionale, mezzo di connessione e formazione tra gli uffici legislativi dell'Assemblea, dei Consigli e delle Giunte regionali e provinciali, costituito per rispondere alla necessità di dirigenti e funzionari di confrontarsi sulle problematiche che accomunano le Regioni nello svolgimento delle loro attività.

---

Servizio legislativo e qualità della legislazione. A tal proposito, v. la determinazione del Direttore Generale agli Affari istituzionali e legislativi n. 7227/2011, assunta d'intesa con il Direttore Generale dell'Assemblea legislativa.

<sup>170</sup> La rassegna completa delle iniziative del 2011, si trova nel sito [www.capire.org](http://www.capire.org).

**TABELLE**  
**Tabella 1 - Clausole valutative - 2011**

Regioni e Province autonome	Clausole valutative	
	n.	Estremi
Abruzzo		
Basilicata		
Calabria	2	(art. 12, l.r. n. 14; art. 8, l.r. n. 23)
Campania	1	(art. 6, l.r. n. 2)
Emilia- Romagna	4	(art. 17, l.r. n. 3; art. 10, l.r. n. 5; art. 14, l.r. n. 23; art. 37, l.r. n. 24)
Lazio		
Liguria	1	(art. 13, l.r. n. 13)
Lombardia	1	(art. 20, l.r. n. 9)
Marche	1	(art. 20, l.r. n. 24)
Molise	1	(art. 10, l.r. n. 5)
Piemonte		
Puglia	1	(art. 9, l.r. n. 29)
Toscana	1	(art. 13 l.r. n. 28)
Umbria	2	(art. 6, l.r. n. 1; art. 1, l.r. n. 13)
Veneto		
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>15</b>	
Friuli-Venezia Giulia	1	(art. 12, l.r. n. 9)
P.a. Bolzano		
P.a. Trento	1	(art. 39, l.p. n. 1)
Sardegna	2	(art. 18, l.r. n. 7; art. 11, l.r. n. 8)
Sicilia		
Trentino-Alto Adige		
Valle d'Aosta		
<b>Totale Regioni spec. e p.a.</b>	<b>4</b>	
<b>TOTALE</b>	<b>19</b>	

Tabella 2 – Note informative - 2011

Regioni e Province autonome	Note informative	
	n.	Estremi
Abruzzo	1	(n. 1)
Basilicata		
Calabria		
Campania		
Emilia- Romagna		
Lazio		
Liguria		
Lombardia	4	(n. 17; n. 18; n. 19; n. 20)
Marche <sup>171</sup>		
Molise		
Piemonte		
Puglia		
Toscana	1	(n. 20)
Umbria		
Veneto		(n. 1; n.2; n.3; n.4)
Totale Regioni ordinarie	6	
Friuli-Venezia Giulia		
P.a. Bolzano		
P.a. Trento		
Sardegna		
Sicilia		
Trentino-Alto Adige		
Valle d'Aosta		
Totale Regioni spec. e p.a.	0	
<b>TOTALE</b>	<b>6</b>	

<sup>171</sup> Nota relativa all'attuazione della LR 46/1995, abrogata e sostituita dalla LR 24/2011

## **4. LE ISTITUZIONI REGIONALI NEL 2011\***

### **4.1. Premessa**

Il 2011 è stato, per quasi tutte le Regioni a Statuto ordinario, il primo anno di piena attività consiliare. Nel 2010, infatti, vi è stata l'apertura della IX legislatura regionale per 13 delle Regioni in questione; per la Regione Abruzzo, invece, la stessa aveva avuto avvio già nel 2008, in seguito allo scioglimento anticipato del Consiglio regionale. In Molise, infine, il 2011 ha coinciso con l'ultimo anno della IX legislatura regionale, mentre dopo le elezioni del 16 e 17 ottobre 2011 si è inaugurata la X legislatura.

Nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome, invece, con l'eccezione della Sardegna (in cui la XIV legislatura è iniziata nel 2009), il 2011 ha coinciso con il giro di boa delle legislature apertesesi nel 2008 (la X in Friuli-Venezia Giulia, la XV in Sicilia, la XIV in Valle d'Aosta e nelle Province autonome). Dunque, si tratta di Regioni ove l'attività consiliare è ormai già pienamente avviata.

Come in passato, oltre a un'analisi dell'assetto istituzionale delle Regioni e Province autonome, si prenderanno in considerazione alcuni aspetti dei rapporti tra le Giunte e i Consigli regionali. Questi, incrociati con i dati forniti da vari indicatori di produttività ed efficienza dei Consigli, dovrebbero consentire di fornire un'indicazione riguardo alla qualità dell'attività generale dei Consigli, anche alla luce del loro rapporto con le Giunte.

### **4.2. Composizione e organizzazione dei Consigli regionali**

Meno significative rispetto al 2010 sono le segnalazioni concernenti la composizione dei Consigli regionali, che, appunto, non si discostano molto da quelle fornite nel precedente Rapporto.

---

\* Di Nicola Viceconte, ricercatore in Diritto pubblico, ISSiRFA-CNR.

Partendo dalle Regioni ad autonomia ordinaria non si danno variazioni nel numero dei consiglieri, complessivamente sceso nel 2010 rispetto alla precedente legislatura, come già sottolineato nel Rapporto 2011.

Qualche novità può invece farsi riguardo all'organizzazione del Consiglio regionale, sebbene non di particolare rilievo (Tabella 1).

I gruppi consiliari (Tabella 2), il cui numero aveva subito una certa contrazione con l'inizio della IX legislatura regionale, passano da 159 a 166 (167 se si considera il numero di gruppi del Consiglio regionale molisano costituitisi nella X legislatura); una leggera crescita, dunque, che ha riguardato i Consigli del Lazio, della Lombardia, del Molise, delle Marche e del Piemonte. La cifra resta comunque ben al di sotto dei valori della precedente legislatura, dove si erano superati i 200 gruppi consiliari; l'aumento, infatti, è dovuto più che altro a specifiche contingenze politiche, in virtù delle quali vi è stata la nascita di nuove formazioni partitiche a livello nazionale, con ovvie ripercussioni anche sui Consigli regionali. Rispetto al 2010 resta, così, sostanzialmente invariata la media di 11 gruppi per Consiglio regionale, formati da circa 5 consiglieri ciascuno. Appena più alta è l'incidenza dei cd. "gruppi monocratici" (38% contro il 35% del 2010), cioè composti da un solo membro, che passano da 56 a 62 (63 considerando il Molise dopo le elezioni del 2011). La crescita dei gruppi monocratici non necessariamente è legata al complessivo aumento dei gruppi consiliari, tenuto conto che la Regione in cui la prima è stata maggiore (la Basilicata, che passa da 4 a 8 gruppi formati da un solo consigliere) non ha fatto registrare un aumento del numero totale di gruppi. In alcune Regioni, pertanto, vi è stato più semplicemente un parziale riassetto dei gruppi consiliari, che non ha, però, modificato di molto quanto già osservato per il 2010. Così, il Lazio continua a detenere il primato del numero di gruppi (17), la Toscana la cifra più bassa (7). Sono sempre le Marche (con il Molise dopo le elezioni del 2011) la Regione con il numero più alto di gruppi monocratici (9, pari al 60% d'incidenza sul totale), anche se è la Basilicata a far registrare la crescita più alta, mentre la Liguria affianca l'Emilia-Romagna e la

Puglia tra le Regioni con un solo gruppo monocratico. Resta sempre la Campania l'unica Regione il cui Consiglio non presenta gruppi di un solo consigliere, in virtù dell'inderogabile divieto previsto in Statuto<sup>1</sup>.

Venendo all'articolazione del Consiglio in commissioni (Tabella 1), praticamente invariato è rimasto il numero delle Commissioni permanenti, aumentato di una sola unità in Veneto (da 7 a 8) per un totale che diviene di 106. Maggiori variazioni si hanno per le commissioni speciali, che dopo l'inizio della legislatura sono state progressivamente istituite dai Consigli regionali, per un totale che da 14 passa a 24. Le variazioni più consistenti si hanno nel Lazio, ove sono state istituite 4 commissioni speciali, in Abruzzo, Liguria e Piemonte, in cui se ne registrano 2 (in tutti i casi in questione nel 2010 non si era avuta l'istituzione di alcuna commissione speciale).

Passando alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome le variazioni rispetto al 2010 sono ancora minori (Tabella 2). Il numero totale dei gruppi consiliari cresce di una sola unità, da 63 a 64 (i gruppi diminuiscono di un'unità in Sicilia e in Sardegna, crescono di due e una unità nella Provincia autonoma di Bolzano e in Trentino-Alto Adige). Una media, pertanto, di 9 gruppi formati da circa 6 consiglieri ciascuno. Molto minore che nelle Regioni ordinarie l'incidenza dei gruppi monocratici (17%), presenti solo nella Province autonome (6 a Bolzano e 5 a Trento, pari a circa il 50% d'incidenza), tenuto conto che in Friuli-Venezia Giulia, in Sardegna e in Trentino-Alto Adige il regolamento consiliare non consente la creazione di gruppi siffatti. Nel complesso, dunque, la frammentazione dei Consigli delle autonomie speciali appare minore rispetto a quella delle Regioni ordinarie.

Riguardo alle commissioni (Tabella 1) passa da 9 a 10 il dato delle Commissioni permanenti presso il Consiglio regionale siciliano, facendo crescere il totale da 40 a 41. Salgono da 2 a 4 le

---

<sup>1</sup> Con del. 9/2011, il Consiglio regionale del Lazio ha modificato l'art. 12 del regolamento interno fissando a tre il numero minimo di consiglieri per poter costituire un gruppo per gli eletti in liste non aventi il medesimo contrassegno.

commissioni speciali in Sicilia e da 1 a 3 nella Provincia autonoma di Bolzano, per un totale di 10 rispetto alle 6 del 2010.

La frammentazione politica sembra avere nel 2011 una qualche attinenza con la produttività dei Consigli regionali (Tabella 7): i tre più produttivi (Emilia-Romagna, Toscana e Veneto), infatti, hanno un numero di gruppi inferiore alla media nazionale (nel caso della Toscana il più basso in assoluto). Tuttavia, anche Consigli molto frammentati (come quello del Piemonte) fanno registrare un'attività tra le più alte dell'anno. Minor legame tra frammentazione e prolificità nei Consigli si ha nelle autonomie speciali: la Regione con meno gruppi, la Sardegna, non è tra le più prolifiche; viceversa, le due Province autonome fanno registrare un numero alto di atti nonostante una maggiore frammentazione.

Non di facile lettura il dato relativo al rapporto tra la durata dell'*iter* legislativo (vedi capitolo 1, tabella 3) e numero dei gruppi consiliari. Infatti, come si vedrà meglio in seguito, se è vero che i tre Consigli regionali più celeri (Toscana, Calabria e Puglia) hanno un numero di gruppi compreso tra 7 e 10, dunque inferiore alla media, nelle Regioni più lente, come la Basilicata, la Campania e il Veneto, tale numero non supera comunque tale media. Anche l'incidenza dei gruppi monocratici non pare sempre determinante, se si considera che gli stessi sono assenti sia in Campania sia in Toscana, dove l'*iter legis* ha però durata ben diversa; va detto, nondimeno, che per le altre Regioni citate l'incidenza supera la media per quelle più lente, è inferiore per le più veloci. Tale dato si rafforza nelle Regioni ad autonomia speciale, dove il procedimento legislativo più spedito si ha nelle Regioni con un numero di gruppi consiliari più basso, Valle d'Aosta e Sicilia (6 e 8) e l'assenza di gruppi monocratici; il più frammentato Consiglio provinciale di Trento (11 gruppi di cui quasi la metà monocratici), invece, è assai più lento.

### **4.3. Presidenti e composizione delle Giunte**

In 13 delle Regioni ordinarie, come ricordato, la legislatura in corso ha avuto inizio nel 2010, con la successiva nuova costituzione



delle Giunte regionali; è evidente, pertanto, che la composizione delle stesse non è molto variata nel corso del 2011 (Tabella 3). Così, in Umbria gli assessori sono passati da 7 a 8, mentre in Molise i 9 assessori già presenti nel 2010 sono scesi a 7 in seguito alla ricostituzione della Giunta dopo le elezioni regionali dell'ottobre 2011. Complessivamente, pertanto, il dato è di 170 assessori, uno in meno rispetto al 2010. Va precisato che tale numero conta anche quegli assessorati che sono tenuti ad *interim* dai Presidenti della Giunta regionale, come avviene, ad esempio, in Campania e Lazio; il numero di assessori "persone fisiche", quindi, è un po' più basso.

Dei 170 assessori circa la metà (86) non rivestono la carica di consigliere. Il dato è leggermente inferiore rispetto al 2010, in virtù della riduzione di un'unità in Calabria, Campania e nelle Marche e di quella più consistente in Molise ove, in seguito alla ricostituzione della Giunta nell'autunno 2011, un solo membro della stessa è esterno al Consiglio regionale. Gli assessori non consiglieri possono essere tali in virtù di un'incompatibilità di diritto, come in Toscana, o di fatto, come in Emilia-Romagna; Regioni in cui, dunque, tutti gli assessori nominati consiglieri si sono dimessi dalla carica. Di origine non elettiva sono anche tutti i componenti delle Giunte della Campania, tenuto conto che due assessorati sono tenuti *ad interim* dal Presidente direttamente eletto. Al contrario, in Veneto dei 12 assessori solo uno non è di origine elettiva.

Nelle autonomie speciali gli assessori sono in tutto 60, di cui poco più di un terzo non riveste la carica di consigliere. Se si esclude la Sicilia (in cui tutti gli assessori sono esterni), pertanto, le autonomie speciali fanno meno ricorso alla nomina di assessori esterni ai Consigli regionali.

In quasi tutte le Regioni (fanno eccezione il Molise, l'Umbria e il Veneto per le ordinarie, la Sicilia, la Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano per le speciali) uno degli assessori riveste anche la carica di vicepresidente della Giunta (nella Regione Trentino-Alto Adige sono 2, uno per ciascuna Provincia). Solo in Calabria, Emilia-Romagna e Veneto è prevista anche la figura del sottosegretario alla Giunta regionale.

#### 4.4. La Giunta in Consiglio ad inizio legislatura

Anche nel 2011 trova conferma il dato relativo alla partecipazione delle Giunta ai lavori consiliari, che risulta piuttosto alta, con una limitata discrepanza tra la cifra assoluta delle sedute consiliari e quella delle sedute ove si registra la presenza di almeno un membro della Giunta. La presenza degli assessori è accompagnata quasi sempre dall'intervento degli stessi al dibattito consiliare, con un tasso di intervento attorno al 90% (fa eccezione solo l'Abruzzo, ove comunque lo stesso sfiora il 70%); dato in continuità con quello del 2010, in cui si era registrata una crescita rispetto alla precedente legislatura.

Riguardo alla partecipazione del Presidente della Giunta alle sedute consiliari (Tabella 4), limitandoci alle Regioni ordinarie, data la non completezza dei dati disponibili per le autonomie speciali, la stessa si attesta circa al 50%. Si danno, tuttavia, anche diversi picchi, sia nel senso di una partecipazione assai frequente, come in Basilicata e in Calabria, in cui la stessa è del 100%, sia di una più scarsa, come in Campania, in Piemonte e in Veneto, ove il tasso non supera il 15%. Nella maggioranza dei casi tale partecipazione ai lavori consiliari si lega all'intervento nel dibattito, con un tasso medio circa del 60%. Grandi differenze, nondimeno, si hanno tra le diverse Regioni, se si considera che il Presidente interviene ogni volta che partecipa ai lavori in Basilicata, in Campania e in Veneto (queste ultime, tra l'altro, Regioni in cui lo stesso raramente è presente ai lavori consiliari, come osservato); di poco superiore rispettivamente al 10% e 20%, invece, il tasso di partecipazione presidenziale in Lombardia e in Emilia-Romagna. Per 10 su 15 delle Regioni ordinarie, nondimeno, può sottolinearsi che nella maggior parte dei casi il Presidente della Giunta va in Consiglio principalmente per parlare, sebbene non sia irrisoria la percentuale che ci indica una volontà di ascolto delle istanze dei Consigli. Un dato che in sostanza non si discosta dal *trend* sinora noto, anche per le specificità regionali (così, ad esempio, in Campania si conferma

un Presidente che partecipa poco alle sedute consiliari e solo per prendere la parola)

In molte delle Regioni ordinarie gli interventi in Consiglio dei membri della Giunta hanno riguardato anche l'attività normativa (un dato particolarmente alto nel Lazio, in Emilia-Romagna, in Piemonte e in Puglia), generalmente in relazione all'*iter legis* dei principali disegni e progetti di legge, in particolare quelli relativi al bilancio e alla finanziaria.

#### **4.5. Nuovo vigore dell'attività legislativa regionale**

Come emerge dal paragrafo primo, cui si rinvia per un approfondimento, nel primo anno di piena attività della IX legislatura il dato complessivo delle leggi approvate dalle Regioni e Province autonome è pari a 634, più alto rispetto al 2010 (anno in cui, però, per 13 Regioni a Statuto ordinario si sono avute le consultazioni elettorali), più o meno in media con le cifre della scorsa legislatura. Di tali leggi, circa il 60% costituisce approvazione di d.d.l. di Giunta, mentre poco meno del 40% proviene da pdl consiliari; una percentuale quest'ultima in costante crescita dal 2008, segno di una ripresa del ruolo dei consiglieri regionali riguardo all'attività legislativa.

Se si guarda poi al dato complessivo sull'iniziativa legislativa risulta che i Consigli regionali hanno presentato complessivamente circa l'80% delle iniziative legislative, mentre le Giunte poco meno del 20%, sulla falsariga della crescita già registratasi nel 2010 rispetto all'VIII legislatura (Tabella 5).

Analizzando il tasso di approvazione delle iniziative legislative (Tabella 5), invece, si osserva come dei 543 disegni di legge di Giunta ben 364 abbiano trovato approvazione, per una percentuale del 67%; assai diverso il dato dei progetti di legge d'iniziativa consiliare: 1402, di cui solo 246 sono stati approvati, con una percentuale inferiore al 20%. Tuttavia, se per la Giunta la percentuale di "successo" è in linea con gli anni passati, il tasso di approvazione delle iniziative consiliari registra una decisa crescita

rispetto al 6% del 2010, riassetandosi su dati più in linea con la precedente legislatura, sebbene ai valori minimi.

Guardando alle singole Regioni, la Valle d'Aosta ha la percentuale più alta di leggi promulgate d'iniziativa giuntale (circa l'86%), mentre in Sicilia l'80% delle leggi approvate proviene da pdl consiliari. In ben sei tra Regioni e Province autonome, in ogni caso, la maggioranza delle leggi promulgate proviene da iniziative dei consiglieri.

Sul piano dell'iniziativa legislativa, invece, in Puglia si registra il primato per quanto concerne la percentuale dei disegni di legge giuntali presentati (circa il 54%); fanalino di coda la Provincia autonoma di Trento, con poco meno dell'8%. Riguardo ai pdl consiliari, invece, percentuali oltre la media si hanno sempre a Trento, in Sicilia e in Campania, sensibilmente al di sotto della media in Toscana, Puglia e Valle d'Aosta.

Le Giunte con il tasso di approvazione più alto dei propri disegni di legge sono quelle della Lombardia e della Toscana (circa il 93%) e della Valle d'Aosta (96%). Decisamente sopra la media la percentuale di approvazione dei pdl consiliari in Toscana (45% circa, dato in controtendenza rispetto al 2010), a fronte però di un non particolarmente elevato numero di progetti presentati; il Consiglio che ha approvato il minor numero di propri pdl - sia in termini assoluti sia percentuali - è quello del Lazio (appena il 3,5%), in questo caso, tra l'altro, a fronte di un esercizio del potere di iniziativa da parte dei consiglieri piuttosto alto (dato in continuità con il 2010).

Il nuovo aumento del numero delle leggi approvate annualmente, peraltro, consolida alcune tendenze dell'attività legislativa regionale.

In primo luogo, la maggioranza relativa delle leggi approvate (267 su 634) ha avuto un'*iter legis* che non ha superato i trenta giorni (sul punto si rinvia alle tabelle 3 e 3a del capitolo 1, nonché al par. 1.2. dello stesso capitolo). Inoltre, la grande maggioranza delle leggi (448) è stata approvata in un periodo non superiore ai tre mesi, con una cifra residuale degli *iter* meno spediti. Partendo dalle Regioni ordinarie, il Consiglio più celere è stato quello della Toscana, con 38

leggi approvate nei primi 30 giorni su un totale di 53 (70%); situazione simile si ha, come spesso avvenuto, in Calabria, con 31 leggi su 51 (60%) e in Puglia (25 su 39 – 65%). Si tratta di Consigli regionali la cui attività è diversificata (vedi Tabella 4), sebbene con taluni punti in comune; infatti, molto basso è il numero di sedute consiliari in Calabria (appena 14), sotto la media quello della Puglia, in linea con le altre Regioni ordinarie quello toscano; inoltre, il Presidente della Calabria è stato assiduamente in Consiglio (intervenendo assai di frequente), mentre in Toscana e Puglia il dato è un po' più basso, sebbene comunque significativo (con un minimo di due interventi ogni tre sedute). Tra le Assemblee meno celeri spiccano la Basilicata, con solo il 22% di leggi approvate entro i trenta giorni, il Veneto, appena 2 su 30, e la Campania, che addirittura ha approvato quasi la metà delle leggi regionali (10 su 23) in un intervallo di tempo compreso tra 181 e 360 giorni. Anche per tali Regioni il dato sull'attività è diversificato: l'Assemblea si è riunita frequentemente in Campania e Veneto (65 e 51 sedute consiliari), poco in Basilicata (23); la partecipazione del Presidente alle sedute è alta in Basilicata (100%), molto bassa nelle altre Regioni (attorno al 15%), mentre in tutte vi è un tasso del 100% d'intervento del Presidente.

Per le Regioni ad autonomia speciale l'*iter* più spedito si ha in Sicilia e Valle d'Aosta, che approvano la metà o più delle loro leggi entro 30 giorni; molto più lento il procedimento legislativo nella Provincia autonoma di Bolzano, dove nessuna delle leggi è stata approvata nel lasso di tempo più basso. Anche in tal caso l'attività non è omogenea, se si considera che l'Assemblea regionale siciliana si è riunita ben 311 volte contro le 52 del Consiglio regionale valdostano e che il Presidente è spesso presente presso quest'ultimo, mentre assai di rado partecipa alle sedute dell'ARS.

Come osservato in precedenza, l'articolazione interna dei Consigli non sembra avere un ruolo determinante sulla durata del procedimento legislativo regionale; pertanto, l'attività consiliare sembra dipendere più dal contesto politico che dai dati istituzionali di organizzazione e funzionamento. Nondimeno, soprattutto nelle

Regioni speciali, un nesso non del tutto secondario tra frammentazione dell'Assemblea e durata dell'*iter legis* è stato possibile evidenziarlo.

In secondo luogo, più o meno costante rispetto al 2010 e alla precedente legislatura è il dato dei rinvii delle leggi regionali agli atti di Giunta (circa un terzo delle leggi). Come nel 2010, in attuazione di questi rinvii, le Giunte dovranno adottare un numero di atti più consistente di quello delle leggi. Meno frequente è il rinvio da parte delle leggi regionali a successivi atti di Consiglio (circa il 10%), tendenzialmente previsto solo nelle Regioni a statuto ordinario.

#### **4.6. I regolamenti in Consiglio**

Nell'ambito della produzione normativa dei Consigli, a conferma di un *trend* degli ultimi anni che appare consolidato, il numero dei regolamenti rappresenta una cifra del tutto residuale: appena 7 i regolamenti consiliari delle Regioni ordinarie, nessuno per le autonomie speciali (Tabella 7). A fronte dei 410 regolamenti approvati dalle Giunte, dunque, i 7 regolamenti consiliari rappresentano meno del 2% dell'intera produzione regolamentare regionale (nel 2010 il dato era del 5%).

La partecipazione consiliare alla formazione dei regolamenti della Giunta attraverso l'attività consultiva – come per il 2010 – si è attestata a circa il 27% (109 pareri per 410 regolamenti). Piuttosto disomogeneo è il dato delle singole Regioni: tra quelle ad autonomia ordinaria che hanno adottato più regolamenti di Giunta, le stesse del 2010 (Puglia, 27, Piemonte, 15 e Toscana, 18) il numero di pareri è del tutto disomogeneo, passando da un parere ogni regolamento (in Toscana e Puglia) a circa un parere ogni 2 (Piemonte). Nelle Regioni speciali, invece, il dato globale dei pareri è molto basso, a fronte di un numero di regolamenti piuttosto elevato, almeno per il Friuli-Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Bolzano (113 e 151 regolamenti, per 18 e 0 pareri).

#### **4.7. Attività consultiva del Consiglio**

La partecipazione al potere regolamentare da parte dei Consigli attraverso l'attività consultiva, dunque, conferma i dati del 2010; tuttavia, se ci si limita alle Regioni ordinarie la situazione è ben diversa. Su 122 regolamenti, infatti, 80 sono stati sottoposti a parere consiliare, con una percentuale appena superiore al 65%. Considerando anche i pareri su altri atti della Giunta (Tabella 7), il dato dell'attività consultiva è abbastanza consistente, sebbene inferiore alle cifre della legislatura precedente (304 pareri per le Regioni ordinarie, con il consueto primato del Veneto, 127 per quelle speciali).

Dunque, il risultato generale è di 384 pareri per le Regioni ordinarie, di 156 per le autonomie speciali, per un totale di 540 pareri.

Limitando ancora una volta l'analisi alle Regioni ordinarie, sebbene rispetto al 2010 si confermi un'attività consultiva dei Consigli inferiore a quella legislativa (489 leggi per 384 pareri), con un rapporto che resta tendenzialmente costante, va sottolineato come quasi un quarto dell'attività consultiva dei Consigli consista in pareri resi su regolamenti di Giunta. Dato ben più alto di quello del 2010 e che si riassume su percentuali più usuali per le Regioni.

Si reinverte, pertanto, la tendenza rispetto al 2010, con un nuovo aumento dell'attività consultiva del Consiglio, che resta sì al di sotto delle cifre del 2007-2009, ma in linea con quella del 2006, volendo fare un parallelo con il primo anno della scorsa legislatura.

#### **4.8. Attività di controllo sulle Giunte**

Anche nel 2011 l'attività di controllo rappresenta di gran lunga la voce più sostanziosa dell'attività generale dei Consigli (Tabella 7). Sono ben 10419 (cifra record dal 2006) gli atti presentati dai Consigli regionali (a cui devono aggiungersene 7 presentati in Molise nella parte della X legislatura riferita al 2011); gli atti definiti, invece, sono 7023 (più 1 in Molise) (Tabella 6). Sia a voler

considerare il primo dato (la qual cosa potrebbe apparire più corretta, tenuto conto che la definizione degli atti di controllo sfugge alla volontà del Consiglio regionale), sia il secondo (che comunque riguarda atti approvati, come per tutti gli altri casi), la cifra degli atti di controllo, nel contesto dell'attività generale dei Consigli, è comunque la più alta; segno che l'esercizio del sindacato ispettivo sulle Giunte continua a costituire la principale attività delle Assemblee regionali.

Analizzando il dato per le varie Regioni, se la media nazionale è di 473 atti presentati per 319 definiti, il panorama è piuttosto diversificato. Sul piano degli atti presentati si ha un netta divisione a metà: 11 tra Regioni e Province autonome sopra la media nazionale, con picchi nelle Province autonome (oltre mille atti) e in Emilia-Romagna (932), 11 al di sotto, con il Molise fanalino di coda (37 atti presentati considerando l'intero 2011). Panorama simile si ha per gli atti definiti, anche se non c'è una perfetta corrispondenza alla cifra degli atti presentati: così, ad esempio, il Consiglio regionale del Lazio presenta un numero di atti ben superiore alla media (569), ma ne definisce una cifra di molto inferiore (89); discorso opposto può farsi invece, per la Valle d'Aosta (366 atti presentati, 364 definiti).

Passando al dato percentuale, il rapporto tra gli atti definiti e quelli approvati si aggira intorno al 67%, una percentuale più alta di quella del 2010, in linea con i livelli massimi della scorsa legislatura.

Anche per tale dato grandi differenze si registrano tra i diversi Consigli regionali, premesso che il numero di Regioni con una percentuale pari o superiore a quella nazionale è maggiore di quelle con percentuali inferiori (12 a 10). Si va dalla cifra del Lazio, della Puglia e della Sicilia, in cui poco più del 15% degli atti presentati trova definizione, a quello della Valle d'Aosta e dell'Emilia-Romagna (99,4% e 98%), in cui la Giunta ha assolto quasi in pieno alla propria responsabilità politica di rispondere tempestivamente alle interrogazioni e alle interpellanze dei consiglieri. Percentuali di definizione elevate possono aversi sia per Consigli regionali che hanno presentato un numero elevato di atti (Emilia-Romagna e Provincia autonoma di Bolzano, rispettivamente 932 presentati di



cui il 98% definiti e 1221 presentati con il 97% definiti), sia inferiore alla media (come nella ricordata Valle d'Aosta); allo stesso modo, percentuali di bassa definizione si hanno in Regioni in cui il Consiglio ha presentato pochi atti (come in Molise, appena 37, di cui definiti il 27%), ma anche in quelle in cui è maggiore l'attività consiliare di controllo (come la Sicilia, che ha definito solo il 17,1% degli atti presentati). Almeno per il 2011, pertanto, più che il numero di atti presentati, sono i concreti rapporti tra Giunta e Consiglio a determinare la percentuale degli atti definiti.

In conclusione, le Giunte, più o meno una volta su tre, non danno seguito alle istanze consiliari; un dato non così negativo, soprattutto se si considera l'altissimo numero di atti presentati nel 2011, ma che comunque non cela una certa leggerezza nel dar seguito a quest'importantissima funzione di controllo del Consiglio regionale.

#### **4.9. Attività di indirizzo sulle Giunte**

Rispetto al 2010 gli atti d'indirizzo presentati (Tabella 6) sono numericamente maggiori (3706, a cui devono aggiungersi anche i 2 presentati dal Molise nell'inizio della sua X legislatura) rispetto al 2010 (2634). Un dato più in linea con il biennio 2006-2007, ma che è il più alto degli ultimi 6 anni, con una media di 168 atti presentati da ciascuna Regione.

Gli atti definiti sono 2393 (più uno che riguarda la X legislatura molisana), con una media di 108 atti, per un rapporto percentuale che è circa del 65%, più alto del 2010 e secondo solo a quello del 2008 (69%) per la scorsa legislatura. L'attività d'indirizzo è così la seconda delle attività consiliari per numero di atti definiti, la terza nelle Regioni ordinarie.

Guardando alle singole Regioni, in termini assoluti i Consigli che hanno presentato più atti (Lombardia, 433, Piemonte, 415, e Toscana, 371) sono anche quelli che ne hanno approvati il maggior numero (263 in Lombardia, 238 in Piemonte, 371 in Toscana), confermandosi tendenzialmente il dato del 2010. Un discorso che,

sebbene meno nettamente (si pensi al basso dato di atti definiti nel Lazio rispetto all'alto numero di atti presentati), può *a contrario* farsi anche per le Regioni meno prolifiche (Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta, Calabria e Campania). In termini percentuali il dato è più contrastante; le Regioni con il rapporto più alto di atti definiti rispetto ai presentati sono, infatti, la Puglia (94,7%), il Friuli-Venezia Giulia (87,5%), la Valle d'Aosta (86,2%) e la Liguria (84,1%), le quali presentano una cifra relativa agli atti presentati sia superiore (Liguria, 239, Friuli, 137), sia inferiore alla media (Puglia, 76, Valle d'Aosta, 51). Anche le percentuali più basse si registrano in Regioni molto differenti fra loro, come il Lazio (15,4%), il cui Consiglio regionale ha presentato un alto numero di atti (212), e il Trentino-Alto Adige (18,1%), ove solo 11 sono gli atti d'indirizzo consiliari presentati.

#### **4.10. Attività amministrativa**

L'attività amministrativa dei Consigli regionali appare ancor più rilevante nel 2011 (Tabella 7), confermandosi una tendenza alla crescita anche rispetto al 2010, specie per le Regioni ad autonomia ordinaria. Essa, pertanto, continua a rappresentare, per numero totale di atti, un'attività consiliare significativa, posposta però sia a quella di sindacato ispettivo, sia a quella d'indirizzo (non così, però, nelle sole Regioni ordinarie).

Il numero totale degli atti amministrativi approvati dai Consigli è di 1921 (tenuto conto che non è disponibile il dato del Veneto), di cui ben 1725 nelle Regioni ordinarie, 196 nelle Regioni speciali e Province autonome.

Circa due terzi degli atti amministrativi sono rappresentati dagli atti di autonomia contabile e organizzativa (1325), in buona parte adottati dalla Presidenza dei Consigli regionali; un rapporto che è in crescita rispetto agli anni passati. Tra le altre tipologie spiccano gli atti di nomina (281), sulla falsariga di quanto già avvenuto con l'avvio della IX legislatura di 13 Regioni ordinarie.

Guardando al rapporto tra l'attività amministrativa e quella legislativa, limitando l'analisi alle Regioni ordinarie, in cui maggiore è l'incidenza degli atti amministrativi, inoltre, nel 2011 i Consigli hanno adottato, sulla falsariga del 2010, circa il triplo di atti amministrativi rispetto alle leggi (482). Se si considerano solo gli atti amministrativi diversi da quelli rientranti nell'autonomia amministrativa e contabile (596), nondimeno, la cifra è solo di poco superiore a quella dell'attività normativa consiliare (489 atti).

Non può dunque dirsi realizzata l'aspettativa di una piena differenziazione delle funzioni tra istituzioni regionali; anche se la crescita dell'attività legislativa, d'indirizzo e di controllo consente un giudizio più ottimistico in tal senso. Inoltre, non può escludersi che un certo grado di differenziazione possa avvenire anche in seno allo stesso Consiglio regionale, attraverso una maggiore qualità sostanziale delle leggi regionali, da intendersi come idoneità a regolare diritti e doveri dei componenti della comunità regionale. Non è un caso, d'altronde, che anche nel 2011, pur con qualche eccezione (come per il Veneto, la Regione più prolifica dal punto di vista degli atti amministrativi, ben 515), le Regioni più produttive dal punto di vista legislativo siano state anche tra le più prolifiche di atti amministrativi. Così, la Toscana ha approvato ben 53 leggi e 184 atti amministrativi (prima e terza cifra tra tutte le Regioni); la Calabria 51 leggi e 132 atti amministrativi (seconda e quarta); l'Abruzzo 44 leggi e 260 atti amministrativi (terza e prima). Il che conferma la profonda diversità tra le due attività.

Si ricordi, infine, che non tutti i Consigli esercitano attività amministrativa; così, nelle Province autonome di Trento e Bolzano, che approvano solo 4 e 9 atti, o nelle Marche, 15 (solo 8 gli atti approvati dalla Puglia, ben più prolifica in altri anni).

#### **4.11. Peculiarità del 2011**

La produttività annuale dei Consigli regionali appare in crescita rispetto al 2010, assestandosi su un totale di 12518 atti, circa 250 in più. Tale crescita è più marcata soprattutto nelle Regioni a statuto

ordinario, ove, a fronte dei circa 5700 atti del 2010, se ne registrano 7697. Una cifra superiore alla media annuale dell'VIII legislatura, pari a circa 5700-5900 atti approvati in un anno, e maggiore anche rispetto ai picchi massimi registratisi nel corso della stessa.

Tale crescita è frutto soprattutto dell'altissimo numero di atti di sindacato ispettivo approvati dai Consigli, segno di una maggiore consapevolezza di tale potere da parte degli stessi. In aumento appare l'attività legislativa, che dopo il 2010 per il secondo anno consecutivo cessa di essere l'attività meno svolta dai Consigli, superando quella consultiva sugli atti della Giunta. L'attività amministrativa, invece, seppur in crescita nelle Regioni ordinarie, risulta globalmente inferiore a quella d'indirizzo e di controllo. Il numero totale degli atti rientranti in queste due categorie, invece, è pari a circa tre quarti del totale degli atti consiliari; un dato già noto, ma che sembra rafforzarsi ulteriormente.

Nel complesso, è dato frequente, il quadro generale dell'attività consiliare è assai vario. Nel 2011 solo 9 tra Regioni e Province autonome superano il numero medio annuale di circa 570 atti, e tra quelle ordinarie appena un terzo è sopra la media di 513; un rapporto più basso rispetto al 2010. Si va così dai 150 atti della Basilicata agli oltre 1000 dell'Emilia-Romagna e delle Province autonome.

A differenza del 2010, invece, più omogeneo tra le Regioni è il dato concernente le tipologie di atti. La crescita degli atti di controllo, infatti, fa sì che in ben 16 tra Regioni e Province autonome tale categoria costituisca quella in cui maggiore è il numero di atti adottati. Solo per quattro Regioni prevalgono, invece, gli atti amministrativi (Abruzzo, Calabria, Molise e Veneto) e per due (Puglia e Basilicata, per cui, però, non si ha il dato degli atti di controllo) gli atti di indirizzo.

Una diversificazione tra le Assemblee regionali che resta, dunque, ma in misura minore rispetto all'anno precedente.

## TABELLE

TABELLA 1 – Composizione dei Consigli regionali - 2011

Regioni e Province autonome	numero consiglieri	gruppi	commissioni permanenti	commissioni speciali
Abruzzo	45	12	7	2
Basilicata	30	11	5	0
Calabria	50	9	6	4
Campania	61	9	8	4
Emilia	50	9	6	0
Lazio	71	17	16	4
Liguria	40	10	8	2
Lombardia	80	8	8	0
Marche	43	15	6	1
Molise	30	16*	4	1
Piemonte	60	15	6	2
Puglia	70	10	7	0
Toscana	55	7	8	2
Umbria	31	10	3	1
Veneto	60	9	8	1
Friuli	59	8	6	0
Sardegna	80	7	8	2
Sicilia	90	8	10	4
Trentino	70	13	2	0
V. d'Aosta	35	6	5	0
Bolzano	35	11	6	3
Trento	35	11	4	1
<b>TOTALE</b>	<b>1180</b>	<b>231</b>	<b>147</b>	<b>34</b>
<b>MEDIA</b>	53,5	10,5	6,5	1,5

**TABELLA 2 – Gruppi consiliari - 2011**

<b>Regioni e Province autonome</b>	<b>consiglieri</b>	<b>gruppi</b>	<b>gruppi monocratici</b>	<b>incidenza % monocratici sul totale</b>
Abruzzo	45	12	6	50,0
Basilicata	30	11	8	72,7
Calabria	50	9	2	22,2
Campania	61	9	0	0,0
Emilia	50	9	1	11,1
Lazio	71	17	8	47,1
Liguria	40	10	1	10,0
Lombardia	80	8	2	25,0
Marche	43	16	9	60,0
Molise	30	16*	9*	56,2*
Piemonte	60	15	8	53,3
Puglia	70	10	1	10,0
Toscana	55	7	0	0,0
Umbria	31	10	5	50,0
Veneto	60	9	3	33,3
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>776</b>	<b>167</b>	<b>63</b>	<b>37,7</b>
<b>Media Regioni ordinarie</b>	<b>52</b>	<b>11</b>	<b>4</b>	
Friuli	59	8	0	0,0
Sardegna	80	7	0	0,0
Sicilia	90	8	0	0,0
Trentino	70	13	0	0,0
V.d'Aosta	35	6	0	0,0
Bolzano	35	11	6	54,5
Trento	35	11	5	45,4
<b>Totale Autonomie Speciali</b>	<b>404</b>	<b>64</b>	<b>11</b>	<b>17,1</b>
<b>Media Autonomie speciali</b>	<b>58</b>	<b>9</b>	<b>1,5</b>	
<b>TOTALE</b>	<b>1180</b>	<b>231</b>	<b>74</b>	<b>32,0</b>
<b>MEDIA</b>	<b>54</b>	<b>10,5</b>	<b>3,5</b>	

TABELLA 3 – Composizione delle Giunte - 2011

Regioni e Province autonome	n. assessori	n. assessori esterni	n. assessori consiglieri	n. assessori esterni dichiarati dai consigli	vicepresidenti (compresi nel totale)
Abruzzo	10	2	8	2	1
Basilicata	6	3	3	4	1
Calabria	13	3	10	3	1
Campania	12	10	2	9	1
Emilia	12	12	0	12	1
Lazio	16	14	2	14	1
Liguria	12	6	6	6	1
Lombardia	16	4	12	4	1
Marche	10	2	8	3	1
Molise	7*	1	6	8**	0
Piemonte	12	9	3	9	1
Puglia	14	7	7	7	1
Toscana	10	10	0	10	1
Umbria	8	2	6	2	0
Veneto	12	1	11	1	0
Friuli	9	5	4	6	1
Sardegna	12	4	8	4	1
Sicilia	12	12	0	12	0
Trentino	4	0	4	0	2
V.d'Aosta	8	1	7	1	0
Bolzano	7	0	7	0	0
Trento	8	1	7	1	1
<b>TOTALE</b>	<b>230</b>	<b>109</b>	<b>121</b>	<b>118</b>	<b>17</b>
<b>MEDIA</b>	10,5	5	5,5	5	0.8

\* Dato al 31 dicembre 2011.

\*\* Il dato è relativo alla IX legislatura, in cui il numero di assessori era pari a 9.

**TABELLA 4 – Il Presidente della Giunta in Consiglio -  
Regioni ordinarie - 2011**

<b>Regioni a statuto ordinario</b>	<b>n. sedute consiliari</b>	<b>presenze in Consiglio</b>	<b>% di presenze in Consiglio</b>	<b>numero di interventi</b>	<b>% di presenze con intervento</b>
Abruzzo	48	38	79,1	23	60,5
Basilicata	23	23	100,0	23	100,0
Calabria	14	12	100,0	12	85,7
Campania	51	7	13,7	7	100,0
Emilia	42	23	54,7	5	21,7
Lazio	31	15	48,3	6	40,0
Liguria	56	44	78,5	15	34,0
Lombardia	26	16	61,5	2	12,5
Marche	35	20	57,1	9	45,0
Molise	29	16	55,1	13	81,2
Piemonte	107	15	14,0	9	60,0
Puglia	32	21	65,6	16	76,1
Toscana	48	31	64,5	21	67,7
Umbria	26	21	80,7	15	71,4
Veneto	65	10	15,3	10	100,0
<b>TOTALE</b>	<b>633</b>	<b>314</b>	<b>49,6</b>	<b>186</b>	<b>59,2</b>
<b>MEDIA</b>	<b>42</b>	<b>21</b>		<b>12,5</b>	



TABELLA 5 – Iniziativa legislativa e tasso di successo - 2011

Regioni e Province autonome	ddl di Giunta presentati	% sul totale	ddl appr.ati	%	pdl di Consiglio presentati	% sul totale	pdl appr.ati	%	Totale
Abruzzo	35	28,4	21	60	88	71,5	21	23,8	123
Basilicata	28	32,9	19	67,8	57	67,0	8	14,0	85
Calabria	45	29,2	21	46,6	108	70,1	27	25,0	154
Campania	22	16,6	10	45,4	109	82,5	13	11,9	132
Emilia	20	32,2	16	80	41	66,1	4	9,7	62
Lazio	21	12,8	15	71,4	142	86,6	5	3,5	164
Liguria	38	48,7	32	84,2	40	51,2	7	17,5	78
Lombardia	16	21,9	15	93,7	55	75,3	11	20,0	73
Marche	30	28,3	10	33,3	75	70,7	15	20,0	106
Molise	15	30,6	10	66,6	34	69,3	16	47,0	49
Piemonte	22	19,8	17	77,2	86	77,4	10	11,6	111
Puglia	46	54,1	29	63	37	43,5	10	27,0	85
Toscana	40	50,6	37	92,5	35	44,3	16	45,7	79
Umbria	17	35,4	13	76,4	31	64,5	6	19,3	48
Veneto	24	27,9	11	45,8	57	66,2	18	31,5	86
Friuli	14	35	12	85,7	26	65,0	6	23,0	40
Sardegna	28	25,6	15	53,5	81	74,3	11	13,5	109
Sicilia	20	11,1	5	25	159	88,8	20	12,5	179
Trentino	7	43,7	6	85,7	9	56,2	3	33,3	16
Aosta	32	65,3	31	96,8	16	32,6	5	31,2	49
Bolzano	15	39,4	12	80	22	57,9	4	18,1	38
Trento	8	7,7	7	87,5	94	91,2	10	10,6	103
<b>TOTALE</b>	<b>543</b>	<b>17,8</b>	<b>364</b>	<b>67,0</b>	<b>1402</b>	<b>78,2</b>	<b>246</b>	<b>17,5</b>	<b>1191</b>

TABELLA 6 - Attività di controllo e indirizzo - 2011

Regioni e Province autonome	<i>Atti di controllo</i>			<i>Atti d'indirizzo</i>		
	atti presentati	Atti definiti	% definiti su presentati	atti presentati	Atti definiti	% definiti su presentati
Abruzzo	152	61	40,1	47	45	95,7
Basilicata	n.d.	n.d.	n.d.	75	75	100,0
Calabria	129	93	72,0	68	41	60,2
Campania	191	147	76,9	68	50	73,5
Emilia	932	914	98,0	258	143	55,4
Lazio	569	89	15,6	212	33	15,5
Liguria	551	466	84,5	239	201	84,1
Lombardia	396	323	81,5	433	263	60,7
Marche	370	191	51,6	198	110	55,5
Molise*	37	10	27,0	33	13	39,3
Piemonte	557	383	68,7	415	238	57,3
Puglia	330	57	17,2	76	72	94,7
Toscana	601	400	66,5	371	308	83,0
Umbria	236	128	54,2	73	42	57,5
Veneto	338	168	49,7	86	37	43,0
Friuli	745	386	51,8	137	120	87,5
Sardegna	410	184	44,8	90	71	78,8
Sicilia	735	126	17,1	267	184	68,9
Trentino	52	42	80,7	11	2	18,1
Aosta	366	364	99,4	51	44	86,2
Bolzano	1221	1185	97,0	244	120	49,1
Trento	1508	1307	86,6	256	182	71,0
<b>TOTALE</b>	<b>10426</b>	<b>7024</b>	<b>67,3</b>	<b>3708</b>	<b>2394</b>	<b>64,5</b>
<b>MEDIA</b>	<b>473</b>	<b>319</b>		<b>168</b>	<b>10</b>	

TABELLA 7 - Attività generale dei Consigli regionali – 2011

Regioni e Province autonome	<i>Atti normativi</i>		<i>Pareri</i>		<i>Altri atti</i>			TOT.
	n. leggi	n. reg.menti	n. pareri su regolamenti di Giunta	n. pareri su atti di Giunta	n. atti amm.vi	n. atti di indirizzo	n. atti di controllo	
Abruzzo	44	2	0	n.d.	260	45	61	412
Basilicata	27	1	0	n.d.	47	75	n.d.	150
Calabria	51	0	0	13	132	41	93	330
Campania	23	0	1	0	79	50	147	300
Emilia	24	0	1	51	35	143	914	1168
Lazio	20	0	0	53	29	33	89	224
Liguria	39	0	5	2	34	201	466	747
Lombardia	26	0	7	0	47	263	323	666
Marche	30	1	6	n.d.	15	110	191	353
Molise	29	1	0	17	206	12	9	274
Piemonte	27	1	6	23	96	238	383	774
Puglia	39	0	27	11	8	72	57	214
Toscana	53	0	18	n.d.	184	308	400	963
Umbria	20	0	9	4	38	42	128	241
Veneto	30	1	0	130	515	37	168	851
<b>TOT. st. ord. per atto</b>	<b>482</b>	<b>7</b>	<b>80</b>	<b>304</b>	<b>1725</b>	<b>1670</b>	<b>3429</b>	
<b>TOT. st. ord. complessivo</b>		<b>489</b>		<b>384</b>	<b>1725</b>		<b>5099</b>	<b>7697</b>
Friuli	19	0	18	13	76	120	386	632
Sardegna	27	0	0	60	4	71	184	346
Sicilia	26	0	0	2	63	184	126	401
Trentino	9	0	0	0	6	2	42	59
Aosta	36	0	0	18	34	44	364	496
Bolzano	16	0	0	0	9	120	1185	1330
Trento	19	0	11	34	4	182	1307	1557
<b>TOTALE st. spec. per atto</b>	<b>152</b>	<b>152</b>	<b>29</b>	<b>127</b>	<b>196</b>	<b>723</b>	<b>3594</b>	
<b>TOTALE st. speciale complessivo</b>		<b>157</b>		<b>156</b>	<b>196</b>		<b>4317</b>	<b>4821</b>
<b>TOTALE PER TIPO DI ATTO</b>	<b>634</b>	<b>7</b>	<b>109</b>	<b>431</b>	<b>1406</b>	<b>2393</b>	<b>7023</b>	
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>		<b>641</b>		<b>540</b>	<b>1921</b>		<b>9416</b>	<b>12518</b>

## 5. APPROVAZIONE E ATTUAZIONE DELLO STATUTO E APPLICAZIONE DELLE NORME COSTITUZIONALI IN MATERIA DI INTESE INTERTERRITORIALI\*

### 5.1. Procedimento di formazione e approvazione dello Statuto e delle sue successive modifiche

A distanza di un anno da quanto segnalato nel precedente *Rapporto*, le Regioni che ancora mancano all'appello dell'approvazione dei nuovi Statuti si è ulteriormente assottigliata.

In Veneto, infatti, lo Statuto è ormai in vigore dal 18 aprile 2012. Delle quattro proposte che erano state presentate dai gruppi consiliari, la competente Commissione consiliare, in data 1° agosto 2011, trasmetteva all'Aula un testo unificato, che veniva approvato la prima volta il 18 ottobre 2011 e la seconda l'11 gennaio 2012.

Anche il Molise portava a termine l'*iter* consiliare volto all'adozione del nuovo Statuto, confermandolo in seconda lettura in data 22 febbraio 2011. In seguito all'impugnativa governativa, si pronunciava la Corte costituzionale che, con sentenza 63/2012, depositata il 21 marzo 2012, dichiarava non fondate le censure mosse dal ricorrente contro la Carta molisana.

Il Consiglio regionale, tuttavia, prima ancora dell'esito del giudizio di legittimità costituzionale, approvava la LR 4/2012, con cui revocava la deliberazione legislativa n. 35 del 22 febbraio 2011, avente ad oggetto la seconda deliberazione dello Statuto.

In seguito la LR 7/2012, tra le altre cose, introduceva la possibilità di revocare o modificare le deliberazioni consiliari sullo statuto, purché le relative deliberazioni fossero approvate a maggioranza assoluta, disponendo altresì l'abrogazione della LR 4/2012 e la reviviscenza della seconda deliberazione consiliare sul nuovo statuto<sup>173</sup>.

---

\* Di Luca Castelli, ricercatore in Diritto pubblico, Università di Perugia.

<sup>173</sup> Su queste vicende si veda *amplius* D. Coduti, *L'interminabile, travagliato e assai preoccupante processo statutario molisano*, in *Rivista AIC*, 4 luglio 2012. Per considerazioni più generali su forma e contenuti degli statuti già approvati cfr.

In attesa di capire quali saranno le conseguenze di questa reviviscenza, la conclusione della fase statutaria pare in ogni caso destinata a subire un ulteriore procrastinamento.

Resta invece ancora al palo la Basilicata, sebbene i tempi per intraprendere il percorso che dovrebbe portare all'adozione del nuovo Statuto sembrano ormai giunti a maturazione anche in questa Regione.

La I Commissione permanente del Consiglio regionale, infatti, ha approvato all'unanimità, in data 14 dicembre 2011, un "Documento programmatico per lo Statuto", composto da sei capitoli (Principi, Istituzioni e Società regionale, Sistema politico-istituzionale, Sistema pubblico regionale, Sistema interistituzionale, Sistemi di raccordo), che rappresenta la base di partenza per avviare la discussione sulla riforma statutaria.

Si sono poi svolti quattro incontri seminari con la partecipazione delle parti sociali nei mesi di gennaio e febbraio 2012. L'11 luglio 2012 la I Commissione ha approvato un nuovo documento programmatico per la redazione dello Statuto da sottoporre all'esame dell'Assemblea.

Per quanto riguarda invece le modifiche apportate agli Statuti già in vigore, la Regione Calabria, con la LR 28/2011, ha abrogato la LR 21/2000, che aveva istituito la Commissione consiliare per l'Autoriforma della Regione. Attualmente le proposte di modifica statutaria sono esaminate dalla V Commissione permanente "Riforme e decentramento".

Il Lazio, invece, con deliberazione legislativa statutaria approvata il 19 aprile 2012 e pubblicata a fini notiziali sul BUR n. 15 del 21 aprile 2012 (S.O. n. 25), ha riformulato l'articolo 2, comma 2, dello Statuto, specificando che "Roma, capoluogo della Regione, è, ai sensi dell'art. 114, terzo comma della Costituzione e della legislazione statale, la capitale della Repubblica e la sede del Governo e dei ministeri".

---

invece A. Ferrara, *Forma e contenuti degli Statuti regionali adottati dopo le riforme*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 13/2012.

Più numerose risultano invece le iniziative legislative pendenti, volte a introdurre – a vario titolo – emendamenti agli statuti vigenti. Così, sempre nel Lazio, sono giacenti tre diverse proposte di riforma statutaria: la proposta di legge 239 del 3 agosto 2011, in materia di indennità e forme di previdenza dei membri del Consiglio e della Giunta; la proposta di legge 253 del 27 settembre 2011, in materia di sviluppo economico, bilancio e rendiconto generale della Regione; la proposta di legge 288 del 7 dicembre 2011, in materia di nomina e revoca dei componenti della Giunta.

In Liguria, al 31 dicembre 2011, sono state presentate due proposte di modifica dello Statuto: la proposta n. 173 del 27 settembre 2011 e la proposta n. 174 del 3 ottobre 2011, entrambe di iniziativa consiliare ed assegnate alla I Commissione consiliare, che non ne ha ancora avviato l'esame.

In Lombardia le proposte all'esame della Commissione Affari istituzionali sono quattro: si tratta delle pdl nn. 0119, 0123, 0126 e 0129, tutte d'iniziativa consiliare. Nel periodo di riferimento non vi sono state altre attività di rilievo da parte della Commissione, né si sono svolte audizioni o sedute sui progetti indicati.

Quattro sono le proposte di revisione statutaria presentate anche nelle Marche: tre d'iniziativa consiliare (pdl 123, 132 e 172) e una d'iniziativa dell'esecutivo (pdl 170). Gli atti sono stati assegnati alla competente Commissione consiliare, sono stati abbinati e c'è stata la nomina dei relatori.

In Umbria la Commissione per le riforme statutarie è impegnata nell'esame di cinque progetti: si tratta degli atti nn. 222, 236, 296, 492 e 493, tutti d'iniziativa consiliare. Solo il primo e il terzo sono stati emendati ed approvati a maggioranza. Sul piano procedurale, la Commissione ha stabilito di discutere e approvare le proposte di modifica in ordine cronologico di presentazione, facendole poi confluire in un testo organico da trasmettere all'Aula.

E' il Piemonte, tuttavia, la Regione nella quale risulta il maggior numero di iniziative legislative pendenti: si tratta delle proposte nn. 112, 147, 125, 164, 202, 203, 204, 205 e 206, tutte d'iniziativa consiliare e assegnate alla I Commissione permanente.

Nel periodo considerato, c'è anche da registrare l'approvazione di numerose leggi "istituzionali", la maggior parte delle quali è finalizzata alla riduzione dei costi della politica<sup>174</sup>, attraverso il contenimento delle indennità dei consiglieri regionali<sup>175</sup> e/o l'abolizione dell'istituto dell'assegno vitalizio<sup>176</sup>. Su questa materia in Piemonte sono state presentate le proposte di legge nn. 173 e 190.

### ***5.1.1. Lo stato di avanzamento dei procedimenti di revisione degli statuti speciali***

Sul versante dei procedimenti diretti alla organica revisione degli statuti delle Regioni differenziate, ai sensi dell'articolo 10 della legge costituzionale 3/2001, non sono intervenute novità di rilievo rispetto alle risultanze del precedente *Rapporto*. L'adeguamento degli statuti speciali alla riforma del Titolo V appare, in sostanza, ben di là da venire.

In Sicilia la Commissione speciale per la revisione dello Statuto, che era stata istituita all'inizio della legislatura, è stata soppressa nel

---

<sup>174</sup> LR Calabria 36/2011, "Riduzione dei costi della politica".

<sup>175</sup> LR Lombardia 21/2011, "Riduzione delle indennità e abolizione degli istituti dell'assegno vitalizio e dell'indennità di fine mandato dei consiglieri regionali; LR Piemonte 25/2011, "Modifica alle leggi regionali 13 ottobre 1972, n. 10 (Determinazione delle indennità spettanti ai membri del Consiglio e della Giunta regionali), 3 settembre 2011, n. 24 (Disposizioni in materia di trattamento indennitario dei Consiglieri regionali) e 31 dicembre 2010, n. 27 (Rideterminazione dell'indennità dei Consiglieri regionali)"; LR Valle d'Aosta 32/2011, "Contenimento dei costi della democrazia. Riduzione del trattamento indennitario spettante ai consiglieri regionali. Modificazione della legge regionale 21 agosto 1995, n. 33"; LR Veneto 1/2011, "Modifica della legge regionale 30 gennaio 1997, n. 5 «Trattamento indennitario dei consiglieri regionali» e disposizioni sulla riduzione dei costi degli apparati politici ed amministrativi".

<sup>176</sup> LR Basilicata 24/2011, "Norme per l'abolizione dell'assegno vitalizio dei Consiglieri regionali di cui alla legge regionale 29.10.2002, n. 38 – Testo Unico in materia di indennità di carica, di funzione, di rimborso spese, di missione, di fine mandato e di assegno vitalizio spettanti ai Consiglieri regionali della Regione Basilicata"; LR Umbria 20/2011, "Abrogazione dell'istituto dell'assegno vitalizio e modificazioni alla legge regionale 15 gennaio 1973, n. 8 (Norme sulla previdenza dei consiglieri regionali) e alla legge regionale 14 gennaio 1985, n. 2 (Soppressione del premio di reinserimento ed istituzione delle indennità di fine mandato per i consiglieri regionali)".

corso del 2011 e le sue funzioni sono state attribuite alla I Commissione Affari istituzionali. In Provincia di Bolzano una Commissione del genere non è stata mai neppure istituita.

Si segnalano, piuttosto, una serie di iniziative volte alla modifica di singole disposizioni, o singoli titoli, degli statuti vigenti. In questo senso, ad esempio, il Consiglio regionale sardo, il 13 ottobre 2011, ha approvato la proposta di modifica dell'articolo 16 dello Statuto speciale, concernente la composizione dell'Assemblea legislativa regionale, che è attualmente all'esame del Parlamento.

L'Assemblea regionale siciliana, dal canto suo, in data 7 dicembre 2011, ha approvato due distinti disegni di legge, concernenti "Schema di progetto di legge costituzionale da proporre al Parlamento della Repubblica ai sensi dell'articolo 41 *ter*, comma 2, dello Statuto", relativi a modifiche statutarie rispettivamente in tema di riduzione del numero dei Deputati regionali e di entrate tributarie.

In Trentino-Alto Adige, invece, lo Statuto era stato modificato di recente, ad opera dell'articolo 2, comma 107, lettera b), della legge 191/2009, (Finanziaria 2010), limitatamente al Titolo VI, recante "Finanza della Regione e delle Province".

### ***5.1.2. Le leggi statutarie delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Bolzano e Trento***

Per quanto riguarda le leggi statutarie delle Regioni speciali, c'è da segnalare il caso della Sardegna dove, in seguito all'ordine del giorno n. 41 del 18 novembre 2010, che aveva dato mandato alla I Commissione consiliare di elaborare un percorso di riforma dello Statuto con il coinvolgimento della società civile, è stato avviato l'esame della proposta di legge statutaria su forma di governo e sistema elettorale regionale.

Anche in Friuli-Venezia Giulia risultano ancora in corso di esame presso la competente Commissione del Consiglio regionale le proposte di legge nn. 15, 27 e 104, sulla modifica della legge statutaria n. 17/2007, concernente la determinazione della forma di governo e del sistema elettorale regionale.



In Provincia di Trento, risultano pendenti le proposte di legge statutaria nn. 222 e 223 in materia di referendum, nonché le nn. 204, 209, 210, 226, 232, 238, 239, 268 in materia elettorale. Nel periodo considerato, inoltre, è stato respinto in Aula il ddl n. 60/2009.

## **5.2. Attuazione dello Statuto regionale**

Si dà conto in questo capitolo della normativa di attuazione degli statuti con particolare riguardo, in coerenza con l'impostazione adottata nei *Rapporti* precedenti, ai nuovi regolamenti interni dei Consigli regionali, alle leggi istitutive degli organi di garanzia statutaria, alle "altre" leggi di attuazione degli statuti, nonché alle nuove leggi elettorali.

### ***5.2.1. La revisione dei regolamenti interni dei Consigli***

Nel corso del 2011 sono stati numerosi gli interventi dei Consigli regionali volti a modificare il loro regolamento interno. In Abruzzo il nuovo regolamento interno, in vigore dal 1° gennaio 2011, è stato modificato limitatamente all'articolo 121 con deliberazione del Consiglio regionale n. 99/1 del 29 novembre 2011.

In Calabria ha subito ben quattro modifiche, rispettivamente con delibera del Consiglio regionale 75/2011, 81/2011, 125/2011 e 135/2011.

Nel Lazio sono state presentate 9 proposte di modifica parziale del regolamento. Una è stata approvata con delibera 9/2011, le altre sono in corso di esame presso la Giunta per il regolamento.

In Liguria il regolamento è stato modificato con deliberazione del Consiglio regionale 1/2011. In Lombardia è stata presentata una proposta di modifica, assegnata alla Giunta per il regolamento ma non ancora istruita. Anche nelle Marche il procedimento di revisione del regolamento consiliare risulta avviato.

In Puglia sono state approvate modifiche parziali. Lo stesso è accaduto in Veneto con deliberazione 111/2011.

In Piemonte la Giunta per il regolamento ha approvato diverse modifiche al testo vigente concernenti l'articolo 51, comma 2

(Convocazione e ordine del giorno); l'articolo 54, comma 5 (Apertura e chiusura della seduta); l'abrogazione del comma 2 dell'articolo 100 (Interrogazioni a risposta immediata); l'introduzione dell'articolo 101-*bis* (Trattazione di interrogazioni e interpellanze). E' in discussione anche l'articolo 84 concernente la presentazione degli emendamenti.

In Toscana sono state introdotte due modifiche con regolamento interno 15/2011 e con regolamento interno 18/2012. In Umbria non sono ancora intervenuti emendamenti, ma la revisione del regolamento interno è una delle priorità dell'apposita Commissione istituita con LR 20/2010.

#### ***5.2.1.1. I regolamenti interni delle Assemblee legislative nelle Regioni a Statuto speciale***

L'Assemblea regionale siciliana, nella seduta n. 256 del 18 maggio 2011, ha approvato una modifica dell'articolo 153 del proprio regolamento concernente i limiti per il ritiro di mozioni già lette in Aula.

Il Consiglio provinciale di Bolzano, il 4 maggio 2011, ha approvato diversi emendamenti al proprio regolamento e l'esame delle ulteriori proposte di modifica è poi proseguito presso la competente Commissione consiliare lungo tutto il 2011.

Anche il regolamento interno del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige è stato da ultimo modificato il 20 settembre 2011, con l'introduzione di un nuovo Titolo, rubricato "Consigli delle autonomie locali", composto da un unico articolo, relativo alla "Partecipazione congiunta dei Consigli delle autonomie locali delle Province di Trento e Bolzano all'attività legislativa della Regione in materia di Enti locali".

Lo stesso è accaduto in Valle d'Aosta dove il Consiglio regionale, con deliberazione n. 18885/XIII del 22 novembre 2011, ha apportato diverse modifiche al proprio regolamento interno.

### ***5.2.2. Gli organi di garanzia statutaria***

In Lombardia la Commissione garante dello Statuto non è stata ancora istituita. Una proposta di legge in tal senso è all'esame della II Commissione consiliare. Nel Lazio e in Puglia, invece, alla legge istitutiva non ha ancora fatto seguito l'effettiva costituzione dell'organo.

In Emilia-Romagna la Consulta di garanzia statutaria, al 31 dicembre 2011, operava a ranghi ridotti. Dei suoi cinque componenti, infatti, erano stati nominati solo i tre di derivazione consiliare, mentre la nomina dei due membri di competenza del CAL si è perfezionata il 26 giugno 2012 e l'organo ha tenuto la sua prima riunione il 18 luglio 2012.

In Liguria, invece, la Consulta, nel corso del 2011, si è riunita 7 volte. L'organo tuttavia non ha assunto alcuna deliberazione, né emesso alcun parere. Neanche la Consulta umbra, nel periodo considerato, ha adottato pareri.

In Piemonte, invece, ha espresso diversi pareri in materia di conflitti di attribuzione tra gli organi della Regione, di iniziativa legislativa popolare e degli Enti locali, di lesione di competenze regionali ad opera di leggi statali.

In Toscana i due pareri espressi dall'organo hanno avuto ad oggetto, rispettivamente, gli emolumenti dei componenti del CAL e la permanenza in carica di un presidente di gruppo misto in seguito all'adesione di un nuovo consigliere.

La Regione ha anche approvato la LR 7/2011 che ha introdotto una serie di modifiche alla legge istitutiva del Collegio di garanzia statutaria, volte, fra l'altro, a ridurre i termini per il ricorso e ad attribuire all'organo una funzione consultiva nei confronti del Consiglio regionale nelle materie giuridico-istituzionali.

### ***5.2.3. Le “altre” leggi di attuazione statutaria***

Per quanto riguarda le “altre” leggi che – a vario titolo – danno attuazione a disposizioni statutarie o che si autoqualificano come tali, sembra possibile distinguere, in particolare:

- a) norme in materia di organi di governo<sup>177</sup>;
- b) norme in materia di amministrazione<sup>178</sup>;
- c) norme che disciplinano altri organismi previsti dagli statuti:
  - il garante per l'infanzia e l'adolescenza e/o il difensore civico regionale<sup>179</sup>;
  - il centro per le pari opportunità<sup>180</sup>;
- d) norme che disciplinano istituti di partecipazione e di democrazia diretta<sup>181</sup>;
- e) norme finalizzate a promuovere una serie di principi fissati dagli statuti:
  - la pubblicità degli atti della Regione<sup>182</sup>;

<sup>177</sup> LR Liguria 16/2011, "Ulteriori modifiche e integrazioni alla legge regionale 17 agosto 2006, n. 25 (Disposizioni sull'autonomia del Consiglio regionale Assemblea legislativa della Liguria) e alla legge regionale 19 dicembre 1990, n. 38 (Testo unico delle norme in materia di funzionamento e di assegnazione di personale ai gruppi consiliari)".

<sup>178</sup> LR Abruzzo 6/2011, "Misurazione e valutazione delle prestazioni delle strutture amministrative regionali"; LR Calabria 7/2011, "Istituzione dell'Agenzia regionale per i beni confiscati alle organizzazioni criminali in Calabria"; LR Puglia 1/2011, "Norme in materia di ottimizzazione e valutazione della produttività del lavoro pubblico e di contenimento dei costi degli apparati amministrativi nella Regione Puglia".

<sup>179</sup> LR Emilia-Romagna 13/2011, "Nuove norme sugli istituti di garanzia. Modifica della legge regionale 16 dicembre 2003, n. 25 "Norme sul Difensore civico regionale. Abrogazione della legge regionale 21 marzo 1995, n. 15 (Nuova disciplina del Difensore civico)", della legge regionale 17 febbraio 2005, n. 9 "Istituzione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza" e della legge regionale 19 febbraio 2008, n. 3 "Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli Istituti penitenziari della Regione Emilia-Romagna"; LR Sardegna 8/2011, "Istituzione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza".

<sup>180</sup> LR Emilia-Romagna 8/2011, recante "Istituzione della Commissione regionale per la promozione di condizioni di piena parità tra donne e uomini"; LR Lombardia 8/2011, "Istituzione del Consiglio per le pari opportunità"; LR Toscana 43/2011, "Modifiche all'articolo 10 della legge regionale 15 dicembre 2009, n. 76 (Commissione regionale per le pari opportunità)".

<sup>181</sup> La Toscana con LR 43/2010, prima, e 10/2011, poi, ha modificato la propria disciplina in materia di referendum, recata dalla legge regionale n. 62/2007, nella parte relativa alla raccolta e all'autenticazione delle firme per la richiesta di referendum statutario.

<sup>182</sup> LR Calabria 11/2011, recante "Istituzione del Bollettino Ufficiale Telematico della Regione Calabria e norme per la pubblicazione degli atti"; Art. 1, commi 111-122, LR Lazio 12/2011, sulle modalità di pubblicazione degli atti regionali sul

- la trasparenza dell'attività politica e amministrativa<sup>183</sup>;
  - la semplificazione normativa<sup>184</sup>;
  - la sussidiarietà orizzontale<sup>185</sup>;
- f) norme che danno attuazione al diritto comunitario<sup>186</sup>.

---

Bollettino telematico; LR Veneto 29/2011, recante "Ordinamento del Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto in versione telematica (BURVET)".

<sup>183</sup> LP Bolzano 11/2011, recante "Istituzione dell'anagrafe degli eletti e dei nominati"; LR Calabria 39/2011, recante "Tracciabilità informatica del procedimento amministrativo e misure per la trasparenza, il controllo e la legalità dell'attività amministrativa".

<sup>184</sup> LR Calabria 29/2011, recante "Delega alla Giunta regionale per la redazione di Testi Unici in materia di Attività produttive, Lavoro e Istruzione - Cultura e Beni culturali; LR Calabria 32/2011, recante "Delega alla Giunta regionale per la redazione di Testi Unici in materia di Agricoltura e Lavori Pubblici"; LR Emilia-Romagna 18/2011, recante "Misure per l'attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale. Istituzione della sessione di semplificazione"; LR Liguria 13/2011, recante "Norme sulla qualità della regolazione e sulla semplificazione amministrativa; LR Puglia 29/2011, recante "Semplificazione e qualità della normazione"; LR Toscana 10/2011, recante "Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2011"; LR Umbria 8/2011, recante "Semplificazione amministrativa e normativa dell'ordinamento regionale e degli Enti locali territoriali".

<sup>185</sup> LR Campania 12/2011, recante "Autorizzazione del co. 4 dell'art. 118 della Costituzione sulla sussidiarietà orizzontale".

<sup>186</sup> LR Abruzzo 44/2011, recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione delle direttive 2008/98/CE, 91/676/CE, 1999/105/CE, 2008/50/CE, 2007/2/CE, 2006/123/CE e del Regolamento (CE) 1107/2009. (Legge Comunitaria regionale 2011)"; LR Lombardia 17/2011, recante "Partecipazione della Regione Lombardia alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea"; LR Molise 4/2011, recante "Istituzione della Commissione Consiliare Speciale per gli Affari Comunitari"; LR Puglia 24/2011, recante "Norme sulla partecipazione della Regione Puglia alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione Europea"; LR Veneto 26/2011, recante "Norme sulla partecipazione della Regione del Veneto al processo normativo e all'attuazione del diritto e delle politiche dell'Unione europea"; LR Valle d'Aosta 12/2011, recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee e attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno (direttiva servizi). Modificazioni alle leggi regionali 6 agosto 2007, n. 19 (Nuove disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), e 17 gennaio 2008, n. 1 (Nuova disciplina delle quote latte). Legge comunitaria regionale 2011".

#### ***5.2.4. La legislazione in materia elettorale***

In materia elettorale la Toscana, con LR 66/2011 (Finanziaria 2012), ha modificato l'articolo 2 della LR 25/2004 sulle elezioni regionali, riducendo a quaranta il numero dei Consiglieri regionali e prevedendo che questa modifica entri in vigore a far data dalla prima elezione dell'organo successiva all'adozione di apposita legge statutaria.

Non risultano tuttavia proposte di legge statutaria presentate a tal fine, mentre nessuna di quelle che erano già state depositate nel corso 2011 è stata ancora esaminata. In Piemonte, invece, si segnalano su questi argomenti le proposte nn. 138 e 149.

Anche il Trentino-Alto Adige, con LR 3/2011, ha introdotto modifiche alla LR 25/1952, recante "Elezione degli organi della Regione e delle Province di Trento e Bolzano", a sua volta modificata dalla LR 10/1973.

#### ***5.2.5. Le norme di attuazione degli statuti speciali***

Numerose sono state le norme di attuazione degli Statuti speciali intervenute nell'intervallo di tempo preso in esame. Per quanto riguarda il Friuli-Venezia Giulia è stato approvato il Dlgs 23 dicembre 2010, n. 274, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di sanità penitenziaria", entrato in vigore il 17 marzo 2011.

Sulla stessa materia è stato approvato, per la Sardegna, il Dlgs 140/2011. La Commissione paritetica ha poi licenziato uno schema decreto legislativo volto all'attuazione dell'articolo 8 dello Statuto speciale sardo in materia di finanza regionale, su cui il Consiglio regionale ha espresso parere con l'ordine del giorno n. 54 del 7 aprile 2011.

Di gran lunga maggiori sono state, invece, le norme di attuazione emanate per il Trentino-Alto Adige: si tratta del Dlgs 21 gennaio 2011, n. 11, in materia di riserva di posti per i candidati in possesso dell'attestato di bilinguismo; del Dlgs 19 maggio 2011, n. 92, in materia di delega delle funzioni amministrative del Tar Trento; il

Dlgs 18 luglio 2011, n. 142, che ha delegato alla Provincia di Trento funzioni legislative e amministrative in materia di Università; il d.lgs. 14 settembre 2011, n. 166, in materia di controllo della Corte dei conti; il d.lgs. 14 settembre 2011, n. 172, in materia di popolazione di lingua ladina della Provincia di Bolzano.

Non è mai stata applicata la clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 3/2001. Il d.lgs. 166, tuttavia, ha ridotto i controlli anche sulla base della riforma del Titolo V.

Per la Valle D'Aosta, infine, è stato adottato il d.lgs. 12/2011, in materia di ordinamento finanziario della Regione.

### **5.3. I Consigli delle Autonomie locali**

Al 31 dicembre 2011 il CAL non è stato ancora istituito in Basilicata, Calabria, Molise e Veneto. In Puglia non è stato ancora effettivamente costituito.

In Abruzzo le elezioni per la costituzione del CAL si sono svolte il 21 aprile 2012 e fino all'effettivo insediamento dell'organo continua ad operare la (vecchia) Conferenza permanente Regione-Enti locali.

In Lombardia il CAL è stato effettivamente costituito il 21 gennaio 2011. Ha tenuto 5 sedute esprimendo 6 pareri obbligatori. In seguito al parere negativo espresso sulla pdl133 in materia edilizia, il Consiglio regionale ha approvato il relativo atto a maggioranza qualificata.

In Emilia-Romagna l'attività dell'organo è stata molto intensa. Sono stati espressi 20 pareri obbligatori favorevoli, di cui 8 con richieste di modifica accolte. In data 8 novembre 2011 è stata adottata una risoluzione finalizzata a sollecitare la Giunta regionale ad impugnare davanti alla Corte costituzionale gli articoli 4 e 16 della legge 148/2011.

Non ha fatto osservazioni nei confronti dell'organo di garanzia statutaria, mentre ha segnalato alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti una serie di criticità concernenti l'applicazione di alcune norme statali, richiedendo l'adozione di specifiche linee guida.

Nel Lazio il CAL si è riunito tre volte ed ha espresso tre pareri, due dei quali hanno riguardato altrettante proposte di legge, mentre il terzo ha avuto ad oggetto il piano di gestione dei rifiuti. Nella seduta del 15 luglio ha adottato anche un ordine del giorno in cui esprimeva il proprio dissenso in ordine alla soppressione della delega esercitata dalle Province in materia di VIA, prevista dalla pdl 153/2011.

In Liguria la materia dei raccordi tra Regione ed Enti locali è stata ridisciplinata dalla LR 1/2011, che ha abrogato la precedente normativa istitutiva dell'organo (LR 13/2006). Il nuovo CAL si è insediato il 14 aprile 2011 e ha tenuto 10 riunioni, approvando 28 pareri, un'intesa con la Regione e una risoluzione per un ricorso alla Corte costituzionale avverso l'articolo 16 della legge 14 settembre 2011, n. 148.

Nelle Marche l'organo ha tenuto 25 sedute, emettendo 26 pareri dei quali 16 con richiesta di modifiche e 4 negativi. Ha inoltre avanzato una richiesta al Presidente della Regione ai fini dell'impugnazione dell'articolo 23 del DL 201/2011.

In Piemonte la disciplina istitutiva del CAL è stata modificata una prima volta con LR 8/2011 e una seconda volta con LR 14/2011. Nella seduta del 3 ottobre 2011 sono stati eletti i membri dell'Ufficio di Presidenza.

Tra ottobre e dicembre 2011 l'organo ha esaminato 3 disegni di legge (relativi alla legge finanziaria, al bilancio pluriennale e a nuove disposizioni in materia sanitaria), 4 proposte di deliberazione della Giunta (relative al Patto di stabilità e all'approvazione del novo piano socio sanitario 2011-2015) e due proposte di regolamento (relative al patrimonio escursionistico e alla regolamentazione della pesca).

E' in corso di esame anche la predisposizione del regolamento interno di organizzazione e funzionamento. Nelle more della sua adozione – che dovrà avvenire a maggioranza assoluta dei componenti – le richieste di parere sono esaminate dall'Assemblea, mentre l'Ufficio di Presidenza svolge un ruolo istruttorio.

Anche in Toscana l'attività dell'organo è stata piuttosto intensa: nelle 10 sedute tenute sono state esaminate 20 proposte di legge, 8



proposte di delibera, 4 proposte di regolamento e 2 proposte di risoluzione. Sono stati espressi 34 pareri obbligatori, di cui 1 solo contrario e 33 favorevoli. Di questi, 7 sono pareri favorevoli con raccomandazioni, 5 con condizioni, 1 con raccomandazioni e condizioni. E' stata inoltre approvata una risoluzione per proporre alla Giunta regionale l'impugnazione dinnanzi alla Corte costituzionale dell'articolo 16 della legge 148/2011.

In Umbria il CAL ha tenuto 10 sedute, espresso 14 pareri obbligatori di cui 4 favorevoli, 2 favorevoli con condizioni, 4 favorevoli con osservazioni, 4 non favorevoli ed ha proposto alla Giunta l'impugnazione alla Corte costituzionale dell'articolo 16 della legge 148/2011.

Per quanto riguarda le Regioni speciali, la Provincia di Bolzano ha approvato la LP 2/2011 con cui ha modificato la legge istitutiva del Consiglio dei Comuni (LP 4/10), nel senso di attribuire all'organo, con il voto favorevole dei due terzi dei componenti, il potere di chiedere il referendum popolare per l'abrogazione totale o parziale di una legge provinciale riguardante materie d'interesse comunale, escluse le leggi provinciali aventi a oggetto i tributi locali, la finanza locale o la manovra finanziaria provinciale.

Il Consiglio dei Comuni ha tenuto 26 sedute, esprimendo 11 pareri positivi, 5 positivi con richieste di modifica, 26 pareri negativi, 3 pareri in parte negativi in parte con richieste di modifica. In riferimento ai dlp 77/10, 93/11, 105/11, 107/11 e 114/11 la Commissione legislativa, prima della votazione finale del progetto, ha motivatamente deliberato di non seguire il parere. Sebbene la nuova disciplina preveda in capo all'organo un potere di iniziativa legislativa, nessuna proposta è stata fin qui avanzata a riguardo.

A Trento il CAL ha espresso 75 pareri. Il regolamento dell'organo è stato da ultimo modificato con deliberazione n. 127 del 29 dicembre 2010.

In Friuli-Venezia Giulia, invece, il regolamento interno è stato approvato con deliberazione n. 9 del 28 febbraio 2011. Nel corso dell'anno si è verificato un solo caso di intesa non espressa, con riferimento allo schema di disegno di legge concernente "Disposizioni di modifica della normativa regionale in materia di

accesso alle prestazioni sociali”, approvato in via preliminare dalla Giunta regionale il 17 giugno 2011 e definitivamente deliberato il 14 luglio 2011.

In Sardegna l'organo ha espresso due pareri obbligatori rispettivamente sulla LR 1/2011 (Legge Finanziaria 2011) e sulla LR 10/2011, recante “Disposizioni urgenti in materia di Enti locali”, mentre in Sicilia non è stato ancora istituito.

In Trentino-Alto Adige, infine, si segnala la LR 1/2011, recante “Partecipazione dei Consigli delle Autonomie locali all'attività legislativa e amministrativa della Regione”, che ha previsto che i CAL delle due Province disciplinino d'intesa tra loro le modalità di convocazione e svolgimento delle sedute ai fini della discussione e della valutazione congiunta delle proposte, nonché della formulazione dei pareri.

In Valle d'Aosta l'organo ha espresso 68 pareri obbligatori, il 78% dei quali sono favorevoli, il 22% favorevoli con richieste di modifica.

#### **5.4. Le “altre” leggi regionali in materia di Enti locali**

A partire dal presente *Rapporto* inizia il monitoraggio anche delle “altre” leggi regionali in materia di Enti locali, ricomprendendo in tale categoria le leggi che disciplinano gli ambiti territoriali ottimali, l'associazionismo comunale, le comunità montane, nonché le principali leggi di conferimento organico di funzioni agli Enti locali.

Sul primo versante, come noto, la legge 191/2009, come modificata dal DL 2/2010, convertito con modificazioni dalla legge 42/2010, ha disposto (con l'art. 2, comma 186-*bis*) che le Autorità d'ambito territoriale siano soppresse e che siano le Regioni a dover attribuire con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Il DL 225/2010, c.d. “Milleproroghe”, convertito con modificazioni dalla legge 10/2011, ha poi posticipato la soppressione di tali Autorità al 31 marzo 2011, ma con successivo Dpcm si è previsto che il predetto termine slittasse ulteriormente al 31 dicembre 2011.

Le Regioni sono dunque alle prese con il delicato problema di individuare quale sia il livello istituzionale più adeguato a svolgere le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo, che prima erano intestate alle Autorità d'ambito.

I legislatori regionali fin qui intervenuti<sup>187</sup> hanno adottato soluzioni diverse. In alcuni casi hanno individuato un unico ambito territoriale coincidente con il territorio regionale, cui è stato preposto un Ente Regionale per il Servizio Idrico Integrato (Abruzzo), un'Agenzia territoriale per i servizi idrici e rifiuti (Emilia-Romagna), un'Autorità idrica (Puglia).

La Regione Marche ha previsto che le funzioni già esercitate dalle soppresse Autorità d'Ambito siano svolte dall'Assemblea di Ambito, quale forma associativa tra Comuni e Province ricadenti in ciascun Ambito Territoriale Ottimale (ATO), costituita mediante convenzione obbligatoria e ha ridelimitato il territorio regionale suddividendolo in cinque ambiti ottimali.

La Toscana, con un primo intervento, ha previsto che nelle more dell'entrata in vigore delle leggi regionali di riforma organica del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti la Regione, a decorrere dal 1° aprile 2011, assuma in via transitoria le funzioni delle ATO esercitandole per il tramite di suoi commissari.

---

<sup>187</sup> LR Abruzzo 9/2011, recante “Norme in materia di Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo”; LR Emilia-Romagna 23/2011, recante “Norme di organizzazione territoriale delle funzioni relative ai servizi pubblici locali dell'ambiente”; LR Marche 18/2011, recante “Attribuzione delle funzioni in materia di servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e modifiche alla legge regionale 12 ottobre 2009, n. 24: «Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati»”; LR Marche 30/2011, recante “Disposizioni in materia di risorse idriche e di servizio idrico integrato”; LR Puglia 9/2011, recante “Istituzione dell'Autorità idrica pugliese”; LR Puglia 27/2011, recante “Modifiche alla legge regionale 30 maggio 2011, n. 9 (Istituzione dell'Autorità idrica pugliese)”; LR Toscana 12/2011, recante “Disposizioni in materia di ATO per la gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti”; LR Toscana 69/2011, recante “Istituzione dell'autorità idrica toscana e delle autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Modifiche alle leggi regionali 25/1998, 61/2007, 20/2006, 30/2005, 91/1998, 35/2011 e 14/2007”.

Successivamente ha istituito un unico ambito territoriale per il servizio idrico integrato, mentre ha confermato i tre ambiti ottimali per la gestione dei rifiuti. Le funzioni già esercitate dalle Autorità d'ambito sono trasferite ai Comuni, che le esercitano obbligatoriamente tramite l'Autorità idrica toscana.

La legislazione statale sulla crisi ha riguardato, come noto, anche la materia dell'associazionismo comunale. Il DL 138/2011, convertito dalla L. 148/2011, ha stabilito limiti demografici sia per le unioni ordinarie dei Comuni, modificando la precedente disciplina di cui al DL 78/2010, convertito dalla legge 122/2010, sia per le unioni dei Comuni con popolazione fino a mille abitanti, conferendo tuttavia alle Regioni la facoltà di stabilire limiti demografici diversi, nel termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione dello stesso DL 138/2011.

Calabria e Toscana sono intervenute per esercitare tale facoltà. La Toscana<sup>188</sup> ha fissato un limite demografico minimo diverso da quello indicato dalla normativa statale, sia per le forme associative di Comuni di cui all'articolo 14, comma 31, del DL 78/2010, convertito dalla legge 122/2010, (5000 abitanti), sia per le unioni di Comuni di cui all'articolo 16 del DL 138/2011, convertito dalla legge 148/2011 (1000 abitanti).

Anche la Calabria<sup>189</sup> ha stabilito propri limiti demografici minimi per le unioni di Comuni prevedendo che quelle di cui all'articolo 16, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011, siano istituite in modo che la popolazione residente nei rispettivi territori sia di norma superiore a 4.000 abitanti. Per i Comuni di cui all'articolo 14, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, invece, il limite demografico minimo è fissato in 7.000 abitanti.

In materia di forme associative tra Comuni si segnalano poi le discipline regionali volte al riordino delle comunità montane. L'Umbria, nell'ambito di una legge di riforma del sistema

---

<sup>188</sup> LR 59/2011, recante "Individuazione dei limiti demografici minimi per le forme associative dei Comuni ai sensi delle norme statali in materia di stabilizzazione finanziaria".

<sup>189</sup> LR 43/2011, recante "Unione tra i Comuni".

amministrativo<sup>190</sup> che, fra le altre cose, ha previsto la costituzione di unioni speciali per l'esercizio associato di funzioni comunali, ha disposto la soppressione delle comunità montane e il conferimento delle loro funzioni in parte alle unioni speciali, in parte all'Agenzia forestale regionale, costituita *ad hoc* e destinata ad assorbire anche il personale delle soppresse comunità montane.

Anche il Molise, nel riorganizzare l'esercizio delle funzioni a livello locale<sup>191</sup>, prevedendo tra l'altro che le forme associative previste dalla presente legge svolgano obbligatoriamente le funzioni fondamentali dei Comuni, le funzioni già esercitate dalle Comunità montane ed ogni altra funzione conferita, trasferita o delegata dalla Regione ai Comuni, ha disposto la soppressione delle comunità montane e la costituzione di un'Agenzia regionale per lo sviluppo dei territori montani.

La Liguria ha riallocato le funzioni precedentemente svolte dalle Comunità montane, soppresse ai sensi dell'articolo 12 della LR 23/2010 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2011), prevedendo che quelle in materia di agricoltura, foreste e economia montana siano esercitate dalla Regione; quelle in materia di vincolo idrogeologico siano trasferite ai Comuni, che le esercitano anche in convenzione fra loro e/o con la Provincia competente per territorio; quelle in materia di bonifica siano esercitate dalle Province<sup>192</sup>.

Il Piemonte, infine, ha introdotto modifiche alla sua precedente disciplina in materia di esercizio associato delle funzioni<sup>193</sup> e ha riordinato quelle sanzionatorie<sup>194</sup>.

---

<sup>190</sup> LR 18/2011, recante "Riforma del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali e istituzione dell'Agenzia forestale regionale. Conseguenti modifiche normative".

<sup>191</sup> LR 6/2011, recante "Norme sull'organizzazione dell'esercizio di funzioni e compiti amministrativi a livello locale. Soppressione delle Comunità Montane".

<sup>192</sup> LR 7/2011, recante "Disciplina di riordino e razionalizzazione delle funzioni svolte dalle Comunità montane soppresse e norme di attuazione per la liquidazione".

<sup>193</sup> LR 18/2011, recante "Modifiche all'articolo 1 della legge regionale 23 febbraio 2004, n. 3, (Incentivazione all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali. Prime disposizioni)".

Si possono poi segnalare una serie di previsioni in materia di Enti locali collocate all'interno di leggi di natura finanziaria. Così, ad esempio, l'Abruzzo ha trasferito risorse ai capoluoghi di Provincia<sup>195</sup>; la Basilicata ha disciplinato il trasferimento del personale delle soppresse comunità montane<sup>196</sup>; l'Emilia-Romagna ha disciplinato in via transitoria l'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali dei Comuni<sup>197</sup>; la Lombardia ha introdotto modifiche alla precedente normativa sulle comunità montane ed è altresì intervenuta per esercitare la facoltà prevista dal dl 138/2011<sup>198</sup>; la Puglia ha ridotto a sei gli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti<sup>199</sup>, prevedendo inoltre che fino alla individuazione dei nuovi soggetti gestori le attuali Autorità d'ambito continuino a svolgere le loro funzioni<sup>200</sup>; l'Umbria ha trasferito le funzioni delle soppresse Autorità d'ambito all'ATI<sup>201</sup>.

In Veneto la Giunta regionale ha approvato tre diverse progetti di legge su questi temi: si tratta del progetto n. 156 (deliberazione del 22 febbraio 2011), recante “Disposizioni in materia di risorse idriche”; del progetto n. 157 (deliberazione del 22 febbraio 2011), recante “Attribuzione alle Province delle funzioni amministrative relative alla gestione dei rifiuti urbani”; del progetto n. 196 (deliberazione del 3 agosto 2011), recante “Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali”.

Merita poi una speciale menzione la LR Toscana 68/2011, recante “Norme sul sistema delle autonomie locali”, con cui la Regione, in attuazione delle norme statali in materia di comunità montane e unioni di Comuni, procede al riordino della normativa regionale di settore avviando, nel contempo, un più ampio processo

---

<sup>194</sup> LR 9/2011, recante “Riordino delle funzioni amministrative sanzionatorie”.

<sup>195</sup> Art. 64, LR 1/2011.

<sup>196</sup> Art. 28, LR 17/2011.

<sup>197</sup> Art. 47, LR 21/2011.

<sup>198</sup> Artt. 3, 8 e 9, LR 22/2011.

<sup>199</sup> Art. 31, LR 14/2011.

<sup>200</sup> Art. 26, LR 38/2011.

<sup>201</sup> Art. 15, LR 4/2011.

di riforma complessiva dell'ordinamento locale, volto ad accrescerne l'efficienza ed a ridurre i costi di funzionamento.

In questo quadro, fra le altre cose, viene istituita un'apposita commissione congiunta tra il Consiglio regionale e il Consiglio delle autonomie locali (CAL), con il compito di elaborare proposte di riordino dell'ordinamento regionale degli Enti locali; sono individuate le principali aggregazioni di livello intercomunale ai fini di una più intensa cooperazione tra Enti locali; si dà attuazione alle norme del decreto-legge 78/2010 convertito, con modificazioni, dalla legge 122/2010, per l'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali dei Comuni; si favoriscono le aggregazioni fra piccoli Comuni, anche attraverso l'incentivazione all'istituzione delle unioni; si sopprimono le comunità montane.

Un discorso a parte merita la disciplina degli Enti locali nelle Regioni a statuto speciale, in quanto queste, ai sensi della legge costituzionale n. 2/1993, sono titolari di una competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli Enti locali<sup>202</sup>.

Così, il Friuli-Venezia Giulia ha stabilito che i Comuni capoluogo di Provincia e i Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti possano articolare il loro territorio in circoscrizioni di decentramento comunale, quali organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione dei servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal Comune. L'organizzazione e le funzioni delle circoscrizioni sono demandati allo statuto e al regolamento comunali<sup>203</sup>.

La Sardegna, nelle more dell'approvazione di una disciplina organica di riforma dell'ordinamento locale ha invece disposto la soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale. Inoltre ha stabilito, fra le altre cose, la non applicazione nel proprio territorio di una serie di misure statali riguardanti gli Enti locali,

---

<sup>202</sup> Sulla titolarità di questa potestà legislativa e sulle implicazioni che ne derivano per l'autonomia locale alla luce del nuovo Titolo V sia consentito rinviare a L. Castelli, *Autonomia locale e specialità regionale dopo la riforma del Titolo V*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6, 2007, p. 577 ss.

<sup>203</sup> LR 1/2011, recante "Norme urgenti in materia di circoscrizioni di decentramento comunale".

dettando anche una disciplina transitoria, limitatamente alle elezioni amministrative del 2011, della composizione dei consigli comunali e delle giunte comunali e provinciali<sup>204</sup>. Ha infine introdotto piccole modifiche alla sua precedente normativa in tema di unioni comunali<sup>205</sup>.

Anche la Sicilia è intervenuta in materia di elezioni locali, introducendo nuove modalità di espressione del voto per l'elezione del Sindaco e del Presidente della Provincia; modificando il sistema di elezione del Sindaco e del Presidente della Provincia, nonché i criteri di composizione delle rispettive giunte; prevedendo che nelle liste di candidati per l'elezione del Consiglio comunale nessun genere possa essere rappresentato in misura superiore a tre quarti dei componenti della lista<sup>206</sup>.

Sempre il Friuli-Venezia Giulia ha riordinato l'ordinamento locale in territorio montano, sopprimendo le Comunità montane e dando vita ad otto Unioni montane, quali Enti locali territoriali dotati di autonomia statutaria, istituiti per la valorizzazione delle zone montane e per l'esercizio associato di funzioni comunali<sup>207</sup>.

Infine si segnala un intervento in materia del Trentino-Alto Adige. Secondo l'articolo 5 della LR 8/2011, ai fini dell'ammissione dei progetti di unione di Comuni, con popolazione complessiva inferiore ai 10000 abitanti, al finanziamento regionale previsto dai commi 6 e 7 dell'articolo 42 della LR 1/93, la Giunta regionale deve acquisire l'intesa con la Giunta provinciale e con il Consiglio delle autonomie locali della Provincia cui appartengono i Comuni partecipanti all'unione.

---

<sup>204</sup> LR 10/2011, recante "Disposizioni urgenti in materia di Enti locali".

<sup>205</sup> LR 18/2011, recante "Unioni di Comuni: modifiche all'articolo 3 della legge regionale 2 agosto 2005, n. 12 (Norme per le unioni di Comuni e le comunità montane. Ambiti adeguati per l'esercizio associato di funzioni. Misure di sostegno per i piccoli Comuni).

<sup>206</sup> LR 6/2011, recante "Modifiche di norme in materia di elezione, composizione e decadenza degli organi comunali e provinciali".

<sup>207</sup> LR 14/2011, recante "Razionalizzazione e semplificazione dell'ordinamento locale in territorio montano. Istituzione delle Unioni dei Comuni montani".



## 5.5. Prima applicazione delle nuove norme del Titolo V della Costituzione in materia di intese interterritoriali

Si dà conto in questa sede del percorso per il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia, secondo quanto previsto dall'art. 116, co. 3, della Costituzione; dello stato di avanzamento del procedimento concernente eventuali intese interregionali, ai sensi dell'art. 117, co. 8, della Costituzione; dello stato di avanzamento del procedimento concernente eventuali accordi con Stati o intese con enti territoriali interni ad altro Stato, ai sensi dell'art. 117, co. 9, della Costituzione.

Sul versante dell'attuazione del c.d. regionalismo differenziato, di cui all'art. 116, co. 3, non sono da segnalare novità di rilievo rispetto a quanto riportato nel precedente *Rapporto*.

Per quanto riguarda l'attuazione dell'art. 117, co. 8, sulle intese interregionali, la Puglia, con DGR 1604/2011, ha adottato lo schema di Protocollo d'intesa con la Regione Toscana per la collaborazione in materia di standard per il riconoscimento e la certificazione delle competenze.

La Toscana e l'Umbria, rispettivamente con LR 54/2011 e con LR 11/2011, hanno ratificato l'intesa sottoscritta in data 14 ottobre per la costituzione dell'Ente Acque Umbre Toscane (EAUT), destinato a subentrare nelle funzioni attualmente svolte dall'Ente irriguo umbro toscano (EIUT).

In Friuli-Venezia Giulia, con Decreto della Giunta Regionale 1063/2011, è stata autorizzata la stipula di un Protocollo d'intesa con la Regione Veneto e la Provincia di Venezia per il miglioramento e l'ottimizzazione del servizio rilascio permessi di transito trasporti eccezionali, al fine di aumentare l'efficienza dei trasporti e della sicurezza stradale.

Con riferimento invece all'attuazione dell'art. 117, co. 9, relativo alle intese con enti territoriali di altri Stati, il Consiglio regionale abruzzese, nella seduta del 24 aprile 2012, ha ratificato l'intesa di cooperazione regionale stipulata con la Provincia della Huila nella Repubblica D'Angola in campo tecnologico, scientifico, sociale e culturale.

Dal canto suo l'Emilia-Romagna, con deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 44 del 28 giugno 2011, ha ratificato il Protocollo d'intesa con numerose Regioni europee in materia di cooperazione internazionale per le politiche giovanili, mentre con deliberazione n. 68 del 20 dicembre 2011 è stato ratificato l'accordo con la Repubblica di San Marino per la gestione dei rifiuti urbani speciali.

La Puglia, con DGR 1876/2011, ha approvato lo schema di Protocollo d'Intesa con la Provincia del Guangdong, mentre con DGR 1740/2011, ha aderito al Protocollo d'intesa interregionale transazionale, recante "Dichiarazione di proposito di cooperazione relativa alla lotta contro il traffico di esseri umani".

La Calabria<sup>208</sup> e la Sardegna<sup>209</sup> hanno invece introdotto una serie di modifiche e integrazioni alle loro precedenti normative in materia di attività di rilievo internazionale della Regione.

La Provincia di Trento, con LP 10/2011, è stata autorizzata a costituire con la Provincia di Bolzano e il Land Tirolo il gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) "Euregio Tirolo - Alto Adige – Trentino".

Nel maggio 2011 l'Euregio è stato riconosciuto come organismo dotato di personalità giuridica pubblica e transfrontaliera dal Governo italiano. Le Giunte di Trento, di Bolzano e del Tirolo, con atto notarile rogato il 14 giugno, hanno ratificato l'atto di fondazione, nominando alla presidenza del nuovo organismo il Presidente della Provincia di Bolzano.

In Friuli-Venezia Giulia, nell'ottobre 2011, è stata avviata una trattativa in vista dell'adozione di un Protocollo d'intesa con la Slovacchia per la collaborazione in campo agricolo e agroalimentare.

---

<sup>208</sup> LR 21/2011, recante "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 4/2007 (Cooperazione e relazioni internazionali della Calabria).

<sup>209</sup> LR 4/2011, recante "Modifica alla legge regionale 30 giugno 2010, n. 13 (Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione autonoma della Sardegna e modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1996, n. 12".

Nel marzo 2011, invece, era stata avviata una trattativa per un Protocollo di collaborazione con la Regione istriana. Infine, con DGR 469/2012, è stata approvata in via preliminare una bozza di Convenzione e Statuto del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) “Euregio senza confini r.l.”.

## 6. GLI INTERVENTI REGIONALI IN MATERIA DI SVILUPPO ECONOMICO E ATTIVITÀ PRODUTTIVE NEL 2011

### 6.1. Agricoltura e turismo\*

#### 6.1.1 Premessa

Come è noto, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, le materie “agricoltura” e “turismo” – non comparando né nell’elenco delle competenze esclusive dello Stato (comma 2) né in quelle concorrenti tra Stato e Regioni (comma 3) – sono da considerarsi materie di competenza residuale delle Regioni. In ogni caso, questo nuovo titolo competenziale delle Regioni è stato confermato in più occasioni dalla Corte costituzionale<sup>210</sup>.

Ciò non toglie che, come le altre materie residuali, anche l’agricoltura e il turismo, sebbene siano in teoria materie soggette ai soli limiti posti dalla Costituzione e ai vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, siano chiamate a fare i conti con altre competenze statali che si collocano in una posizione di trasversalità rispetto ad esse.<sup>211</sup>

Trattandosi, in ogni caso, di materie nelle quali si riscontra il maggior tasso di regionalizzazione, ci sembra si possa affermare per entrambe - ma soprattutto per l’agricoltura – che la riforma del Titolo V e l’attribuzione alla Regione delle rispettive competenze

---

\* Di Clelia Losavio, ricercatrice in Diritto agrario, ISSIRFA-CNR.

<sup>210</sup> Si vedano, in particolare, per l’agricoltura: le sentenze n. 12/2004, n. 282/2004, n. 116/2006, n. 339/2007; per il turismo: le sentenze n. 197/2003, n. 90/2006 e 214/2006.

<sup>211</sup> Per l’agricoltura si tratta, tra le altre, della “tutela dell’ambiente”, della “tutela della concorrenza”, dell’“alimentazione”, della “tutela della salute”, del “governo del territorio”, ecc. Anche per il turismo si segnalano la “tutela della concorrenza”, la “tutela dell’ambiente e dei beni culturali”, il “governo del territorio”, ma anche le materie “professioni” e “grandi reti di trasporto e navigazione”.

residuali non abbiano modificato in maniera “sostanziale” una legislazione regionale che era già espressione di un processo di decentramento avviato da tempo.

Anzi, proprio dall’esperienza legislativa ed amministrativa regionale hanno tratto origine alcuni modelli organizzativi che solo successivamente hanno trovato una disciplina nella legislazione nazionale.

Il presente studio mira ad analizzare, più qualitativamente che quantitativamente, le tipologie di intervento regionali adottate in materia di agricoltura e turismo, differenziando tra interventi legislativi e regolamentari.

### *6.1.2 Gli interventi legislativi regionali in materia di Agricoltura*

Come si è già avuto modo di sottolineare nei precedenti Rapporti, nonché nei paragrafi 1 e 2 del presente capitolo, l’agricoltura rimane, rispetto alle altre materie che interessano lo sviluppo economico e le attività produttive, il settore più dinamico. In questi ultimi anni, infatti, la produzione legislativa regionale ha confermato come l’impegno delle Regioni nella materia dell’agricoltura, e dello sviluppo rurale più in generale, sia stato assolutamente predominante.

Anche nel 2011, infatti, le materie “agricoltura” e “caccia e pesca” da sole raggiungono il numero di 34 leggi, su un totale di 103 del macrosettore “sviluppo economico”, senza contare che a queste, come si dirà più dettagliatamente nel testo, si aggiungono altre leggi formalmente non classificate come agricoltura, ma che di fatto ne disciplinano aspetti importanti.

Volendo provare ad offrire un panorama della produzione legislativa in materia, distinguiamo, innanzitutto, le leggi che hanno disciplinato *ex novo* l’intera materia o comunque un settore importante di essa e le leggi così dette di riordino – con le quali, cioè, si è provveduto a riordinare l’intera materia dell’agricoltura o comunque un settore o un subsettore rilevante della stessa -, dalle

altre leggi con le quali si provvede a regolamentare un singolo aspetto della materia o a “fare manutenzione” su provvedimenti già emanati allo scopo di aggiornarli, integrarli o correggerli.

In generale, da un’analisi delle misure regionali emanate nel settore, si può notare come scarse siano le leggi di riordino organico della materia e i testi unici.

Nel 2011 l’unica legge che ha carattere d’organicità sembra essere la LR 21/2011 della Regione Marche che, pur non riguardando l’intera materia agricola, disciplina, tuttavia, in maniera completa la multifunzionalità dell’impresa agricola e, dunque, le attività connesse all’attività agricola principale (art. 2135 cod. civ.). Le disposizioni della legge riguardano, infatti, contestualmente: l’agriturismo, l’agricoltura sociale, la vendita diretta, la trasformazione e la manipolazione dei prodotti agricoli, la produzione di energia, il contoterzismo, le attività funzionali alla manutenzione del territorio, alla cura del paesaggio agrario e forestale, alla cura dell’assetto idrologico, alla trasformazione dei prodotti agricoli per conto terzi, nonché tutte quelle attività “diversificate” che, pur essendo esterne a quella agricola, risultano integrate e complementari ad essa.

La Lombardia - che è una delle poche Regioni ad aver “racchiuso” le disposizioni in materia agricola in un testo unico (L:R. n. 31/2008) - è intervenuta, nel 2011, a modificarlo e ad integrarlo con la LR 25. La legge “di manutenzione”, infatti, oltre a modificare alcune disposizioni vigenti, introduce *ex novo* norme relative alla presentazione di istanze o segnalazioni per il tramite dei Centri Autorizzati di Assistenza Agricola (CAA); alla riduzione dei costi burocratici a carico delle imprese agricole; alla tutela del suolo agricolo; alla promozione dell’agricoltura sociale; alla filiera corta e ai sistemi di etichettatura; alla rete delle enoteche regionali; alle imprese agromeccaniche; agli interventi a sostegno dell’agricoltura nell’alta pianura e nella collina; ecc. Essa, inoltre, si occupa, nella parte finale, del riordino dei consorzi di bonifica e dei consorzi di miglioramento fondiario.

Si ricorda, inoltre, che con la LR 32/2011 la Regione Calabria ha delegato la Giunta regionale, ai sensi dell’art. 44 dello Statuto, a

redigere i Testi unici che riordinano e coordinano l'intera disciplina legislativa in materia di agricoltura e lavori pubblici.

Più numerose, come è naturale, le leggi che disciplinano singoli aspetti della più vasta "materia agricola". Tra di esse, possiamo provare a distinguere le leggi che appartengono ormai ad una produzione "classica" o "tipica" regionale, da quelle che, invece, affrontano temi e problematiche nuove.

Tra le prime rientrano le leggi che disciplinano determinate attività agricole o aspetti di essa come, ad esempio, la legge della Valle d'Aosta sulle piante officinali (LR 2/2011) che riguarda, appunto, la disciplina delle attività di coltivazione, raccolta, trasformazione e commercializzazione delle piante officinali – vale a dire i vegetali o le parti di essi contenenti principi attivi utilizzabili nel settore erboristico o alimentare -, nonché le modalità per assicurare la qualificazione tecnica degli operatori del settore attraverso corsi regionali di formazione e aggiornamento; le leggi che, cercando di superare la settorialità agricola e di favorire lo sviluppo rurale, puntano ad una dimensione integrata tra agricoltura e territorio, come quella dell'Abruzzo (LR 5/2011) sui distretti agroalimentari di qualità (DAQ), nati per favorire l'aggregazione delle imprese della filiera agroalimentare in macrodistretti produttivi regionali. Tali distretti, assieme a quelli rurali (già disciplinati con la LR 18/2005), saranno i soggetti prioritari attraverso cui implementare le future politiche di sviluppo del settore agroalimentare.

Appartengono ad una produzione "classica" regionale anche gli interventi per la valorizzazione dei prodotti agricoli e agroalimentari tipici e di qualità, come la LR 4/2011 della Lombardia che, in conformità a quanto previsto da una disposizione statale – art. 12, comma 4, Dlgs 61/2010 sulla tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche dei vini -, inserisce nel già citato testo unico lombardo in materia agricola un nuovo titolo dedicato al "controllo del potenziale produttivo viticolo". La Giunta regionale può, infatti, adottare provvedimenti volti a conseguire l'equilibrio di

mercato nel settore vitivinicolo con riferimento a denominazioni di origine.

Fanno parte di una produzione “tipica” regionale anche le leggi relative ad attività non di produzione agricola, ma che si svolgono sul territorio rurale come la raccolta e la commercializzazione dei funghi spontanei e dei tartufi<sup>212</sup> – attività disciplinata con l’obiettivo di contemperare le esigenze di raccolta a fini economici con quelle di tutela della risorsa ambientale – e la disciplina dell’attività venatoria e della pesca – anch’esse volte fundamentalmente a garantire la sostenibilità ambientale di tali attività, oltre che, nel caso della pesca, il sostegno, la modernizzazione e il rilancio competitivo del settore. Nel 2011 diverse Regioni sono intervenute a modificare le vigenti leggi sulla raccolta, coltivazione e commercializzazione dei tartufi e dei funghi. Tra di esse si ricordano le leggi: n. 2 dell’Emilia-Romagna; n. 9 della Campania e n. 22 del Molise.

Numerosi anche gli interventi relativi all’attività venatoria, anche se si tratta quasi esclusivamente di leggi di manutenzione o di leggi provvedimento relative ai calendari venatori; tra di esse: la LR 12/2011 dell’Emilia-Romagna; le LR 12<sup>213</sup>, 24 e 27 della Liguria; la LR 13/2011 della Lombardia<sup>214</sup>; la LR 15/2011 delle Marche; le LR

---

<sup>212</sup> Al riguardo si ricorda che con la sentenza 212/2006, la Corte costituzionale, nel valutare la legittimità di alcune norme della legge regionale umbra di attuazione della legge-quadro nazionale sui tartufi (L. 568/1970), ha avuto modo di chiarire che la disciplina della raccolta dei tartufi rientra nella materia della “valorizzazione dei beni ambientali”, di competenza concorrente tra Stato e Regioni. Il patrimonio tartuficolo costituisce, infatti, a detta della Corte, una «risorsa ambientale della Regione, suscettibile di razionale sfruttamento, la cui valorizzazione compete perciò alla Regione medesima, ai sensi dell’art. 117 Cost., nel rispetto dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale».

<sup>213</sup> La legge è stata impugnata da parte del Governo e con sentenza 105/2012 la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’articolo 1, comma 1, lettere A) e B), e in via consequenziale ha dichiarato altresì l’illegittimità dell’articolo 1, commi 1, lettere C), D), numero 1), E), F), G), H), I), L), M), 2 e 3.

<sup>214</sup> Una ulteriore legge, la n. 16/2011 (“Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2011/2012 ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007 n. 3 ‘Legge quadro sulla cattura dei richiami vivi’”) è stata impugnata dal Governo innanzi alla Corte costituzionale ed è stata poi abrogata dalla LR 24/2011.



8 e 23 del Molise; la LR 5/2011 della Sardegna; la LR 19/2011 della Sicilia.

Scarsi, invece, nel 2011, gli interventi regionali in materia di pesca. Tra essi, ricordiamo la LR 13 del Molise che modifica una legge del '98 sulla fauna ittica e la pesca nelle acque interne.

Possono essere ricompresi in una produzione tipica regionale anche gli interventi che hanno al centro della loro attenzione il territorio rurale e il paesaggio agricolo, come quelle in favore dei territori montani, delle foreste, degli usi civici, dei consorzi di bonifica. Nel 2011, i provvedimenti rientranti in questa "categoria" sono piuttosto esigui. Tra di essi si ricorda: la LR 19 del Molise che modifica la legge-quadro della Regione in materia di foreste; la LP 3 della Provincia di Trento, che modifica determinate disposizioni relative all'assegnazione dei fondi rustici; la LR 6 della Regione Veneto sulla disciplina concernente l'abbattimento di alberi di olivo, che tende a coniugare la tutela del paesaggio e del territorio agricolo con l'esigenza di assicurare la convenienza economica alla coltivazione agricola. Tale legge, infatti, pone un divieto generale all'abbattimento degli alberi d'olivo, con possibilità di deroga solo nei casi espressamente previsti dallo stesso provvedimento, vale a dire quando ci sia stata una previa comunicazione al Comune dove è ubicato l'uliveto nei terreni per i quali non ricorrano vincoli d'ordine paesaggistico idrogeologico. Nei casi, invece, in cui le piante siano ubicate in aree sottoposte a tutela o vincolo di ordine paesaggistico o ambientale, l'abbattimento può essere autorizzato dal Comune solo previo provvedimento dell'autorità competente.

Quanto ai consorzi di bonifica, si ricorda che il legislatore statale, per esigenze di carattere economico e di contenimento della spesa pubblica, con il DL 248/2007, convertito in L. 31/2008, aveva previsto, all'art. 27, che le Regioni potessero procedere al riordino dei rispettivi consorzi di bonifica anche mediante accorpamento o eventuale soppressione dei singoli consorzi secondo criteri definiti di intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. L'intesa, sancita il 18 settembre del 2008, ha definito i criteri per il riordino, tra cui quello per il quale in ciascun comprensorio non può operare più di un

consorzio di bonifica mentre più comprensori possono essere gestiti in forma unitaria da un unico consorzio. Diverse Regioni negli anni passati hanno provveduto al riordino dei rispettivi consorzi di bonifica. Le leggi delle Regioni Puglia (LR 12/2011) e Lombardia (LR 25/2011) si inseriscono, appunto, in questo processo di riordino ancora *in itinere*.

Tra le leggi regionali di rilievo istituzionale e amministrativo, si ricordano quelle di riforma degli enti agricoli e di semplificazione amministrativa, come le leggi 29/2011 dell'Abruzzo e 12/2011 dell'Umbria. Entrambi i provvedimenti, al fine di ridurre la spesa pubblica e favorire il riordino delle funzioni amministrative regionali in materia di agricoltura, sopprimono le rispettive agenzie regionali per lo sviluppo agricolo (ARSSA in Abruzzo e ARUSIA in Umbria) e attribuiscono alla Regione le relative funzioni e compiti.

A queste si aggiunge la LR 19/2011 dell'Emilia-Romagna che, sempre in un'ottica di semplificazione delle attività amministrative, e, in particolare, di quelle relative all'ispezione, la vigilanza e la verifica delle imprese agricole, istituisce un Registro unico dei controlli (RUC), costituito da uno specifico archivio informatizzato interconnesso con l'Anagrafe delle aziende agricole. La stessa legge attribuisce alla Giunta regionale il compito di individuare i procedimenti di competenza dei vari livelli di governo locale (Regione, Province, Comunità montane e Unione di Comuni) per i quali è ammessa la presentazione di istanze per il tramite dei Centri di assistenza agricola (CAA).

Diverse norme sulla semplificazione amministrativa in agricoltura sono, poi, contenute, come si dirà più avanti, nelle leggi finanziarie regionali.

Hanno carattere istituzionale anche le leggi: 64/2011 della Toscana, che abrogando una precedente normativa del 2000, riorganizza il servizio fitosanitario regionale per renderne la disciplina coerente con la sopravvenuta normativa statale (Dlgs 214/2005) e regionale (art. 22, LR 65/2010) e 9/2011 dell'Emilia-Romagna che integra e modifica una legge del '96 per riorganizzare i consorzi fitosanitari.

Ulteriori misure regionali si sostanziano in interventi di carattere più strettamente economico, come quelle che concedono aiuti agli imprenditori ittici e agricoli (LR 34/2011 della Liguria); contributi alle piccole e medie imprese agricole per compensare i costi e le perdite per la prevenzione e l'eradicazione di fitopatie o infestazioni parassitarie (LR 2/2011 del Lazio); contributi ai consorzi fidi del settore agricolo per favorire l'accesso al credito delle imprese agricole del territorio regionale (LR 3/2011 del Lazio).

### ***6.1.3 La legislazione regionale e l'attenzione a fenomeni nuovi***

Accanto a leggi regionali connotate da un armamentario classico, è possibile riscontrare la presenza anche di leggi espressione di problematiche ed esigenze nuove.

Sono espressione di un fenomeno relativamente nuovo - i primi interventi risalgono ormai al 2003 – le norme regionali che disciplinano l'impiego degli OGM in agricoltura<sup>215</sup> e, in particolare, il problema della coesistenza tra questi e le colture tradizionali e biologiche. Nel 2011 è intervenuto sul tema anche il Friuli-Venezia Giulia con la LR 5 che – in linea con la legislazione regionale predominante che tende a vietare la coltivazione di OGM sul territorio regionale o, comunque, a disincentivarne la produzione mediante la contestuale agevolazione delle coltivazioni non transgeniche – proibisce, nei confini regionali, la coltivazione di OGM in agricoltura e la permette solamente a scopi sperimentali in siti appositamente individuati. Essa, inoltre, raccomanda nell'attività di ristorazione collettiva scolastica e prescolastica la somministrazione di alimenti tradizionali e biologici.<sup>216</sup>

---

<sup>215</sup> Si vedano, per esempio, le leggi: 26/2003 della Puglia; 25/2004 dell'Emilia-Romagna; 13/2006 della Provincia autonoma di Bolzano; 15/2006 del Lazio; 18/2007 della Provincia autonoma di Trento; 7/2008 del Molise; 5/2011 del Friuli-Venezia Giulia.

<sup>216</sup> Non essendo questa la sede per entrare nel merito di un tema tanto delicato e dibattuto, ci limitiamo a ricordare che la competenza in materia costituisce un punto di frizione tra Stato e Regioni, già oggetto di giudizio davanti alla Corte di

Nel 2011 anche la Provincia di Bolzano è tornata ad occuparsi di OGM, modificando, con la LP 14 una precedente normativa del 2001 sulla contrassegnazione di prodotti geneticamente non modificati. In particolare, la legge del 2011 modifica le disposizioni relative al contrassegno e alle modalità d'autorizzazione per il suo utilizzo; al controllo del prodotto; alla composizione del Comitato per i prodotti "non OGM"; all'utilizzazione di mangimi "non OGM".

Sul fronte della tutela dell'ambiente e, in particolare, del contributo che l'agricoltura può fornire alla riduzione dell'anidride carbonica, è emersa, in questi ultimi anni, una prima legislazione regionale che finanzia la produzione di energia con biomasse di origine agricola e legnosa<sup>217</sup>. Espressione di tale tendenza è la LR 4/2011 del Veneto anche se, in realtà, essa interviene solo a modificare una precedente legge del 2006 con la quale vengono concessi contributi a chi abbia «in disponibilità terreni coltivabili o superfici a bosco ubicati nel territorio della Regione» per la realizzazione di interventi finalizzati alla produzione di biomassa per uso energetico (piantagioni di colture legnose dedicate e cure colturali a boschi abbandonati o degradati) nonché iniziative di sostegno per la dotazione e la diffusione di macchine e attrezzature per la messa a dimora, la raccolta e la trasformazione della biomassa.

Uniscono l'agricoltura a percorsi di inclusione sociale di soggetti deboli o svantaggiati, gli interventi regionali sulla cosiddetta agricoltura sociale. Questa "nuova espressione" dell'attività agricola - che punta su un'ulteriore potenzialità multifunzionale dell'agricoltura, quella, cioè, di generare ed ottenere benefici per e da fasce vulnerabili e/o svantaggiate della popolazione -, già inserita da diverse Regioni nei piani di sviluppo rurale 2007-2013, è stata solo

---

giustizia (sentenze n. 150/2005 e n. 116/2006). Per il momento, le normative regionali in materia, sebbene da più parti si siano espressi forti dubbi sulla loro compatibilità col diritto dell'Unione europea, sembrano essere state indirettamente avallate dai giudizi della Corte.

<sup>217</sup> Si vedano, per esempio, la LP 12/2008 della Provincia di Trento e la LR 8/2006 del Veneto.

recentemente oggetto di disciplina da parte di alcune leggi regionali<sup>218</sup>. Nel 2011 è la Regione Abruzzo a dedicare all'agricoltura sociale un provvedimento *ad hoc* (LR 18), mentre le Marche ne hanno inserito la disciplina all'interno della già citata legge sulla multifunzionalità dell'impresa agricola (LR 21). In particolare, la prima definisce "agricoltura sociale" l'attività che integra in modo sostanziale e continuativo nell'attività agricola la fornitura di servizi attinenti alle politiche sociali per le famiglie, le persone disabili, le persone a rischio di esclusione sociale, alla tutela della salute mentale, alla prevenzione e al trattamento delle dipendenze e "fattoria sociale" la conduzione di attività agricole, zootecniche, forestali, florovivaistiche, di apicoltura e di acquacoltura, unitamente a una o più delle seguenti attività: l'attuazione in modo programmato e continuativo di politiche attive di inserimento socio-lavorativo di soggetti appartenenti alle fasce deboli; lo svolgimento di percorsi di inserimento socio-lavorativi attraverso assunzioni, tirocini formativi, formazione sul luogo di lavoro; lo svolgimento di attività educativo assistenziali o formative a favore di soggetti con fragilità sociale. La legge delle Marche, invece, descrive l'agricoltura sociale includendovi: i servizi educativi e didattici, come quelli offerti da agri-asili, agri-nidi, centri per l'infanzia, con attività ludiche e di aggregazione che mirano alla scoperta del mondo rurale e dei cicli biologici e produttivi agricoli; i servizi sociali e assistenziali, come le attività di riabilitazione, ospitalità e integrazione sociale rivolte ad anziani, soggetti con disabilità, dipendenti da alcool o da stupefacenti, traumatizzati psichici, *ex* detenuti; i servizi socio-sanitari, come le terapie assistite con gli animali, le terapie con prodotti agricoli in produzione nell'azienda, le terapie con medicine naturali o non convenzionali; il reinserimento lavorativo di soggetti svantaggiati e in condizione di disagio.

Disposizioni sull'agricoltura sociale sono contenute anche nella già citata LR 25/2011 della Lombardia; in particolare, l'articolo inserito nel testo unico del 2008 prevede che la Regione promuova

---

<sup>218</sup> Cfr. la LR della Toscana 24/2010.

le “fattorie sociali” quali soggetti che svolgono le attività di cui all’art. 2135 codice civile e che «forniscono in modo continuativo, oltre all’attività agricola, attività sociali finalizzate alla coesione sociale, favorendo percorsi terapeutici, riabilitativi e di cura, sostenendo l’inserimento sociale e lavorativo delle fasce di popolazione svantaggiate e a rischio di marginalizzazione, realizzando attività di natura ricreativa e socializzante per l’infanzia e gli anziani».

Si inseriscono in un filone di leggi di nuova generazione anche le LR 1/2011 dell’Umbria e 23/2011 della Calabria sul sostegno ai gruppi di acquisto solidale e popolare e la promozione dei prodotti agroalimentari a chilometri zero, da filiera corta e di qualità, che, pur essendo formalmente qualificate nel questionario come “commercio”, riguardano, comunque, i prodotti agricoli e le modalità di vendita degli stessi. Negli anni scorsi diverse leggi regionali sono state dedicate al sostegno del consumo dei prodotti agricoli regionali e alla vendita diretta di prodotti dagli agricoltori<sup>219</sup>, “in risposta”, potremmo dire, al crescente interesse da parte della collettività, da un lato, a nuove forme di vendita dei prodotti agricoli – e, in particolare, all’esperienza dei mercati contadini –, dall’altro, a prodotti che abbiano un basso impatto sull’ambiente. La vendita diretta e i mercati contadini, infatti, determinando un accorciamento della filiera attraverso l’eliminazione degli intermediari commerciali e dei tragitti di percorrenza dei beni, si dimostrano il luogo più idoneo alla compravendita di produzioni stagionali e locali. Sono state così emanate leggi volte a orientare e sostenere il consumo di prodotti agricoli “regionali”<sup>220</sup> “a chilometri zero”<sup>221</sup>, “stagionali e di qualità”<sup>222</sup>, “a basso impatto ambientale”<sup>223</sup>, “di prossimità”<sup>224</sup>, ecc.

---

<sup>219</sup> Si vedano, per esempio, le leggi: 7/2008 del Veneto; 38/2008 della Puglia; 29/2008 della Calabria; 28 e 29/2008 del Lazio; 16/2009 delle Marche; 12/2009 del Lazio; 4/2010 del Friuli-Venezia Giulia.

<sup>220</sup> Si vedano, per esempio, le leggi: 7/2008 del Veneto; 38/2008 della Puglia; 29/2008 della Calabria; 28 e 29/2008 del Lazio; 16/2009 delle Marche; 12/2009 del Lazio; 4/2010 del Friuli-Venezia Giulia.

<sup>221</sup> Si vedano, per esempio, le leggi: 42/2010 dell’Abruzzo; 3/2010 del Veneto.

<sup>222</sup> LR 5/2010 del Molise.

Nel 2011, come si è anticipato, anche le Regioni Umbria e Calabria, rispettivamente con le LR 1 e 23, intervengono in questo senso, con due provvedimenti tra loro simili e che, rispetto alle altre leggi regionali già esistenti, oltre alla valorizzazione dei prodotti a chilometri zero, di qualità e da filiera corta, puntano anche al sostegno dei cosiddetti gruppi di acquisto solidale, «soggetti associativi senza scopo di lucro costituiti al fine di svolgere attività di acquisto collettivo di beni e servizi e di distribuzione dei medesimi, senza applicazione di nessun ricarico, esclusivamente agli aderenti, con finalità etiche, di solidarietà sociale, di sostenibilità ambientale e di salvaguardia del potere d'acquisto dei redditi, in diretta attuazione degli scopi istituzionali e con esclusione di attività di somministrazione e di vendita, anche ai sensi di quanto stabilito dall'articolo 1, comma 266, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)"».

Di "prodotti a chilometri zero" si occupa anche la LR 25/2011 della Sicilia che provvede a istituire un "logo identificativo dei prodotti siciliani a chilometro zero" da collocare negli esercizi di vendita, ristorazione o ospitalità e utilizzabile nell'attività di impresa e nell'attività promozionale; mentre la Lombardia ha aggiunto al testo unico sull'agricoltura del 2008, attraverso la già citata LR 25/2011, disposizioni sulla "filiera corta" e su "sistemi di etichettatura" volontari che valorizzino le produzioni agricole tipiche e locali.

In conclusione, accenniamo al fatto che lo stesso provvedimento da ultimo citato inserisce nel testo unico lombardo anche un articolo dedicato alla "**tutela del suolo agricolo**". Anche tale disposizione ci sembra risponda ad un'esigenza, sempre più avvertita in questi ultimi anni, di mettere mano al problema della crescente diminuzione di suolo destinato all'attività agricola. In questo senso, la norma lombarda, dopo aver riconosciuto il suolo

---

<sup>223</sup> LP 13/2009 della Provincia di Trento.

<sup>224</sup> LP 8/2010 della Provincia di Bolzano.

agricolo come «spazio dedicato alla produzione di alimenti, alla tutela della biodiversità, all'equilibrio del territorio e dell'ambiente, alla produzione di utilità pubbliche quali la qualità dell'aria e dell'acqua, la difesa idrogeologica, la qualità della vita di tutta la popolazione e quale elemento costitutivo del sistema rurale» attribuisce alla Regione l'importante compito di elaborare politiche che mirino proprio al contenimento del consumo di suolo agricolo.

#### ***6.1.4 Le norme agricole nelle leggi multimateria, multisettore o finanziarie.***

Come si è anticipato, numerose disposizioni d'interesse per il settore agricolo sono contenute anche in provvedimenti che non riguardano esclusivamente l'agricoltura, trattandosi o di leggi cosiddette "multimateria" che coinvolgono, appunto, anche altre materie più o meno affini ad essa, ma dello stesso "macrosettore", o di leggi multisettore che abbracciano materie appartenenti a macrosettori differenti, o, ancora, di leggi finanziarie o di attuazione del diritto comunitario. Per avere un panorama completo delle norme emanate in materia agricola nel corso del 2011, occorre, allora, dare uno sguardo, seppur sommario, anche a tali disposizioni<sup>225</sup>.

Si può così osservare, per esempio, come numerose norme in materia agricola siano contenute in una legge "multimateria" come la n. 25/2011 della Sicilia ("Interventi per lo sviluppo dell'agricoltura e della pesca. Norme in materia di artigianato, cooperazione e commercio. Variazioni di bilancio"). Si tratta fondamentalmente di disposizioni di carattere economico e finanziario, tra cui norme su: la dotazione del fondo di solidarietà regionale; la stipula di contratti assicurativi; la capitalizzazione di

---

<sup>225</sup> In alcuni casi, la presenza delle disposizioni d'interesse è segnalato nel titolo del provvedimento, in altri casi, come avviene nelle leggi finanziarie, la ricerca è più difficile perché presuppone una lettura attenta del testo. Nella nostra analisi sono state prese in considerazione, a titolo esemplificativo, solo le disposizioni segnalate dalle rispettive Regioni negli appositi questionari da esse compilati.



cooperative e di società di capitali; la proroga della scadenza delle esposizioni agrarie; i finanziamenti alle imprese agricole e alle imprese ittiche per la formazione di scorte; il credito agrario di esercizio a tasso agevolato; le esposizioni nei confronti degli enti previdenziali; la conoscenza della produzione agricola e agroalimentare regionale di qualità; la vendita diretta; il contrasto ad alcune fitopatie; i contributi al settore vitivinicolo; i contributi alle imprese del comparto della peschicoltura; il fondo regionale di garanzia; l'assegnazione di terreni ai coltivatori diretti; gli operai agricoli stagionali; il credito agevolato alle imprese operanti nel settore della pesca; un contributo per la copertura delle spese per il consumo di carburante per l'attività di pesca e acquacoltura; finanziamenti agevolati per la capitalizzazione di nuove cooperative agricole; benefici alle imprese agricole soggette a procedura concorsuale o vittime di usura; ecc.

Tra le leggi "multisettores" si segnala, per esempio, la LP 14/2011 della Provincia di Bolzano ("Norme in materia di caccia, pesca, foreste, ambiente, usi civici, agricoltura, patrimonio e urbanistica") che, come si intuisce dal titolo del provvedimento, contiene norme su: pesca (diritti di pesca; protezione delle specie autoctone; licenze di pesca; ecc.), caccia (specie cacciabili e periodi di caccia; tesserino di caccia; danni da fauna selvatica; ecc.), foreste (circolazione con veicoli a motore in territorio sottoposto a vincolo idrogeologico; raccolta funghi; danneggiamento del suolo o soprassuolo; pianificazione silvo-pastorale sovraziondale ed aziendale; l'esercizio del pascolo in terreni degradati; l'accensione di fuochi nei boschi; l'utilizzo di alberi di Natale; contributi per la selvicoltura, i pascoli e i terreni montani; ecc.), usi civici (compartecipanti e quote; organi della comunione; mancato utilizzo della quota di compartecipazione; ricostituzione di comunioni; ecc.) agricoltura (sperimentazione agraria e forestale; impianti di compostaggio; protezione degli animali e prevenzione del randagismo; prodotti geneticamente modificati; masi chiusi; anagrafe del bestiame e delle aziende di allevamento; ecc.). Tra l'altro anche le disposizioni qualificate dal provvedimento come "patrimonio" e "urbanistica"

riguardano direttamente l'agricoltura, occupandosi, rispettivamente, della cessione gratuita di beni immobili pubblici ai consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario, e dell'utilizzo di teli antigrandine e reti protettive per le colture agrarie.

Un altro esempio può essere quello della LR 13/2011 della Campania ("Disposizioni legislative in materia di trasporto scolastico in Campania e interventi finanziari per il piano di forestazione e bonifica montana") che contiene norme sul finanziamento degli interventi di forestazione e di bonifica montana.

In diverse leggi finanziarie, leggi collegate alla finanziaria o di bilancio sono, poi, contenute, norme in materia di semplificazione amministrativa in agricoltura, oggetto, per altre Regioni – come si è visto – di provvedimenti specifici. È questo il caso, per esempio, delle leggi finanziarie e di bilancio di: Abruzzo (LR 1/2011); Basilicata (LR 17/2011); Lazio (LR 12/2011); Piemonte (LR 10/2011); Provincia di Trento (LP 18/2011).

Le stesse leggi contengono, però, anche norme riguardanti diversi aspetti e settori dell'agricoltura, come, per esempio, norme in materia forestale (LR 26/2011 della Basilicata; LR 4/2011 della Campania; LR 18/2011 del Friuli-Venezia Giulia); disposizioni veterinarie in materia di movimentazione di animali da vita (LR 26/2011 della Basilicata); sulla competitività e riqualificazione del comparto vivaistico viticolo regionale (LR 11/2011 del Friuli-Venezia Giulia); sul miglioramento, la valorizzazione e potenziamento degli allevamenti avicoli, cunicoli, ittici e apistici (LR 11/2011 del Friuli-Venezia Giulia); sui programmi di miglioramento della produzione zootecnica (LR 11/2011 del Friuli-Venezia Giulia); sul regime di aiuti ai piccoli produttori caseari (LR 11/2011 del Friuli-Venezia Giulia); sull'accesso al credito in agricoltura (LR 12/2011 Lazio); sul fondo di rotazione regionale per gli interventi nel settore agricolo (LR 11/2011 del Friuli-Venezia Giulia); sui finanziamenti per promuovere il miglioramento, la valorizzazione e il potenziamento degli allevamenti e della produzione zootecnica regionale (LR 11/2011 del Friuli-Venezia Giulia); sulla valorizzazione dei prodotti agricoli e alimentari di qualità (LR

11/2011 del Friuli-Venezia Giulia; LR 10/2011 del Piemonte); sull'associazionismo cooperativo nel comparto della pesca e dell'acquacoltura (LR 18/2011 del Friuli-Venezia Giulia); sulle misure di intervento a favore delle piccole e medie imprese del settore agricolo per la prevenzione e l'eradicazione di fitopatie ed infestazioni parassitarie (LR 10/2011 del Piemonte); ecc.

La legge comunitaria della Valle d'Aosta (LR 12/2011) contiene disposizioni sulla disciplina delle quote latte.

Infine, norme di rilievo per il settore agricolo possono essere anche contenute in provvedimenti che disciplinano un'altra materia o meglio che, avendo come *ratio* la disciplina di un'altra materia, vanno, tuttavia, ad incidere anche sull'agricoltura. Così, per esempio, accade con la LR 7/2011 della Liguria che, nel disciplinare la soppressione delle Comunità montane, attribuisce alla Regione le funzioni già svolte dalle stesse e dai consorzi di Comuni «in materia di agricoltura, foreste ed economia montana». O con la LR 18/2011 dell'Umbria sulla riforma del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali, che attribuisce all'istituenda Agenzia forestale compiti in materia di gestione dei beni agro-forestali e di interventi a tutela e miglioramento dei boschi; modifica il testo unico sulle foreste per ridistribuire le funzioni al riguardo; attribuisce alla Regione il compito di salvaguardare e valorizzare le zone montane e gli enti di uso civico; si occupa del riordino dei consorzi di bonifica; attribuisce determinate funzioni in materia di boschi, agricoltura, funghi e tartufi, alle unioni speciali di Comuni.

### ***6.1.5 Ulteriori norme d'interesse per la materia agricola***

In ultima analisi, allo scopo di avere un panorama il più completo possibile, non si può trascurare il fatto che, al di là delle classificazioni contenute nel questionario – che inevitabilmente comportano semplificazioni e schematizzazioni - disposizioni d'interesse per la materia agricoltura siano contenute in provvedimenti formalmente non classificati come “agricoltura”, ma come “commercio” o “turismo”.

È questo il caso, ad esempio, di due leggi della Regione Calabria che disciplinano, rispettivamente, l'Istituzione dell'enoteca regionale "Casa dei vini di Calabria" (LR 1/2011) e dell'elaioteca "Casa degli oli extravergini di oliva della Calabria" (LR 2/2011); della LR 9/2011 del Molise sull'esercizio del turismo rurale o, ancora, delle leggi, di cui si è già parlato, 1/2011 dell'Umbria e 23/2011 della Calabria sui gruppi d'acquisto solidale e la promozione dei prodotti agroalimentari a chilometri zero, da filiera corta e di qualità.<sup>226</sup>

### ***6.1.6 L'attività regolamentare in materia agricola***

Anche con riferimento ai regolamenti è possibile osservare come nel macrosettore "sviluppo economico e attività produttive" emerga, con evidenza, una netta predominanza di quelli che riguardano la materia che sinteticamente può definirsi dello "sviluppo rurale". Nel 2011, infatti, le materie "agricoltura e foreste" e "caccia, pesca e itticoltura" totalizzano un numero di regolamenti pari a 41.

Volendo provare a seguire la stessa classificazione utilizzata per la produzione legislativa, riguardano determinate attività agricole o aspetti di esse, i regolamenti sull'allevamento, come quelli, per esempio, n. 2/2011 dell'Abruzzo sulla macellazione per il consumo familiare di animali di allevamento e n. 6/2011 della Campania che

---

<sup>226</sup> Si ricorda, inoltre, che la LR 9/2011 del Lazio sull'istituzione di un elenco regionale "Made in Lazio-Prodotto nel Lazio", che, almeno in teoria, avrebbe potuto coinvolgere nel suo campo d'applicazione anche i prodotti agricoli e agro-alimentari, è stata dichiarata incostituzionale dalla Corte con sentenza 191/2012. Secondo la Corte, infatti, la legge violerebbe gli artt. 34-36 del TFUE che vietano agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative, all'importazione e all'esportazione, e "qualsiasi misura di effetto equivalente", quale può essere "ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari" (Corte di giustizia sentenze 6 marzo 2003, in causa C-6/2002; 5 novembre 2002, in causa C-325/2000, ecc.). La legge censurata, infatti, «mirando a promuovere i prodotti realizzati in ambito regionale, garantendone siffatta origine, produce, quantomeno "indirettamente" o "in potenza", gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci che, anche al legislatore regionale, è inibito di perseguire per vincolo dell'ordinamento comunitario».

attuata una legge regionale sulle strutture di allevamento animale; la Delibera di Giunta Provinciale 107/2011 della Provincia di Bolzano sull'apicoltura; il Decreto del Presidente della Regione 269/2011 del Friuli-Venezia Giulia recante criteri e modalità per l'attuazione degli interventi a favore dell'innovazione per investimenti nei settori della trasformazione di prodotti agricoli in altri prodotti agricoli o in prodotti non agricoli e della loro commercializzazione.

Riguardano l'utilizzazione agronomica degli effluenti d'allevamento e delle acque reflue: il reg. 1/2011 dell'Emilia-Romagna e due regolamenti del Piemonte, il D.P.G.R. 6/2011 sull'utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione e delle sanse umide dei frantoi oleari e il D.P.G.R. n. 7/2011 sull'utilizzazione agronomica degli effluenti zootecnici e delle acque reflue e sul programma di azione per le zone vulnerabili da nitrati di origine agricola. Il reg. 4/2011 dell'Umbria riguarda assieme all'utilizzazione agronomica anche la produzione di biogas da biomassa agricola.

Hanno ad oggetto la valorizzazione dei prodotti agricoli tipici e di qualità i regolamenti del Friuli-Venezia Giulia: D.P.Reg. 197/2011 che integra un precedente regolamento sull'istituzione, la tenuta e l'aggiornamento degli albi dei vigneti a denominazione di origine e degli elenchi delle vigne ad indicazione geografica tipica; D.P.Reg. 166/2011 sulla produzione, lavorazione, preparazione e vendita diretta di prodotti lattiero-caseari tipici di malga; D.P.Reg. 167/2011 sulla produzione e la vendita in ambito locale di piccoli quantitativi di miele.

Sulle attività non di produzione agricola, ma che si svolgono sul territorio agricolo, si ricordano, per esempio, in materia di caccia: i reg. della Campania n. 1 e n. 9/2011 sugli Ambiti Territoriali di Caccia e n. 10/2011 sulla gestione sanitaria e lo spostamento dei cinghiali; il D.P.Reg. 308/2011 del Friuli-Venezia Giulia sul funzionamento degli impianti di cattura di uccelli e la cessione a fini di richiamo; il reg. 33/2011 della Toscana in materia di protezione della fauna selvatica omeoterma e di prelievo venatorio.

Riguardano la *pesca e l'acquacoltura*: il reg. 14/2011 del Lazio sullo sviluppo sostenibile e la valorizzazione delle attività professionali

della pesca e dell'acquacoltura; i regolamenti del Friuli-Venezia Giulia D.P.Reg. 14/2011 sulle concessioni demaniali marittime per finalità di pesca e acquacoltura e D.P.Reg. 237/2011 sulla concessione di aiuti in favore di imprese del settore della pesca.

Rientrano tra i provvedimenti in favore del territorio rurale e del paesaggio agricolo, i regolamenti in materia di foreste: 11/2011 della Campania sull'esecuzione dei lavori in materia forestale e sui vivai regionali; 1/2011 della Lombardia sulle attività selvicolturali e le norme forestali regionali; 8/2011 del Piemonte sulla gestione e la promozione economica delle foreste; i Decreti del Presidente della Provincia 8-66/2011 e 15-73/2011 della Provincia di Trento, rispettivamente, sull'attività selvicolturale e l'esercizio del pascolo, il primo, e sulle modalità di raccolta, acquisizione e cessione di materiale forestale di moltiplicazione, la filiera foresta-legno, la commissione provinciale forestale, il fondo forestale, il secondo. A questi si aggiunge il D.P.Reg. 259/2011 del Friuli-Venezia Giulia recante criteri e modalità per l'attuazione degli interventi in favore dei terreni incolti o abbandonati.

Ha ad oggetto l'organizzazione di produttori agricoli, gli accordi regionali per l'integrazione delle filiere e le filiere corte, il reg. 8/2011 del Lazio. La stessa Regione si è occupata di *organizzazione comune di mercati* limitatamente al settore ortofrutticolo, con il reg. 12/2011.

Hanno carattere prettamente economico e finanziario: il D.P.Reg. 120/2011 del Friuli-Venezia Giulia che eroga contributi per l'indennizzo dai danni arrecati all'attività agricola dalla fauna selvatica; la Del.G.P. 983/2011 della Provincia di Bolzano sugli aiuti alle imprese di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli; il D.P.Reg. 47/2011 del Friuli-Venezia Giulia sui finanziamenti per favorire l'aggregazione delle imprese agricole di produzione primaria e di quelle di trasformazione di prodotti agricoli e finalizzati alla creazione di sistemi agro-energetici che utilizzano su base locale biomasse di origine vegetale e animale.

Infine, tra gli interventi di carattere istituzionale, si ricorda il D.P.P. 34/2011 della Provincia di Bolzano sull'anagrafe delle imprese agricole.

### ***6.1.7 Gli interventi legislativi regionali in materia di turismo***

Come si è evidenziato nei Rapporti precedenti la materia del “turismo”, tra quelle del macrosettore sviluppo economico e attività produttive, è una tra quelle in cui si contano il maggior numero di interventi legislativi.

Nel 2011, tra le leggi dal carattere di organicità ricordiamo la LR 9 del Molise che disciplina il turismo rurale, vale a dire quella «specifica articolazione dell'offerta turistica regionale composta da molteplici attività finalizzate alla corretta fruizione dei beni naturalistici, ambientali e culturali del territorio, alla conoscenza ed alla valorizzazione dell'agricoltura locale nonché all'ospitalità, alla ristorazione e al tempo libero». La legge prevede, tra le altre cose, che le attività ricettive e di ristorazione siano svolte in immobili con specifici requisiti di ruralità e da operatori in possesso di determinate caratteristiche (imprenditori agricoli e del turismo; gestori di strutture ricettive alberghiere, extralberghiere e di ristorazione; gestori di servizi di organizzazione e supporto alle attività sportive all'aria aperta e del tempo libero).

La LP 6 della Provincia di Trento sul settore termale che punta alla valorizzazione delle risorse termali - «acque minerali naturali, le erbe e le altre risorse utilizzate a fini terapeutici per la tutela della salute nelle fasi di prevenzione, della terapia e della riabilitazione, erogate negli stabilimenti termali» - riconosciute come componente strategica dell'offerta turistica locale. A tale scopo, la Provincia promuove la collaborazione e il coordinamento tra le aziende termali trentine; definisce le condizioni attraverso cui realizzare l'integrazione delle azioni e delle attività di competenza dei diversi livelli istituzionali; promuove la ricerca sulle risorse termali e sulle loro applicazioni; prevede agevolazioni per progetti e iniziative di

valorizzazione di tali risorse; riconosce la validità terapeutica della fitobalneoterapia, ecc.

Ha carattere d'organicità anche la LR 19 della Sardegna sul turismo golfistico. La legge - che ha come finalità la realizzazione di un sistema di campi da golf di interesse turistico che consenta la qualificazione e la destagionalizzazione dell'offerta turistica, oltre che la sua diffusione in tutto l'ambito regionale - introduce specifiche agevolazioni (strumenti di semplificazione procedurale ed amministrativa; disposizioni speciali in materia di indici di edificabilità) per gli Enti locali territoriali, altri enti pubblici, società o associazioni sportive che vogliano realizzare campi da golf o ampliare quelli esistenti. Particolare attenzione è riservata dal provvedimento allo sviluppo sostenibile e dunque alla compatibilità di tali progetti con la tutela e la salvaguardia dei valori paesaggistici ed ambientali: le scelte progettuali dovranno valorizzare le peculiarità naturalistiche e geomorfologiche dei luoghi in cui si inseriscono per consentire la maggiore integrazione possibile con le caratteristiche paesaggistiche preesistenti.

Tra le leggi che riguardano settori o aspetti della materia "turismo" - più che altro di manutenzione di provvedimenti già esistenti - riguardano, ad esempio, il demanio marittimo, la LR 13/2011 dell'Abruzzo sull'attuazione delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo con finalità turistiche e ricreative; la valorizzazione di determinati luoghi storici e culturali, la LR 31/2011 della Puglia sui luoghi della Battaglia di Canne; la conoscenza e la promozione dei propri prodotti tipici e di qualità in Italia e all'estero, le leggi della Calabria n. 1 e n. 2 che istituiscono, rispettivamente, la casa dei vini e la casa degli oli extravergini di oliva di Calabria, col compito di svolgere attività di istruzione, formazione, ricerca, nonché assistenza tecnica alle imprese del settore.

Si occupano delle attività ricettive e delle strutture ad esse destinate: la LR 5/2011 del Lazio che inserisce in interventi normativi già vigenti norme sugli ostelli della gioventù; la LR 14/2011 sempre del Lazio che si occupa delle strutture ricettive



all'aria aperta - ovvero quei complessi ricettivi aperti al pubblico attrezzati per la sosta e il soggiorno di turisti sia provvisti che sprovvisti di mezzi autonomi di pernottamento, come campeggi, villaggi turistici, aree di sosta temporanea – e, in particolare, dell'attività edilizia nell'ambito di tali strutture e della disciplina urbanistica delle aree da destinare ad esse; la LR 17/2011 della Puglia che disciplina l'attività ricettiva di albergo diffuso, intendendosi con tale espressione una «struttura ricettiva situata nel centro storico e nel borgo rurale, caratterizzata da uno stabile principale nel quale sono centralizzati i servizi Comuni e da unità abitative dislocate anche in edifici diversi vicini tra loro»; la LR 1/2011 della Valle d'Aosta che modifica una precedente legge in tema di definizione e classificazione delle attività ricettive alberghiere e vi inserisce disposizioni urbanistiche in merito.

La promozione e lo sviluppo del turismo regionale sono oggetto della LR 15/2011 del Friuli-Venezia Giulia. La legge, al fine di aumentare la attrattività della Regione, persegue la promozione del proprio territorio e la conoscenza della propria collocazione geografica nelle altre regioni italiane e nei mercati esteri, attraverso il sostegno al settore turistico privato e l'organizzazione di “vetrine” nelle principali città estere.

Rientra tra gli interventi di carattere istituzionale e amministrativo la LR 30/2011 dell'Abruzzo che sopprime l'azienda di promozione turistica regionale (APTR) e ne trasferisce le funzioni alla Regione che le esercita mediante la Direzione regionale competente in materia di turismo.

Sempre nell'area del turismo – seppure al limite tra questa attività e quella sportiva – rientrano le leggi di manutenzione: LR 23/2011 del Piemonte sulla sicurezza nella pratica degli sport invernali e sulle aree sciabili attrezzate; LR 25/2011 della Valle d'Aosta sullo sviluppo dello sci nordico e le linee funiviarie per il trasporto di persone e cose; LR 33/2011 della Valle d'Aosta sull'alpinismo e l'escursionismo.

### ***6.1.8 Le norme sul turismo nelle leggi multimateria, multisettore o finanziarie***

Analogamente a quanto si è detto per l'agricoltura, anche diverse disposizioni d'interesse per il settore turistico sono contenute in provvedimenti che non lo riguardano esclusivamente, trattandosi, appunto, o di leggi "multimateria" che coinvolgono, quindi, anche altre materie dello stesso "macrosettore", o di leggi "multisettore" che abbracciano materie appartenenti a macrosettori differenti, o, ancora, di leggi finanziarie. Per avere un'indicazione più esaustiva delle norme emanate nella materia del "turismo" nel corso del 2011, occorre, allora, dare uno sguardo, seppur sommario, anche a tali disposizioni<sup>227</sup>.

Si può così osservare, per esempio, come norme in materia di riordino del sistema turistico siano contenute nella LR 38/2011 della Puglia (sul bilancio di previsione 2012 e il bilancio pluriennale 2012-2014); disposizioni sulle funzioni in materia di turismo, nella LR 12/2011 del Lazio (collegata alla legge di assestamento del bilancio 2011-2013) - che sopprime, tra l'altro, le aziende di promozione turistica (APT) - nella LR 10/2011 del Piemonte (collegata alla legge finanziaria per l'anno 2011) e nella LR 18/2011 dell'Umbria (sulla riforma del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali e sull'istituzione dell'Agenzia forestale regionale).

Ancora, norme sulle condizioni di operatività del fondo di rotazione e di garanzia e controgaranzia per finanziamenti agevolati alle piccole e medie imprese si rinvencono nella LR 7/2011 del Veneto (finanziaria regionale 2011); sul sostegno alle imprese operanti nel settore turistico nella LR 1/2011 dell'Abruzzo (finanziaria regionale 2011); sui finanziamenti per la promozione del

---

<sup>227</sup> In alcuni casi, la presenza delle disposizioni d'interesse è segnalato nel titolo del provvedimento, in altri casi, come avviene nelle leggi finanziarie, la ricerca è più difficile perché presuppone una lettura attenta del testo. Nella nostra analisi sono state prese in considerazione, a titolo esemplificativo, solo le disposizioni segnalate dalle rispettive Regioni negli appositi questionari da esse compilati.

turismo regionale nella LR 10/2011 dell'Emilia-Romagna (finanziaria regionale 2011).

Norme sul settore fieristico si trovano nella LR 7/2011 del Friuli-Venezia Giulia (in materia d'artigianato e attività economiche); disposizioni sulle strutture ricettive (alberghi diffusi, campeggi, villaggi turistici) nella LR 4/2011 della Campania (finanziaria regionale 2011) e nella LR 10/2011 del Lazio (in materia edilizia, di aree naturali protette, tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesaggistico, governo del territorio, architettura sostenibile e bioedilizia, ecc.); norme sulla sicurezza nella pratica sport invernali e aree sciistiche nella LR 10/2011 del Piemonte (collegata alla finanziaria 2011).

### ***6.1.9 L'attività regolamentare in materia turistica***

Abbastanza numerosi nel 2011 i regolamenti in materia di turismo. Si tratta di 20 regolamenti su un totale di 136 nel macrosettore dello sviluppo economico e delle attività produttive.

Volendo provare a classificare i regolamenti in base al tema di cui si occupano, ricordiamo, per esempio, sulle funzioni in materia di turismo: il reg. 5/2011 del Lazio che disciplina il sistema organizzativo dell'Agenzia regionale del Turismo istituita nel 2007 e il reg. 9/2011 della Puglia che disciplina l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia regionale del turismo denominata "Pugliapromozione".

Si occupano di attività e di strutture ricettive: i regolamenti della Liguria 1 e 4/2011 che riguardano, rispettivamente, le strutture ricettive all'aria aperta e le strutture alberghiere, in generale; il reg. della Lombardia 2/2011 sulle case per ferie e gli ostelli della gioventù; il reg. del Piemonte 1/2011 sulle strutture ricettive alpinistiche.

Riguardano i criteri e le modalità per i finanziamenti a favore degli alberghi diffusi e dell'attività di *Bed and Breakfast*, i regolamenti del Friuli-Venezia Giulia D.P.Reg. 25/2011 e D.P.Reg. 236/2011. A questi si aggiunge la delib.G.P. 1605/2011 della Provincia di

Bolzano sulla concessione di contributi e sussidi integrativi a favore delle organizzazioni turistiche (associazioni turistiche e consorzi turistici iscritti nei relativi elenchi nonché le aziende di cura, soggiorno e turismo con personalità giuridica di diritto pubblico).

Si ricordano, inoltre, i regolamenti in materia di agriturismo, attività classificata come “turistica” nel questionario, sebbene “agricola” dal punto di vista normativo: reg. 1/2011 del Molise; D.P.Reg. 234/2011 del Friuli-Venezia Giulia; reg. 2/2011 della Calabria; reg. 1/2011 del Molise; reg. 7/2011 della Lombardia.

Si occupa, infine, di Sistemi Turistici Locali il reg. 19/2011 della Puglia.<sup>228</sup>

---

<sup>228</sup> Il regolamento regionale della Puglia riformula la disciplina dei Sistemi turistici locali a seguito dell’emanazione, da parte del legislatore statale del D.LGS. 79/2011 “Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell’articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio”. Occorre tener presente, tuttavia, che molte delle norme di tale decreto sono state dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale con sentenza 80/2012. Quanto all’art. 23, dedicato specificamente ai sistemi turistici locali, la Corte ha dichiarato incostituzionali i primi due commi, relativi alla definizione e all’organizzazione e partecipazione degli Enti locali, mentre è rimasto vigente il terzo comma, il cui testo recita: «Nell’ambito delle proprie funzioni di programmazione e per favorire l’integrazione tra politiche del turismo e politiche di governo del territorio e di sviluppo economico, le Regioni provvedono, ai sensi del capo V del titolo II della parte I del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli Enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e del titolo II, capo III, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, a riconoscere i sistemi turistici locali di cui al presente articolo».

## 6.2. Commercio, industria, artigianato e misure di sostegno ai settori produttivi \*

### 6.2.1. Premessa

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, le materie “commercio”, “industria” e “artigianato” devono considerarsi di competenza residuale regionale, sebbene sia molto alto il rischio di interferenza con alcune delle materie affidate alla potestà esclusiva statale (tra le quali, in particolare, la “tutela della concorrenza”, di cui all’art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione.<sup>229</sup>).

A livello contenutistico, nella materia commercio rientrano: la disciplina degli esercizi commerciali, dei prezzi e della commercializzazione dei prodotti; la difesa dei consumatori; il sostegno all’imprenditoria giovanile e femminile; la disciplina di mostre, fiere, esposizioni e mercati; la pianificazione delle strutture commerciali, la disciplina del commercio in genere e del commercio su aree pubbliche; la fissazione dell’orario dei negozi e degli esercizi; la disciplina di particolari attività; la promozione dei prodotti locali. Nella materia dell’artigianato devono ritenersi compresi: la disciplina delle cooperative e delle imprese artigiane, la normativa che riguarda istruzione e formazione degli artigiani, la promozione dei prodotti artigiani. Nella materia dell’industria, invece, possono essere classificati gli interventi per la reindustrializzazione, la definizione delle aree di sviluppo industriale, dei consorzi e dei nuclei industriali, così come la disciplina di particolari forme di produzione dei prodotti tipici. È infine opportuno specificare che in tutte le materie menzionate vengono adottate sia normative di disciplina

---

\* Di Gabriella Saputelli, ricercatrice in Diritto pubblico, ISSIRFA-CNR.

<sup>229</sup> La Corte costituzionale ha recentemente ribadito che il particolare carattere “finalistico, proprio della materia “tutela della concorrenza”, le conferisce “una portata più generale e trasversale, non preventivamente delimitabile, che deve essere valutata in concreto al momento dell’esercizio della potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni nelle materie di loro rispettiva competenza” (Corte cost., sent. 150/2010, p.to 5).

che interventi riguardanti la concessione di contributi e finanziamenti per le attività.

Nel primo decennio dalla riforma costituzionale, le Regioni hanno adottato leggi di disciplina dei diversi settori, che sono spesso confluite in testi organici cui vengono apportate annualmente modifiche correttive o integrative. Nella materia dell'artigianato sono stati adottati testi unici dalle seguenti Regioni: Abruzzo, Piemonte, Umbria, Friuli-Venezia Giulia. In materia di commercio, le Regioni che si sono attivate in tal senso sono la Liguria, la Lombardia e la Toscana. La Regione Marche, invece, dispone di due testi unici, che insieme disciplinano le materie dell'artigianato, dell'industria, del commercio e dei servizi alla produzione. Pur non disponendo di testi unici, talune Regioni si sono dotate di una normativa sistematica adottando leggi organiche di settore, come ad esempio: la LP Trento 17/2010 o la LR Sardegna 5/2006.

Il presente studio mira ad analizzare, più qualitativamente che quantitativamente, quali siano state le tipologie di intervento regionale adottate in materia di attività produttive e sviluppo economico nell'anno 2011.

Da un lato, infatti, il numero elevato degli atti che vengono approvati nel macrosettore non ne permette una ricognizione esaustiva.

Dall'altro, la pluralità e la natura delle fonti utilizzate ne rende difficile il monitoraggio: frequentemente gli interventi in materia di attività produttive non sono predisposti attraverso atti *ad hoc*, ma vengono inseriti nelle leggi finanziarie<sup>230</sup>, nelle leggi multisettoriali<sup>231</sup>,

---

<sup>230</sup> Ad esempio, è nella LR Abruzzo, n. 1/2011 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011–2013 della Regione Abruzzo, Legge Finanziaria Regionale 2011, Art. 45) che vengono dettati interventi a sostegno dell'economia del territorio regionale, per il superamento della crisi e per lo sviluppo socio economico, da attuare tramite atti di programmazione predisposti dalla Giunta d'intesa con le parti sociali da sottoporre all'approvazione del Consiglio regionale. In molte Regioni gli interventi di modifica e le misure di incentivazione sono contenute nelle leggi finanziarie: LP Trento 18/2011; LR Toscana 66/2011; LR Umbria 4/2011, LP Bolzano 15/2011, LR Friuli-Venezia Giulia, 11/2011, art. 2; LR Friuli-Venezia Giulia, 18/2011, art. 2-3; LR Lazio 12/2011.

nelle leggi di attuazione del diritto europeo (come, ad esempio, le leggi di attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno<sup>232</sup> o le leggi comunitarie regionali, laddove previste); agli interventi di natura legislativa si affiancano, inoltre, numerosi atti di natura secondaria o meramente esecutiva, delineando un panorama anche molto diversificato. Se per la disciplina del settore si utilizzano, difatti, prevalentemente leggi regionali e regolamenti, tutte le altre misure di incentivazione sono di norma adottati attraverso delibere di Giunta o decreti del Presidente della Giunta<sup>233</sup>, fino ad arrivare agli atti assessorali. Molti obiettivi vengono, infine, specificati negli atti programmatici, come i piani operativi.

La ragione della predilezione di fonti secondarie attiene alla natura tecnica e alle specificità delle materie trattate, che portano a concentrare le relative competenze in capo alla Giunta, ma anche all'esigenza di disporre di uno strumento flessibile, più facilmente e celermente modificabile. Quest'ultimo punto, infatti, appare strettamente connesso con la necessità di raccordare le misure regionali con quelle adottate nelle sedi nazionale ed europea, che si succedono con una velocità maggiore in momenti di crisi.

L'attenzione sarà, dunque, concentrata sulle particolarità e sulle differenziazioni che emergono dalla ricognizione degli interventi adottati dalle singole Regioni nelle materie richiamate, riferiti all'anno 2011.

A tal proposito, tuttavia, è necessario estendere l'oggetto di analisi e tener conto non solo dei settori del commercio, dell'industria e

---

<sup>231</sup> Es: LP Bolzano 1/2011, Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni.

<sup>232</sup> In Puglia, Reg. reg. 3/2011, Procedimenti amministrativi in materia di commercio: Attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi di mercato interno; LR Valle D'Aosta n. 12/2011; LR Liguria n. 14/2011.

<sup>233</sup> Ad esempio, in FVG risultano adottati, nel solo 2011, almeno 23 Decreti del Presidente della Giunta Regionale in materia di Commercio, Artigianato, Industria, riguardanti modifiche ad altri regolamenti, incentivi e contributi.

dell'artigianato, ma anche di tutta quella serie di interventi che, riguardando lo sviluppo economico e i servizi alle attività produttive nel complesso, non sono riferibili a materie specifiche<sup>234</sup>: è il caso, ad esempio, delle misure per la crescita e lo sviluppo del sistema produttivo regionale adottate dalle Regioni al fine di limitare gli effetti della crisi economica (che si sostanziano prevalentemente nella concessione di incentivi e contributi), nonché degli interventi in materia di internazionalizzazione delle imprese e di quelli di sostegno al credito.

### *6.2.2. Gli interventi specifici nel settore del commercio*

Come anticipato, nel corso degli anni le Regioni hanno adottato leggi di disciplina dei vari settori, cui vengono apportati interventi di “manutenzione” (modifica e integrazione), che possono essere di piccola entità o avere una certa consistenza.

Per quanto riguarda la produzione legislativa nell'anno 2011, nella materia del Commercio sono state adottate leggi di modifica in Sardegna (LR 6/2011), Liguria (LR 23-26/2011), Lombardia (LR 19/2011; 3/2011), Piemonte (LR 13/2011; 22/2011), Toscana (LR 63/2011), Umbria (LR 8/2011), Abruzzo (LR 22/2011), Bolzano (LP 1/2011), Friuli-Venezia Giulia (LR 7/2011), Veneto (LR 19/2011).

Le leggi adottate contengono disposizioni piuttosto specifiche, dalla determinazione degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali, ai diversi aspetti amministrativi o gestionali (così la LR Veneto 30/2011, la LR Emilia-Romagna 1/2011, la LR Sicilia 17/2011).

Il contenuto specifico e particolare della materia conduce al frequente utilizzo della fonte regolamentare. Nell'anno 2011 sono

---

<sup>234</sup>La Corte costituzionale aveva precisato che gli “incentivi alle imprese” sono riferibili ad una pluralità di materie (sent. 354/2004), ma lo stesso discorso può farsi per quanto riguarda lo sviluppo economico e, in genere, per il servizi alle attività produttive.



stati adottati diversi regolamenti di disciplina nella Regione Marche (1, 2, 4, 5 e 6/2011) e nella Regione Puglia (1, 3, 11, 15 e 27/2011).

Riguardo alle misure di incentivazione specificamente rivolte al settore, possono citarsi: la Valle D'Aosta (LR 29/2011), che ha prorogato per l'anno 2011, gli aiuti temporanei di importo limitato a favore delle società cooperative e delle altre imprese operanti nel comparto agroalimentare; altre due Regioni, che hanno adottato normative (LR Umbria 1/2011; LR Calabria 23/2011) o approvato programmi (Marche, DGR 958/2011) per il sostegno dei gruppi d'acquisto solidale e popolare (GASP) e per la promozione dei prodotti agroalimentari a chilometri zero, da filiera corta e di qualità.

Si segnalano, inoltre, alcuni interventi sui marchi regionali, che vengono concessi ai prodotti che rispondono a determinati criteri di qualità in termini di produzione, caratteristiche e origine del prodotto, principalmente con lo scopo di: raggiungere e garantire un elevato livello di qualità per i prodotti, far conoscere al consumatore la qualità del prodotto, i criteri seguiti e i servizi associati attraverso campagne di informazione e promozione, nonché sostenere e promuovere il marketing commerciale e la vendita di questi prodotti.

La Regione Lazio ha adottato una legge (LR 9/2011) – peraltro dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 191 del 2012 per violazione dell'art. 117 Cost., primo comma - istitutiva dell'elenco regionale "Made in Lazio - Prodotto in Lazio", con la determinazione dei requisiti e delle procedure per ottenere tale riconoscimento. Poi sono state le Province autonome le più attive; la Provincia di Bolzano ha adottato un regolamento (DGP 1356/2011) per l'assegnazione e l'utilizzo del marchio di qualità "Südtirol" o "Alto Adige", con l'introduzione di misure volte ad assicurare la qualità nel settore alimentare, e ha adottato (Dec.Ass. 359/2011) i disciplinari per settori. Tra i predetti interventi in materia di marchi regionali si deve aggiungere il regolamento della Provincia di Trento (DGP 539/2011) sulle "Botteghe storiche del Trentino", che istituisce il relativo Albo ed è funzionale alla concessione dei contributi stanziati con DGP 448/2011.

Oltre ad atti di regolamentazione, nel 2011 sono state adottate alcune misure di incentivazione specificamente rivolte al settore commerciale, ad es: la Regione Marche ha adottato una legge (LR 5/2011) sul sostegno e la promozione di osterie, locande, taverne, botteghe e spacci di campagna storici e ha adottato misure finanziarie a favore delle Cooperative di garanzia o consorzi fidi tra operatori commerciali (DGR 1022/2011); la Provincia di Trento, con la DGP 2121/2011, ha previsto contributi ai Comuni per la realizzazione di “mercati contadini”.

### ***6.2.3. Gli interventi specifici in materia di artigianato e industria***

In materia di artigianato sono state adottate leggi di modifica nella Regione Friuli-Venezia Giulia (LR 7/2011) e nella Provincia autonoma di Trento (LP 16/2011). C'è una legge di disciplina di uno specifico campo di attività ricadente nella materia artigianato in Toscana (LR 18/2011<sup>235</sup>), mentre è nel Friuli-Venezia Giulia che risultano diversi regolamenti di modifica (DPR 54/2011, 263/2011 e 278/2011).

Quantitativamente, è in Piemonte che risulta il maggior numero di interventi nel settore.

In questa Regione sono state adottate misure volte a valorizzare i prodotti artigiani locali, sia sul mercato locale (DGR 18-2264/2011) che internazionale (DGR 43-2375/2011; DGR 56-2963/2011); si segnalano, inoltre, gli interventi per la formazione lavoro (c.d. Bottega scuola: DGR 44-2376/2011), così come per l'assistenza tecnica, l'ampliamento dei servizi del Portale dell'Artigianato e l'Aggiornamento professionale di imprenditori e lavoratori (DGR 27-2437/2011).

Iniziative per la formazione nel settore dell'artigianato si segnalano anche in Abruzzo (DGR 183/ 2011, riguardante la Bottega scuola).

---

<sup>235</sup> LR Toscana n. 18/2011, Norme in materia di panificazione.

Non mancano infine misure di incentivazione specifiche per l'artigianato: sia in Liguria (DGR 1442/2011) che in Abruzzo (DGR 337/2011) sono state approvate disposizioni di attuazione per le operazioni di credito agevolato e per le operazioni di locazione finanziaria a favore delle imprese artigiane. In Abruzzo, tali misure si accompagnano ad un altro intervento (DGR 53/2011) volto all'approvazione dei contributi per il finanziamento di iniziative promosse e realizzate dalle associazioni di categoria artigiane.

Diversamente dal commercio e dall'artigianato, nel 2011 risultano adottati pochi interventi in materia di industria: in Liguria, una legge di modifica (LR 22/2011), contenente interventi da realizzarsi nell'ambito dei sistemi produttivi locali e dei distretti industriali; nella Regione Friuli-Venezia Giulia, diversi regolamenti sui criteri e le modalità per la concessione di contributi a sostegno delle produzioni cinematografiche, televisive e audiovisive (Decreto del Presidente della Regione 253/2011; 256/2011); in Basilicata, un piano di reindustrializzazione (DGR 439/2011), destinato alle imprese che realizzano iniziative industriali sul territorio regionale, nelle aree e nei settori rientranti nel campo di applicazione degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità Regionali; in Veneto, un Programma di promozione delle produzioni regionali (Deliberazione del Consiglio Regionale 43/2011).

#### ***6.2.4. Gli interventi “plurisettoriali” in materia di attività produttive.***

Come anticipato, per comprendere adeguatamente gli interventi regionali in materia, e valutarne complessivamente l'efficacia, occorre dar conto di alcune misure che possono riguardare tutti i settori. Le misure “plurisettoriali” adottate nel 2011 possono essere classificate in quattro partizioni: a) gli interventi di semplificazione del quadro normativo e di incentivazione alle forme di partenariato istituzionale, economico e sociale e cooperazione territoriale; b) le misure di sostegno ai settori produttivi; c) gli incentivi all'internazionalizzazione delle imprese; d) gli incentivi per

innovazione tecnologica, ricerca e sviluppo e per le imprese di nuova costituzione.

#### ***6.2.5. Gli interventi di semplificazione del quadro normativo e di incentivazione alle forme di partenariato istituzionale, economico e sociale e cooperazione territoriale.***

Tra i vari interventi adottati dalle Regioni, si segnalano alcune leggi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale per i settori produttivi: ad esempio, nel 2011, l'Emilia-Romagna ha adottato due leggi aventi tale finalità (LR 1/2011 e 18/2011). Molto particolare è la legge della Regione Lazio (LR 8/2011), che disciplina gli strumenti per il miglioramento e la semplificazione della normativa regionale in materia di micro, piccola e media impresa, al fine di: favorire la comprensibilità dei testi normativi aventi riflessi sulle micro, piccole e medie imprese (PMI), diminuire gli oneri amministrativi a carico delle stesse, nonché coinvolgerle nelle fasi di formazione dei testi normativi<sup>236</sup>.

In questa tipologia di interventi può collocarsi anche la redazione di testi unici. Nell'anno di riferimento non è stato adottato alcun testo unico in materia ma è stata approvata nuovamente dalla Calabria una legge (la LR 29/2011) che delega alla Giunta regionale la redazione di Testi Unici in materia di Attività Produttive, Lavoro e Istruzione, Cultura e Beni culturali.

Oltre agli interventi di semplificazione, occorre dar conto dell'attenzione posta da alcune Regioni al partenariato istituzionale, economico e sociale e alla cooperazione tra enti territoriali.

La Provincia autonoma di Bolzano ha adottato una legge a sostegno del coordinamento di azioni interregionali e di

---

<sup>236</sup> Tali misure sono un riflesso dei principi indicati nella Comunicazione della Commissione europea del 25 giugno 2008 (Una corsia preferenziale per la piccola impresa. Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la piccola impresa - uno *Small Business Act* per l'Europa) e nella successiva Comunicazione adottata dalla Commissione europea il 23 febbraio 2011.

cooperazione territoriale (LP 6/2011), che mira a coordinare azioni comuni di carattere interregionale e a rafforzare la coesione economica e sociale con la Provincia autonoma di Trento e il Land Tirol; a tal fine, autorizza la Provincia autonoma di Bolzano a costituire un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)).

È più frequente, tuttavia, che disposizioni di questo tipo siano contenute all'interno di altre leggi.

In Sardegna, ad esempio, è una legge multisettoriale (LR 12/2011, art. 13) ad affermare che la Regione assicura nell'attuazione dei programmi il coinvolgimento diretto del partenariato istituzionale, economico e sociale, al fine di: condividere l'individuazione delle priorità di intervento; assicurare la concentrazione delle risorse e l'integrazione degli strumenti di intervento, in modo da favorire l'azione combinata sui fattori di svantaggio territoriale e di eventuale crisi; privilegiare le azioni di creazione e potenziamento delle imprese locali e la qualificazione e riqualificazione del capitale umano. La legge regionale richiamata prevede che i progetti di sviluppo locale, a seguito della concertazione territoriale, siano formalizzati mediante accordi di programma sottoscritti dall'Amministrazione regionale e dal partenariato istituzionale locale.

Spesso, inoltre, anche se non prevista istituzionalmente, la partecipazione avviene nella fase dell'attuazione dei programmi, per il tramite di atti amministrativi. Come esempio di partecipazione nella fase della programmazione può essere citato il Patto regionale per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva siglato dalla Regione Emilia-Romagna, l'Upi, l'Anci, l'Uncem e la Lega Autonomie, l'Unioncamere, le associazioni imprenditoriali, le organizzazioni sindacali regionali e i rappresentanti del terzo settore.

Pur non riguardando il partenariato, deve essere menzionata una legge della Regione Abruzzo (LR 23/2011) che, sebbene indichi in epigrafe il "Riordino delle funzioni in materia di aree produttive", contiene un solo articolo, che istituisce e disciplina l'Azienda Regionale delle Aree Produttive (L'ARAP). L'Azienda è chiamata a svolgere le attività finalizzate a favorire lo sviluppo e la

valorizzazione delle aree produttive e le attività delegate da altri Enti, in coerenza con la programmazione regionale, nelle aree di gestione attualmente affidate ai Consorzi per lo sviluppo industriale<sup>237</sup>.

### ***6.2.6. Le misure di sostegno ai settori produttivi.***

Le misure di sostegno più diffuse, tra quelle previste dagli interventi regionali adottati nel 2011, risultano essere: contributi e incentivi<sup>238</sup>, da un lato, e accesso al credito agevolato, dall'altro.

Per quanto riguarda la prima tipologia, che vede come principali destinatari le piccole e medie imprese: a livello legislativo si registrano pochi interventi regionali, tra cui la legge della Provincia autonoma di Trento<sup>239</sup> (che contiene incentivi alle imprese di vario genere); a livello regolamentare risulta un regolamento della Regione Puglia<sup>240</sup>.

La restante parte consiste prevalentemente in delibere dell'esecutivo, tra le quali si segnala una misura adottata in Piemonte, che mira a sostenere le imprese che intendano acquisire aziende in crisi conclamata e unità produttive (stabilimenti produttivi e centri di ricerca) a rischio di definitiva chiusura o già chiusi, tramite la concessione di agevolazioni (DGR 59-2966/2011). Vi è poi un intervento adottato in Calabria (DGR 314/2011), che

<sup>237</sup> Sul punto v. anche DGR 121/C del 21 febbraio 2011, Riordino delle funzioni in materia di aree produttive, che istituisce il soggetto gestore che fornisce servizi alle imprese e contiene in allegato una relazione sui servizi alle imprese.

<sup>238</sup> V. Ad esempio: In Abruzzo, la DGR 869/2011, Funzioni delegate dallo Stato alle Regioni in materia di incentivi alle imprese di cui al D.Lgs 112/1998 - Piano delle risorse e degli interventi di settore Anno 2011; nella Regione Marche, la Delib.G.R. 1694/2011, Indirizzi e criteri per l'attivazione del contributo straordinario per la realizzazione del progetto di interventi a sostegno delle imprese contoterziste di grandi aziende in crisi.

<sup>239</sup> Lp 12/2011, Modificazioni della legge provinciale sugli incentivi alle imprese e di altre disposizioni provinciali in materia di attività economiche.

<sup>240</sup> Reg. Reg. 2/2011, Agevolazioni agli investimenti delle PMI titolari di emittenti televisive locali per l'adeguamento e il potenziamento del sistema produttivo e organizzativo delle aziende.

sostiene la creazione e/o il potenziamento delle reti e dei cluster di imprese attraverso lo strumento del Contratto di Investimento e si caratterizza per essere una misura trasversale, destinata a diverse tipologie di imprese e contenente diverse tipologie di misure, come gli investimenti produttivi, i piani integrati di servizi reali interaziendali e aziendali, i piani di innovazione interaziendale e aziendale e i Piani di formazione interaziendale e aziendale.

Per quanto riguarda la seconda tipologia di misure di sostegno (accesso al credito agevolato), possono essere segnalate diverse forme di finanziamento: nelle Marche e nel Veneto si è voluto rafforzare il sistema delle garanzie a sostegno dell'accesso al credito delle piccole e medie Imprese (PMI) tramite i Fondi regionali di Garanzia<sup>241</sup>; la Valle D'Aosta (LR 21/2011) ha promosso la concessione di contributi a favore di imprese e liberi professionisti per il tramite degli enti di garanzia collettiva dei Fidi; in Puglia si segnala un regolamento di disciplina degli aiuti concessi alle PMI sotto forma di garanzia a fronte di prestiti per investimenti iniziali<sup>242</sup> e la costituzione di un fondo di microcredito per le imprese; in Basilicata è stato approvato lo schema del Protocollo di Intesa e lo Schema di Convenzione per assicurare la liquidità alle imprese creditrici della Regione attraverso la certificazione del credito per la successiva cessione *pro soluto* o *pro solvendo* a favore di banche e intermediari finanziari<sup>243</sup>.

In questa direzione risultano adottati molti interventi in Piemonte, nella duplice considerazione che il sistema delle PMI costituisce uno degli assi portanti dell'economia regionale e che le tradizionali difficoltà nell'accesso al credito delle PMI sono aggravate dagli effetti della crisi economica e finanziaria. Gli interventi sono stati così differenziati: accesso al credito delle PMI; costituzione di fondi di garanzia; sospensione dei pagamenti delle piccole e medie imprese nei confronti del sistema bancario;

---

<sup>241</sup> V. nella Regione Marche, la DGR 959/2011; nella Regione Veneto, la DGR 1116/2011.

<sup>242</sup> Reg. reg. 7/2011; DGR 2934/2011.

<sup>243</sup> DGR 665/2011.

costituzione di un fondo di garanzia per lo smobilizzo presso il sistema bancario dei crediti delle piccole e medie imprese piemontesi verso gli Enti locali del Piemonte, mediante l'erogazione di garanzie fidejussorie, al fine di fornire liquidità aggiuntiva alle imprese; azioni di rafforzamento patrimoniale dell'intero sistema dei Confidi <sup>244</sup>. È inoltre da sottolineare che la Regione Piemonte ha voluto sostenere e rafforzare il sistema produttivo ed imprenditoriale piemontese, con particolare riferimento alle piccole e medie imprese localizzate sul territorio, anche attraverso l'incentivazione di programmi di investimento e di capitalizzazione, con la sottoscrizione di un contratto di prestito (DGR 31-2276/2011) tra Finpiemonte S.p.A. e la Banca Europea per gli Investimenti, destinato al finanziamento delle PMI piemontesi.

In alcuni casi, le forme di sostegno al credito sono state adottate mediante adesione ad altre iniziative statali: la Lombardia (DGR 9/1467/2011) ha aderito ad alcune misure previste dall'“Accordo per il credito alle P.M.I.”, sottoscritto il 16 febbraio 2011 tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'ABI e le Associazioni di rappresentanza delle imprese; la Regione Abruzzo (DGR 474/2011) ha aderito alla proroga al 31 luglio 2011 dell'Avviso Comune per la sospensione dei pagamenti delle piccole e medie imprese nei confronti del sistema bancario, del 3 agosto 2009, firmato dal Ministero dell'Economia, dall'ABI e dalle associazioni imprenditoriali.

#### ***6.2.7. Gli incentivi all'internazionalizzazione delle imprese***

Diversamente dal commercio, il commercio con l'estero è specificamente incluso tra le materie di competenza concorrente Stato-Regioni. Nonostante le problematiche che ancora persistono quanto al coordinamento e alla definizione dei ruoli di Stato e Regioni in tale ambito, non può essere sottovalutato l'insieme delle misure adottate dalle Regioni in questi ultimi anni al fine di

---

<sup>244</sup> V., rispettivamente, le delibere: DGR 15-1524/2011; DGR 55-1626/2011; DGR 45-1890/2011; DGR 45-2377/2011; DGR 13-2658/2011.



agevolare l'internazionalizzazione delle imprese o delle produzioni locali.

Anche nel 2011, in molte Regioni, risultano adottati atti volti a favorire l'internazionalizzazione delle imprese, i quali rivestono nella maggior parte dei casi la forma di atti secondari. In Emilia, ad esempio, sono state adottate molte delibere volte all'internazionalizzazione del sistema produttivo, con l'obiettivo di favorire il processo di internazionalizzazione in forma aggregata delle piccole e medie imprese (DGR 1806/2011, DGR 412/2011, DGR 307/2011, DGR 308/2011), tra le quali vi sono anche alcune forme di promozione di prodotti tipici locali all'estero (DGR 573/2011).

Anche in Lombardia sono stati adottati interventi che hanno preso la forma del “*voucher* per l'internazionalizzazione e la promozione all'estero delle micro, piccole e medie imprese” (Decreto Dirigenziale Regionale 993/2011; DGR 1261/2011) o dei progetti volti ad incentivare le reti e le aggregazioni di imprese (DGR 9/2666/2011), sempre per favorire l'internazionalizzazione delle stesse. Programmi promozionali di internazionalizzazione sono stati adottati in Abruzzo (DGR 209/2011) e nelle Marche (DGR 648/2011).

#### ***6.2.8. Gli incentivi per innovazione tecnologica, ricerca e sviluppo e per le imprese di nuova costituzione***

Anche la materia “ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi” rientra nella competenza concorrente Stato-Regioni.

Per effetto dell'influenza delle politiche europee, che danno forte impulso all'innovazione tramite progetti e fondi europei *ad hoc*, negli ultimi anni è cresciuto il numero delle Regioni che hanno adottato normative e misure di incentivazione in materia.

Così, anche nel periodo di riferimento, sono state adottate numerose misure di incentivazione per innovazione tecnologica, ricerca e sviluppo, le quali, come per i casi precedentemente

esaminati, vengono in genere contenute in atti di natura secondaria o amministrativa<sup>245</sup>.

A livello legislativo, si segnalano una legge della Valle D'Aosta (LR 14/2011) sugli interventi regionali in favore delle nuove imprese innovative, ma contenente per lo più contributi economici; una legge della Regione Toscana (LR 28/2011), che modifica la legge sulla promozione dell'imprenditoria giovanile (cui si lega anche un regolamento di attuazione sempre nella stessa materia DPGR 42/R/2011)<sup>246</sup>; una legge di modifica in Friuli-Venezia Giulia (LP 4/2011) e una nella Provincia autonoma di Bolzano (LP 5/2011).

Nel 2011 sono state adottate anche alcune misure a sostegno delle imprese di nuova costituzione (Emilia-Romagna, DGR 670/2011; Lombardia DGR 9/2541/2011). Tra queste può farsi rientrare anche una legge adottata in Sicilia per favorire lo sviluppo di nuova imprenditorialità giovanile e femminile (LR Sicilia 11/2011), che prevede, per le imprese che si costituiscono o che iniziano l'attività lavorativa negli anni 2011, 2012, 2013 e aventi sede legale, amministrativa ed operativa nel territorio della Regione, un'esenzione dall'imposta regionale sulle attività produttive per il primo periodo di attività.

Anche in Calabria si segnalano diverse DGR di sostegno alla imprenditoria giovanile (DGR 509/ 2011, DGR 316/2011).

Sono invece stati adottati alcuni interventi a sostegno della microimpresa in Basilicata (Programma di Sviluppo Rurale Basilicata 2007/2013) e in Sicilia (D. Dirig. reg. 26-7-2011), con il duplice obiettivo di: sostenere la creazione e lo sviluppo di attività

---

<sup>245</sup> Per citare alcuni dei numerosi esempi: Emilia-Romagna, (DGR 666/2011), Lombardia (DGR 9/2549/2011); Puglia (DGR 656/2011); Bolzano (DGR 1800/2011); Sicilia (DGR 1130/2011); Piemonte (DGR 32-2828/2011, che attiva due misure di intervento volte a sostenere il sistema produttivo piemontese, oppure le DGR 53-2960/2011; n. 34-2830/2011).

<sup>246</sup> In Toscana, sempre in materia di ricerca e sviluppo si segnala un DPGR di sostegno all'imprenditoria giovanile e ai giovani professionisti (Dpgr 21/R/2011); inoltre, v. l'atto di indirizzo pluriennale in materia di ricerca e innovazione, adottato con Delib.C.R. 6-7-2011 n. 46.

artigianali e commerciali, la trasformazione e la commercializzazione di prodotti agroalimentari tipici e di prodotti dell'artigianato tradizionale delle aree rurali; incrementare le opportunità di occupazione e rafforzare la presenza del tessuto microimprenditoriale nel sistema economico rurale.

### ***6.2.9. Il contenzioso costituzionale in materia nel 2011***

Per un esame complessivo della tematica oggetto di indagine non si può prescindere dall'analisi delle pronunce della Corte costituzionale nelle materie di riferimento. Com'è noto, infatti, la Corte costituzionale ha giocato un ruolo fondamentale nella definizione degli ambiti di competenza delle Regioni, specificando, e spesso "ridisegnando", i confini delle materie incluse nel riparto dell'art. 117 della Costituzione.

In particolare, sorge l'interrogativo in merito al contenzioso costituzionale che si è potuto instaurare sulle leggi regionali adottate in materia di attività produttive nell'ultimo triennio, le quali si caratterizzano per la presenza di misure di incentivazione, volte a sostenere l'economia territoriale di riferimento in un periodo di forte crisi economica<sup>247</sup>, considerate le interferenze che la materia in oggetto presenta con altre competenze statali, come la tutela della concorrenza.

A differenza di altri ambiti materiali, il settore si caratterizza per una conflittualità costituzionale bassissima.

Nell'anno 2011, risulta una sola pronuncia (sentenza n. 150/2011), avente ad oggetto alcune disposizioni di due leggi della Regione Abruzzo in materia di commercio<sup>248</sup>, che contiene alcune precisazioni riguardo la competenza regionale.

---

<sup>247</sup> Per una sintesi degli interventi adottati negli ultimi anni dalle Regioni si rinvia a *Governance economica*, in *Le Regioni e la crisi*, Quaderni ISSiRFA per la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome (2011), 22 ss.

<sup>248</sup> LR 17/2010 (Modifiche alla LR 16 luglio 2008, n. 11 "Nuove norme in materia di Commercio" e disposizioni per favorire il superamento della crisi nel settore del commercio) e LR 38/2010, (Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010).

La seconda questione sollevata, che la Corte accoglie, riguarda il rapporto con la materia «ordinamento civile», attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. La normativa regionale, prevedendo una diversa disciplina del riposo e della rotazione dei lavoratori dipendenti della grande distribuzione nelle giornate festive e domenicali di apertura, avrebbe disciplinato il rapporto di lavoro subordinato riservato alla legislazione statale, ai contratti collettivi stipulati a livello nazionale e ai contratti collettivi territoriali o aziendali.

Le altre due censure riguardano invece il rapporto con la “tutela della concorrenza”, con cui la materia del commercio inevitabilmente si interseca.

Dopo aver richiamato la sua precedente giurisprudenza<sup>249</sup>, e ribadito che la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientra nella materia “commercio”, di competenza esclusiva residuale regionale, la Corte ha valutato se essa abbia determinato in concreto un vulnus alla tutela della concorrenza.

Alle Regioni, infatti, è stata riconosciuta la possibilità, nell'esercizio della potestà legislativa nei loro settori di competenza, di dettare norme che, indirettamente, producano effetti pro-concorrenziali<sup>250</sup>, perché altrimenti il carattere trasversale e potenzialmente omnicomprensivo della materia «tutela della concorrenza» finirebbe con lo svuotare del tutto le nuove competenze regionali attribuite dal legislatore costituente. Il ragionamento conduce, dall'altro lato, a considerare illegittima una disciplina che, se pure in astratto riconducibile alla materia “commercio”, di competenza legislativa delle Regioni, produca, in concreto, effetti che ostacolano la concorrenza, introducendo nuovi

---

<sup>249</sup> Sentenze 247 e 288/2010; 350/2008;

<sup>250</sup> Una disciplina che determini effetti pro-concorrenziali è ammessa “sempre che tali effetti siano marginali o indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza” (sentenza 430/2007).

o ulteriori limiti o barriere all'accesso al mercato e alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale.

Tale ricostruzione determina, quindi, la necessità di un esame contenutistico sia per ciò che costituisce il portato dell'esercizio della competenza legislativa esclusiva da parte dello Stato, sia per ciò che concerne l'esplicazione della potestà legislativa regionale.

Nel caso *de quo*, la valutazione del contenuto delle leggi regionali e degli effetti prodotti porta ad una dichiarazione di infondatezza per la censura rivolta alla prima delle due leggi regionali e ad una dichiarazione di illegittimità costituzionale per l'altra.

Nel primo caso, la normativa regionale ha aumentato, rispetto al d.lgs. 114/1998, il numero di giornate in cui è consentita l'apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali per la vendita al dettaglio, contribuendo ad estendere l'area di libera scelta sia dei consumatori che delle imprese. In tal modo, la normativa non solo non si pone in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza, ma produce anche effetti pro-concorrenziali, sia pure in via marginale e indiretta.

Nel secondo caso, riguardante l'imposizione agli esercizi commerciali di compensare ogni giornata di apertura facoltativa domenicale o festiva con una corrispondente giornata di chiusura infrasettimanale, la normativa ha regolamentato in modo più restrittivo la materia degli orari degli esercizi commerciali, conducendo ad una pronuncia di illegittimità costituzionale.

## 7. TENDENZE NELLA SANITÀ REGIONALE\*

### 7.1. Premessa

In questo capitolo si analizza l'insieme degli interventi regionali realizzati nel 2011 nel campo della sanità, proponendone una griglia di classificazione atta ad individuare i principali filoni in cui si sono sviluppate le politiche intraprese.

Come di consueto, lo studio si basa sui dati forniti dalle Regioni, relativamente all'attività normativa svolta nell'anno, in risposta all'apposito questionario distribuito ai fini della redazione del Rapporto. Se da un lato si deve avvertire che potrebbero esservi alcune carenze, dovute ad una qualche incompletezza o difficoltà di interpretazione delle risposte fornite, o incertezza sulla data di emanazione dei provvedimenti, dall'altro va sottolineato che quest'anno, forse per la prima volta, tutte le Regioni hanno garantito il proprio contributo.

Dall'esame dei provvedimenti adottati dalle Regioni in materia sanitaria emergono tre principali tendenze. In primo luogo si osserva che cominciano a manifestarsi con qualche evidenza gli effetti della crisi economico-finanziaria, che è stata affrontata con una successione di manovre di correzione della spesa. In secondo luogo, e malgrado l'irrigidimento dei vincoli finanziari, sembra accrescersi l'eterogeneità dei provvedimenti delle Regioni (quando non si tratta di misure volte a contenere gli esborsi); è tuttavia possibile che in un'ottica pluriennale le diversità si riducano, dipendendo in qualche misura dalle differenti scelte adottate sui tempi di realizzazione degli interventi. Infine, si osserva una maggiore attenzione all'azione di prevenzione.

---

\* Di Stefania Gabriele, dirigente di ricerca in Economia pubblica, ISSiRFA-CNR.

## **7.2. Il *policy making* nel 2011**

La principale classificazione degli interventi di politica sanitaria cui ci si attiene è, come negli scorsi anni, quella tra l'area della "tutela della salute", che riguarda le azioni che presentano una finalità diretta di cura e/o di prevenzione, e l'area del "governo della spesa", che concerne il contenimento delle erogazioni e comunque il miglioramento del rapporto costo-efficacia. Spesso può essere difficile scegliere la collocazione delle specifiche norme, perché queste hanno un obiettivo di tutela della salute, che tuttavia deve realizzarsi nell'ambito di un disegno di controllo degli esborsi. Si userà in questo caso il criterio di individuare la finalità che appare prevalente, oppure, ove necessario, si tornerà su uno stesso provvedimento, per evidenziarne aspetti precedentemente non menzionati.

Si osservi che gli interventi segnalati dalle Regioni con riferimento al 2011 riguardano prevalentemente la tutela della salute, mentre quelli per il governo della spesa sono meno numerosi, mentre lo scorso anno i due gruppi erano più omogenei in termini quantitativi. Le misure per controllare la spesa restano comunque rilevanti e di ampia portata.

### **7.2.1. *Tutela della salute***

#### **- Premessa**

Le azioni intraprese nel campo della tutela della salute sono quelle che presentano al loro interno maggiore differenziazione. Probabilmente questo dipende dal fatto che i vincoli esterni sono minori e le Regioni sono più libere di esprimere e costruire la propria identità attraverso la scelta delle priorità sanitarie, le decisioni sull'organizzazione dei servizi e anche la qualificazione dell'offerta, sia pure nel rispetto del pacchetto di prestazioni obbligatorie, ovvero i livelli essenziali di assistenza (LEA), che rappresentano lo standard nazionale ineludibile. Si deve comunque

considerare che l'operato delle Regioni resta condizionato anche da una serie di impegni imposti o concordati con il governo centrale, che in parte dettano l'agenda delle priorità (si pensi agli obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale del Piano Sanitario Nazionale, da un lato, e dall'altro alle funzioni della recente Struttura tecnica di monitoraggio paritetica prevista dal Patto per la salute 2010-2012, volta appunto al monitoraggio dei SSR sulla base di indicatori di efficienza e appropriatezza allocativa).

L'attività delle Regioni nell'area della tutela della salute si esplica attraverso la pianificazione e il disegno di linee di indirizzo e linee guida, la riorganizzazione del SSR (servizio sanitario regionale), l'articolazione delle prestazioni fornite, l'impegno sulla prevenzione, sul monitoraggio e sui controlli, la definizione delle attività di formazione, la determinazione dei requisiti delle strutture, gli investimenti edilizi e in nuove tecnologie, l'attuazione di progetti. E' su questi temi che ci si soffermerà in questa sezione, mentre altri aspetti, compresi quelli relativi all'autorizzazione e all'accreditamento (al di là della definizione dei requisiti), alla gestione del personale e anche all'appropriatezza dei trattamenti - argomenti questi che pur investono più o meno direttamente anche la questione della tutela della salute - saranno affrontati nella sezione successiva sul governo della spesa.

#### - Pianificazione e programmazione, linee di indirizzo e linee guida

Anche nel 2011 le regioni hanno svolto un'attività di pianificazione sia di tipo generale, con riferimento al servizio sanitario e al sistema socio-sanitario regionali, sia specifica su singoli settori e argomenti. La Sicilia, ad esempio, ha approvato il "Piano della salute 2011-2013", mentre l'Emilia-Romagna ha adottato il "Piano-programma 2011-2013 dell'Agenzia sanitaria e sociale regionale" e il programma per il 2011 del Fondo regionale per la non autosufficienza.

Anche alcune linee di indirizzo dettate dalle Regioni hanno una portata generale, come quelle delle Marche per l'attuazione del Patto per la salute 2010-2012 e della legge di stabilità 2011 o le linee



annuali per la gestione del servizio sanitario regionale per l'anno 2012 del Friuli-Venezia Giulia, o gli indirizzi per la programmazione sociale e dei servizi educativi per la prima infanzia per l'anno 2011 dell'Emilia-Romagna, ma anche le determinazioni in ordine alla gestione del servizio socio-sanitario regionale della Lombardia, che sono volte ad approvare gli indirizzi di programmazione e altri documenti nel campo della tutela della salute e del governo della spesa.

Molti e vari sono i piani più specifici, le linee di indirizzo e le linee guida settoriali, con i quali vengono regolate o ridefinite le caratteristiche dell'assistenza in particolari casi e per determinate patologie. Di seguito se ne offre una panoramica, rinviando a un successivo paragrafo gli interventi di pianificazione degli investimenti.

Diversi piani sono stati segnalati nel campo della formazione (Molise), della prevenzione (Trento, Campania, Lazio), della sicurezza alimentare (Liguria e Campania), del governo delle liste d'attesa, del contenimento dei tempi di prenotazione (Bolzano), del contrasto alle dipendenze. Inoltre, per ricordare ancora qualche esempio, la Valle d'Aosta ha approvato il piano sangue e plasma, la Liguria ha integrato il Piano regionale alimentazione animale 2009-2011 e ha approvato il Piano regionale residui, il Piano di qualificazione dell'assistenza farmaceutica e il Piano regionale di farmacovigilanza ai sensi del decreto legislativo di attuazione del codice comunitario dei farmaci veterinari, la Campania il piano triennale per il controllo della brucellosi bufalina in Provincia di Caserta, il Molise ha recepito e approvato il piano d'indirizzo per la riabilitazione, la Calabria il nuovo Piano regionale sull'attività libero-professionale intramuraria e il Piano nazionale per l'eliminazione del morbillo e della rosolia congenita, mentre l'Abruzzo ha recepito il Piano nazionale dei controlli sull'applicazione del regolamento REACH (sulle sostanze chimiche).

Anche le linee di indirizzo sono state numerose e hanno toccato molti campi. Talvolta sono stati recepiti gli indirizzi dettati da specifici accordi stato-Regioni: ad esempio Campania, Piemonte,

Abruzzo, Molise e Lombardia hanno recepito e/o proceduto all'attivazione di misure per l'attuazione dell'accordo sulla sicurezza e appropriatezza nel percorso nascita e per la diminuzione dei casi di taglio cesareo; Abruzzo, Campania, Calabria e Provincia di Trento hanno recepito l'accordo sugli indirizzi di carattere prioritario sugli interventi negli ospedali psichiatrici giudiziari e nelle case di cura e custodia; il Lazio quello relativo alla prevenzione del rischio *indoor* nelle scuole, la Campania quello intorno alle indicazioni per la gestione dei pazienti in terapia antitrombotica; la Campania e la Calabria quello contenente le linee di indirizzo nel campo della ristorazione ospedaliera e assistenziale; la Campania anche di quella scolastica. Vanno anche segnalati i casi del Veneto (linee regionali di indirizzo in materia di vigilanza sui dispositivi medici, anche impiantabili, e medico-diagnostici), dell'Abruzzo (valutazione dell'idoneità alla guida in violazione del codice della strada per assunzione di alcol), delle Marche (linee di indirizzo per la continuità dell'assistenza in materia di HIV/AIDS), dell'Umbria (miglioramento della qualità e dell'appropriatezza nell'uso di farmaci oncologici ad alto costo; modifiche agli interventi sulla certificazione delle residenze per anziani). Ancora, il Veneto ha elaborato un documento d'indirizzo sull'impianto di valvole aortiche, la Campania ha rivisto un documento contenente le linee di indirizzo, i profili e gli standard per i servizi domiciliari, la Provincia di Trento ha approvato l'atto di indirizzo in materia di sanità elettronica e le linee di indirizzo del nuovo sistema provinciale di formazione continua in medicina.

Passando alle linee guida, l'Umbria ne ha segnalate parecchie, che spaziano in diversi ambiti: dall'accesso e presa in carico di bambini con ritardo mentale e dai percorsi assistenziali nei disturbi evolutivi specifici dell'apprendimento alle modalità prescrittive di plantari e scarpe ortopediche, all'interruzione volontaria di gravidanza con l'utilizzo del farmaco RU486 e alla preadozione, ai percorsi prescrittivi degli ausili per la comunicazione e dispositivi correlati, alle linee guida per la stipula degli accordi contrattuali con le strutture private. Anche l'Abruzzo si è attivato in più campi, con le

linee guida per la Carta dei servizi e la modifica di quelle sulla formazione di lavoratori socio-sanitari. Sia l'Abruzzo che l'Umbria poi hanno recepito l'accordo in Conferenza Stato – Regioni per l'aggiornamento delle linee guida per la codifica delle informazioni cliniche della scheda di dimissione ospedaliera. La Campania ha segnalato, con la Calabria, le linee guida per la definizione degli atti aziendali, e poi quelle relative ai servizi per la salute dei cittadini adulti sofferenti psichici e per la stesura del protocollo locale per la gestione del servizio di medicina penitenziaria, e infine l'accordo sulle linee guida per la promozione, lo sviluppo e il coordinamento degli interventi regionali nell'ambito della rete di cure palliative e della rete di terapia del dolore. Si possono ancora ricordare le linee guida per lo *screening* uditivo neonatale e il percorso clinico ed organizzativo per i bambini affetti da ipoacusia in Emilia-Romagna, quelle in materia di trattamento sanitario e accertamento sanitario obbligatori per persone con sofferenze mentali della Sardegna, quelle in ambito riabilitativo e per la prescrizione e fornitura di presidi ottici in regime di assistenza protesica di Bolzano, quelle rivolte alla mappatura dell'amianto nel territorio della Provincia di Trento.

Alcuni piani, indirizzi e linee guida sulla sicurezza e igiene degli alimenti e il controllo delle aziende alimentari discendono da regolamenti europei e passano per accordi in sede di conferenza Stato-Regioni (Campania e Liguria).

- **Prevenzione, vigilanza, monitoraggio, rischio.**

Sempre più numerosi sono gli interventi evidenziati nel campo della prevenzione (oltre ai piani e indirizzi regionali di cui si è già detto): è auspicabile che il forte impegno rilevato nel 2011 rappresenti veramente il segnale di una riconversione dei SSR verso una medicina preventiva e non solo curativa.

Un folto gruppo di azioni riguarda la sicurezza delle acque e degli alimenti. Con riguardo alle prime, ad esempio, la Campania ha revocato in parte la delibera sulla disciplina concernente le deroghe alle caratteristiche di qualità delle acque destinate al consumo

umano, l'Abruzzo si è occupato della classificazione delle acque superficiali e la Puglia del sistema informativo per la qualità delle acque.

Passando alla filiera alimentare, si possono ricordare diversi provvedimenti: l'Abruzzo ha introdotto un regolamento sulla macellazione; la Liguria, molto attiva in questo campo, è intervenuta sui requisiti igienici nella produzione marginale di prodotti lattiero-caseari; inoltre Liguria e Campania hanno applicato diversi regolamenti europei (igiene dei prodotti alimentari, molluschi bivalvi, apicoltura). La Campania ha anche ratificato l'accordo con la Regione Calabria per la disciplina delle modalità di organizzazione e funzionamento dell'Istituto zooprofilattico sperimentale del Mezzogiorno, mentre il Lazio ha revisionato l'attività e i progetti dell'Istituto zooprofilattico sperimentale delle Regioni Lazio e Toscana a proprio carico. Anche Lombardia, Toscana e Puglia si sono occupate di alimenti e controlli alimentari.

Si possono ricordare qui anche le norme per la salvaguardia e tutela degli animali: l'Abruzzo ha approvato il programma di prevenzione del randagismo e un rapporto annuale sul tema, il Molise è intervenuto con legge regionale per la protezione dei cani e l'istituzione dell'anagrafe canina e la Toscana con il regolamento di attuazione della legge regionale per la tutela degli animali.

Nel campo della prevenzione, diversi sono gli interventi relativi all'uso dei vaccini. Lazio e Abruzzo si sono occupate della campagna antinfluenzale, e l'Abruzzo ha regolato l'offerta del vaccino contro l'infezione da HPV (papilloma virus) - così come la Liguria - e dell'informatizzazione delle anagrafi vaccinali.

Quanto alla protezione dell'ambiente, la Sardegna ha rivolto alcune misure urgenti alle aree del poligono interforze di Quirra, la Campania ha individuato le zone idonee alla balneazione e ha rivisto la normativa sulla tutela dall'esposizione a radiazioni non ionizzanti generate da impianti di telecomunicazione, la Provincia di Trento e la Regione Calabria si sono preoccupate di combattere i rischi dovuti alla presenza di amianto, la Puglia della prevenzione e

riduzione dell'inquinamento e del controllo dei pericoli di incidente rilevante.

Inoltre, sono state adottate alcune iniziative per la promozione della salute nei luoghi di lavoro (Abruzzo, Umbria, Marche) e nelle scuole (Lazio) o più in generale per la promozione, informazione ed educazione alla salute (Liguria).

Sono stati anche approvati provvedimenti riguardanti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile (Liguria) e il divieto dell'uso di apparecchiature abbronzanti da parte dei minorenni in strutture aperte al pubblico in assenza di prescrizione medica (Bolzano).

Alcune regioni si sono occupate della razionalizzazione delle strutture del dipartimento di prevenzione delle ASL (Liguria, Bolzano), mentre altre si sono attrezzate accordandosi con altri enti: l'Abruzzo per favorire la collaborazione con il centro Nazionale per la Prevenzione e il Controllo delle Malattie, la Calabria attraverso un protocollo d'intesa con l'Ufficio Scolastico Regionale sui programmi nazionali e regionali di promozione della salute.

Tra gli interventi relativi a particolari patologie, possono essere ancora ricordati quelli attuati per la prevenzione delle malattie infettive (Molise), per la prevenzione, diagnosi e cura del diabete mellito (Veneto), per lo *screening* delle forme di ipovisione congenita (Umbria) e la prevenzione della cecità (Basilicata), per lo *screening* uditivo neonatale (Emilia-Romagna), per il monitoraggio dei problemi collegati all'uso di alcol (Umbria). Vanno ricordate anche le misure relative agli *screening* oncologici (Abruzzo), volte in alcuni casi ad informatizzarne la gestione (Calabria, Umbria, Abruzzo).

Sono stati poi istituiti/ridefiniti i registri di rilevante interesse sanitario e di particolare complessità da parte della Basilicata e della Provincia autonoma di Bolzano. Inoltre la Campania ha istituito un registro regionale di dialisi e trapianto, la Calabria ha prorogato il progetto di istituzione di un registro regionale per le malattie rare, la Puglia si è occupata di registri di mortalità, di patologia e di impianti protesici, la Calabria e l'Abruzzo hanno recepito l'accordo Stato-Regioni del 29 aprile 2010 sulla definizione dei poli di

funzionamento del registro nazionale italiano donatori di midollo osseo e il Molise ha riconosciuto il registro interregionale e centro donatori di midollo osseo per l'Abruzzo e il Molise.

La Regione Abruzzo, molto attiva nel campo della vigilanza, ha recepito il protocollo del sistema di sorveglianza dell'influenza, ha realizzato il sistema di sorveglianza della paralisi flaccida acuta e si è occupata della vigilanza nella medicina dello sport. Il Veneto ha trasmesso il primo rapporto regionale relativo alle segnalazioni di incidente/mancato incidente. Alcuni provvedimenti riguardano poi il controllo sulla diffusione dell'HIV-AIDS (Istituzione del Sistema di Sorveglianza delle nuove diagnosi di infezione in Campania e Abruzzo, recepimento dell'intesa relativa ai test in Calabria, istituzione dell'apposita Commissione consultiva tecnico-scientifica in Campania).

Nel campo della farmacovigilanza, la Basilicata è intervenuta per l'attuazione dell'accordo tra governo e regioni relativo alla definizione degli indirizzi per un programma di farmacovigilanza attiva attraverso la stipula di convenzioni tra l'AIFA e le singole regioni e anche l'Umbria ha segnalato l'apposita convenzione con l'AIFA e gli accordi con le farmacie in proposito; la Toscana ha modificato le norme sulla vigilanza nel settore farmaceutico; l'Abruzzo è intervenuto sulle competenze delle ASL in materia di certificazione del servizio farmaceutico e sulle relative procedure operative; è stato istituito il centro ligure di farmacovigilanza veterinaria.

Con riferimento all'attività ispettiva, di *audit* e controllo, il Veneto ha approvato il regolamento regionale relativo alla disciplina dell'attività del servizio ispettivo e di vigilanza per il sistema socio-sanitario, mentre molte regioni si sono occupate delle modalità delle verifiche ispettive sulla conformità dei laboratori (il Lazio ha recepito l'accordo tra Governo, Regioni e Province autonome, la Provincia autonoma di Trento ha approvato un regolamento), anche con specifico riferimento a quelli che effettuano analisi nell'ambito delle procedure di autocontrollo per le imprese alimentari (la Calabria ha approvato le relative modalità operative, mentre la Toscana ha rivisto il regolamento e l'elenco regionale dei laboratori);

L'Abruzzo ha approvato uno schema di protocollo operativo per la collaborazione con la ASL di Careggi (Toscana) nel settore del controllo costi e valutazione esterna di qualità dei laboratori di analisi cliniche. Il Lazio ha istituito la Commissione regionale audit per i centri di trapianto, mentre l'Umbria ha definito il programma regionale di audit.

Notevole è stato lo sforzo per migliorare la raccolta e diffusione delle informazioni in campo sanitario, soprattutto attraverso le tecnologie informatiche, sia per motivi di monitoraggio e controllo, sia in alcuni casi per favorire l'accesso alle prestazioni; si deve osservare che spesso l'obiettivo di questi interventi è anche di consentire un più consapevole governo della spesa. Vanno ricordate, ad esempio, la direttiva sui flussi informativi sanitari in Calabria, il regolamento di servizio per la consultazione telematica dei documenti clinici (fascicolo sanitario elettronico e del dossier sanitario elettronico) in Basilicata, l'atto di indirizzo in materia di sanità elettronica e la direttiva sull'informatizzazione dei medici convenzionati nella Provincia autonoma di Trento, le norme in materia di sanità elettronica della Puglia, la sperimentazione della carta regionale dei servizi per l'accesso ai servizi sanitari regionali in Campania e gli interventi volti all'utilizzo della tessera sanitaria in Abruzzo, Lazio, Piemonte e Umbria, su cui si tornerà nella sezione dedicata al controllo della spesa.

Infine, ricordiamo in questo paragrafo che alcune Regioni sono intervenute per la gestione del rischio clinico e per garantire programmi e forme assicurative per rischi di responsabilità civile del SSR (Piemonte, Liguria, Umbria).

#### - Prestazioni erogate

Il pacchetto di prestazioni garantite a tutti i cittadini, come è noto, è definito formalmente a livello nazionale e corrisponde ai LEA; in concreto, i contorni del pacchetto di assistenza sanitaria offerto nelle singole Regioni sono determinati tuttavia da molti fattori, quali l'organizzazione del SSR, le scelte gestionali e sui livelli di compartecipazione a carico dei cittadini, i punti di forza e le

eventuali carenze del sistema, la disponibilità di risorse e le possibili opzioni in favore dell'erogazione di prestazioni *extra-LEA*. In buona sostanza la stessa erogazione dei LEA non è del tutto scontata, come mostrano i risultati del relativo monitoraggio, che valuta come critica la posizione di sei Regioni e indica come adempienti, ma con impegno a migliorare alcuni indicatori, altre tre Regioni.

In questo quadro, si osserva che anche nel 2011 alcuni provvedimenti di politica sanitaria delle Regioni sono stati rivolti ad individuare specifiche forme di tutela o percorsi di cura rivolti ad alcune categorie di cittadini o ai portatori di determinate malattie, in alcuni casi prevedendo trattamenti e rimborsi economici e prestazioni *extra-LEA*.

Ad esempio la Provincia autonoma di Trento ha deliberato relativamente all'accesso ai servizi sanitari da parte dei cittadini dell'Unione europea ed extracomunitari, il Veneto ha dato disposizioni per l'assistenza sanitaria ai cittadini comunitari dimoranti in Italia e privi di copertura sanitaria, il Lazio e l'Abruzzo hanno definito per il 2011 il programma di assistenza sanitaria per ragioni umanitarie a favore di cittadini stranieri non appartenenti all'Unione Europea.

Per quanto concerne invece i portatori di determinate patologie, la Provincia autonoma di Bolzano ha definito gli interventi per i soggetti affetti da celiachia e l'Umbria ha ampliato le modalità di erogazione dei prodotti senza glutine agli stessi soggetti, mentre il Lazio è intervenuto sulle misure per la diagnosi precoce dei portatori di questa malattia, oltre che sul programma di attività per i pazienti affetti da Alzheimer. La Provincia autonoma di Trento ha individuato un percorso dedicato e integrato di assistenza per coloro che sono affetti da morbo di Parkinson e altre malattie extrapiramidali. L'Umbria ha anche definito le regole sulle modalità di erogazione dell'assistenza protesica nell'ambito del SSN. L'Emilia-Romagna ha definito nuovi provvedimenti per l'attuazione del Programma Regionale Integrato per l'assistenza alle persone con disturbo dello spettro autistico per il triennio 2011-2013. Ancora, la Campania ha sostituito la tabella delle prestazioni sanitarie



nell'ambito dei servizi domiciliari, la Puglia ha emanato il regolamento regionale per la presa in carico dei soggetti in stato vegetativo e di minima coscienza e ha rivisto quello sulla riabilitazione domiciliare. Le azioni per assicurare le cure palliative, dopo l'impegno molto intenso nel 2008, hanno continuato a diffondersi negli anni successivi: nel 2011 il Friuli-Venezia Giulia è intervenuto con legge per garantire questi trattamenti, la Provincia autonoma di Trento ha definito il relativo modello organizzativo e ha potenziato la rete di assistenza; anche il Piano della salute della Regione Sicilia ha individuato tra le aree prioritarie di intervento, tra l'altro, le cure palliative, insieme alla salute del neonato, alla lotta ai tumori, alla tutela della salute mentale. Ricordiamo ancora che la Campania ha aggiornato l'elenco dei centri adibiti agli accertamenti per l'autorizzazione a curarsi all'estero.

La Provincia autonoma di Trento ha deliberato con riguardo alle direttive per l'erogazione di prestazioni sanitarie aggiuntive e alla disciplina dell'assistenza odontoiatrica, quella di Bolzano ha modificato a più riprese le linee guida per la prescrizione e fornitura di presidi ottici in regime di assistenza protesica, l'Umbria ha attuato la ricognizione delle prestazioni che rappresentano livelli aggiuntivi di assistenza e ha adottato uno schema tipo di contratto/accordo contrattuale per l'erogazione delle prestazioni di assistenza odontostomatologica, l'Emilia-Romagna ha rifinanziato una serie di prestazioni aggiuntive rispetto ai LEA, la Sardegna ha autorizzato una erogazione per le prestazioni sanitarie integrative per gli invalidi.

Per quanto concerne i rimborsi di spese e i trattamenti economici, ad esempio la Provincia autonoma di Bolzano ha modificato più di una volta i criteri per il rimborso delle spese sostenute dai soggetti portatori di handicap per l'acquisto e l'applicazione di protesi ed ortesi ortodontiche e maxillo-facciali ed è intervenuta sui rimborsi delle spese dentistiche, di quelle per visite dei medici ospedalieri in regime privatistico e per specialistica ambulatoriale, l'Emilia-Romagna ha regolato il rimborso delle prestazioni di dialisi all'estero in paesi non UE e non convenzionati, e la Puglia ha assegnato un contributo per rendere accessibile agli audiolesi l'informazione

effettuata attraverso le emittenti locali. Le Marche hanno definito le caratteristiche del sostegno alle famiglie di persone affette da sclerosi laterale amiotrofica (SLA) per il 2011, mentre l'Umbria ha rivisto le disposizioni per la sperimentazione nel campo dell'assistenza indiretta alle persone affette da malattie dei motoneuroni ed in particolare da SLA in fase avanzata e ha definito i percorsi assistenziali e riabilitativi per la SLA. Il Lazio ha modificato il regolamento per l'erogazione di provvidenze economiche alle persone con sofferenza psichica, la Sardegna ha esteso a coloro che hanno subito trapianti le provvidenze già in essere per i nefropatici, il Piemonte invece ha previsto un *voucher* per i prodotti per la prima infanzia.

Sono state inoltre previste misure a carattere sociale, come quelle per rifinanziare l'inclusione sociale dei giovani dimessi da strutture residenziali (Sardegna) e la concessione di un contributo alle associazioni organizzatrici dei campionati europei per disabili.

#### - [Organizzazione del sistema erogativo](#)

Tra le misure volte a riorganizzare i presidi e le reti del servizio sanitario possiamo individuare quattro gruppi principali: 1) quelle mirate a migliorare la funzionalità del servizio sanitario regionale nel suo complesso o di determinate sue strutture; 2) quelle indirizzate a definire le reti di intervento in taluni settori; 3) quelle finalizzate a gestire le liste d'attesa; 4) quelle dirette a impostare accordi, convenzioni e forme di collaborazione con enti vari, comprese altre regioni o istituzioni centrali. Si riprenderà più oltre il discorso su alcune politiche di riorganizzazione e razionalizzazione realizzate nel contesto delle attività per il governo della spesa.

Le azioni appartenenti al primo gruppo sono numerose, e riguardano molte Regioni. Una delle operazioni più ampie sembra essere quella realizzata dalle Marche, a modifica dei precedenti interventi di riorganizzazione e riordino del servizio sanitario regionale, con cui è stato consolidato il ruolo del Dipartimento per la salute e per i servizi sociali, sono state riportate a livello di area vasta le funzioni dell'Azienda sanitaria unica regionale ed è stata

ribadita la necessità di assicurare la coincidenza tra gli ambiti territoriali sociali ed i distretti sanitari, ma anche la Toscana si è impegnata per il riordino e la riqualificazione della rete assistenziale attraverso la programmazione di area vasta e l'Emilia-Romagna si è occupata di migliorare il funzionamento delle tre aree vaste regionali. Sono stati poi segnalati i provvedimenti di accorpamento delle ASL in Calabria, le azioni relative all'ottimizzazione della logistica delle Aziende Sanitarie Regionali in Umbria, l'individuazione di nuovi distretti sanitari da parte della Provincia autonoma di Trento, l'organizzazione del sistema dei servizi domiciliari in Campania, l'impegno in favore dei Presidi Territoriali di Assistenza (PTA) in Molise e in Sicilia, l'emanazione del regolamento regionale per l'organizzazione del distretto socio-sanitario in Puglia, la regolazione delle unità di valutazione multidimensionali, onde favorire l'integrazione socio-sanitaria, nella Provincia autonoma di Trento.

Tra i provvedimenti più specifici, si può ricordare ad esempio l'istituzione di alcuni osservatori (come l'Osservatorio regionale sugli infortuni e le malattie professionali in Sicilia, o l'Osservatorio per la salute a Trento) e quella della Consulta della sanità come tavolo di confronto permanente con gli interlocutori del servizio sanitario in Lombardia. Quest'ultima Regione inoltre ha configurato e regolamentato il sistema bibliotecario biomedico. La Liguria ha individuato i presidi che svolgono attività di chirurgia laparoscopica avanzata, oltre a caratterizzare i Centri di riferimento regionale per la neuro riabilitazione, organizzare il sistema integrato di assistenza per il trauma maggiore, riconoscere il Centro specialistico malattie infettive e ortopedia settica quale Centro di valenza regionale. L'Umbria ha individuato i Presidi di Riferimento Regionale per le Malattie Rare e ha riorganizzato i servizi per la salute mentale, oltre a progettare e sperimentare un nuovo modello di URP (ufficio per le relazioni con il pubblico). La Toscana ha introdotto norme sulla regolamentazione del Consiglio sanitario regionale, della commissione regionale di bioetica, delle strutture regionali del governo clinico. La Calabria ha recepito l'accordo Stato-Regioni

sulla regolamentazione dell'esportazione di sangue da cordone ombelicale presso Banche estere. L'Abruzzo ha concesso l'autorizzazione all'apertura di un centro di medicina sportiva. La Basilicata ha istituito il Comitato etico unico regionale. Inoltre l'Abruzzo e la Calabria sono intervenute anche nel 2011 sulla pianta organica delle farmacie, e la Campania ha disciplinato l'attività delle stesse (orari, turni, emergenze).

Un altro gruppo di provvedimenti abbastanza consistente nel campo della riorganizzazione delle strutture riguarda la sanità penitenziaria, anche a seguito del D.P.C.M. 1 aprile 2008, che ha trasferito al SSN le funzioni sanitarie svolte dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento della giustizia minorile del Ministero della giustizia. Le Regioni Abruzzo e Lazio, ad esempio, si sono occupate degli inventari delle attrezzature, arredi e beni strumentali e dei locali afferenti alle attività sanitarie trasferite dal Ministero della giustizia alle ASL, la Calabria è ritornata sulle modalità di trasferimento delle funzioni in questa materia, con relativi rapporti di lavoro, risorse finanziarie, attrezzature e beni strumentali, la Valle d'Aosta ha disciplinato l'esercizio delle funzioni in materia di medicina e sanità penitenziaria trasferite alla Regione e la Provincia autonoma di Bolzano ha regolato l'assistenza sanitaria ai detenuti ed agli internati.

Un gruppo meno ampio di azioni concerne le attività funebri e cimiteriali, il cui regolamento è stato modificato dalle Marche, mentre il Friuli-Venezia Giulia ha dettato disposizioni anche in materia di polizia mortuaria e la Toscana è intervenuta con regolamento sul trasporto salme.

La costituzione o ridefinizione delle reti assistenziali ha fortemente impegnato le Regioni anche nel 2011. Gli esempi sono numerosi: la Calabria ha aggiornato la rete sulle malattie rare, la Sicilia ha riordinato quella dei punti nascita, di cui si è occupato anche il Molise, la Basilicata ha approvato la rete delle cure palliative, la Lombardia è intervenuta sulla rete oncologica, la Liguria su quella di *Health Technology Assessment*, l'Umbria ha adottato provvedimenti relativi alla rete per la salute mentale e ha individuato

l'elenco dei presidi della rete malattie rare e le relative strutture, la Calabria ha rivisto il progetto per la rete delle case della salute, l'Abruzzo si è adoperato per l'attuazione/gestione della rete regionale delle cure palliative e di quella della terapia del dolore e ha aderito al monitoraggio della rete di assistenza, la Sicilia si è occupata della riorganizzazione e potenziamento della rete regionale di residenzialità per i soggetti fragili, la Sardegna, la Calabria e la Basilicata della realizzazione/riorganizzazione della rete regionale per il servizio di emergenza sanitaria. Con riguardo alla funzionalità dei servizi di emergenza/urgenza, l'Abruzzo ha costituito il Comitato Regionale emergenza-urgenza, le Marche hanno modificato alcuni aspetti della gestione del trasporto sanitario, l'Umbria ha istituito la Centrale Operativa Unica Regionale 118 e ha avviato il riordino del sistema e la Calabria si è occupata dell'informatizzazione della gestione del 118.

Del riordino delle reti ospedaliere (e di quello generale dei servizi territoriali) si dirà più oltre, nella parte dedicata al governo della spesa, perché in questo caso gli obiettivi di controllo dei costi e quelli di riorganizzazione del servizio sono ancora più strettamente connessi.

Come nel 2010, anche nel 2011 molte Regioni si sono attrezzate, spesso in attuazione del Piano nazionale di Governo dei tempi di attesa per il triennio 2010-2012, per recepire le linee guida nazionali e per migliorare la gestione delle liste d'attesa. In molti casi sono stati approvati o modificati i piani di governo di tali liste (come accennato sopra): così ad esempio le Regioni Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Molise, Sicilia, Abruzzo, Emilia-Romagna, Marche, Piemonte, Umbria, Basilicata e la Provincia autonoma di Bolzano. L'Abruzzo è intervenuto inoltre per definire le classi di priorità, il Piemonte ha dato disposizioni alle ASR (Aziende sanitarie regionali) perché si dotino di un sistema informatizzato per gestire in automatico l'attività di *recall* delle prenotazioni (presa di contatto col paziente per la conferma dell'appuntamento), la Sardegna ha appostato dei finanziamenti per la riduzione delle liste d'attesa.

Molti sono gli accordi e convenzioni adottati per migliorare la gestione dei servizi, che citiamo qui anche se in alcuni casi sono finalizzati anche al controllo della spesa. Senza poterli citare tutti, ricordiamo ad esempio che la Calabria ha stipulato una convenzione con il Centro Nazionale delle Ricerche – Istituto Scienze Neurologiche, ha approvato uno schema di convenzione con l'Age.Na.S. per l'accreditamento nel campo della formazione e una convenzione con la Regione Sicilia per l'informatizzazione della gestione del 118; le Marche hanno approvato uno schema di convenzione con l'INRCA (l'Istituto Nazionale di Ricovero e Cura per Anziani) per la continuità assistenziale (supporto delle nuove tecnologie nella dimissione protetta del paziente anziano con Alzheimer), e uno tra l'Age.Na.S e l'Agenzia regionale sanitaria per lo sviluppo dei modelli di varie reti assistenziali e di emergenza; la Liguria a sua volta ha approvato uno schema di convenzione con le Associazioni e Federazioni dei donatori di sangue e un accordo quadro con la Regione Toscana per la regolazione della mobilità sanitaria interregionale; l'Abruzzo ha approvato lo schema di contratto con la Regione Friuli-Venezia Giulia sul programma per l'informatizzazione delle anagrafi vaccinali e un accordo quadro con le Poste Italiane per la gestione del pagamento dei cosiddetti *ticket* sanitari, inoltre si è occupato dell'integrazione dell'elenco delle organizzazioni per il Partenariato socioeconomico e ha approvato lo schema di convenzione con l'INPS per l'applicazione delle nuove modalità di gestione dell'invalidità civile; la Toscana ha promosso accordi con lo stesso INPS e con altri enti pubblici ai fini della semplificazione e dei controlli relativi all'ISEE; la Provincia autonoma di Trento ha approvato uno schema con riguardo all'effettuazione delle attività di soccorso, di trasporto sanitario e di attività correlate da parte di associazioni di volontariato e ha consolidato l'accordo di programma con la Fondazione Bruno Kessler per lo sviluppo del progetto cartella clinica del cittadino; l'Umbria ha recepito il documento sull'intesa propedeutica all'attuazione del modello di azienda ospedaliero-universitaria tra il servizio sanitario regionale e l'Università di Perugia, ha costituito la

commissione paritetica Regione-Università e ha ratificato una convenzione con il Ministero della salute per il finanziamento dell'acquisto di apparecchiature per la ricerca sulle cellule staminali.

#### - Investimenti

Lo sforzo diretto all'attività di investimento si è rivolto sia alla costruzione/ristrutturazione degli edifici, sia al miglioramento/rinnovamento delle dotazioni tecnologiche.

Alcune Regioni hanno segnalato gli ambiti di pianificazione e programmazione in cui si collocano i propri investimenti: ad esempio ricordiamo i piani e programmi di edilizia sanitaria (Lazio, Marche, Provincia di Trento) e di opere pubbliche in sanità (Umbria, che ha anche aggiornato il programma pluriennale degli investimenti per la realizzazione e l'ammodernamento delle strutture sanitarie e per l'acquisizione di tecnologie), e ancora il programma regionale di investimenti in sanità dell'Emilia-Romagna e il programma triennale di ammodernamento tecnologico delle attrezzature e strumentazioni sanitarie ed informatiche del Lazio. L'Umbria poi ha approvato un piano di verifiche sismiche e ha assegnato le risorse per realizzarlo. Le Regioni Lazio e Abruzzo<sup>251</sup> hanno adottato diversi provvedimenti per l'approvazione e il finanziamento di interventi di costruzione, ristrutturazione, adeguamento normativo degli impianti, messa in sicurezza, riqualificazione e per l'acquisizione di tecnologie sanitarie, mentre la Lombardia ha istituito un fondo di rotazione per finanziare gli investimenti nell'edilizia sanitaria, la Sardegna ha finanziato interventi di costruzione, ristrutturazione e adeguamento di strutture socio-assistenziali, la Calabria è intervenuta per la copertura dei costi e l'autorizzazione alla stipula di mutui ai fini della costruzione di quattro presidi ospedalieri e dell'acquisto di un immobile, la Toscana si è occupata della valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare delle ASL e ha finanziato

---

<sup>251</sup> La Regione Abruzzo ha segnalato diversi interventi volti alla realizzazione delle strutture per l'attività libero professionale, la Regione Lazio alcuni investimenti in presidi privati accreditati.

interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale e strumentale, la Liguria ha modificato le norme sull'attuazione dei programmi di investimento in sanità e per l'ammodernamento del patrimonio immobiliare e tecnologico e l'Umbria ha assegnato risorse per ristrutturazioni, per l'acquisto di immobili e attrezzature, per interventi manutentivi e di adeguamento normativo. Inoltre, la Valle d'Aosta ha regolato il trasferimento di beni immobili dalla Regione all'azienda USL.

#### - Requisiti e *standard*

Molte Regioni si sono preoccupate di definire i requisiti minimi per l'autorizzazione e/o l'accreditamento. Emilia-Romagna, Abruzzo e Basilicata hanno recepito l'accordo Stato-Regioni sui requisiti minimi dei servizi trasfusionali e delle unità di raccolta e sul modello per le visite di verifica e anche il Friuli-Venezia Giulia ha approvato i requisiti e la procedura per l'autorizzazione e l'accreditamento nel settore delle trasfusioni. Altri interventi hanno riguardato l'Emilia-Romagna (requisiti per l'accreditamento dei Dipartimenti di sanità pubblica, delle strutture cardiologiche, di neurologia e di pediatria e della formazione continua), la Basilicata (per l'autorizzazione delle attività specialistiche odontoiatriche), la Puglia (per l'assistenza dei soggetti in stato vegetativo), il Lazio (per l'accreditamento e l'autorizzazione all'esercizio delle attività sanitarie e socio sanitarie, per l'autorizzazione relativamente al parto a domicilio e in case di maternità, intervenendo anche sui relativi protocolli). L'Umbria ha approvato i requisiti minimi di qualità per i progetti di Promozione della Salute e ha raggiunto un'intesa sulla definizione di standard minimi per la formazione di alcuni lavoratori. La Toscana si è occupata delle caratteristiche richieste ai soggetti, pubblici o privati, che svolgono alcune attività, quali ad esempio quella di estetista (compresa l'effettuazione di tatuaggi e applicazione di *piercing*), e dei requisiti di alcune strutture, ad esempio quelli igienico-sanitarie delle piscine, e ha rivisto le norme sulle modalità di esercizio delle medicine complementari. Dei requisiti richiesti per la produzione di alimenti si è già detto.



## - Progetti

Molti sono i progetti regionali accolti e sviluppati, nonché quelli previsti a livello nazionale o interregionale e attuati a livello decentrato. A tale ultimo proposito, si ricorda che diverse Regioni si sono adoperate per la realizzazione degli obiettivi del Piano Sanitario Nazionale (PSN), approvando e finanziando progetti obiettivo a rilevanza nazionale (ad esempio Abruzzo, Lazio, Calabria, Lombardia, Liguria e Umbria), e la Campania ha cofinanziato i progetti attuativi del PSN per l'anno 2009 previsti dalla legge 244/2007.

Il gruppo più folto di progetti riguarda le azioni di contrasto nei confronti delle dipendenze e dei rischi connessi. Alcune regioni, come l'Abruzzo, la Campania, l'Umbria e la Calabria hanno aderito nel 2011 ad alcuni progetti nazionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento politiche antidroga. Inoltre sono stati adottati piani di azione regionali in relazione alle dipendenze (Piemonte) e diversi progetti specifici: l'Umbria, ad esempio, ha accolto un progetto sulla prevenzione della mortalità e dei rischi legati all'abuso di sostanze, la Calabria sul controllo del tabagismo. Sul tema delle dipendenze, si può ricordare anche che in Umbria una delibera del Consiglio regionale ha chiesto l'istituzione di una commissione d'inchiesta su tossicodipendenze, mortalità per overdose e fenomeni correlati.

Molte iniziative sono state realizzate anche per diffondere la presenza dei defibrillatori automatici o semiautomatici esterni: la Liguria, la Campania e l'Abruzzo hanno approvato in proposito un programma regionale, il Lazio ha previsto più programmi, l'Umbria un progetto.

Tra gli altri progetti possono essere ricordati quello della Provincia autonoma di Trento sulla cartella clinica del cittadino e quello della Regione Umbria per la prevenzione dell'interruzione volontaria di gravidanza fra le donne straniere, dell'aborto, dell'abbandono del neonato e per la maternità responsabile. Le Marche hanno segnalato il progetto per lo sviluppo e

potenziamento delle attività di prelievo e trapianto e quello sperimentale “ospedale - territorio senza dolore” e hanno fissato i criteri di ripartizione dei progetti speciali di competenza regionale. La Lombardia si è attivata per la presentazione di progettualità operative, organizzative e/o di ricerca applicata in relazione al programma di ricerca trapianti e per i progetti nell’ambito della ricerca innovativa, e per definire lo schema di convenzione con l’azienda ospedaliera S. Gerardo di Monza relativa a progetti sui tumori. L’Abruzzo ha riprogrammato le risorse per i progetti di rilievo regionale e per il programma di intervento per il trattamento a domicilio dei pazienti con AIDS.

Alcune iniziative coinvolgono il mondo del volontariato e dell’associazionismo: il Lazio ha finanziato il progetto sulle patologie da difetti emoglobinici (talassemie ed emoglobinopatie) dell’Associazione Nazionale per la Lotta contro la Microcitemia – ONLUS e quello della Cooperativa Roma Solidarietà promosso dalla Caritas Diocesana di Roma per un poliambulatorio a bassa soglia d’accesso e ad alto impatto relazionale; la Liguria ha definito i criteri per l’erogazione di rimborsi delle spese alle associazioni di volontariato e alla CRI.

#### - Formazione

Un altro aspetto che richiede una continua “manutenzione” è quello della formazione. Diverse Regioni si sono occupate del sistema di educazione continua in medicina (Molise, Trento, Emilia-Romagna, Lombardia e Provincia autonoma di Bolzano) e dell’accreditamento dei relativi *provider* (Liguria, Lazio, Calabria, Emilia-Romagna e Trento), nonché della formazione specifica in medicina generale (Abruzzo, Molise, Liguria, Bolzano). Molise, Calabria e Liguria hanno istituito l’Osservatorio regionale sulla qualità della formazione sulla base di un accordo Stato-Regioni del 2009, mentre l’Abruzzo ha sostituito i componenti di quello per la formazione medico-specialistica.

Alcune Regioni sono intervenute sulla formazione del personale che si occupa del trattamento dei malati di AIDS (Abruzzo, Molise,

Campania). Inoltre sono stati organizzati i concorsi per la partecipazione ai corsi di formazione e in alcuni casi è stato determinato il numero di operatori sanitari e socio-sanitari da formare (Abruzzo, Liguria, Bolzano); in qualche Regione è stata definita l'equivalenza ai diplomi universitari dell'area sanitaria dei titoli del pregresso ordinamento (Molise, Bolzano).

Si deve sottolineare che talune regioni sono state particolarmente attive nel campo della formazione: ad esempio l'Abruzzo (corsi per i direttori su sanità pubblica e organizzazione e gestione sanitaria, formazione di operatori socio sanitari con particolare attenzione alla formazione complementare di assistenza sanitaria, programmi per l'aggiornamento obbligatorio dei pediatri e dei medici convenzionati, finanziamento della formazione e aggiornamento degli operatori della prevenzione), la Liguria (corsi di laurea per le professioni sanitarie, corsi formativi sulla prevenzione delle pratiche di mutilazione genitale femminile), la Provincia autonoma di Trento (formazione rivolta all'integrazione socio-sanitaria e all'assistenza alle persone con diagnosi di demenza e deterioramento cognitivo, nuova disciplina della formazione di base e continua del personale di emergenza ed urgenza). Ancora, l'Emilia-Romagna ha autorizzato i corsi di addestramento al trattamento domiciliare dell'emofilia, la Provincia autonoma di Bolzano ha rivisto il regolamento dei tirocini e della formazione di base, specialistica e continua, mentre l'Umbria ha raggiunto un'intesa sulla definizione di *standard* formativi minimi per la formazione di alcuni lavoratori. Le Marche e la Calabria hanno recepito e attuato l'accordo Stato Regioni sulla formazione di coloro che effettuano la tracheobroncoaspirazione a domicilio. La Sicilia si è impegnata con il Piano salute 2011-2013 per la promozione della qualità dell'offerta nei settori della formazione del personale, della ricerca e dell'innovazione. Abruzzo, Calabria, Molise e Provincia autonoma di Bolzano si sono occupate del riconoscimento dell'equivalenza ai diplomi universitari dell'area sanitaria dei titoli del pregresso ordinamento.

### **7.2.2. Governo della spesa**

#### **- Premessa**

Come accennato, i provvedimenti rivolti al governo della spesa nel 2011 sono stati meno numerosi di quelli che abbiamo classificato tra le misure a tutela della salute. Questo non significa tuttavia che le azioni per migliorare la responsabilizzazione finanziaria si siano esaurite. Piuttosto, nelle Regioni in equilibrio gli interventi sono stati rivolti alla “manutenzione”, cioè al controllo continuo degli aggregati di spesa e del loro andamento, nonché ad attuare ulteriori tagli, in funzione delle successive manovre del governo, che hanno richiesto un progressivo rafforzamento del rigore (in particolare, si ricorda che il decreto legge 78/2010 ha previsto alcuni risparmi sulla spesa farmaceutica<sup>252</sup>, oltre a disporre il blocco dei contratti collettivi nazionali, e il decreto legge 98/2011 ha introdotto il *ticket* di 10 euro per ricetta su visite ed esami specialistici, ha prorogato precedenti misure di contenimento della spesa per il personale e ha programmato rispettivamente 2,5 e 5,45 miliardi di risparmi per il 2013 e 2014, da concordare possibilmente con le regioni)<sup>253</sup>.

Quanto alle Regioni con squilibrio finanziario, ivi si stanno intraprendendo gli interventi di razionalizzazione raccomandati dal centro e già sperimentati altrove, dettati dai Piani di rientro e dai Programmi operativi che ne delineano la prosecuzione, secondo una normativa che si è stratificata nel tempo a partire dal decreto-legge n. 347/2001, attuativo dell’Accordo Stato Regioni dell’8 agosto 2001, e fino al Patto per la salute 2010 – 2012, emerso dall’intesa sancita il 3 dicembre 2009 tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. La metà delle Regioni è stata

---

<sup>252</sup> Si tratta sostanzialmente di misure concernenti la riduzione delle quote di spettanza della distribuzione, il prezzo massimo di rimborso per i farmaci equivalenti, le verifiche sull’appropriatezza, lo spostamento dalla farmaceutica ospedaliera a quella territoriale.

<sup>253</sup> Non si dimentichi che, oltre alle risorse per la sanità, sono stati ridimensionati anche gli altri trasferimenti alle Regioni.

sottoposta a piano di rientro, anche se in due di esse il piano si è concluso, sia pure con risultati diversi, come si vedrà più oltre. In cinque Regioni è stato nominato Commissario *ad acta* il Presidente della Regione, che è stato affiancato da uno o due sub-commissari. Nelle Regioni con pregressi deficit gli ulteriori interventi correttivi richiesti dalle manovre di bilancio si sono sovrapposti a quelli previsti dai piani di rientro.

#### - Il risanamento dei bilanci nelle Regioni con Piano di rientro

In primo luogo diamo conto delle politiche realizzate nelle regioni con Piano di rientro, che hanno dovuto mettere in atto importanti misure di risanamento dei bilanci e razionalizzazione.

La Regione Calabria ha siglato il Piano di Rientro dal disavanzo 2010-2012 con accordo del 17 dicembre 2009, e attualmente ha un Commissario *ad acta* e due sub-commissari. Questa Regione ha dato ampio spazio alla segnalazione dei decreti del Commissario *ad acta*, riportando interventi volti a definire i rapporti con i privati (determinazione dei tetti di spesa per le prestazioni sanitarie e socio-sanitarie, ospedaliere e di specialistica ambulatoriale, tariffazione e accorpamento di prestazioni ambulatoriali, autorizzazione e accreditamento delle strutture interessate dalla riorganizzazione dei punti nascita), a riordinare la rete ospedaliera pubblica e privata, compresa l'organizzazione dell'intramuraria (con l'approvazione del nuovo piano regionale), a definire gli indirizzi operativi e i tetti di spesa per gli acquisti di beni e servizi, a stabilire le procedure di mobilità a seguito dei processi di riconversione, a migliorare i flussi informativi sanitari, ad accorpare le aziende sanitarie e quelle ospedaliere, oltre che ad individuare le risorse per garantire i LEA. La Regione ha inoltre approvato il contratto di prestito con il Ministero dell'Economia e delle Finanze per la copertura dei disavanzi sanitari ed è intervenuta riguardo al finanziamento della riabilitazione e delle strutture socio-sanitarie, istituendo tra l'altro il fondo regionale per le prestazioni socio-sanitarie. E' stata rivista la pianta organica delle farmacie.

Nel Lazio il Piano di rientro 2007-2009 è stato stipulato il 28 febbraio 2007 e si sta procedendo oggi con i Programmi operativi 2011-2012. Il Commissario *ad acta* è stato affiancato da due sub-commissari. Alcuni decreti del Commissario, così come alcune leggi regionali, riguardano la regolazione dell'autorizzazione (anche per la realizzazione di strutture per erogare talune prestazioni non LEA) e dell'accreditamento (ad esempio delle strutture sanitarie e socio-sanitarie e dell'attività riabilitativa) e i relativi requisiti, altri spaziano dalla verifica delle esenzioni, in base al reddito, alla compartecipazione alla spesa sanitaria con il sistema della tessera sanitaria agli accordi e intese con le farmacie per l'acquisto dei farmaci di cui al prontuario della distribuzione diretta, dalle misure relative al divieto di assumere personale alla parziale revisione della rete ospedaliera regionale (riorganizzazione dell'offerta del gruppo S. Raffaele), al recepimento del Patto per la salute 2010-2012 con riferimento al rischio di inappropriatazza dei DRG. Inoltre il Commissario *ad acta* ha definito l'atto di indirizzo per l'adozione dell'atto di autonomia aziendale, ha istituito le funzioni di coordinamento dei piani di riconversione e dello sviluppo delle reti, ha finanziato alcuni progetti.

Il Piano di Rientro dal Disavanzo 2007-2009 del Molise è stato siglato il 27 marzo 2007, seguito dal Programma operativo 2010 e poi da quello 2011-2012, volti a razionalizzare la spesa e limitare i costi. Due sub-commissari affiancano il Commissario *ad acta*. Quest'ultimo ha dedicato diversi decreti alla conclusione delle procedure di accreditamento relative ad alcune strutture private. La Regione ha evidenziato anche una serie di provvedimenti per fissare provvisoriamente i limiti massimi di finanziamento e i piani delle prestazioni ospedaliere e di specialistica ambulatoriale per l'anno 2011 e per approvare lo schema di accordo contrattuale con le strutture private convenzionate con riguardo alle prestazioni in regime di ricovero e di specialistica ambulatoriale. E' stato approvato il piano definitivo per la riorganizzazione della rete delle strutture pubbliche e private di diagnostica di laboratorio e sono stati adottati interventi di completamento della ristrutturazione della

rete ospedaliera, volti a ridurre l'eccesso di posti letto per acuti, adeguare i posti letto post acuzie e, più in generale, adattare l'offerta al fabbisogno stimato, tenendo conto della mobilità in entrata da altre Regioni; nel quadro della riconversione dei piccoli ospedali è stato stabilito che alcuni stabilimenti ospedalieri diverranno sede di Presidi Territoriali di Assistenza e faranno parte della rete dell'emergenza (punti di Primo Soccorso) ed è stato previsto di concentrare i posti letto per la riabilitazione. Infine, si può ricordare che la Regione Molise ha rivisto le norme sulle provvidenze alle farmacie rurali.

Per la Regione Abruzzo è stato siglato il Piano di Rientro dal disavanzo 2007-2009 il 6 marzo 2007, e in seguito si è proceduto con il Piano operativo per la sua prosecuzione. E' stato nominato il Commissario *ad acta* e anche un sub-commissario. Questa Regione ha dato parecchie informazioni sull'attività svolta nel 2011, tuttavia non sono stati segnalati i provvedimenti del Commissario *ad acta*. Possiamo tuttavia ricordare qui alcune delibere della Giunta regionale relative alla gestione della spesa, a cominciare da quella sugli strumenti di programmazione 2011-2013 delle ASR. Molti altri provvedimenti segnalati riguardano il finanziamento, e il relativo riparto, del SSR e di singole attività/impegni (ad esempio la sanità penitenziaria, i consultori familiari, i prelievi d'organo). La Regione ha poi individuato uno specifico centro di responsabilità per la gestione diretta di una quota del finanziamento e ha stipulato un contratto di prestito con il Ministero dell'economia e delle finanze per la copertura dei disavanzi sanitari. Si può inoltre ricordare che la Regione Abruzzo ha definito le norme per le verifiche relative all'esenzione dalla compartecipazione alla spesa sanitaria per motivi di reddito, in base al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze dell'11 dicembre 2009, relativo ai controlli col supporto del Sistema tessera sanitaria, oltre ad accordarsi con le Poste Italiane, come si è visto sopra, per il versamento della compartecipazione stessa. Ricordiamo anche l'accordo con l'INPS per la gestione dell'invalidità civile e quello con la ASL di Careggi sul controllo costi e la valutazione esterna di qualità dei laboratori di analisi.

Inoltre l'Abruzzo ha istituito un comitato esecutivo per la centralizzazione degli acquisti.

La Regione Campania ha siglato il 13 marzo 2007 il Piano di Rientro dal disavanzo 2007-2009, proseguito con appositi Programmi operativi. Il Commissario *ad acta* è stato affiancato da due sub-commissari. Anche la Campania, come l'Abruzzo, non ha offerto indicazioni sui provvedimenti del Commissario *ad acta* adottati nell'anno 2011. Ricordiamo tuttavia che sono stati definiti i criteri e le tariffe per l'erogazione di prestazioni residenziali socio-sanitarie e sociali in favore di cittadini adulti con disagio psichico ed è stata avviata la sperimentazione della carta regionale dei servizi, che dovrebbe favorire il controllo delle prestazioni e anche della spesa.

In Puglia il Piano di rientro dal disavanzo per il triennio 2010-2012 è stato sottoscritto il 29 novembre 2010. La sanità della Regione non è stata commissariata. La Regione ha segnalato, in relazione alle azioni per il governo della spesa, oltre all'approvazione del piano di rientro, quella della legge di bilancio per il 2012 e la rideterminazione delle dotazioni organiche della rete ospedaliera, realizzata in applicazione del piano di rientro. Inoltre, sempre per attuare il Piano, la Regione è intervenuta per la riconversione dei posti letto in relazione alle residenze sanitarie e socio-sanitarie assistenziali e per dettare altre disposizioni urgenti, anche relativamente alla regolazione dei sistemi di acquisto di beni e servizi e materiale sanitario. Infine, sono stati finanziati interventi per il controllo e la certificazione di bilancio delle aziende sanitarie e sono state introdotte norme sulla sanità elettronica, come si è visto sopra.

Il Piemonte ha siglato il Piano di rientro dal disavanzo 2010-2012 il 29 luglio 2010. E' stato poi adottato un Addendum al Piano di rientro e al Programma attuativo - che ha definito il raccordo tra le previsioni dell'Accordo e del relativo Piano attuativo e gli strumenti regionali della programmazione, delineando il programma analitico degli interventi da effettuarsi per la realizzazione degli obiettivi individuati dal Piano di rientro - e sono stati indicati gli obiettivi economico-finanziari delle ASR per l'anno 2011. La Regione ha



segnalato i principali interventi previsti: rimodulazione delle reti assistenziali, determinazione delle consistenze organiche, controllo della spesa farmaceutica territoriale e ospedaliera, monitoraggio dell'appropriatezza, revisione delle politiche per gli acquisti, indirizzi per la contrattazione, progetti di riordino. Il Piemonte è intervenuto sulle compartecipazioni alla spesa e relative esenzioni: in primo luogo per sostituire il *ticket* di 10 euro per ricetta su visite ed esami specialistici con una tariffa modulata in rapporto al valore della singola ricetta (con una quota aggiuntiva proporzionale a tale valore quando superiore a 5 euro); in secondo luogo, e come già accennato, adoperandosi per introdurre una procedura di verifica tramite il supporto informatico del sistema tessera sanitaria; in terzo luogo confermando i criteri di esenzione dalla compartecipazione alla spesa farmaceutica e prorogando la validità degli attestati di esenzione. La Regione si è poi occupata di regolare la modalità distributiva "per conto" per i farmaci inclusi nel prontuario ospedale-territorio.

La Regione Sicilia ha siglato il Piano di Rientro dal disavanzo 2007-2009 il 31 luglio 2007 e in seguito è stato deciso un Programma operativo 2010-2012 per la sua prosecuzione. La Regione ha comunicato che nel 2011 si è continuato ad attuare tale programma, e ha segnalato in particolare le misure di contenimento dell'organico di alcune aziende sanitarie, quelle per il controllo della spesa farmaceutica, l'aumento delle tariffe per l'uso di posti letto per acuti a fini di riabilitazione e lungodegenza e l'azione di riordino dei punti nascita volta a ridurre i costi. Si deve ricordare inoltre che il Piano per la salute della Regione Sicilia contiene le principali indicazioni per il riordino della rete ospedaliera, la valorizzazione dei servizi territoriali (basati sui presidi territoriali di assistenza) e delle reti integrate, la riqualificazione dell'offerta con riduzione dell'inappropriatezza.

In Sardegna, Regione che provvede al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, ricordiamo che il Piano di Rientro 2007-2009, siglato il 31 luglio

2007, si è concluso - dopo la riunione congiunta del Tavolo Tecnico per la verifica degli adempimenti Regionali e del Comitato Permanente per la verifica dei Livelli Essenziali di Assistenza con la Regione Sardegna del 15 settembre 2011 - con la perdita di accesso della Regione alle risorse residue. La Sardegna nel 2011 è intervenuta sull'accREDITamento delle strutture sanitarie, ha approvato gli schemi-tipo di contratto per l'acquisizione di prestazioni di assistenza riabilitativa globale sanitaria e socio sanitaria alle persone con disturbo mentale, ha appostato dei finanziamenti per le attività di postacuzie da svolgersi presso le RSA onde alleggerire i costi del ricovero ospedaliero, ha normato la possibilità per i creditori delle aziende sanitarie di cedere tali crediti alle banche del territorio regionale. Inoltre la Regione, a fini di governo della spesa, ha fissato il tetto alla spesa farmaceutica e ha ritoccato la disciplina che regola il servizio farmaceutico, anche per dare attuazione alle disposizioni del decreto legge 78/2010 e della determinazione AIFA 2/11/2010 riguardanti il trasferimento di alcuni farmaci dall'assistenza ospedaliera a quella territoriale, in distribuzione diretta.

In definitiva, le principali azioni intraprese dalle Regioni con squilibri finanziari per riportare i conti sotto controllo possono essere classificate in otto principali gruppi: quelle per regolare i rapporti con il settore privato, attraverso le autorizzazioni ad operare, l'accREDITamento, i massimali di spesa, la stipula di contratti; quelle per razionalizzare le reti di offerta, in particolare quella ospedaliera, che spesso implicano la riduzione/concentrazione dei posti letto; quelle per contenere le erogazioni per acquisti di beni e servizi, rivedendo e centralizzando le procedure di acquisto e/o imponendo dei tetti di spesa; quelle per limitare l'organico e la spesa di personale; quelle per controllare la spesa farmaceutica, anche attraverso accordi con i distributori e la revisione della regolamentazione delle farmacie; quelle per migliorare i flussi informativi, generalmente attraverso l'introduzione di procedure elettroniche; quelle per accrescere l'appropriatezza; infine, quelle che riguardano la fissazione e il controllo delle compartecipazioni alla

spesa dei cittadini e delle relative esenzioni. A tale proposito, da un lato va ricordato che si stanno diffondendo i sistemi di verifica tramite la tessera sanitaria, dall'altro va considerato che il *ticket* di 10 euro per ricetta su visite ed esami specialistici introdotto dal decreto legge 98/2011 può essere sostituito dalle regioni con altre misure, a parità di entrate.

- Il contenimento della spesa nelle Regioni con i conti “in ordine”

Le Regioni non sottoposte a Piano di rientro e la Liguria, che lo ha concluso ottenendo le risorse correlate all'attuazione dei relativi adempimenti, si sono impegnate comunque in vario modo per razionalizzare la spesa e programmare l'uso delle risorse, anche in adempimento del Patto per la salute del dicembre 2009 e delle diverse disposizioni via via emanate a livello nazionale per contenere gli esborsi.

Una parte importante degli interventi attuati riguarda l'approvazione dei bilanci, il finanziamento e la programmazione dei SSR: ad esempio l'Umbria, oltre a determinare le disponibilità finanziarie di parte corrente destinate al Servizio Sanitario Regionale per l'anno 2011, ha approvato la proposta di riparto del Fondo per la non autosufficienza, nonché gli indirizzi vincolanti delle ASR per la predisposizione del bilancio di previsione 2012 e ulteriori misure urgenti di programmazione economico-finanziaria, volte al controllo dei costi, ha individuato la gestione sanitaria accentrata presso la Regione e ne ha approvato il bilancio di previsione 2012, come sbocco di una serie di sforzi per migliorare la gestione contabile; la Basilicata ha autorizzato in via straordinaria il ripiano parziale dello squilibrio economico delle ASR, lasciando il residuo a carico delle stesse aziende sanitarie, e in adempimento del Patto per la salute ha stabilito di provvedere alla copertura finanziaria degli ammortamenti non sterilizzati; la Liguria, dopo aver assegnare le risorse alle aziende sanitarie ed enti equiparati per l'anno 2011, ha rivisto tale assegnazione a seguito della costituzione di un IRCCS e di un'aggregazione di ospedali; l'Emilia-Romagna si è occupata delle

linee di programmazione e finanziamento delle ASR per il 2011<sup>254</sup>, ha approvato i bilanci d'esercizio 2010 delle ASR e dell'IRCCS "Istituto Ortopedico Rizzoli" di Bologna e, con risorse a carico del bilancio regionale, ha finanziato anche il Fondo per la non autosufficienza; il Friuli-Venezia Giulia, che provvede autonomamente al finanziamento della spesa sanitaria, si è occupato della programmazione annuale 2011 e pluriennale 2010-2012 e ha approvato e integrato le linee annuali per la gestione del servizio sanitario regionale per l'anno 2012, che indicano l'esigenza di individuare nuove modalità organizzative per il SSR; le Marche hanno segnalato che con l'atto di indirizzo per l'attuazione del patto per la salute 2010-2012 e della stabilità 2011 è stata impostata una strategia di miglioramento dell'efficienza, di ristrutturazione delle reti di assistenza e di riorganizzazione del servizio sanitario, a fini di mantenimento dell'equilibrio di bilancio; la Valle d'Aosta ha dettato disposizioni all'azienda USL per la definizione del contratto di programma e l'adozione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011/2013 e ha approvato il contratto di programma con la stessa azienda per l'anno 2011; la Provincia di Trento, oltre a disporre il finanziamento del servizio sanitario provinciale per il triennio 2012-2014, si è occupata anche del finanziamento e del riparto per l'integrazione socio-sanitaria, ha approvato il bilancio di esercizio 2010, quello di previsione 2011 e il programma di attività, nonché il bilancio pluriennale 2011-2013 dell'azienda provinciale per i servizi sanitari. Altri provvedimenti sono finalizzati a individuare il finanziamento e il riparto di risorse per obiettivi più specifici, di cui in molti casi abbiamo già trattato nella sezione sulla tutela della salute.

Si osserva insomma un'attività abbastanza intensa di programmazione finanziaria, che deve fare i conti con i tagli alla spesa e assicurare gli equilibri di bilancio.

---

<sup>254</sup> La Regione ha segnalato che per il 2011 è stato fissato un aumento del finanziamento dell'1,9% rispetto al 2010, ma il tasso di crescita è sceso all'1,5% a seguito della manovra impostata con il decreto legge 98/2011.

Inoltre, è stata riportata un'ampia gamma di interventi di riordino e razionalizzazione, dei quali è rilevante dare conto. La Liguria, ad esempio, una delle regioni che appaiono più impegnate a confrontarsi con i problemi di controllo della spesa anche dopo la conclusione del Piano di rientro, si è adoperata per una ulteriore razionalizzazione del SSR e dei servizi sociali, ha emanato direttive vincolanti per l'accorpamento delle attività chirurgiche e la riorganizzazione dell'attività di patologia clinica e per la razionalizzazione delle strutture non cliniche delle aziende sanitarie, si è occupata del riordino del sistema della residenzialità e semi-residenzialità extraospedaliera, ha continuato a lavorare per l'adeguamento della rete e dell'offerta ospedaliera agli standard, ha approvato il Piano di qualificazione dell'assistenza farmaceutica e ha rivisto le norme in materia, ha modificato le disposizioni relative all'autorizzazione, vigilanza e accreditamento per i presidi sanitari e socio-sanitari e ha definito i provvedimenti per il relativo accreditamento, ha attuato il decreto legge 98/2011 sull'introduzione della quota fissa per ricetta di 10 euro, ha introdotto nuove modalità di accertamento e verifica delle esenzioni in base al reddito, ha cercato di migliorare l'appropriatezza attraverso le indicazioni per la limitazione dell'uso diagnostico di alcuni biomarcatori tumorali e la definizione della soglia di ammissibilità dei DRG ad alto rischio di in appropriatezza.

Un'altra Regione molto attiva è stata l'Umbria, che ha segnalato di aver recepito tutti gli accordi conclusi in sede di Conferenza Stato-Regioni e Conferenza Unificata, e inoltre di aver individuato forme alternative di aumento della compartecipazione rispetto a quelle indicate dal decreto legge 98/2011, di aver rivisto le categorie di esenti per la farmaceutica convenzionata e introdotto le disposizioni per la verifica delle esenzioni tramite il sistema della tessera sanitaria, di aver proceduto, ai fini della razionalizzazione dei rapporti tra ASR e della centralizzazione delle procedure di acquisto, alla riorganizzazione della logistica e della catena di distribuzione dei beni sanitari e non, di aver affrontato la questione della riorganizzazione del servizio assicurativo ed amministrativo dei

sinistri e del contenzioso. Inoltre questa Regione ha definito le linee guida per la stipula degli accordi contrattuali con le strutture private per l'anno 2011, ha aggiornato il nomenclatore tariffario regionale per prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e il regolamento relativo a modalità di erogazione e tariffe dell'assistenza protesica, ha introdotto norme per la promozione dell'appropriatezza organizzativa ospedaliera. Infine, l'Umbria ha prorogato la validità degli accordi con le Associazioni delle farmacie pubbliche e private convenzionate e ha aggiornato l'accordo regionale per la disciplina dei rapporti con le farmacie, oltre a occuparsi dell'appropriatezza nell'uso dei farmaci oncologici ad alto costo.

La Basilicata ha introdotto alcune disposizioni volte al controllo della spesa: per la razionalizzazione delle prestazioni di riabilitazione e di specialistica ambulatoriale (con riduzione del tetto di spesa per le strutture private accreditate e cambiamento delle tariffe), per il contenimento della spesa di personale e di acquisto di beni e servizi, per l'appropriatezza delle prescrizioni, per la riorganizzazione della rete ospedaliera, per la regolamentazione della professione intramuraria, per la gestione degli IRCCS. Inoltre è stata introdotta una compartecipazione alla spesa sulle prestazioni farmaceutiche (per ricetta) ed è stata applicata la compartecipazione sulla specialistica prevista dal decreto 98/2011 con modalità specifiche. La Regione ha segnalato che i *ticket* sono stati rimodulati in base all'ISEE.

Anche l'Emilia-Romagna ha introdotto nuove forme di compartecipazione alla spesa farmaceutica e specialistica (anche per sostituire il *ticket* di 10 euro), modulate in base al reddito, a seguito del taglio al finanziamento disposto col decreto legge 98/2011, che pure non è stato interamente compensato, malgrado il SSR sia rimasto in equilibrio economico-finanziario. Si è intervenuti infatti con misure di razionalizzazione della spesa, in particolare politiche centralizzate e di aree vaste di acquisizione dei beni e servizi. Sono state anche apportate delle modifiche alle norme sulla compartecipazione al pronto soccorso, per accrescere

l'appropriatezza. Per quanto riguarda l'accreditamento, la Regione si è occupata di quello dei servizi socio-sanitari, oltre ad intervenire nel campo della formazione e dei servizi trasfusionali (come si è visto sopra). Inoltre è stato approvato il tariffario delle prestazioni rese dai dipartimenti di sanità pubblica.

La Lombardia ha fronteggiato i problemi del governo della spesa con le determinazioni in ordine alla gestione del servizio socio-sanitario regionale per l'anno 2011 e 2012. La Regione ha segnalato le misure per la definizione dei percorsi diagnostici per migliorare l'appropriatezza (ma assicurando, ove necessario, anche prestazioni aggiuntive, e semplificando le procedure per l'accesso alle prestazioni di laboratorio), la riduzione dell'1% delle quote di contratto per le attività di ricovero e cura e del 4% di quelle per la specialistica ambulatoriale, la fissazione di un tetto per le attività *extra-budget* in questi stessi campi (pari al finanziamento del 2010), la revisione delle percentuali di incremento tariffario per le strutture convenzionate con le Facoltà Universitarie lombarde di Medicina e Chirurgia come sedi didattiche e per gli IRCCS, l'aggiornamento dell'obiettivo relativo alla quota di farmaci equivalenti (a brevetto scaduto), il controllo della spesa di personale sulla base dei piani di assunzione. Il *ticket* fisso di 10 euro per la specialistica è stato sostituito da una quota proporzionale al valore della ricetta, ove superiore a 5 euro. Inoltre la Lombardia ha definito uno schema di accordo con le farmacie sulla distribuzione diretta dei farmaci e un altro accordo per la comunicazione ed elaborazione dei dati sanitari ed il miglioramento dei servizi dell'utenza (rinnovo della convenzione).

Il Friuli-Venezia Giulia ha approvato definitivamente requisiti e procedura per l'accreditamento delle strutture eroganti prestazioni di medicina trasfusionale, come si è visto sopra.

La Regione Marche, come pure si è visto nella sezione sulla tutela della salute, si è adoperata per la riorganizzazione del SSR, e inoltre è intervenuta sulle prestazioni di *day surgery* ad alto rischio di non appropriatezza trasferibili in regime ambulatoriale, ha recepito

alcuni accordi con le case di cura private relativi al 2010 e ha modificato le scadenze per l'autorizzazione e l'accreditamento.

La Toscana ha avviato misure volte al contenimento della spesa, ad esempio attraverso la razionalizzazione organizzativa delle diverse forme di assistenza, l'introduzione di *budget* per la farmaceutica, per i dispositivi medici e per le cure territoriali, il contenimento dei costi del personale, compresi i direttori; inoltre sono state ridefinite le norme intorno alla compartecipazione al costo dei servizi sanitari e socio-sanitari, regolata in base all'ISEE, e sono state riviste le procedure per l'accertamento della condizione di disabilità. Si può ancora ricordare che la Toscana ha rivisto in parte la regolazione delle farmacie e di assegnazione delle sedi farmaceutiche.

Il Veneto si sta occupando di migliorare l'uso dei dispositivi medici, attraverso le apposite commissioni tecniche di area vasta e i nuclei per l'appropriatezza d'impiego dei dispositivi medici, e a tal fine ha predisposto un questionario conoscitivo; inoltre la Regione si è adoperata per semplificare le procedure per l'attestazione dell'esenzione dalla spesa farmaceutica.

La Provincia autonoma di Bolzano è intervenuta sulla disciplina dell'autorizzazione e dell'accreditamento delle strutture sanitarie e dei professionisti sanitari e ha rivisto le norme concernenti la programmazione, la contabilità, il controllo di gestione e l'attività contrattuale dell'azienda sanitaria provinciale. Quella di Trento ha dato direttive all'azienda provinciale su assunzioni e spesa di personale, per l'acquisto di beni e servizi, sull'accordo 2012-14 per la distribuzione nel campo dell'assistenza farmaceutica, sulle entrate proprie e per la gestione dell'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria in base al reddito; inoltre, ha emanato direttive per l'assistenza nelle residenze sanitarie e assistenziali per l'anno 2012 e per il relativo finanziamento, è intervenuta sulla determinazione delle tariffe per l'assistenza ospedaliera a partire dal 2011, ha deliberato riguardo all'esenzione sugli accertamenti diagnostici e clinici per il rilascio del certificato di idoneità per l'adozione/affidamento.



Le azioni di queste regioni per il governo della spesa appaiono più eterogenee di quelle degli enti che si muovono nell'ambito delle costrizioni del Piano di rientro: alcune realizzano operazioni più impegnative di razionalizzazione, altre si limitano a svolgere compiti di manutenzione o a intervenire su questo o quel fronte, senza però rimettere in discussione l'intero sistema o significative sue parti. Tutte però sono costrette ad applicare le manovre di bilancio decise dal Governo, sia pure, ove possibile, adattandole. In particolare molte regioni, soprattutto tra quelle con i conti in ordine, hanno modulato secondo i propri criteri la compartecipazione alla spesa a carico dei cittadini introdotta dal decreto legge 98/2011, e sono state applicate una serie di misure relative al controllo della spesa farmaceutica e al contenimento di quella per il personale.

#### - **Personale, concorsi, responsabilizzazione della dirigenza**

Molte sono le disposizioni approvate nel 2011 che riguardano il personale. Alcune regioni hanno definito le consistenze o il fabbisogno del personale sanitario (Abruzzo e Umbria, Bolzano per i medici specialisti) e si sono occupate del reclutamento (Umbria, Basilicata), anche organizzando una serie di concorsi e selezioni (Abruzzo) o regolamentando le assunzioni attraverso appositi piani (Lombardia).

Inoltre, la Liguria ha istituito un comitato consultivo regionale per la disciplina dei rapporti con i medici specialisti ambulatoriali interni, veterinari e di altre professionalità ambulatoriali e ha recepito l'accordo integrativo regionale per i rapporti con gli stessi; anche le Marche sono arrivate all'accordo integrativo regionale con gli specialisti ambulatoriali interni, i medici veterinari ed altre professionalità sanitarie; la Basilicata ha integrato le disposizioni per l'istituzione dei servizi delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetriche, riabilitative, tecnico sanitarie e tecniche della prevenzione e delle professioni sociali, e ha introdotto misure di riorganizzazione/agggregazione del personale infermieristico; la Provincia autonoma di Bolzano ha dettato norme sugli incarichi e sull'organizzazione funzionale; la Lombardia ha disposto il

finanziamento delle risorse aggiuntive per il personale; il Veneto si è occupato di valutazione del personale.

Molti sono stati, anche nel 2011, i provvedimenti volti alla responsabilizzazione della dirigenza, che comprendono la verifica dei risultati in funzione dell'eventuale rinnovo dell'incarico e l'attribuzione di integrazioni e indennità economiche. Diverse Regioni hanno individuato/ assegnato gli obiettivi ai Direttori generali delle ASL (ad esempio Abruzzo, Sardegna, Umbria, Liguria e Piemonte, che li ha assegnati anche ai Commissari delle ASR), l'Abruzzo ha anche attuato alcune verifiche intorno al conseguimento degli obiettivi e ai risultati raggiunti e ha finanziato il fondo per l'esclusività del rapporto dei dirigenti sanitari. La Liguria ha nominato i direttori generali delle aziende sanitarie e la Basilicata ha limitato i poteri dei Direttori generali delle ASL di utilizzare i residui delle disciolte USL. Il Friuli-Venezia Giulia ha approvato il documento sui criteri di valutazione dei direttori generali, anche ai fini della corresponsione della quota integrativa del trattamento economico. Le Marche hanno modificato le norme sulla fissazione del compenso del direttore generale dell'azienda unica sanitaria. La Toscana ha ridotto le indennità dei direttori ed è intervenuta sul ruolo degli stessi.

### **7.3. La legislazione regionale nel 2011 tra crisi, costruzione di una identità regionale e *fiscal blame*.**

In questo capitolo si è descritta la normativa regionale del 2011 in campo sanitario, evidenziando come l'area della tutela della salute sia stata caratterizzata nell'anno di riferimento dalla numerosità ed eterogeneità dei provvedimenti in essa classificati, mentre quella relativa al governo della spesa comprenda un minor numero di interventi, che appaiono tuttavia di impatto rilevante.

La moltiplicazione delle misure segnalate da tutte le Regioni nel campo della tutela della salute potrebbe rappresentare un indice di una accresciuta volontà di caratterizzare il proprio operato e il SSR. La specificità delle scelte organizzative, che pur in un'ottica

generalmente di razionalizzazione e concentrazione si adattano al territorio e alle realtà locali, la molteplicità dei piani e dei progetti, l'attenzione alla definizione delle reti dei servizi, delle linee di indirizzo e delle linee guida, che toccano molti aspetti diversi, la determinazione precisa dei trattamenti erogati ed eventualmente la concessione di prestazioni *extra-LEA*, la stessa diversa rapidità nel recepire questa o quella azione concordata in sede di Conferenza Stato-Regioni sono tutte decisioni che, se da un lato portano ad una differenziazione tra i SSR, dall'altro contribuiscono al processo identitario di ognuno di essi.

Appare interessante osservare che i vincoli di bilancio, che si sono fatti via via più inflessibili, e che evidentemente restringono la libertà di azione delle Regioni in maniera più o meno rigida - a seconda delle loro condizioni finanziarie -, complessivamente non abbiano impedito, almeno per il 2011, che continuasse a svilupparsi l'attività di regolazione dei SSR.

Si è notato inoltre che è stata posta dalle Regioni una maggiore enfasi, rispetto al passato, sui provvedimenti volti alla prevenzione: ci si può chiedere se questo sia il prodotto di una presa di coscienza riguardo agli sprechi che derivano dall'uso del servizio sanitario per patologie evitabili, favorita eventualmente dal restringimento dei cordoni della borsa. In ogni caso si tratta di una novità che, se confermata, sarebbe da salutare molto favorevolmente.

Venendo alle azioni più direttamente mirate a migliorare il rapporto costo-efficacia dei SSR, queste sono state esercitate dalle Regioni con precedenti squilibri economico-finanziari nell'ambito dei Piani di rientro, che tendono a prevedere una serie di misure di risanamento volte a porre sotto controllo le diverse voci di spesa, secondo linee di azione già sperimentate, in genere, nelle Regioni con i conti in ordine. Anche per questo motivo si rileva una maggiore omogeneità delle politiche per il governo della spesa rispetto a quelle per la tutela della salute. In questo campo infatti spesso le sperimentazioni di successo sono trasferite dalle Regioni più innovative a quelle con minori capacità amministrative, come è stato descritto nel Rapporto dello scorso anno e in altri precedenti,

che facevano riferimento al concetto di federalismo come “laboratorio”.

Le politiche adottate per affrontare la crisi finanziaria internazionale, poi, hanno implicato una virata nella politica complessiva di finanziamento del servizio sanitario - che in precedenza era stata valutata come relativamente elastica<sup>255</sup> -, con la definizione di consistenti tagli alle risorse concesse. Alcuni risparmi sono entrati già in vigore, mentre pende sui SSR la spada di Damocle dei futuri ridimensionamenti nelle disponibilità. Le Regioni, che faticosamente stanno cercando di costruire la propria identità, temono il che il *fiscal blame* (biasimo fiscale) ricada su di loro per misure poco popolari, quali gli aumenti nelle compartecipazioni a carico del cittadino. In parte esse nel 2011 hanno reagito cercando di “personalizzare” tali misure, per renderle meno indigeste e/o per seguire i propri criteri di equità: si pensi al contestato *ticket* fisso sulla specialistica, che molte Regioni - soprattutto quelle la cui buona gestione ha consentito di evitare i Piani di rientro - hanno rimodulato secondo propri criteri. Si vedrà se in futuro il ridimensionamento progressivo delle risorse porterà ad un peggioramento delle relazioni intergovernative, con tentativi di ogni livello di governo di scaricare sull'altro il *fiscal blame*, o se quest'ultimo sarà ripartito in un modo equilibrato<sup>256</sup>.

---

<sup>255</sup> Si veda su questo Caruso E. e Dirindin N., 2012, *La sanità tra conservazione, innovazione e incertezze normative*, in Guerra M.C. e Zanardi A., *La finanza pubblica italiana*, Rapporto 2011.

<sup>256</sup> Sul concetto di *fiscal blame* e sui vantaggi di un suo bilanciamento tra livelli di governo si veda Costa-i-Font J., 2010, *Devolution, Diversity and Welfare Reform: Long-term Care in the 'Latin Rim'*, in *Social Policy & Administration*, Vol.44, No.4, August 2010, pp.481-494., 44(4), 481-494.

## 8. TENDENZE E POLITICHE SOCIO-ASSISTENZIALI: 2011\*

### 8.1. Contenuti dell'analisi e premessa metodologica

Lo studio è finalizzato ad analizzare il complesso delle leggi, dei regolamenti e degli atti amministrativi, nel settore socio-assistenziale, delle Regioni e Province autonome nel 2011.

Prima di esaminare i dati raccolti si ritiene opportuno svolgere una breve premessa metodologica, al fine di comprendere i contenuti, la portata e i limiti del presente lavoro.

L'analisi è stata realizzata sulla base della tipologia degli atti <sup>257</sup> (legge, regolamento, atto amministrativo) e della materia disciplinata. La classificazione per materia è finalizzata ad evidenziare le scelte e gli indirizzi privilegiati dalla Regione o Provincia autonoma. L'individuazione degli ambiti<sup>258</sup>, non essendo codificati, è stata fatta tenendo conto, da un lato delle aree di intervento, a suo tempo individuate nel Piano sociale nazionale<sup>259</sup>, e dall'altro dei criteri utilizzati da Regioni e Province per classificare e segnalare gli atti normativi sugli strumenti di maggiore diffusione, quali siti internet ufficiali, *news letters* delle Regioni, *etc.*

Le leggi oggetto dell'indagine non rappresentano in assoluto la totalità della produzione legislativa sulle politiche socio-assistenziali, ma si tratta di tutti i provvedimenti specifici sulla materia. Nell'analisi sono state incluse le leggi finanziarie (LF) anche relative

---

\* Di Giulia Maria Napolitano, ricercatrice in Scienze giuridiche, ISSiRFA-CNR.

<sup>257</sup> I dati sono stati raccolti dall'Osservatorio sulla Legislazione della Camera dei Deputati e attraverso altre fonti. L'elaborazione è dell'ISSiRFA-CNR. I riferimenti normativi sono tutti reperibili sul sito <http://www.issirfa.cnr.it>, alla voce Politiche Sociali dell'Osservatorio sulle Regioni.

<sup>258</sup> Le materie classificate sono 16: aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari, politiche per la famiglia e materno infantile, politiche abitative, politiche di genere, anziani e soggetti non autosufficienti, disabilità e invalidità, Terzo settore e IPAB, immigrazione, povertà ed inclusione sociale, detenuti, dipendenze, politiche per i giovani, servizio civile, qualità della vita, salute mentale, varie.

<sup>259</sup> DPR 3 maggio 2001.

al 2012, ma emanate nel 2011, ma non sono conteggiate nelle tabelle.

Per quanto concerne la produzione amministrativa sono stati inclusi nell'indagine sia gli atti amministrativi, che sono stati indicati nel questionario inviato dalla Camera alle Regioni, sia gli atti segnalati da altre fonti<sup>260</sup>. Tale scelta si è resa necessaria in considerazione della mancanza di omogeneità nella segnalazione degli atti da parte delle Regioni. L'integrazione dei dati, attraverso nuove e diverse fonti, pur non garantendo l'eshaustività dell'informazione, assicura comunque una copertura molto ampia dell'attività amministrativa svolta dai Consigli e dalle Giunte nel settore socio-assistenziale.

## 8.2. La produzione legislativa

Il 2011 rappresenta un anno in cui la produzione legislativa in materia socio-assistenziale è pari a 64 leggi<sup>261</sup>, emanate da tutte le Regioni (comprese le 2 Province autonome) distribuite su 14 ambiti (cfr. tab.1). Il numero delle leggi del 2011 è superiore a quello del 2010 (50), e si colloca in una posizione intermedia rispetto alla produzione legislativa dei precedenti anni (86 leggi nel 2009 e 46 leggi nel 2008).

L'incidenza percentuale del settore socio-assistenziale sul complesso della produzione legislativa regionale nel 2011 è poco più del 10%, con un leggero aumento rispetto al 2010, dove era intorno al 9%, ma in riduzione rispetto al 2009, quando era intorno al 12%.

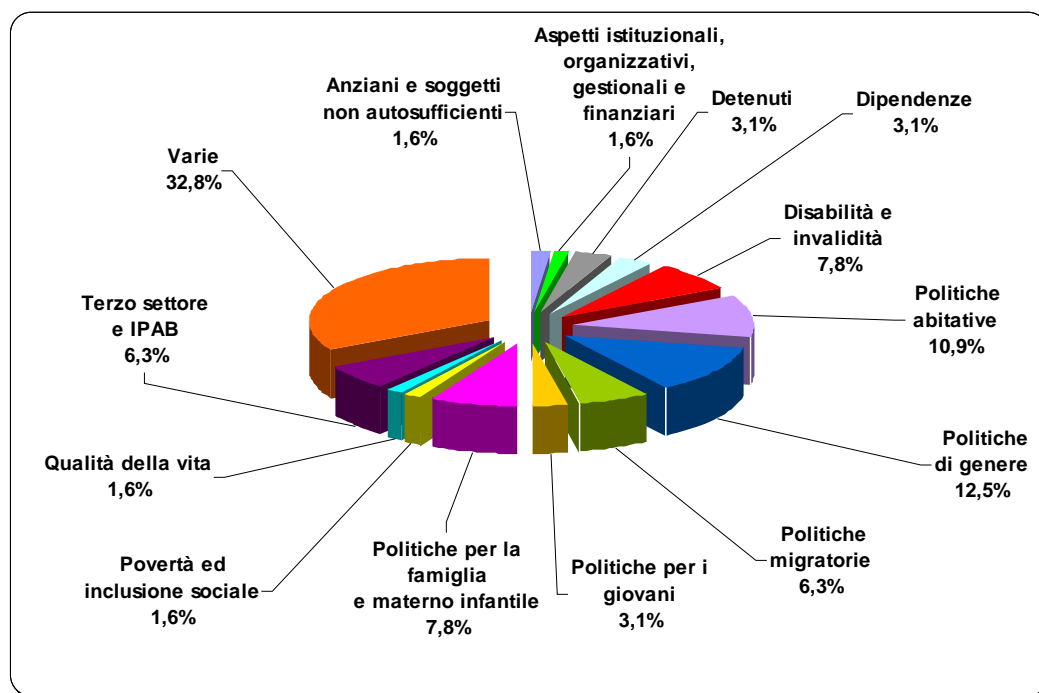
---

<sup>260</sup> La principale fonte utilizzata per la rilevazione degli atti amministrativi in materia socio-assistenziale è la sezione di Panorama legislativo della Rivista di Servizio Sociale.

<sup>261</sup> I dati di seguito analizzati differiscono da quelli indicati nella voce Servizi sociali, delle tabelle di classificazione per macrosettore e materie, allegate ai capitoli sulle leggi e sui regolamenti, in quanto si riferiscono alle politiche socio-assistenziali intese in senso più ampio, nel quale, per esempio, sono state incluse tutte le leggi inserite nella voce politiche abitative, diversamente, negli altri capitoli, inserite nel macrosettore edilizia ed urbanistica.

Diversamente dal 2010, quando vi era un gruppo di cinque voci sulle quali si concentrava in modo omogeneo la produzione legislativa sull'assistenza sociale (le politiche per la famiglia, il Terzo settore ed il riordino delle IPAB; le politiche abitative; le politiche di genere; gli aspetti istituzionali ed organizzativi), nel corso del 2011 sono solo 3 gli ambiti che superano il 10% della produzione legislativa socio-assistenziale: le politiche per la casa e le politiche di genere, rispettivamente con 7 e 8 leggi, e la voce "varie" con 21 leggi. Quest'ultima voce raccoglie leggi relative ad azioni ed interventi destinati a sostenere le vittime della criminalità e a diffondere la cultura della legalità (5) e leggi emanate per far fronte a calamità naturali. Negli altri ambiti la produzione legislativa non supera le cinque leggi. Più del 30% delle leggi emanate in questa materia sono di manutenzione, segno di una attenta attività di aggiornamento della legislazione.

**Grafico 1**  
**Produzione legislativa 2011: distribuzione per ambiti**



### ***8.2.1. Analisi per ambiti materiali***

La voce **aspetti istituzionali** risulta fortemente ridimensionata rispetto al 2010, allorchè rappresentava l'8% della legislazione di settore. Nel 2011 rappresenta solo il 2%, con una sola legge di manutenzione del sistema socio – assistenziale della Toscana. In alcune Regioni, ancora prive di una legge di riordino, la materia continua ad essere oggetto di progetti di legge, ad 11 anni dalla riforma del titolo V della Costituzione, come per esempio nel Lazio e nelle Marche<sup>262</sup>.

Le LF contengono, oltre a disposizioni di gestione del sistema, molte novità, per lo più dovute alla necessità di garantire il servizio di assistenza, a fronte di una riduzione delle risorse disponibili, dovuta alla crisi economica. Ne è un esempio la Toscana, che ha introdotto,<sup>263</sup> come principio informatore di tutto il sistema, l'ordinaria partecipazione degli utenti al costo delle prestazioni, ferma restando l'esigenza di una ricognizione del sistema dei servizi. In particolare, è previsto che la Regione e gli Enti locali, nell'ambito della loro autonomia e delle disponibilità dei rispettivi bilanci, determinino le fasce di reddito in relazione al valore ISEE e definiscano le corrispondenti misure di contribuzione o condizioni di agevolazione. La Regione ha altresì previsto il rifinanziamento del Fondo sociale regionale di emergenza sociale in considerazione della progressiva riduzione del Fondo nazionale delle politiche sociali e degli effetti della crisi economica, per fare fronte ad emergenze sociali e alla progressiva realizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali<sup>264</sup>. Anche il Lazio, in un'ottica di razionalizzazione delle risorse e di maggior controllo della spesa, ha

---

<sup>262</sup> Lazio P.L. 226, Sistema integrato degli interventi, dei servizi e delle prestazioni sociali per la persona e la famiglia, Marche PDL 18/07/2011, 125, Norme per l'organizzazione del sistema integrato dei servizi sociali e per la gestione dei relativi interventi nel territorio regionale, di iniziativa consiliare.

<sup>263</sup> LR Toscana n. 11/2011.

<sup>264</sup> LR Toscana n. 66/2011 art. 111. La Regione ha confermato per il 2012 lo stesso finanziamento del 2011, pari a 17.500 milioni di €, ed ha individuato risorse aggiuntive pari a 3.800 milioni di €.



introdotto una verifica periodica del piano socio-assistenziale regionale attraverso una relazione sullo stato di attuazione dei servizi e degli interventi programmati nei piani di zona<sup>265</sup> che gli Enti locali devono inviare all'assessorato competente. Rientrano invece nell'attività di gestione, per esempio, le disposizioni della Campania, che inserisce nel sistema integrato tutte le strutture residenziali e semiresidenziali, anche provvisoriamente autorizzate, che entro l'anno si adeguino ai requisiti strutturali. Tra gli interventi in conto capitale si segnala l'obbligo, previsto dall'Emilia-Romagna, di reinvestire il ricavato delle vendite di immobili gravati da vincoli di destinazione socio-assistenziali in interventi in conto capitale con finalità coerenti o analoghe all'originario vincolo di destinazione. Il Veneto ha previsto l'istituzione di un fondo di rotazione per la costruzione e ristrutturazione del patrimonio immobiliare destinato a servizi sociali e socio-sanitari finanziato, con 50 milioni di €.

Le **politiche familiari** mantengono invariato il dato assoluto rispetto al 2010, con 5 leggi, pari all'8% della legislazione di settore. Di queste, 3 sono di manutenzione ed 1 istitutiva del c.d. garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza in Sardegna, che si aggiunge al folto numero di Regioni che hanno istituito questa figura. La Provincia autonoma di Trento<sup>266</sup> ha invece emanato una legge organica in quest'ambito, che mira a favorire l'assolvimento delle responsabilità familiari, a sostenere la genitorialità e la nascita, a favorire la conciliazione dei tempi famiglia/lavoro, a rafforzare i legami familiari e i legami tra le famiglie, a creare reti di solidarietà locali. Tali interventi riguardano, ad esempio, le politiche tariffarie nei servizi scolastici e nei servizi alla prima infanzia, da attuare tenendo conto della condizione economica del nucleo familiare e del numero dei suoi componenti, le politiche di conciliazione dei

---

<sup>265</sup> La relazione deve contenere informazioni anche sotto il profilo amministrativo-contabile e viene trasmessa annualmente all'assessorato competente in materia di politiche sociali e famiglia. E' previsto che le relazioni indichino: l'ammontare delle somme impegnate ed erogate alla data del 30 giugno dell'anno in corso, le previsioni relative all'andamento della spesa nel secondo trimestre dello stesso anno, nonché i risultati conseguiti o che si prevede siano conseguiti.

<sup>266</sup> L. P. Trento n. 1/2011.

tempi famiglia-lavoro. Un altro importante strumento introdotto è il distretto per la famiglia "inteso quale circuito economico e culturale, a base locale, all'interno del quale attori diversi" concorrono a promuovere la famiglia e particolarmente quella con figli. Tutte le iniziative previste da questa legge sono finanziate, analogamente a quanto previsto in altre Regioni, attraverso l'istituzione di un fondo per la famiglia. Questo consente di assicurare varie forme di sostegno economico, che vanno dal semplice assegno alle famiglie più bisognose, nella forma di un unico assegno che può contenere anche provvidenze di competenza degli Enti locali, a forme di prestito, attraverso un fondo di garanzia, per promuovere l'accesso a crediti di modeste entità da parte delle famiglie che vivono in condizioni d'incertezza economica.

Le LF contengono numerosi disposizioni in favore delle famiglie, finalizzate a sostenerle nell'attuale fase di crisi. Tra queste, per esempio, la Campania prevede ancora per il 2011 il *bonus una tantum* di 2000 euro per i nati o adottati a decorrere da gennaio 2011 per famiglie in determinate situazioni<sup>267</sup>. Questa Regione ha altresì implementato, con numerose disposizioni, la diffusione degli asili nido e servizi per l'infanzia a livello aziendale, anche attraverso la concessione di finanziamenti in conto capitale a fondo perduto<sup>268</sup>. La Sardegna prevede un cospicuo finanziamento per gli anni che vanno dal 2011 al 2013 per la costruzione, ristrutturazione e adeguamento di strutture socio-assistenziali e per la prosecuzione e potenziamento del programma straordinario per lo sviluppo dei servizi socio-educativi finalizzato all'istituzione di nuovi centri di accoglienza per la prima infanzia<sup>269</sup>. La Valle D'Aosta ha prorogato una serie di azioni in favore delle famiglie meno abbienti previste negli anni precedenti, quali il *bonus* energia ed esenzioni tariffarie.

---

<sup>267</sup> LR Campania 4/2011 art.1 c.77.

<sup>268</sup> LR Campania 4/2011 art.1 c. 83 e ss.

<sup>269</sup> LR Sardegna n.1/2011 art.11.Le somme previste sono di 24.000.000, in ragione di euro 4.000.000 per l'anno 2011, euro 10.000.000 per l'anno 2012 ed euro 10.000.000 per l'anno 2013.

Molta attenzione è, infine, posta dalle Regioni sulle iniziative finalizzate alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei genitori.

Le **politiche per la disabilità** sono dimezzate rispetto al 2010: 5 leggi a fronte di 10 dell'anno precedente, pari all'8% delle leggi di settore rispetto al 20% del precedente anno. Di queste, 4 sono destinate a favorire l'integrazione di persone con disabilità attraverso varie modalità: si va da contributi erogati per l'acquisto di apparecchi per i non vedenti (Abruzzo), a disposizioni per favorire il trasporto dei disabili (P. a. Trento), a leggi più corpose quali quella destinata agli alunni con disturbi specifici dell'apprendimento (P. a. Trento)<sup>270</sup>. Questa si aggiunge alle 4 leggi analoghe<sup>271</sup> di altre Regioni ed alla disposizione della Puglia<sup>272</sup>, all'interno di una legge di carattere generale, emanate nel 2010. All'esame del Consiglio regionale della Calabria è un ddl di analogo tenore<sup>273</sup>. Nel corso del 2011 viene confermata la tendenza ad un cammino "parallelo" della legislazione regionale rispetto a quella nazionale, essendo stata emanata nel 2010 una legge con analogo oggetto (L. 170/2010).

A queste leggi specifiche si aggiungono le disposizioni della Toscana che, novellando la legge sul sistema di assistenza regionale, ha previsto, elencandoli, ulteriori servizi dedicati ai disabili, rispetto a quelli che costituiscono i livelli essenziali (art. 117 co. 2 lett. m) Costituzione. Ha altresì previsto che le persone portatrici di disabilità grave (riconosciute ai sensi dell'articolo 3, co. 3, della legge 104/1992) siano esentate dalla presentazione della dichiarazione

<sup>270</sup> A questo elenco si può aggiungere anche la disposizione della LR 15/2011 della Sicilia che proroga, fino al 2013, le disposizioni contenute nel Titolo VI della LR 9/2009. Queste prevedono forme di aiuto ad imprese con particolari categorie di lavoratori svantaggiati, tra cui persone affette da *handicap*.

<sup>271</sup> LR Liguria 3/2010, "Interventi in favore dei soggetti affetti da dislessia e da altre difficoltà specifiche di apprendimento", LR Lombardia 4/2010, "Disposizioni in favore dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento"; LR Veneto 16/2010, "Interventi a favore delle persone con disturbi specifici dell'apprendimento (dsa) e disposizioni in materia di servizio sanitario regionale"; LR Molise 1/2010, "Interventi in favore dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento".

<sup>272</sup> LR Puglia 4/2010 art. 4, recante norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali.

<sup>273</sup> Calabria PL 153, "Disposizioni in favore dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento".

ISEE per l'accesso agli interventi finalizzati a compensare la condizione di disabilità.

Nelle LF sono inoltre previsti svariati finanziamenti destinati a specifici interventi. L'Abruzzo, per esempio ha previsto, nella finanziaria per il 2012, a livello comunale o sovracomunale, l'istituzione e gestione di appositi albi dei soggetti qualificati e disponibili ad assumere l'incarico di Amministratore di sostegno e l'istituzione del relativo albo<sup>274</sup>. Sono, inoltre, previsti contributi (in misura non superiore al 10% del costo dell'intervento) per la realizzazione di strutture sociali destinate a disabili e minori da parte delle Organizzazioni di Volontariato iscritte nel Registro regionale; in Sardegna è previsto il finanziamento a favore delle associazioni organizzatrici dei campionati italiani ed europei per disabili affetti da sindrome di *Down*<sup>275</sup>. L'Umbria ha previsto l'istituzione dell'Osservatorio regionale sulle funzioni di promozione e sostegno alle politiche inclusive in materia di disabilità.

Si ritiene opportuno trattare di seguito la voce relativa alle politiche per gli **anziani e soggetti non autosufficienti** in quanto molte di queste disposizioni si rivolgono anche ai soggetti disabili. L'unica legge specifica di questa voce è quella della Calabria, relativa all'istituzione, come già avvenuto in molte Regioni, del fondo per la non autosufficienza<sup>276</sup>. Questa prevede interventi rivolti ai soggetti non autosufficienti, sia anziani che disabili. La legge individua priorità e procedure finalizzate alla realizzazione degli interventi previsti a livello nazionale<sup>277</sup> in armonia con le strategie d'azione del Piano Sociale Regionale. Si è inteso favorire la creazione di un sistema di sicurezza sociale capillarmente diffuso sul territorio, atteso che le famiglie devono spesso sostenere oneri estremamente gravosi per assicurare un livello minimo di assistenza ai propri familiari non autosufficienti. Gli artt. 2 e 11 sono attualmente

---

<sup>274</sup> LR Abruzzo 1/2012, art.52 (finanziaria 2012).

<sup>275</sup> LR Sardegna 12/2011 art. 4.

<sup>276</sup> L.R Calabria 44/2011.

<sup>277</sup> D.M.6 agosto 2008.

oggetto di impugnativa davanti alla Corte costituzionale<sup>278</sup>. Il primo motivo di impugnativa riguarda i destinatari della legge, identificati nei cittadini europei o extracomunitari con regolare carta di soggiorno residenti nella Regione Calabria. Nel ricorso il Governo rileva come tale delimitazione comporti “l'esclusione assoluta d'interesse categorie di persone fondata su una ingiustificata discriminazione nell'ambito dei cittadini extracomunitari derivante dalla mancanza di un permesso di soggiorno protratto per cinque anni sul territorio nazionale”. La Regione peraltro ha indicato gli interventi, previsti dalla legge in oggetto, come rientrati tra i LEA, tuttavia ha escluso dalla sua fruizione gli stranieri non in regola con il permesso di soggiorno. Il secondo motivo di impugnativa è relativo ad una possibile mancata copertura finanziaria, a giudizio del Governo, dell'istituendo fondo per la non autosufficienza, in quanto la Regione Calabria ha indicato tra le fonti di finanziamento il Fondo nazionale per le politiche sociali che tuttavia ha subito delle consistenti riduzioni per gli anni 2012 e 2013.

Sempre con riguardo ai fondi regionali per la non autosufficienza, alcune Regioni per il 2012 ne hanno espressamente previsto il rifinanziamento. La Sardegna, per esempio, ha indicato le fonti e la destinazione delle risorse in modo specifico; l'Emilia-Romagna ha previsto un cospicuo rifinanziamento del fondo<sup>279</sup> al fine di elevare ed ampliare l'area delle prestazioni socio-sanitarie ad elevata integrazione sanitaria.

Nelle LF sono presenti numerose disposizioni relative a contributi finalizzati alla eliminazione delle barriere architettoniche (per es. Toscana, LR 66/2011 art.112).

La voce numericamente più consistente è quella che raccoglie provvedimenti diversificati, raccolti nella voce **varie** che costituisce il 33 % delle leggi del settore con 21 leggi emanate, ma distribuite in modo non omogeneo nelle diverse Regioni (*cf.* tab. 1). In questo corposo gruppo di leggi, 7 riguardano azioni volte alla prevenzione

---

<sup>278</sup> Il Governo, con ricorso 27/2011 ha impugnato gli artt. 2, co 3, e 11.

<sup>279</sup> Il fondo è stato istituito con LR Emilia-Romagna 27/2004 in attuazione dell'art 49 LR 40/2001.

o al contrasto della criminalità, 4 sono relative a misure per sostenere popolazioni colpite da calamità; le altre sono distribuite tra disposizioni rivolte al sostegno di familiari di vittime di incidenti sul lavoro, attività equosolidali, interventi vari di sostegno a particolari categorie di cittadini. Nelle LF regionali sono altresì contenute numerose disposizioni per far fronte alle diverse calamità naturali che hanno colpito le popolazioni nel corso del 2010 o del 2011 come, per esempio, in Liguria<sup>280</sup>. Altre disposizioni riguardano, in Campania, il finanziamento di progetti riabilitativi individuali con beni confiscati alla criminalità organizzata<sup>281</sup>. La Valle D'Aosta ha invece incentivato lo sviluppo della previdenza complementare non solo attraverso il rifinanziamento di interventi già previsti da leggi regionali, <sup>282</sup> ma anche attraverso un contributo di 100 € per ogni nuova iscrizione alle piccole e medie imprese aventi unità produttive in Valle d'Aosta, che assicurino e favoriscono lo sviluppo della cultura della previdenza complementare sul territorio valdostano. Diverse le misure finalizzate a fronteggiare la crisi economica quali, ad esempio, in Emilia-Romagna, il finanziamento di azioni di sostegno al reddito e in favore dei lavoratori colpiti dalla crisi, riutilizzando risorse del fondo sociale europeo o del Ministero del Lavoro<sup>283</sup>.

La voce **Terzo settore** raccoglie il 6% (4 leggi) delle leggi in materia di assistenza sociale, in calo rispetto al 2010 ed agli anni precedenti. Di queste 2 sono di manutenzione. L'unica legge organica<sup>284</sup>, della Regione Abruzzo, relativa al riordino delle IPAB, è

---

<sup>280</sup> LR Liguria 36/2011 art. 32, recante misure straordinarie a sostegno delle pubbliche assistenze liguri colpite dagli eventi alluvionali dell'autunno 2011.

<sup>281</sup> LR Campania 4/2011, art. 1, co. 241.

<sup>282</sup> LR Valle D'Aosta 30/2011 (finanziaria 2012) rifinanzia interventi previsti dalla LR 27/2006.

<sup>283</sup> LR Emilia-Romagna 21/2011, art. 25.

<sup>284</sup> Si tratta della LR 17/2012, art. 5 co. 2. La legge è stata dichiarata incostituzionale nella parte cui consentiva "la modifica della dotazione organica limitatamente all'individuazione di eventuali profili professionali previsti da specifiche normative, ad invarianza di spesa rispetto a quella sostenuta nell'esercizio precedente alla data di entrata in vigore della presente legge, ferma restando, in ogni caso, la necessaria compatibilità con le disponibilità di bilancio".

stata dichiarata parzialmente incostituzionale (sent. 161/2012), in quanto la Corte ha ravvisato una lesione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, riservati alla legislazione statale dall'art. 117, co. 3, e per violazione del principio di cui all'art. 97, co. 3, della Costituzione. Diversamente è stata riconosciuta la legittimità dell'art. 5, co. 1, della stessa legge laddove vietava l'ampliamento della dotazione organica e l'assunzione di personale a tempo indeterminato per posti vacanti in organico delle *ex* IPAB fino alla trasformazione in Aziende di servizi alla persona. Questa legge si aggiunge alle numerose emanate dalle Regioni relative al riordino delle IPAB.

Nelle Regioni ancora prive di una normativa organica in quest'ambito sono presenti delle proposte di legge come, per esempio, in Friuli-Venezia Giulia, e in Calabria <sup>285</sup>.

Nelle LF vi sono alcune disposizioni specifiche come, per esempio, quelle della Campania che hanno previsto l'istituzione del registro delle associazioni di promozione sociale e contributi per gli oratori.

La voce **politiche di genere** rappresenta una delle voci in aumento rispetto al 2010, secondo una tendenza in atto dopo il 2005. La produzione legislativa passa dall'8% del 2010 al 13% della produzione legislativa di settore, con 8 leggi. Di queste, 3 sono di manutenzione. Il complesso delle leggi emanate si divide in: 6 leggi relative ad azioni per la parità di genere, 1 relative a misure per la tutela della violenza di genere e 1 riguardante interventi per favorire l'occupazione femminile, cui si aggiunge la disposizione della Sicilia (LR 15/2011) che proroga, fino al 2013, forme di aiuto ad imprese con particolari categorie di lavoratori svantaggiati, tra cui vengono incluse le donne.

---

<sup>285</sup> Calabria ddl 276, Norme per la promozione e la disciplina del volontariato, Friuli-Venezia Giulia ddl 158, Riordino delle norme regionali in materia di Terzo settore, e ddl 165, Disciplina organica del volontariato e della promozione sociale.

La Lombardia, la Liguria<sup>286</sup> e l'Emilia-Romagna hanno istituito organismi per le pari opportunità<sup>287</sup>. In particolare l'Emilia-Romagna, con la costituzione della Commissione regionale per la promozione di condizioni di piena parità tra donne e uomini, prosegue nel processo di attuazione statutaria. L'organismo svolge funzioni consultive "in ordine a provvedimenti ed iniziative riguardanti il contrasto ad ogni forma di discriminazione di genere e la promozione di politiche di pari opportunità con particolare riguardo alle condizioni di fatto e di diritto delle donne, anche migranti, per la tutela e l'effettiva attuazione dei principi di uguaglianza e di piena parità tra donne e uomini"<sup>288</sup>.

Il fermento regionale su quest'ambito è altresì evidenziato dalle proposte di legge, per esempio, della Lombardia (pdl 136), recante interventi di prevenzione, contrasto e sostegno a favore delle donne vittime di violenza, della P. a. Trento di (ddl 244), in materia di promozione della parità di trattamento e della cultura delle pari opportunità tra donne e uomini.

Le leggi sulle **politiche abitative** aumentano rispetto al 2010, passando dall'8% (4 leggi) all'11% della legislazione di settore, con 7 leggi emanate da altrettante Regioni. Tre leggi disciplinano le modalità di alienazione degli alloggi. In particolare, quella del Piemonte si riferisce alla categoria dei profughi italiani.

Le disposizioni contenute nelle LF sono di vario genere. La P.a. di Trento, per esempio, ha previsto interventi per promuovere l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa; l'Emilia-Romagna la partecipazione della Regione alla costituzione di fondi ed interventi destinati a far fronte all'emergenza abitativa; la Basilicata una riserva di alloggi destinata alla popolazione terremotata del 1980<sup>289</sup>, il Veneto un Piano straordinario di vendita di alloggi delle

---

<sup>286</sup> La Liguria ha istituito la Commissione permanente VIII "Pari Opportunità", con compiti diretti a tutelare l'uguaglianza dei diritti dei cittadini e dei diritti di parità e pari opportunità tra uomo e donna e di assicurare la realizzazione della parità giuridica, sociale, economica e di rappresentanza.

<sup>287</sup> LR Lombardia 8/2011, LR Emilia-Romagna 8/2011.

<sup>288</sup> Decimo Rapporto sulla legislazione della Regione Emilia-Romagna.

<sup>289</sup> LR Basilicata 26/2011, art. 36 (finanziaria 2012).



aziende territoriali per l'edilizia residenziale e dei Comuni<sup>290</sup>; la Toscana prevede, entro il 2012, nell'ottica di una razionalizzazione dei costi per la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, che la Giunta presenti una proposta di revisione della normativa in materia.

Le **politiche migratorie** rappresentano il 6,0 % delle politiche di settore con 4 leggi emanate, di cui una sola legge organica della P. a. di Bolzano, relativa all'integrazione degli immigrati<sup>291</sup>.

In merito alle **politiche contro le dipendenze** si segnalano due sole leggi (Molise e Friuli-Venezia Giulia) relative all'istituzione della giornata della lotta contro la droga.

Sulle **politiche di contrasto alla povertà** nel 2011 solo il Veneto ha emanato una legge relativa ad interventi per combattere la povertà ed il disagio sociale, attraverso la redistribuzione delle eccedenze alimentari. Tra le LF si segnala quella della Campania, che ha previsto l'erogazione del sussidio, sulla base del reddito di cittadinanza, ai soggetti in graduatoria fino ad esaurimento delle risorse.

Le **politiche per i giovani** rappresentano il 3% delle leggi di settore con 2 leggi emanate. Particolare attenzione ha posto la Toscana su questa voce, affidando alla Commissione Cultura una nuova competenza trasversale riferita proprio alle politiche giovanili. La Regione ha istituito il Parlamento regionale degli studenti della Toscana, da tempo fortemente voluto<sup>292</sup>. Sono state, inoltre, inserite nella LF 2011 disposizioni relative al sostegno per la locazione e per l'acquisto di abitazioni da parte di giovani. Sempre all'interno della LF, la Valle d'Aosta, ha previsto per il 2011 il rifinanziamento della cittadella dei giovani<sup>293</sup>.

Infine, in merito alle 2 leggi relative alle **politiche per i detenuti**, quella della Sardegna, oltre a istituire il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, prevede una

---

<sup>290</sup> LR Veneto 7/2011 art. 6.

<sup>291</sup> Per un'ampia trattazione di quest'ambito si rinvia al capitolo relativo.

<sup>292</sup> LR Toscana 25/2011.

<sup>293</sup> LR Valle d'Aosta 30/2011, art.45.

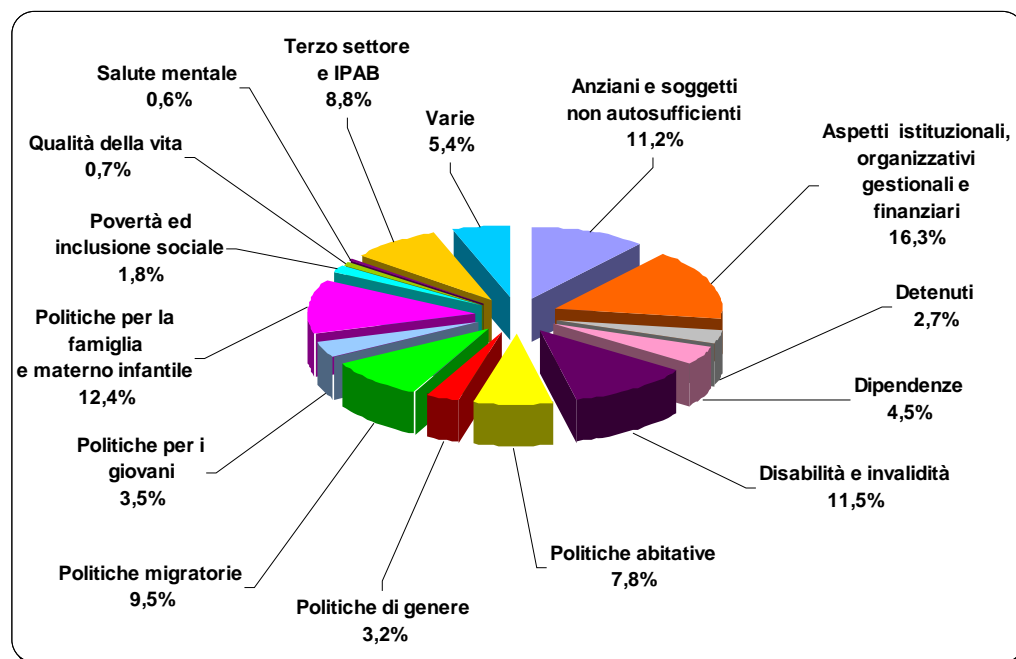
serie organica di interventi a favore della popolazione detenuta, con particolare attenzione a minori, donne e stranieri.

### **8.3 La produzione di regolamenti e di atti amministrativi**

I regolamenti emanati nel corso del 2011, in materia socio-assistenziale, risultano complessivamente 30 (*cf.* tab. 2), emanati da 12 Regioni. Si registra un aumento rispetto al 2010, in cui erano 22 emanati da sole 6 Regioni. La distribuzione tra le materie non è omogenea ma si concentra prevalentemente sulle politiche abitative con 9 regolamenti, di cui 7 in Piemonte. Quelli sulle politiche familiari risentono maggiormente della produzione legislativa legata alla crisi economica, disciplinando le modalità di erogazione di contributi o di forme di sostegno in favore delle famiglie in difficoltà.

Gli atti amministrativi di Consiglio e Giunta censiti nel 2011, in materia socio-assistenziale sono 884, con una differenza significativa rispetto all'anno precedente in cui erano 655. La distribuzione tra i diversi ambiti rimane stabile rispetto al 2010, salvo l'aumento della produzione amministrativa nelle politiche migratorie, che passano dal 7% al 10%. Gli ambiti dove si registra il più alto numero di atti sono 5: aspetti istituzionali, politiche per gli anziani ed i soggetti non autosufficienti, disabilità, politiche migratorie e politiche per la famiglia (*cf.* graf. 2).

**Grafico 2**  
**Atti amministrativi 2010: distribuzione per ambiti**



La distribuzione tra le diverse Regioni non è omogenea. Vi sono Regioni che hanno segnalato un elevatissimo numero di atti, che oscillano tra i 95 del Piemonte ed i 60 della P.A. di Trento, il che evidenzia che la produzione non dipende necessariamente dall'ampiezza dell'ente territoriale. Altre Regioni hanno invece segnalato un numero modestissimo di atti, come per esempio, il Friuli-Venezia Giulia o il Molise, rispettivamente con 7 e 6 atti (*cfr.* tab. 3). Si tratta per lo più di provvedimenti relativi alla pianificazione dei servizi o alla programmazione degli interventi legati alla distribuzione di finanziamenti o all'assegnazione di contributi provenienti da fondi nazionali o regionali, quali, ad esempio, il fondo per la non autosufficienza o il fondo per la famiglia. Un'altra parte significativa è rappresentata da provvedimenti relativi a linee guida o criteri per la gestione o l'autorizzazione o l'accreditamento dei servizi.

L'analisi per ambito evidenzia come la maggior parte degli atti sia relativa **agli aspetti istituzionali ed all'organizzazione**, che rappresentano il 16% della produzione amministrativa censita (*cf.* graf. 2). La distribuzione tra le Regioni risulta abbastanza omogenea. Circa il 50% di questi atti è relativa alla gestione ed organizzazione del servizio e all'attività di finanziamento e di assegnazione dei contributi. Le modalità ed i criteri variano tra le Regioni sulla base delle priorità individuate. La Toscana, per esempio, nella distribuzione dei fondi ha privilegiato nell'ambito socio-assistenziale le seguenti aree: la promozione delle attività consultoriali, con particolare attenzione alla tematica della identità di genere, il contrasto al disagio sociale, l'inclusione e la cittadinanza degli immigrati nella multiculturalità e lo sviluppo delle reti di inclusione e protezione sociale; ha previsto che i progetti su questi finanziamenti non possano superare l'importo complessivo di 100 mila € e il contributo della Regione non possa superare il 70% del costo complessivo<sup>294</sup>. La Basilicata riserva almeno il 50% dei finanziamenti assegnati agli ambiti di zona, ai servizi per l'infanzia<sup>295</sup>. Il Lazio<sup>296</sup> e l'Umbria hanno privilegiato l'organizzazione dei servizi, il primo indicando come priorità la realizzazione di forme associative tra i Comuni a livello distrettuale, all'interno delle Linee guida dettate per l'utilizzazione delle risorse disponibili; l'Umbria ha previsto uno specifico sostegno per la gestione associata<sup>297</sup>.

Le altre due voci che assorbono una parte significativa degli atti sono relative ai servizi e agli atti di pianificazione in senso stretto. Tra quelli di pianificazione più rilevanti si segnalano: il Piano socio-sanitario regionale delle Marche<sup>298</sup> e dell'Abruzzo<sup>299</sup>, l'istituzione degli ambiti socio-territoriali in Basilicata, il Testo unico delle regole

---

<sup>294</sup> DGR Toscana 236/2011.

<sup>295</sup> DGR Basilicata 635/2011.

<sup>296</sup> DGR Lazio 2062/2011.

<sup>297</sup> DGR Umbria 413/2011 e 882/2011.

<sup>298</sup> DCR Marche 38/2011.

<sup>299</sup> DCR Abruzzo 75/1/2011.

di gestione del sistema sociosanitario regionale e le Linee di indirizzo per la programmazione sociale a livello locale fino al 2014 della Lombardia<sup>300</sup>.

Un parte modesta ma importante delle tendenze in atto nelle Regioni è rappresentata da atti finalizzati all'integrazione dei servizi sanitari e sociali: su di essa molte Regioni, sebbene con modalità diverse, hanno iniziato a lavorare. La Toscana, per esempio, sta stabilizzando le Società della Salute<sup>301</sup> costituite e in corso di costituzione<sup>302</sup>; in Campania è stato avviato un processo di riallineamento di ambiti territoriali sociali e distretti sanitari, che parte dalla costituzione di un tavolo tecnico per definire forme ulteriori di integrazione istituzionale che favoriscano una *governance* unitaria dell'assetto sociosanitario dei servizi alla persona<sup>303</sup>; in Emilia-Romagna è stata deliberata la nuova disciplina della Cabina di regia regionale per le Politiche sanitarie e sociali<sup>304</sup> al fine coordinare le funzioni appartenenti in parte alla Cabina di regia e in parte al CAL, ai fini dell'integrazione dei loro ruoli.

---

<sup>300</sup> DGR Lombardia n. 2505/2011.

<sup>301</sup> Le Società della salute sono enti in cui si realizza una modalità di integrazione tra sociale e sanitario, ponendo su un piano paritario di *governance* le ASL e gli Enti locali con una sorta di *partnership* per la programmazione e la gestione dei servizi sociali e sanitari.

<sup>302</sup> DGR Toscana 243/2011, "Approvazione disposizioni operative per il funzionamento delle Società della Salute in Toscana. Modifica alla DGR 1265/2009".

<sup>303</sup> DGR Campania 40/2011, "Costituzione del tavolo tecnico per l'elaborazione della proposta di riallineamento di ambiti territoriali sociali e distretti sanitari, ai sensi del decreto del commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro". La Regione ha altresì elaborato uno schema di accordo quadro tra Regione Campania e la FedersanitàAnci per promuovere la collaborazione tra i Comuni e le Aziende Sanitarie al fine di migliorare i servizi rivolti ai cittadini (DGR Campania 375/2011).

<sup>304</sup> La cabina di regia (DGR 2187/2005) costituisce la sede stabile, nonché lo strumento di elaborazione, di confronto, coordinamento e collaborazione, tra Regione e Sistema delle Autonomie locali con il quale Regione ed Enti Locali condividono l'esercizio delle rispettive responsabilità nel campo sociale, sociosanitario e sanitario.

Sempre verso l'integrazione sociale e sanitaria sembra indirizzarsi la Sicilia, ma con una modalità operativa più formale, con l'emanazione di un protocollo d'intesa tra l'Assessorato alla salute e quello alla famiglia per la costituzione di un organismo denominato "Coordinamento tecnico interassessorile per l'integrazione socio-sanitaria" con il compito di definire per ogni area tematica interventi prioritari, compiti e funzioni.

Tra le iniziative particolarmente interessanti si segnala, infine, il Protocollo d'intesa stipulato tra la Campania ed il Veneto a cui hanno aderito anche l'Emilia-Romagna, il Friuli-Venezia Giulia e le Marche. L'iniziativa prevede la realizzazione di un "progetto sperimentale di monitoraggio, valutazione e diffusione delle conoscenze su *governance* e piani nazionali, regionali e piani di zona nell'ambito delle politiche di inclusione sociale"<sup>305</sup>. Tra le finalità del progetto rientra il confronto tra i diversi livelli istituzionali e sulle buone pratiche delle Regioni aderenti (Regione – Provincia – Comune).

Un altro importante elemento che emerge dalla lettura degli atti regionali è la particolare attenzione che le Regioni pongono nella individuazione di risorse necessarie a garantire i LIVEAS (livelli essenziali e uniformi di assistenza sociale) e la loro definizione, ancora assente a livello nazionale. Per esempio questo emerge nel caso dell'Umbria dove nella delibera relativa alla individuazione e ripartizione dei finanziamenti necessari a garantire il servizio socio-assistenziale regionale, si prevede un vincolo di destinazione sulle risorse trasferite al territorio per le macroaree pari al 15% per i LIVEAS (DGR 882/2011).

Le **politiche per la famiglia** rappresentano il 12% degli atti di settore, con 110 atti censiti, ed una distribuzione abbastanza omogenea tra le Regioni (con eccezione del Piemonte che raggiunge

---

<sup>305</sup> Questo progetto deriva da un protocollo stipulato tra il Ministero della Solidarietà Sociale e la Regione Veneto nel 2007, per la realizzazione di un progetto sperimentale di monitoraggio, valutazione e diffusione delle conoscenze su *governance* e piani nazionali, regionali e piani di zona nell'ambito delle politiche di inclusione sociale.

i 24 atti). Si registra un calo rispetto al 2010, allorchè questa voce costituiva il 15% degli atti censiti, tuttavia molte disposizioni, soprattutto di carattere programmatico, sono contenute negli atti di pianificazione più ampia, classificati sotto la voce aspetti istituzionali. La maggior parte, pari a circa il 50% degli atti di questa voce, è relativo a politiche per i minori, comprendendo in queste anche provvedimenti relativi ad affido ed adozioni. La maggior parte di questi atti concerne i servizi per l'infanzia, quali asili nido e similari. La restante parte si divide in modo omogeneo tra atti relativi alla distribuzione di finanziamenti, a forme di sostegno economico per le famiglie, atti di gestione ed atti relativi ai servizi in senso stretto. Le Regioni, sottolineando il momento di crisi, prevedono, con varie modalità, interventi di sostegno alle famiglie numerose, che attraversano particolari difficoltà economiche o con il carico di assistenza di una persona disabile o non autosufficiente.

In Lombardia il 2011 segna una tappa molto importante in quanto la Regione ha introdotto nel 2010 con il Piano socio-sanitario <sup>306</sup> il “Fattore Famiglia Lombardo”, con l'obiettivo di superare l'ISEE e istituire uno strumento capace di valutare il reddito familiare commisurandolo alla composizione del nucleo e ai carichi di cura. Questo rappresenta il primo “nodo strategico” della nuova politica del welfare ridisegnata dalla Regione i cui sviluppi dovrebbero essere portati avanti negli anni successivi<sup>307</sup>. Sempre la Lombardia ha proseguito progetti avviati in precedenza<sup>308</sup> con il fine di sperimentare e definire un modello educativo che, attraverso una

---

<sup>306</sup> DCR Lombardia IX/88/2010: introduce lo strumento del “Fattore Famiglia”, ovvero una nuova modalità di valutazione della situazione economica familiare che tuteli maggiormente la famiglia stessa in base alla sua composizione e ai carichi di cura.

<sup>307</sup> In proposito si veda la Risoluzione concernente il documento strategico annuale 2012-2014 della Lombardia.

<sup>308</sup> DGR Lombardia IX/2254/2011, “Determinazioni in ordine alla seconda fase del progetto sperimentale FIRST (Famiglie e intercultura per una rete tra scuola e territorio), presentato dall'associazione EDINT di Cinisello Balsamo. Una prima fase del progetto FIRST- famiglie e intercultura per una rete tra scuole e territorio, iniziata a ottobre 2009 e conclusasi a gennaio 2011 è stata finanziata con il contributo della Regione Lombardia.

serie di azioni formative, educative e di sensibilizzazione di chiave interculturale, fosse in grado di promuovere la scuola dell'infanzia, quale spazio di interazione e inclusione positiva per tutte le famiglie.

L'Emilia-Romagna, nel corso del 2011, ha avviato una missione valutativa che rappresenta la prima realizzata in via sperimentale finalizzata ad analizzare l'attuazione e i risultati dei *voucher* conciliativi previsti dalla LR 17/2005 "Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro"<sup>309</sup>. I *voucher* hanno l'obiettivo di aiutare le famiglie, nelle quali entrambi i genitori lavorano, a conciliare le esigenze lavorative con la cura dei figli fino a tre anni di età, per evitare che le difficoltà legate alla gestione dei carichi familiari possa portare a rinunciare o a perdere il lavoro<sup>310</sup>.

Le **politiche per la disabilità** costituiscono il 12% della produzione amministrativa di settore, con 102 atti censiti. Il dato rimane costante rispetto al 2010. Si tratta per lo più di atti relativi alla ripartizione di finanziamenti e contributi per assicurare servizi, interventi o attività. In alcuni casi riferibili a categorie di soggetti affetti da specifici *handicap*. Tuttavia non mancano Regioni che hanno realizzato una vera e propria pianificazione di interventi ed azioni in quest'ambito da diversi anni e che, nel corso del 2011, hanno implementato e rifinanziato. La Lombardia, per esempio, porta avanti un politica avviata con il Piano d'Azione Regionale 2010-2020 per le persone con disabilità, approvato nel dicembre 2010, facendone il secondo "nodo strategico fondamentale" del sistema di assistenza regionale. Il piano lombardo è costruito con un approccio nuovo e trasversale, basato sui concetti di "uguaglianza e partecipazione", parole chiave della Convenzione Onu sui diritti dei disabili. La Puglia ha un piano di Azione denominato "Diritti in

---

<sup>309</sup> I *voucher* conciliativi (anche detti "assegni di servizio") sono assegni concessi alle famiglie richiedenti e in possesso di determinati requisiti, per l'iscrizione dei figli a nidi d'infanzia privati, sulla base di indicazioni vincolanti derivanti dal cofinanziamento con risorse del Fondo Sociale Europeo (FSE).

<sup>310</sup> Per un approfondimento sulla ricerca in corso si rinvia al Decimo Rapporto sulla legislazione dell'Emilia-Romagna.



Rete” per l’integrazione sociale dei disabili, giunto alla sesta annualità. La Regione ha privilegiato due linee di azione relative all’attività di sostegno educativo alla persona disabile e al suo nucleo familiare per un più stretto collegamento tra la sfera scolastica e la sfera familiare e sociale dei ragazzi disabili e di azioni di comunicazione sui diritti dei disabili e sulle opportunità di inclusione e socializzazione, sia di iniziativa regionale che del Terzo settore Pugliese, nonché per il finanziamento di azioni di formazione di operatori sociali e sanitari di ASL e Comuni. L’Emilia-Romagna ha deliberato gli indirizzi per l’utilizzo del Fondo regionale per le persone con disabilità fino al 2013. Altre Regioni, come per esempio il Veneto, l’Umbria, La Toscana, il Lazio e la Calabria, hanno concentrato parte della loro azione verso interventi dedicati a minori con disturbi di apprendimento o, comunque, per favorire l’inserimento scolastico dei minori con *handicap*.

Il Friuli-Venezia Giulia sta portando avanti da qualche anno un progetto sperimentale finalizzato allo sviluppo e all’applicazione degli strumenti di valutazione basati sull’*International Classification of function disability and Health* (ICF) a supporto della presa in carico integrata delle persone con disabilità.<sup>311</sup>

Particolarmente significativo l’impegno segnalato in quest’ambito dalla Sardegna, che dal 2007 ha avviato il Programma sperimentale di interventi immediati a favore di persone che si trovano in condizioni di disabilità grave, improvvisa e/o in rapida progressione a causa di malattie o traumi oppure che stanno attraversando la fase terminale della loro vita.

---

<sup>311</sup> Già nel corso del 2010 le aziende per i servizi sanitari della Regione avevano individuato un certo numero di casi su cui era stato applicato un protocollo di valutazione nell’ambito di una sperimentazione nazionale. La Regione si è posta come obiettivo strategico di uniformare le modalità di valutazione e progettazione personalizzata delle persone con disabilità utilizzando metodologie e strumenti basati sull’IC. La Regione segnala come nel corso del 2011 un numero incrementale di persone con disabilità è stato valutato utilizzando gli strumenti informativi di valutazione multidimensionale sviluppati dalla Regione basati su ICF.

L'11% degli atti in materia socio-assistenziale riguardano le **politiche per gli anziani** e dei 99 atti emanati, 25 sono relativi alla sola Lombardia, particolarmente attiva in quest'ambito. Gli atti compresi in questa voce si dividono, prevalentemente, tra quelli relativi alla pianificazione degli interventi, in particolare al fondo per la non autosufficienza, e quelli relativi all'organizzazione dei servizi. Molta attenzione è posta dalle Regioni nell'organizzazione dell'assistenza domiciliare (ADI), vista come una delle più valide alternative alla istituzionalizzazione ed alla ospedalizzazione. Questa scelta è vista non solo come una soluzione qualitativamente migliore per i destinatari, ma anche come una modalità che consente un significativo risparmio dei costi. In quest'ottica molte Regioni hanno previsto linee guida e criteri attuativi<sup>312</sup>. Questi interventi vengono supportati con azioni finalizzate ad alleggerire i carichi familiari e ad innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro<sup>313</sup>, anche attraverso un forte coinvolgimento del Terzo settore.

Gli strumenti cui le Regioni fanno ricorso per supportate i nuclei familiari con il carico di persone non autosufficienti vanno, dal sempre più diffuso assegno di cura per sostenere i possibili disagi economici, ad altre forme di contributo economico. La Puglia, per esempio, ha previsto oltre all'assegno di cura, un contributo economico onnicomprensivo per sostenere la realizzazione dei cd. "progetti per la vita indipendente", cui hanno diritto quei nuclei familiari che, hanno scelto di far proseguire la permanenza a domicilio di soggetti con non autosufficienza gravissima, in alternativa al ricovero in struttura residenziale.

In quest'ambito si stanno sviluppando importanti sinergie tra alcune Regioni e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. È stato stipulato, infatti, un protocollo (2008) tra il Ministero e la Liguria, cui ha aderito nel 2011 la Calabria<sup>314</sup>, per la realizzazione di

---

<sup>312</sup> Per esempio: DRG Campania 41/2011, DGR Puglia 104/2011.

<sup>313</sup> Questo è uno degli obiettivi di servizio individuati dal Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (delibera CIPE 174/2006 ed adottato con decisione della Commissione Europea C (2007) 3329/2007.

<sup>314</sup> DD Campania 55/2011.

un progetto sperimentale finalizzato alla costruzione, allo sviluppo di un sistema informativo nazionale sui servizi sociali per la non autosufficienza (SINA), ferme rimanendo l'autonomia dei sistemi informativi regionali e la possibilità per le Regioni e le Province Autonome di individuare ulteriori indicatori e raccogliere informazioni aggiuntive rispetto a quelle che costituiscono il sistema informativo nazionale, a cui le Regioni stanno aderendo<sup>315</sup>. Un altro esempio di sinergia è dato dal progetto regionale denominato "Sistema integrato di servizi per le famiglie e gli assistenti familiari" della Toscana<sup>316</sup>, finanziato attraverso un'intesa fra Regione Toscana e Ministero delle politiche Sociali.

La **politiche per il Terzo settore** rappresentano il 9% della produzione amministrativa in questa materia, senza variazioni rispetto al 2010, con 78 atti censiti. Si tratta di atti relativi all'assegnazione di finanziamenti e contributi alle organizzazioni del privato sociale. Svariati anche gli atti relativi alla definizione dei programmi regionali per il servizio civile. Non mancano alcuni importanti atti di indirizzo relativi alla definizione dei rapporti tra pubbliche istituzioni e Terzo settore, come, per esempio, in Liguria<sup>317</sup>.

Per quanto concerne le **politiche migratorie** ci si limita ad evidenziare in questa sede che rappresentano il 10% degli atti nel settore socio-assistenziale e riguardano quasi esclusivamente le politiche dell'immigrazione e non quelle relative ai migranti<sup>318</sup>. Per un esame analitico si rinvia al capitolo relativo in questo volume.

Le **politiche per la casa** costituiscono il 12% degli atti censiti, pari a 69 atti, distribuiti in modo abbastanza omogeneo tra le Regioni con l'eccezione della P.A. di Trento, che da sola ha segnalato 21 atti. Si tratta per lo più di atti relativi alla pianificazione regionale sulla base del piano nazionale di edilizia pubblica. Molti di questi definiscono i criteri per i canoni di locazione o per

---

<sup>315</sup> La Calabria ha aderito con la DGR 5/2011.

<sup>316</sup> DGR Toscana 1204/2011.

<sup>317</sup> DGR Liguria 846/2011.

<sup>318</sup> Per un esame analitico, v. C.F. Ferrajoli, Capitolo 9, in questo Volume.

l'assegnazione di contributi e fondi, nazionali e regionali, per l'accesso all'abitazione. La Lombardia ha fatto delle politiche per la casa il terzo "nodo strategico" su cui la Regione ha ridisegnato le politiche di *welfare*. La Regione ha impostato la sua politica in quest'ambito con il Programma regionale per l'edilizia residenziale pubblica (PRERP) 2011-2013 e il Testo Unico dell'edilizia residenziale pubblica, favorendo la partecipazione dei privati nell'*housing* sociale<sup>319</sup> anche attraverso la costituzione di un Fondo immobiliare. Strumento quest'ultimo a cui altre Regioni stanno facendo ricorso come, per esempio, la P. A. di Trento.

## 8.4 Conclusioni

Dall'esame della produzione legislativa ed amministrativa delle Regioni, al di là delle specificità territoriali, emergono alcuni elementi che attraversano tutto il panorama regionale.

Il comune denominatore, che sottostà a tutte le politiche regionali intraprese nel corso del 2011, è la lamentata scarsità di risorse dovuta alla crisi economica. Le Regioni l'hanno affrontata da un lato riducendo i costi e razionalizzando il servizio, dall'altro mettendo risorse proprie, cercando, comunque, di assicurare interventi e servizi, talvolta anche superiori ai livelli essenziali. Questa rappresenta una sorta di chiave di lettura attraverso la quale interpretare quasi tutti gli interventi regionali, sebbene questi si muovano su piani diversi e riguardino ambiti e sfere di attività differenti. Le azioni intraprese nel tentativo di reperire risorse, ridurre i costi o quantomeno razionalizzare l'organizzazione del servizio sono molteplici. In alcuni casi si tratta di interventi strutturali; talvolta le Regioni sono ancora in fase di definizione delle strategie da intraprendere, ma in altri casi stanno

---

<sup>319</sup> Per *housing* sociale si intende un ampliamento e riqualificazione dell'offerta degli alloggi in affitto (e in misura minore anche in vendita) mettendo a disposizione nuove unità abitative a favore di quelle persone che, escluse per ragioni di reddito dall'accesso all'edilizia residenziale pubblica, non sono tuttavia in grado di sostenere i costi del libero mercato.

implementando politiche già avviate da tempo; talvolta, infine, le scelte fatte appaiono come delle soluzioni occasionali per far fronte ad una grave contingenza. Tuttavia tutte le azioni ed interventi intrapresi convergono, alimentandolo, verso il cuore del sistema di assistenza che mostra, comunque, segni di sofferenza.

Alcuni interventi appaiono più diretti e palesemente finalizzati alla necessità di reperire risorse come, per esempio, la scelta della Toscana o dell'Abruzzo di introdurre il principio della compartecipazione alle spese delle prestazioni assistenziali da parte degli utenti, in via permanente. Le Regioni hanno realizzato anche interventi in conto capitale, come la vendita degli immobili con vincolo di destinazione socio-sanitaria, per reperire risorse da reinvestire in strutture con la medesima destinazione, come, per esempio, ha fatto l'Emilia-Romagna, o istituire fondi *ad hoc*, come ha fatto, per esempio, il Veneto.

Il secondo aspetto che emerge è il sempre maggiore coinvolgimento del Terzo settore, pur nelle sostanziali diversità delle formazioni che lo compongono: volontariato, associazioni di promozione sociale, cooperazione, *etc.*, nelle politiche di *welfare*. A tali formazioni viene riconosciuta non solo una funzione di integrazione dell'offerta dei servizi, ma, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, anche un accresciuto coinvolgimento nelle fasi di programmazione, progettazione, gestione e definizione dei parametri e criteri relativi alla valutazione dell'efficacia ed efficienza degli interventi. Tuttavia il rapporto tra Terzo settore e pubbliche istituzioni si modula diversamente nelle Regioni. In Lombardia, per esempio, il privato sociale rappresenta ormai da tempo un pilastro dell'assistenza a cui la Regione non fa mancare finanziamenti e contributi proprio finalizzati a creare una rete multilivello. La Liguria nel corso del 2011 ha ritenuto opportuno definire meglio le linee di indirizzo in materia di disciplina dei rapporti fra pubbliche amministrazioni e Terzo settore<sup>320</sup>, avviando altresì la

---

<sup>320</sup> DGR Liguria 846/2011.

predisposizione di un Testo Unico<sup>321</sup> a riguardo. L'Abruzzo, nel Piano sociale, auspica un superamento dei rapporti meramente gerarchici tra il Terzo settore e le amministrazioni locali, attraverso strumenti convenzionali e contrattuali non rispondenti ad una logica di sussidiarietà orizzontale. Diversamente appare necessario il ricorso "a forme pattizie di cooperazione capaci di accentuare la capacità di mobilitazione di risorse anche informali, in precedenza non individuate e non valorizzate nell'ambito delle comunità territoriali"<sup>322</sup>. La Campania, nella legge che dà attuazione al principio sulla sussidiarietà orizzontale (LR 12/2011), dichiara che "soprattutto a causa della inerzia delle istituzioni rappresentative, sono considerate attività di interesse generale svolte dai cittadini, quelle inerenti i servizi pubblici sociali". In questo caso, sembra che la "chiamata" in sussidiarietà del Terzo settore si avvicini sempre più al suo significato etimologico, quale richiesta di soccorso da parte di enti ed istituzioni pubbliche non più in grado di assicurare un servizio adeguato. Il Terzo settore da parte sua in questi anni, laddove gli è stato dato spazio, ha reso disponibili risorse e nuove energie colmando le carenze e/o le mancanze delle pubbliche istituzioni. Tutte le diverse modalità di rapportarsi tra privato sociale e pubbliche istituzioni sembrano sempre più somigliare ad una sorta di progressiva "cessione di sovranità" da parte di queste ultime in favore del Terzo settore, in cambio di contributi e finanziamenti, che questo riceve, e che spesso dimostra di saper gestire con miglior efficienza ed oculatezza.

Il terzo elemento che per le Regioni sembra contribuire in modo significativo ad una miglior uso delle risorse disponibili è il processo di integrazione tra i servizi sociali e sanitari. Anche questo processo viaggia a velocità diverse. La Sicilia, per esempio, denuncia forti

---

<sup>321</sup> Tra le caratteristiche del Testo Unico figurano iniziative in tema di semplificazione nelle iscrizioni al Registro regionale e nel sistema dei controlli sui soggetti iscritti (adozione dello strumento autocertificativo in sostituzione del materiale cartaceo e di modelli regionali per gli adempimenti amministrativi previsti) ed istituzione di un organismo unico di rappresentanza dei soggetti del Terzo settore.

<sup>322</sup> Abruzzo PSR 2011-2013

ritardi, al punto che la IV Commissione servizi sociali e sanitari “ha iniziato una valutazione complessiva sulle iniziative legislative in materia di integrazione dei servizi socio-sanitari riservandosi di definire un proprio disegno di legge se il Comitato interassessorile appositamente istituito non approverà in tempi brevi una proposta che affronti integralmente tutte le problematiche presenti nel settore dell’assistenza sociale non compiutamente integrata con i servizi sanitari in favore delle fasce più deboli della popolazione”<sup>323</sup>. L’Abruzzo, facendo il punto nel PSR sullo stato dell’integrazione, denuncia forti ritardi e criticità, e pone il processo d’integrazione come una delle priorità della Regione. In altre Regioni la situazione è molto avanzata, basti ricordare la Società della salute della Toscana.

Il quarto importante aspetto che emerge è la politica di favore verso le associazioni tra i Comuni per lo svolgimento delle funzioni socio-assistenziali. Queste indicazioni emergono, per esempio, in modo esplicito nel PSR dell’Abruzzo ove questo riserva una quota delle risorse statali, pari al 7%, al finanziamento dei piani di zona agli ambiti territoriali sociali per incentivare la gestione associata dei servizi sociali.

Questa modalità organizzativa consente non solo di evitare la duplicazione di funzioni e un contenimento dei costi, ma anche una gestione associata delle scarse risorse disponibili necessarie a garantire i livelli essenziali di assistenza sociale.

Conclusivamente si può dire che le risposte regionali, alle criticità comuni sono in alcuni casi ancora ad un livello embrionale, mentre in altre realtà si traducono in interventi o azioni già strutturati, a conferma che le “macchine” regionali viaggiano tendenzialmente nella stessa direzione, ma girano a diverse velocità.

---

<sup>323</sup> Rapporto sull’attività legislativa della Regione Sicilia 2010-2011.

## TABELLE

Tab. 1 – Produzione legislativa 2011: analisi per ambito

Regioni e Province autonome	Anziani e soggetti non autosufficienti	Aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari	Detenuti	Dipendenze	Disabilità e invalidità	Politiche abitative	Politiche di genere	Politiche migratorie	Politiche per i giovani	famiglia e materno infantile	Povert� ed inclusione sociale	Qualit� della vita	Terzo settore e IPAB	Varie	Totale
Abruzzo					1	1		1					1	2	6
Basilicata						1	1	1						1	4
Calabria	1													4	5
Campania						1	1						1		3
Emilia R.						1	1			1				2	5
Friuli V.G.				1						1					2
Lazio														1	1
Liguria														1	1
Lombardia								1						3	4
Marche			1			1			1						3
Molise				1									1	2	4
P.a. Bolzano					1		1	1							3
P.a. Trento					3		1			1		1		3	9
Piemonte						1		1							2



Regioni e Province autonome	Anziani e soggetti non autosufficienti	Aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari	Detenuti	Dipendenze	Disabilità e invalidità	Politiche abitative	Politiche di genere	Politiche migratorie	Politiche per i giovani	famiglia e materno infantile	Povertà ed inclusione sociale	Qualità della vita	Terzo settore e IPAB	Varie	Totale
Puglia						1									1
Sardegna			1							1					2
Sicilia							1								1
Toscana		1					2		1					1	5
Trentino A. A.													1		1
Umbria										1				1	2
Veneto											1				1
<b>Totale</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>21</b>	<b>64</b>
<b>Tot. %</b>	<b>1.5%</b>	<b>1.5%</b>	<b>3,2%</b>	<b>3,2%</b>	<b>7,8%</b>	<b>10,9%</b>	<b>12,5%</b>	<b>6,3%</b>	<b>3,2%</b>	<b>7,8%</b>	<b>1,5%</b>	<b>1,5%</b>	<b>6,3%</b>	<b>32,8%</b>	<b>100%</b>

Tab. 2 – Produzione regolamentare 2011: analisi per ambito

Regioni e Province autonome	Anziani e soggetti non autosufficienti	Aspetti istituzionali, organizzativi e gestionali e finanziari	Disabilità	Politiche abitative	Politiche per la famiglia e il maternità infantile	Salute mentale	Terzo settore	Povertà ed inclusione sociale	Totale
Abruzzo									0
Basilicata									0
Calabria			1						1
Campania							1		1
Emilia R.									0
Friuli V.G.		3	2		3		2		10
Lazio						1			1
Lombardia				1					1
Marche							1		1
Molise									0
P. a. Bolzano	1	1						1	3
P. a. Trento				1					1
Piemonte				7					7
Puglia		1							1
Sardegna									0
Sicilia									0
Toscana		1							1
Trentino A.A.									0
Umbria					2				2
Valle d'Aosta									0
Totale	1	6	3	9	5	1	4	1	30

Tab. 3 – Produzione amministrativa 2011: analisi per ambito

Regioni e Province autonome	Anziani e soggetti non autosufficienti	Aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari	Detenuti	Dipendenze	Disabilità e invalidità	Politiche abitative	Politiche di genere	Politiche migratorie	Politiche per i giovani	Politiche per la famiglia e materno infantile	Povertà ed inclusione sociale	Qualità della vita	Salute mentale	Terzo settore e IPAB	Varie	Totale
Abruzzo	1	6	1		2	1		6	1	7		1		14	4	44
Basilicata	3	7	1	1	7	2		4	4	3	2			4	2	40
Calabria	2		1	4	4	5	1	2		4				3	3	29
Campania	1	9	1		6			3	1	3	1		1	2		28
Emilia R.	2	5		1	8	3	1	10	3	6				6	2	47
Friuli V.G.		2				1		2		1				1		7
Lazio	4	15	6	1	8	3	4	5	3	6	2				5	62
Liguria	1	5				1		5		2	2			6	1	23
Lombardia	25	10	2	1	5	2	2	4	2	11	1	1		3	2	71
Marche	5	5	2	3	4	5	3	5	4	6	1		2	10	1	56
Molise	1	1						2		1	1					6
P. a. Bolzano	3	9			3	1					1			1		18
P. a. Trento	2	19			3	21	2	1	2	5	1			1	3	60
Piemonte	14	10	3	9	9	8	1	8	3	24		3		5	12	109
Puglia	8	8		3	6	2	4	9	2	5				1		48
Sardegna	2			2	2		1			1	1			1	2	12
Sicilia		9	1	2						3	1			2		18
Toscana	6	4	5	10	10	5	3	5	2	6			2	2	2	62

Regioni e Province autonome	Anziani e soggetti non autosufficienti	Aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari	Detenuti	Dipendenze	Disabilità e invalidità	Politiche abitative	Politiche di genere	Politiche migratorie	Politiche per i giovani	Politiche per la famiglia e materno infantile	Povertà ed inclusione sociale	Qualità della vita	Salute mentale	Terzo settore e IPAB	Varie	Totale
Trentino A.A.	2	1												2		5
Umbria	1	3			6	2	1	8		3				2		26
Valle d'Aosta	1	5			5	1			3	6	1			5	8	35
Veneto	15	11	1	3	14	6	5	5	1	7	1	1		7	1	78
<b>Totale</b>	<b>99</b>	<b>144</b>	<b>24</b>	<b>40</b>	<b>102</b>	<b>69</b>	<b>28</b>	<b>84</b>	<b>31</b>	<b>110</b>	<b>16</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>78</b>	<b>48</b>	<b>884</b>
<b>Totale %</b>	<b>11,2%</b>	<b>16,3%</b>	<b>2,7%</b>	<b>4,5%</b>	<b>11,5%</b>	<b>7,9%</b>	<b>3,2%</b>	<b>9,5%</b>	<b>3,5%</b>	<b>12,4%</b>	<b>1,8%</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,6%</b>	<b>8,8%</b>	<b>5,4%</b>	<b>100%</b>

## 9. TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE IN TEMA DI MIGRAZIONI\*

### 9.1. Premessa

Nel precedente *Rapporto sulla legislazione*<sup>324</sup> è stata fornita una panoramica delle disposizioni statutarie e delle leggi regionali in vigore in materia di *emigrazione*, mentre nel *Rapporto 2010* si era proposta una classificazione delle disposizioni statutarie e delle leggi regionali in vigore in materia di *immigrazione*<sup>325</sup>. Nel 2011 con riguardo agli Statuti regionali non vi è stata alcuna novità in materia di migrazioni: nessuna Regione ha introdotto nel proprio Statuto nuove disposizioni concernenti l'immigrazione o l'emigrazione, nè ha modificato quelle attualmente vigenti.

Per quanto riguarda la legislazione, le principali novità sono rappresentate dall'adozione anche da parte della Provincia autonoma di Bolzano di una legge di settore in materia di immigrazione e da un'importante sentenza della Corte costituzionale (la 61/2011) sulla legittimità della legge Campania 6/2010 dal titolo «*Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania*». Non vanno poi trascurati gli interventi modificativi che hanno riguardato le leggi di settore nel campo dell'emigrazione. Si nota, infine, una crescita nella legislazione regionale, che riguarda altre materie, di norme rilevanti o specificamente dedicate agli stranieri o agli italiani residenti all'estero<sup>326</sup>.

---

\* Di Carlo F. Ferrajoli, Progetto Migrazioni-CNR.

<sup>324</sup> Cfr. *Rapporto 2011 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Camera dei Deputati – XVI legislatura 2011, Tomo II, pp. 197 ss.

<sup>325</sup> Cfr. *Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Camera dei Deputati – XVI legislatura 2010, Tomo II, pp. 179 ss.

<sup>326</sup> Si rinvia, sulla LR Calabria 44/2011, istitutiva del fondo per la non autosufficienza e sulla relativa impugnativa del Governo di fronte alla Corte costituzionale (ricorso 27/2012), a G.M. Napolitano, Capitolo 8, in questo Volume.

## 9.2. La legislazione regionale in materia di immigrazione

La LP Bolzano 12/2011, dal titolo «*Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri*»<sup>327</sup>, è l'unica emanata nel 2011 in materia di immigrazione. La legge ha come principale finalità quella di promuovere e disciplinare «*l'integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio provinciale*» (art. 1, co.1). Le politiche di integrazione sociale sembrano, quindi, riservate esclusivamente agli stranieri regolarmente soggiornanti. Tuttavia, nel definire i destinatari delle misure previste la legge ne allarga la platea comprendendovi, oltre agli stranieri non appartenenti all'Unione europea regolarmente soggiornanti sul territorio provinciale, «*i rifugiati, gli apolidi, i richiedenti asilo ed i beneficiari di protezione sussidiaria nonché i titolari di protezione umanitaria*» e «*le cittadine ed i cittadini stranieri comunque presenti sul territorio provinciale, per i quali possono essere previsti anche specifici interventi, in osservanza di quanto previsto dalla normativa nazionale*» (art. 2, co.1, lett. a e c).

Nella prima parte della legge provinciale vi sono disposizioni dedicate al coordinamento delle misure per l'integrazione (art. 3); al Programma pluriennale sull'immigrazione, che costituisce il principale strumento attuativo degli interventi previsti dalla legge (art. 4)<sup>328</sup>; alla tutela contro le discriminazioni (art. 5); alla costituzione e alle funzioni della Consulta provinciale per l'immigrazione (art. 6). Nella seconda parte della legge, relativa agli interventi specifici e l'accesso ai servizi sociali, la Provincia di

<sup>327</sup> Oggi dispongono di una legge di settore sulla materia dell'immigrazione sedici Regioni, alle quali vanno aggiunte la Provincia autonoma di Trento e la Provincia autonoma di Bolzano. Sono privi di una legge specifica sull'immigrazione il Molise, la Sicilia e il Friuli-Venezia Giulia. In quest'ultima Regione vigeva la LR 5 del 2005, dal titolo «*Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati*». Essa, tuttavia, è stata totalmente abrogata dall'art. 9, comma 20, lett. a) della LR 9 del 2008, di assestamento del bilancio 2008 della Regione Friuli-Venezia Giulia.

<sup>328</sup> Il Programma pluriennale sull'immigrazione è approvato dalla Giunta provinciale, su proposta dall'assessorato competente dopo aver acquisito il parere della Consulta provinciale per l'immigrazione. Nella procedura di adozione del Programma di cui all'articolo 4 della legge non sembra coinvolto in alcun modo il Consiglio provinciale.

Bolzano ha scelto di non ampliare la platea dei destinatari, rispetto a quanto previsto a livello nazionale e di legare, analogamente a quanto previsto in alcune leggi regionali sull'immigrazione, l'accesso all'assistenza sociale al requisito della residenza sul territorio provinciale<sup>329</sup>.

Costituiscono, invece, una scelta particolarmente restrittiva le disposizioni della legge che subordinano a «*un periodo minimo di cinque anni di ininterrotta residenza e dimora stabile in Provincia di Bolzano*» la fruizione da parte degli stranieri, anche regolarmente soggiornanti nel territorio provinciale, delle prestazioni assistenziali di natura economica (art. 10, co. 2); delle agevolazioni per la frequenza di una scuola fuori Provincia (art. 14, co. 3); delle prestazioni di natura economica per il diritto allo studio universitario (art. 14, co. 5). Tutte queste norme si legano ad un principio, espresso nella stessa legge provinciale all'articolo 1, secondo il quale «*per le cittadine e i cittadini stranieri di Stati non appartenenti all'Unione europea, l'accesso alle prestazioni, che vanno oltre le prestazioni essenziali, può essere condizionato alla residenza, alla dimora stabile e alla relativa durata*» (art. 1, co. 3, lett. g). La Provincia di Bolzano intende, quindi, le prestazioni sopra citate aggiuntive e non essenziali e, pertanto, ne subordina l'accesso ad una residenza ultraquinquennale nel territorio della Provincia.

Tali previsioni, che non trovano riscontro nella legislazione statale né in alcuna delle leggi regionali attualmente vigenti in materia di immigrazione,<sup>330</sup> sono state impugnate dal Governo (ricorso n. 10 del 2012), secondo il quale «*mentre non sussistono ostacoli*

---

<sup>329</sup> Nella legge in esame vi sono, inoltre, disposizioni in materia di diritto alla salute e all'istruzione, che riprendono le affermazioni contenute nel Testo Unico sull'immigrazione laddove non esistono margini sostanziali di intervento regionale (o delle Province autonome), ma solo poteri finalizzati all'organizzazione dei relativi servizi. Infine la legge prevede una serie di misure finalizzate specificamente all'integrazione degli stranieri con riguardo alla lingua e all'integrazione culturale (art. 7), all'informazione, all'orientamento ed alla consulenza agli stranieri, ai cittadini e agli enti pubblici e privati (art. 8), alla mediazione interculturale (art. 9).

<sup>330</sup> Disposizioni analoghe a quelle contenute nella legge della Provincia di Bolzano si trovano solo nella LR 18/2009 del Friuli-Venezia Giulia sulla quale è intervenuta come si vedrà di seguito la sent. 40/2011 della Corte costituzionale.

*di natura costituzionale a subordinare genericamente l'accesso degli stranieri alle prestazioni assistenziali alla residenza e dimora stabile nel territorio nazionale e nelle sue articolazioni, è costituzionalmente illegittimo prevedere che tale accesso possa essere subordinato, specificamente, ad una durata minima di tale residenza e dimora stabile, e in particolare ad una durata minima di cinque anni»<sup>331</sup>. A parere del Governo, le limitazioni poste all'accesso ai servizi sociali risultano irragionevoli e violano l'art. 3 della Costituzione perché escludono «a priori dagli interventi più rilevanti intere categorie di soggetti, selezionate non in base all'entità o alla natura del bisogno, bensì in base ad un dato neutro, e al limite casuale, quale la durata infra o ultraquinquennale della residenza o dimora stabile»<sup>332</sup>.*

Analoghe censure vengono rivolte nel ricorso alle norme che condizionano le provvidenze per la frequenza scolastica ed universitaria alla residenza di almeno cinque anni nel territorio provinciale<sup>333</sup>. Il ricorso governativo afferma che tali disposizioni, oltre ad introdurre disparità di trattamento tra situazioni

<sup>331</sup> Cfr. il Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri n. 10 del 17 gennaio 2012, con il quale è stata promossa questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 3, lett. g) secondo periodo, ultima parte; 10, comma 2; 14, comma 3 e comma 5; 16, commi 2, 3 e 4. Nel ricorso sono state impugnate per violazione dell'art. 117, secondo comma della Costituzione anche le norme di cui agli artt. 6, comma 3 lettera e) e comma 6 relativi alla Consulta regionale per l'immigrazione; l'art. 12, comma 4 sui ricongiungimenti familiari; l'art. 13, comma 3 relativo al soggiorno e alla permanenza degli stranieri che partecipino a programmi di ricerca scientifica; 14, comma 3 e comma 5; 16 commi 2, 3 e 4.

<sup>332</sup> Nel ricorso governativo si legge che «l'art. 10 comma 2 (e l'art. 1 comma 3 lett. g) secondo periodo ultima parte, che ne costituisce la premessa) violano poi l'art. 3 Cost. nella parte in cui questo pone direttamente il principio di uguaglianza, inteso come divieto di trattare in modo diverso situazioni identiche o analoghe. Infatti, come si è già evidenziato, la mera durata della residenza o dimora stabile non è circostanza idonea a differenziare in modo sostanziale le diverse situazioni di bisogno o di emarginazione».

<sup>333</sup> Le norme della LP 12/2001, di cui agli artt. 14, comma 3 e comma 5; 16 commi 3 e 4 sono a parere del Governo «manifestamente irragionevoli per incongruenza tra la loro finalità (provvidenze per favorire la frequenza scolastica o universitaria) e il criterio di selezione degli aventi diritto (la durata della residenza); e per la disparità di trattamento che introducono tra situazioni perfettamente analoghe. Anche uno studente residente da meno di cinque anni può infatti trovarsi nella condizione di dover ricorrere a tali provvidenze per non vedere lesa il proprio diritto allo studio, e la sola circostanza del minore periodo di residenza non è idonea a differenziare in modo sostanziale la sua posizione, fino al punto di giustificare la sua esclusione assoluta da tali trattamenti.».



perfettamente analoghe, «comportano poi una violazione diretta del diritto allo studio, garantito dall'art. 34 Cost. in tutte le sue proposizioni, nella misura in cui si traducono, per gli stranieri regolarmente residenti da meno di cinque anni o per i loro figli, in un ostacolo insormontabile ad intraprendere taluni percorsi di studio, qualora tali percorsi siano possibili soltanto frequentando l'università (comma 5) o scuole fuori Provincia (comma 3), e a questo fine siano indispensabili le provvidenze di assistenza scolastica previste dalla legislazione provinciale»<sup>334</sup>.

A questo riguardo è importante ricordare la sentenza 40/2011, con la quale la Corte ha recentemente dichiarato incostituzionale una norma della legge sul sistema integrato di servizi sociali del Friuli-Venezia Giulia che escludeva dall'accesso alle prestazioni della Regione i cittadini extracomunitari ed i cittadini europei non residenti nella Regione da almeno trentasei mesi<sup>335</sup>. Secondo la Consulta «l'esclusione assoluta di intere categorie di persone fondata o sul difetto del possesso della cittadinanza europea, ovvero su quello della mancanza di una residenza temporalmente protratta per almeno trentasei mesi, non risulta rispettosa del principio di uguaglianza, in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari». Infatti, a parere della Corte, non vi è alcuna ragionevole correlabilità tra i requisiti della cittadinanza e della durata della residenza e gli altri peculiari requisiti quali la condizione di bisogno e di disagio della persona «che costituiscono il presupposto di fruibilità di provvidenze che, per la loro stessa natura, non tollerano distinzioni basate né sulla cittadinanza, né su particolari

<sup>334</sup> Per le medesime ragioni fin qui esposte, sono state impugnate anche le previsioni dell'art. 16 commi 3 e 4 della legge. Queste disposizioni, infatti, adeguano la legge provinciale n. 7/74 sull'assistenza scolastica e la legge provinciale n. 9/2004 sul diritto allo studio universitario al requisito della residenza ultraquinquennale previsto dai commi 3 e 5 dell'art. 14 della LP 12/2011

<sup>335</sup> Con la sentenza 40/2011 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della LR 18/2009 del Friuli-Venezia Giulia, che detta «Norme per la valorizzazione della residenza e dell'attività lavorativa in Italia e in Regione nell'accesso ai servizi dello stato sociale». Tale legge condiziona la fruizione di alcuni servizi prestati dalla Regione al requisito della residenza prolungata nella Regione Friuli-Venezia Giulia. La previsione che riguarda i servizi per la prima infanzia, di diritto allo studio, di assistenza a lungo termine e di edilizia residenziale pubblica vale per tutti non solo per gli stranieri, quindi anche per i cittadini italiani e dell'U.E.

*tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale»<sup>336</sup>.*

Sulla legislazione regionale in materia di integrazione sociale degli stranieri si è instaurato tra il 2008 e il 2011 un ricco contenzioso costituzionale che ha visto il Governo impugnare molte delle più recenti leggi regionali in materia di immigrazione per motivi opposti a quelli che lo hanno spinto ad impugnare la legge della Provincia di Bolzano. Ciò è avvenuto, ad esempio, per le leggi di settore adottate da Toscana, Puglia e Campania e caratterizzate da un contenuto particolarmente garantista nei confronti degli stranieri non regolarmente soggiornanti. Tali leggi regionali, infatti, non circoscrivono le politiche di integrazione e le prestazioni sociali ai soli stranieri regolari, ma li estendono in parte, soprattutto nel caso in cui coinvolgano la tutela di diritti fondamentali, anche ai migranti irregolari presenti nel territorio regionale.

Il Governo ha impugnato queste leggi regionali sostenendo che ricomprendere tra i destinatari delle politiche di integrazione sociale anche gli stranieri irregolari e riconoscerne l'accesso alle prestazioni sociali fondamentali equivaleva ad agevolare la permanenza sul territorio<sup>337</sup>. Ciò, oltre ad influire sulla disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli immigrati di esclusiva competenza statale, configurava a parere del Governo una forma di favoreggiamento del soggiorno illegale degli stranieri, che per questa loro condizione dovrebbero, invece, essere perseguiti penalmente. I ricorsi del

---

<sup>336</sup> Corte costituzionale sentenza 40/2011. Con particolare riferimento alla attribuzione delle prestazioni assistenziali alle persone straniere regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale, la Corte ha inoltre precisato, con la sentenza 61/2011, che: «una volta che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini».

<sup>337</sup> Così il Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri n. 52 del 6 agosto 2009, con il quale è stata promossa questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 2 e 4, e dell'articolo 6, commi 11, 35, 43, 51 e 55, lettera d), della legge della Regione Toscana 9 giugno 2009, n. 29.

Governo avverso le leggi regionali di Toscana e Puglia hanno condotto a due importanti sentenze, con le quali la Corte ha di fatto legittimato il carattere inclusivo dei sistemi di assistenza sociale di queste due Regioni <sup>338</sup>.

La sentenza 61/2011, riguardante la legge campana 6/2010, costituisce probabilmente un punto di svolta nel contenzioso tra Stato e Regioni in materia di integrazione sociale dei migranti. Chiamata a giudicare della legittimità di disposizioni volte ad assicurare la possibilità per le persone straniere presenti in Campania di accedere a diritti quali quello allo studio ed alla formazione professionale, all'assistenza sociale, al lavoro, all'abitazione, alla salute, la Corte afferma che: "*se tali norme [...] si ritengono applicabili anche in favore degli stranieri non in regola con il permesso di soggiorno, è altrettanto vero che esse hanno di mira esclusivamente la tutela di diritti fondamentali, senza minimamente incidere sulla politica di regolamentazione della immigrazione ovvero sulla posizione giuridica dello straniero presente nel territorio nazionale o regionale o sullo status dei beneficiari*"<sup>339</sup>. Ampliando le affermazioni già presenti nella sentenza 269/2010 - nella quale si faceva esclusivo riferimento alle prestazioni assistenziali connesse al diritto alla salute - la Corte ha ritenuto che le norme della legge campana, che estendono un ampio spettro di prestazioni sociali anche agli stranieri irregolari, non sono censurabili in quanto esclusivamente finalizzate alla tutela dei diritti

<sup>338</sup> Nella sentenza 269/2010 la Corte ha affermato che la legge toscana n. 29 del 2009, la quale assicura a «*tutte le persone dimoranti nel territorio regionale, anche se prive di titolo di soggiorno, gli interventi socio-assistenziali urgenti ed indifferibili*», non viola le norme statali in materia di ingresso e soggiorno in Italia dello straniero, né dà vita ad un sistema socio-assistenziale parallelo per gli stranieri irregolari come affermava il governo nel suo ricorso, ma «*provvede ad assicurare anche agli stranieri irregolari le fondamentali prestazioni sanitarie ed assistenziali atte a garantire il diritto all'assistenza sanitaria*». Per quanto riguarda la legge pugliese si veda Corte cost. sent. 299/2010.

<sup>339</sup> Di conseguenza - prosegue la Corte nella sent. 61/2011 - "*la lettera e la portata teleologica delle norme regionali impugnate non consentono di interpretare le stesse nel senso che gli interventi ivi previsti, ove riferibili appunto anche agli immigrati irregolari, permettano neppure indirettamente di legittimarne la presenza nel territorio dello Stato, interferendo sulla potestà, di esclusiva spettanza dello Stato, relativa alla programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale ovvero ai presupposti ed alle modalità di regolarizzazione dello straniero*".

fondamentali e dunque pienamente coerenti con lo stesso dettato dell'art. 3, comma 5 del Testo Unico sull'immigrazione<sup>340</sup>.

### 9.3. La legislazione regionale in materia di emigrazione

Per quanto riguarda la legislazione regionale in materia di emigrazione non vi sono state nel 2011 novità di rilievo. Vanno ricordati: gli interventi modificativi apportati in Basilicata alla legge n. 16 del 2002 di “*Disciplina degli interventi in favore dei lucani all'estero*” riguardante la composizione e le indennità spettanti ai membri del Commissione dei Lucani all'Estero (LR 10/2011 e artt. 31 e 32 LR 17/2011); le modifiche apportate in Calabria alla LR 4/2007 sulla cooperazione e le relazioni internazionali della Regione, nella quale sono state inserite le politiche a favore dei concittadini emigrati all'estero<sup>341</sup> (art. 1 LR 21/2011); nonché le modifiche disposte dalla Provincia di Trento con la LP 18/2011 (art. 42) alla “legge provinciale sugli immigrati trentini” la n. 12 del 2000. Quest'ultima modifica che ha introdotto tra le finalità della legge sull'emigrazione trentina “*l'aggregazione e la valorizzazione delle competenze dei trentini di recente emigrazione, e in particolare dei giovani*”, pone l'attenzione sui più recenti fenomeni di emigrazione italiana all'estero. Infine, il

<sup>340</sup> Come è noto il comma 5 dell'art. 3 del d.lgs. 286/1998, stabilisce che «*Nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le Regioni, le Province, i Comuni e gli altri Enti locali adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelle inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana*». Come si vede nel testo si parla di stranieri senza nessuna ulteriore aggettivazione in modo da ricomprendere tanto i regolarmente soggiornanti quanto gli irregolari.

<sup>341</sup> Queste secondo la nuova formulazione dell'art. 5, comma 4, lett. e) della legge della Calabria n. 4 del 2007 si sostanziano in: 1) promozione di iniziative all'estero dirette alla diffusione della conoscenza del patrimonio storico, artistico, economico, ambientale e sociale delle Regioni; 2) misure atte a garantire il mantenimento della identità regionale ed il miglioramento della conoscenza della cultura di origine; 3) iniziative per facilitare il rientro e l'inserimento nel territorio regionale degli emigrati; 4) informazione degli emigrati sulle attività regionali, sullo sviluppo sociale, culturale, produttivo e sulla situazione occupazionale delle singole Regioni; 5) assistenza all'estero in caso di situazioni di eccezionalità sociopolitica ed economica

Piemonte ha approvato la LR 6/2011 che dispone interventi a sostegno del Museo regionale dell'emigrazione vigezzina nel mondo.

#### **9.4. Conclusioni**

Se il 2001 ha rappresentato un momento di svolta per le politiche regionali in materia di immigrazione, nel quale le Regioni e le Province autonome, giovandosi delle nuove competenze legislative e regolamentari, hanno potuto dare una prima attuazione ai compiti già loro assegnati dal Testo Unico, la sentenza 300/2005 della Corte costituzionale ha rappresentato un secondo passaggio cruciale per il consolidamento degli interventi regionali in questo settore, ribadendo il compito delle Regioni di governare “*gli effetti sociali del fenomeno migratorio*”. Il vertiginoso e costante aumento degli atti delle Giunte e dei Consigli al quale abbiamo assistito a partire dal 2006 è l'effetto tangibile di questo passaggio, che ha sancito il ruolo decisivo degli enti regionali nella tutela dei diritti dei migranti e nella predisposizione di quelle azioni positive specificatamente dirette alla loro integrazione sociale.

Nel corso del 2011 sembra essersi consumato un terzo passaggio che condiziona senz'altro le politiche e le discipline regionali dell'immigrazione. Come abbiamo già evidenziato la sentenza della Corte costituzionale 61/2011, i cui contenuti erano già stati in parte anticipati dalle sentenze 269 e 299/2010, ha sancito la necessaria applicabilità agli stranieri irregolari degli interventi regionali finalizzati al godimento dei diritti fondamentali. Tale decisione influirà soprattutto sulle politiche generali regionali concernenti i diritti sociali, dai quali difficilmente potranno essere esclusi gli stranieri irregolari e condiziona di conseguenza la produzione di atti amministrativi delle Giunte e dei Consigli determinando, anche su questo piano, un superamento del Testo Unico sull'immigrazione.

Nel 2011 la produzione di atti amministrativi in tema di migrazioni da parte delle Giunte e dei Consigli conferma il significativo aumento al quale abbiamo assistito negli ultimi anni. Si

è passati dai 69 atti approvati dalle Giunte e dai Consigli regionali nel 2010, ai 72 atti approvati nel corso del 2011. La conferma di un numero così elevato di atti amministrativi mostra il ruolo, ormai consolidato di Regioni e Province autonome nella gestione dei fenomeni migratori e nelle politiche di rilevanza per i migranti.

Per quanto riguarda gli atti amministrativi concernenti gli emigrati italiani all'estero si conferma la crescita del numero degli atti adottati alla quale si è assistito negli ultimi anni. Oltre alla previsione di singole provvidenze o facilitazioni vengono adottati anche nel settore dell'emigrazione atti amministrativi di natura programmatica di più ampio respiro, nei quali gli interventi in favore dei corregionali all'estero sono in molti casi pianificati in programmi annuali e triennali e approvati con deliberazioni del Consiglio o della Giunta. Negli ultimi anni si conferma la grande attenzione delle istituzioni regionali per gli emigrati italiani all'estero ed emerge, più in generale, un forte consolidamento delle politiche regionali su questo tema unito ad una moltiplicazione e ad una maggiore diversificazione degli interventi.

Gli atti amministrativi di maggiore rilevanza approvati in materia di immigrazione dalle Giunte e dai Consigli delle Regioni e delle Province autonome ha una natura programmatica. In questo senso ha giocato un ruolo fondamentale la recente legislazione regionale in materia di immigrazione che impone una programmazione annuale e pluriennale degli interventi.<sup>342</sup>

---

<sup>342</sup> La stessa disciplina statale richiede che la programmazione regionale indichi i criteri per l'attuazione delle politiche di integrazione degli stranieri ed i compiti attribuiti ai comuni quali soggetti preposti all'erogazione dei servizi sociali e preveda, inoltre, accordi di programma con gli enti locali che indichino gli obiettivi da perseguire, gli interventi da realizzare, le modalità e i tempi di realizzazione, i costi e le risorse impegnate, i risultati perseguiti, i poteri sostitutivi in caso di ritardi e inadempienze. Si pensi al ruolo fondamentale che ha avuto in questo senso sin dall'inizio del secolo l'istituzione, con l'articolo 45 del Testo unico dell'immigrazione, del «Fondo nazionale per le politiche migratorie» che ha imposto come condizione per l'erogazione dei finanziamenti la predisposizione da parte delle Regioni di programmi annuali o pluriennali con la previsione degli interventi.

## 10. LE LEGGI FINANZIARIE REGIONALI E GLI INTERVENTI ATTUATIVI DEL FEDERALISMO FISCALE\*

### 10.1. Una panoramica dei principali risultati

Il capitolo analizza le leggi finanziarie regionali (LF) per il 2012. Inoltre, sono presi in esame provvedimenti legislativi diversi, adottati nel 2011, riguardanti alcuni temi specifici come: il contenimento delle spese, la finanza locale e la politica tributaria.

Come già evidenziato nel rapporto dello scorso anno, il processo di risanamento della finanza pubblica avviato a livello centrale coinvolge in modo rilevante le Regioni. Anche nel 2011 il concorso delle amministrazioni regionali al risanamento della finanza pubblica è avvenuto prevalentemente attraverso tagli in sede di definizione degli obiettivi del patto di stabilità interno. Si conferma quindi la consuetudine ad intervenire con un processo sostanzialmente *top-down* con un coinvolgimento insufficiente delle amministrazioni regionali seppur in un contesto di federalismo fiscale.

Seguendo l'impostazione degli scorsi anni, anche in questa sede, aumenta la rilevanza data alla finanza locale. In particolare l'accento è stato posto sulla fiscalizzazione dei trasferimenti agli Enti locali e sulla regionalizzazione del patto di stabilità interno. Tali meccanismi sono infatti alla base di un maggiore compimento del federalismo fiscale.

Infine, rispetto al questionario distribuito alle Regioni lo scorso anno, è stata aggiunta una domanda circa i provvedimenti che esse hanno intrapreso in materia di recupero dell'evasione fiscale. Sebbene tali meccanismi siano ancora in una fase prematura, emergono dati interessanti in prospettiva di un'attività che vedrà Regioni (e Comuni) coinvolti in misura sempre maggiore.

---

\*Di Andrea Filippetti, ricercatore in Scienze economiche, ISSIRFA-CNR.

## 10.2. Innovazioni nella disciplina delle leggi finanziarie

Nel corso del 2011 articoli *ad hoc* sono stati inseriti nelle leggi finanziarie regionali o in leggi regionali ad esse correlate al fine di adeguare gradualmente l'ordinamento regionale al nuovo impianto normativo sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle autonomie locali introdotto dal d.lgs. 118/2011, secondo cui nelle more di riordino della normativa regionale in materia di programmazione, bilancio e contabilità e dell'adeguamento ai nuovi principi di cui al Titolo I "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009 n. 42", prevede che "a decorrere dall'1 gennaio 2012 le disposizioni di cui al Decreto del presidente del Consiglio dei Ministri previsto dall'articolo 36 del d.lgs. 118/2011, si applicano in via esclusiva in sostituzione di quelle previste dal sistema contabile previgente, con particolare riguardo al principio contabile applicato della competenza finanziaria ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del medesimo decreto".

E' questo il caso del Lazio con l' art. 9 "Sperimentazione della nuova disciplina contabile ai sensi dell'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118" e art. 10, c. 10, LF 19/2011, il quale dispone l'abrogazione del comma 4 dell'art. 11 della LR 25/2001 (Norme in materia di programmazione, bilancio e contabilità della Regione), in base al quale la legge finanziaria non poteva "istituire nuove imposte e tasse, né disporre nuove o maggiori spese e nuove destinazioni da iscrivere nel fondo speciale di parte corrente se non nei limiti delle nuove o maggiori entrate oppure delle riduzioni definitive di autorizzazioni di spesa corrente". Attenzione analoga è posta da: Basilicata (LR 26/2011, art. 43), Calabria (LR 47/2011, art. 5), Lombardia (LR 11/2011).

In Piemonte nuove disposizioni legislative modificano la normativa vigente in materia di organizzazione degli uffici regionali, la dirigenza e il personale (LR 7/2011, artt. 13-14), il contenimento delle spese per missioni (LR 10/2011, art. 33) e conferma delle



aliquote dell'addizionale regionale IRPEF per l'anno d'imposta 2012 (LR 26/2011, art. 1), adeguandola alla normativa nazionale.

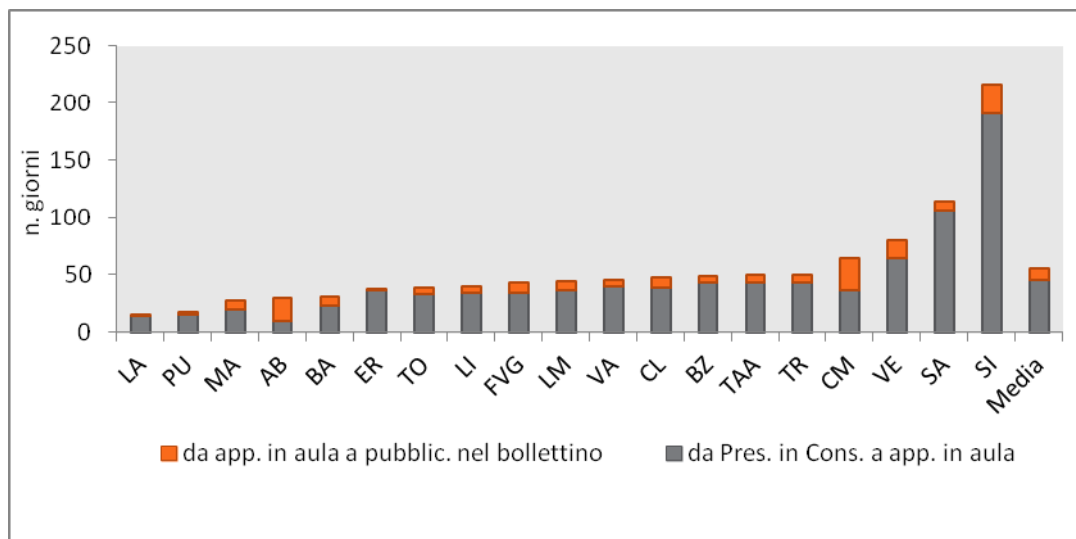
### **10.3. Il processo di bilancio relativo alla manovra finanziaria 2012**

Riguardo al processo di bilancio della manovra per il 2012, tre sono gli aspetti che le Regioni sono state chiamate ad approfondire nel questionario: durata dell'*iter* legislativo, eventuale introduzione di importanti modifiche nel corso dell'esame da parte del Consiglio, rapporto tra normativa nazionale e contenuti delle leggi finanziarie.

Per quanto riguarda la durata dell'*iter* di manovra, come già nel rapporto dello scorso anno, gli estremi temporali presi in considerazione sono: la data di presentazione al Consiglio della pdl finanziaria da parte della Giunta, la data di approvazione in aula e la data di pubblicazione sul Bollettino ufficiale. L'analisi che segue rende conto dei dati forniti da tutte le Regioni e le Province autonome.

La media di giorni intercorsi tra la presentazione al Consiglio della pdl finanziaria e la sua approvazione in aula è pari a 46 giorni, come nel 2011 (cfr. grafico 1). Questo dato potrebbe diminuire nettamente se non si considerassero Sicilia e Sardegna dove i tempi per l'approvazione in aula superano di oltre il doppio la media regionale (191 giorni in Sicilia, 107 giorni in Sardegna). Diminuisce, invece, la media dei giorni impiegati tra l'approvazione e la pubblicazione della legge nel Bollettino ufficiale: 9,5 rispetto a 13 dello scorso anno.

**Grafico 1**  
**Leggi finanziarie regionali 2011 – Durata dell'iter legislativo**  
**dalla presentazione al Consiglio alla pubblicazione**



Circa le modifiche apportate al disegno di legge finanziaria nel corso dell'esame in aula, cinque Regioni (Basilicata, Campania, Sardegna, Sicilia e Toscana) hanno indicato nel questionario l'introduzione di maxi emendamenti che hanno stravolto o parzialmente alterato il testo originale. Nel caso della Sardegna, ad esempio, sono stati presentati 391 emendamenti e inseriti 37 nuovi commi alla legge finanziaria rispetto al testo approvato in Commissione, i quali hanno variato in maniera sensibile la portata degli stanziamenti per un totale di 145 milioni di euro.

Sulla definizione dei contenuti delle finanziarie regionali ha influito, come anticipato nell'introduzione, la normativa statale volta al contenimento della spesa pubblica ed al conseguimento dei limiti imposti dal patto di stabilità. Questo si ravvisa soprattutto nella forte presenza di norme sul contenimento della spesa, la salvaguardia degli equilibri di bilancio, nonché sulla razionalizzazione della spesa amministrativa e, in taluni casi, sulla presenza di provvedimenti volti a limitare l'indebitamento.

#### **10.4. Tempi di approvazione, struttura e leggibilità delle leggi finanziarie 2012**

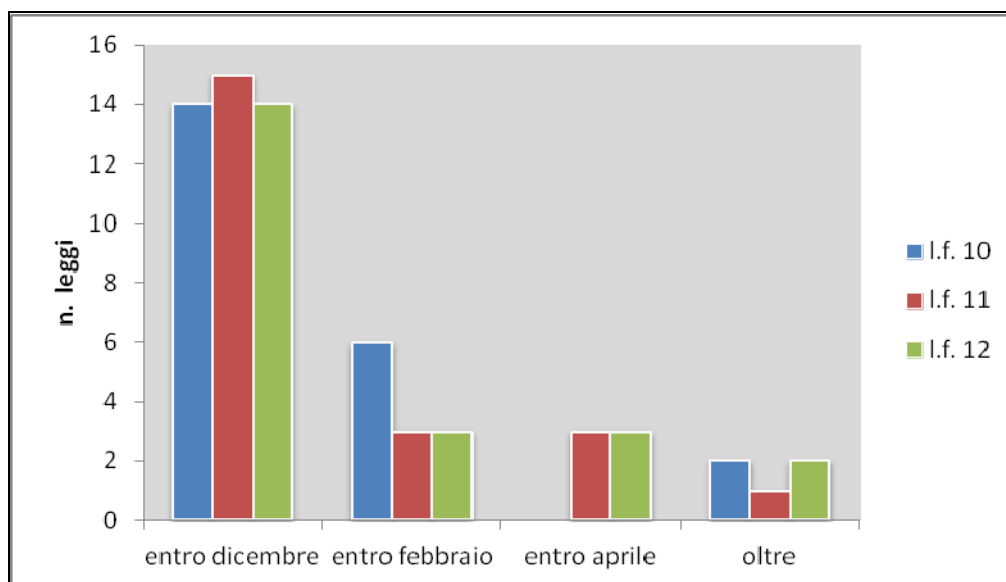
Rispetto all'anno precedente, diminuiscono da 15 a 13 le Regioni che nel 2012 che hanno approvato le leggi finanziarie prima dell'esercizio di riferimento (cfr. tab. 1 e grafico 2). Invece, passa da 4 a 6 (Basilicata, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Umbria, Veneto) il numero delle Regioni che hanno provveduto a tale adempimento oltre il mese di febbraio. In generale, dunque, si osserva un lieve peggioramento nella tempestività dell'approvazione di questo fondamentale strumento di programmazione economica.

In riferimento alla struttura, e se si considerano le leggi nel loro insieme, (cfr. grafico 3), il numero dei commi passa da 2.905 per il 2010 a 3.677 per il 2011. Invece, se si analizzano i dati delle singole regioni (cfr. grafico 3), spicca il Friuli-Venezia Giulia con 1093 commi rispetto a 700 dello scorso anno, confermandosi la Regione con il maggior numero di commi in assoluto.

**Tabella 1**  
**Leggi finanziarie regionali del 2011**

<b>Regioni e Province Autonome</b>	<b>Estremi della legge</b>	<b>Articoli</b>	<b>Commi</b>	<b>Allegati</b>
<b>Abruzzo</b>	10/01/2012 n. 01	70	206	3
<b>Basilicata</b>	30/12/2011 n. 26	54	131	7
<b>Calabria</b>	23/12/2011 n. 47	58	155	-
<b>Campania</b>	27/01/2012 n. 01	53	180	-
<b>Emilia-Romagna</b>	22/12/2011 n. 21	52	-	-
<b>Friuli Venezia G.</b>	29/12/2011 n. 18	20	1093	19
<b>Lazio</b>	23/12/2011 n. 19	11	42	1
<b>Liguria</b>	27/12/2011 n. 37	36	112	-
<b>Lombardia</b>	28/12/2011 n. 22	11	13	-
<b>Marche</b>	28/12/2011 n. 28	34	57	7
<b>Molise</b>	26/01/2012 n. 02	81	143	2
<b>P.A. Bolzano</b>	21/12/2011 n. 15	15	104	2
<b>P.A. Trento</b>	27/12/2011 n. 18	79	368	-
<b>Piemonte</b>	04/05/2012 n. 5	54	-	4
<b>Puglia</b>	30/12/2011 n. 38	49	133	4
<b>Sardegna</b>	15/03/2012 n. 06	7	155	1
<b>Sicilia</b>	09/05/2012 n. 27	14	-	-
<b>Toscana</b>	27/12/2011 n. 66	155	373	1
<b>Trentino-A.A.</b>	14/12/2011 n. 08	16	35	-
<b>Umbria</b>	04/04/2012 n. 06	11	16	4
<b>Valle d'Aosta</b>	13/12/2011 n. 30	60	176	2
<b>Veneto</b>	06/04/2012 n. 13	49	170	3

**Grafico 2**  
**Finanziarie regionali del 2011**  
**Distribuzione in base alla data delle leggi**

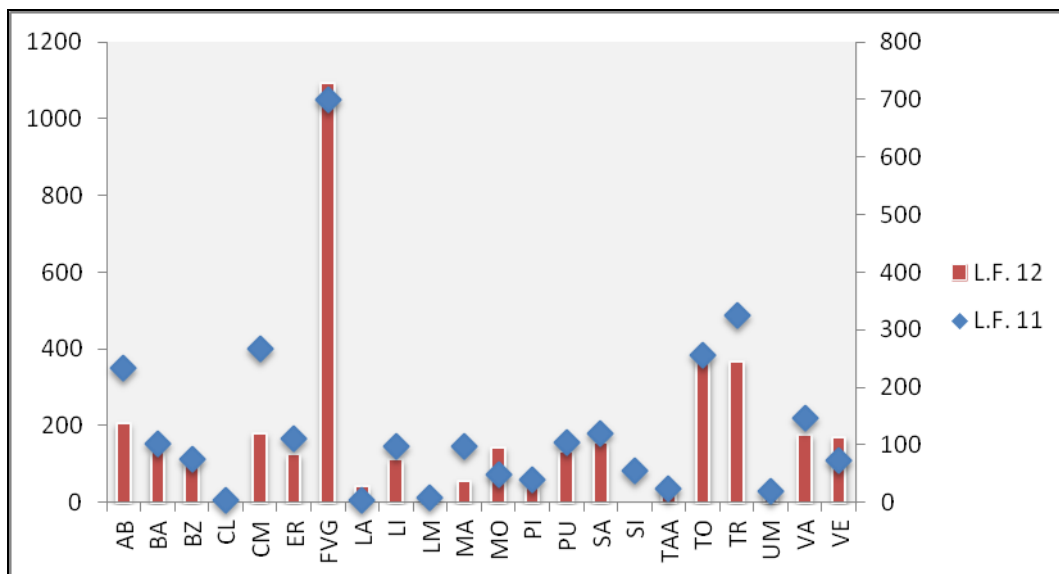


Sono da segnalare, inoltre, le finanziarie con un numero di commi inferiore a 20: Lombardia (13) e Umbria (16). Va tuttavia osservato che in queste regioni la manovra di bilancio comprende dei provvedimenti collegati.

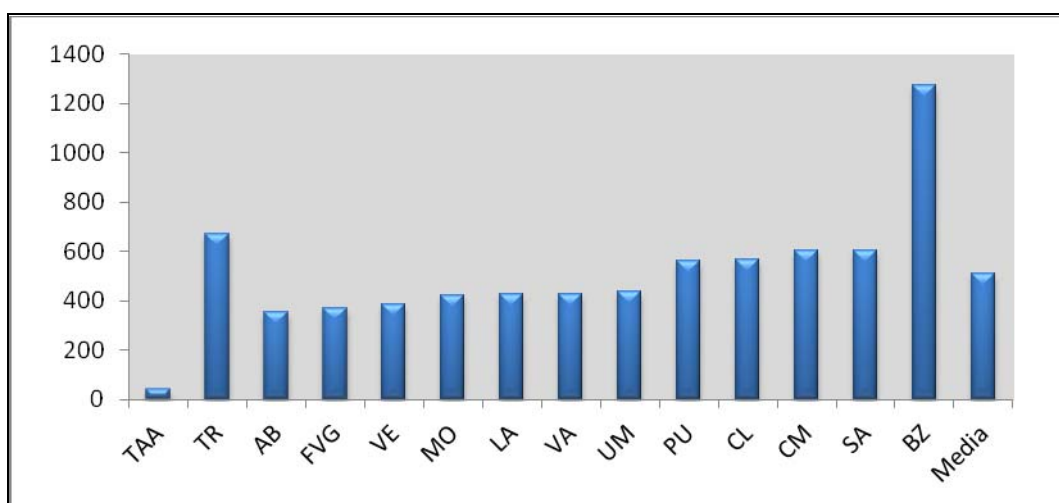
Sempre in merito alla struttura delle leggi finanziarie, come nel precedente annuario, sono stati considerati altri due aspetti che incidono sulla leggibilità di tali provvedimenti. In primo luogo, il numero di caratteri per comma (al netto degli spazi). In secondo luogo, la presenza o meno delle caratteristiche seguenti: una rubricazione degli articoli significativa del loro contenuto; la suddivisione in Titoli o Capi; la presenza di un indice.

Il numero medio di caratteri per comma passa da 454 nel 2011 a 510, con riferimento al complesso delle finanziarie per il 2012. Considerando le singole Regioni e Province autonome, con 1273 per la provincia autonoma di Bolzano e 41 per Trentino-Alto Adige registrano rispettivamente il massimo e il minimo di numero di caratteri per comma (*cf.* grafico 4).

**Grafico 3**  
**Leggi finanziarie regionali 2011 per numero di commi**



**Grafico 4**  
**Leggi finanziarie regionali 2011 – Numero di caratteri per comma**



Riguardo gli aspetti indicativi del grado di leggibilità summenzionati, si segnala che gli articoli sono rubricati in tutte le

leggi finanziarie ad eccezione della Basilicata, la suddivisione in Titoli o Capi è invece presente in 14 leggi e in 9 si riscontra un indice del provvedimento (*cfr.* tab. 2).

**Tabella 2**  
**Leggi finanziarie regionali 2011 per presenza di elementi di leggibilità**

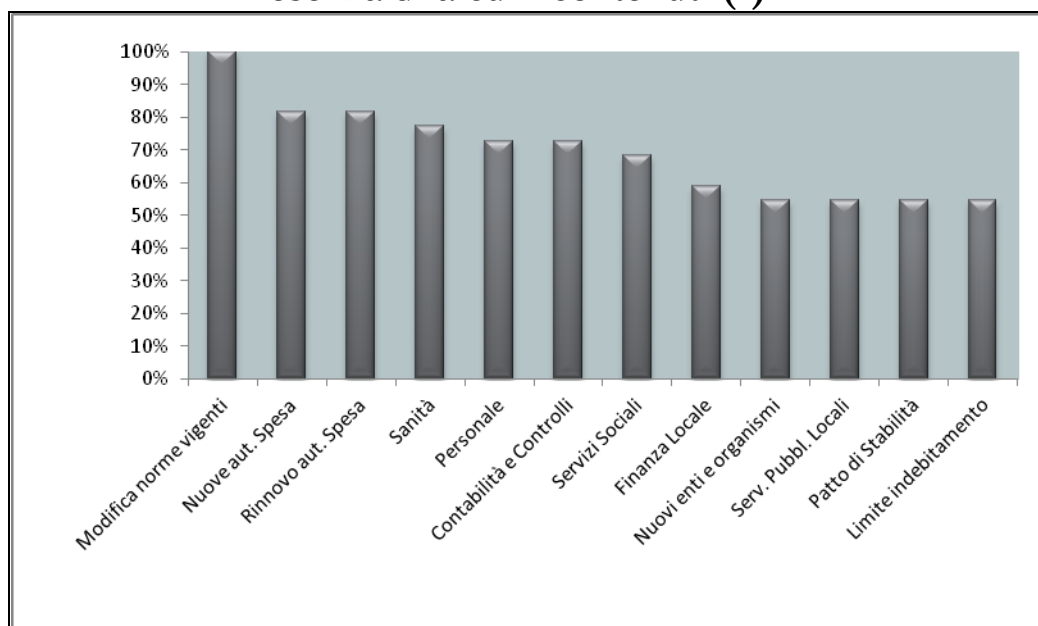
	Titoli o Capi	Rubricazione	Indice
<b>BOLZANO</b>	x	x	x
<b>PIEMONTE</b>	x	x	x
<b>SICILIA</b>	x	x	x
<b>TOSCANA</b>	x	x	x
<b>VALLE D'AOSTA</b>	x	x	x
<b>VENETO</b>	x	x	x
<b>ABRUZZO</b>	x	x	
<b>CALABRIA</b>	x	x	
<b>CAMPANIA</b>	x	x	
<b>EMILIA ROMAGNA</b>		x	x
<b>LIGURIA</b>	x	x	
<b>MARCHE</b>		x	x
<b>PUGLIA</b>	x	x	
<b>SARDEGNA</b>	x	x	
<b>UMBRIA</b>	x	x	
<b>BASILICATA</b>			x
<b>FRIULI VG</b>		x	
<b>LAZIO</b>		x	
<b>LOMBARDIA</b>		x	
<b>MOLISE</b>	x		
<b>TRENTINO AA</b>		x	
<b>TRENTO</b>	x	x	x

### 10.5. Contenuti delle leggi finanziarie

Al fine di ottenere una sintesi essenziale dei contenuti delle leggi finanziarie, è stata stilata una lista di temi principali e domandato alle Regioni di indicare la presenza o meno di disposizioni ad essi

inerenti. Se in tutte le Regioni viene modificata la normativa vigente, nell'82% dei casi è previsto il rinnovo di autorizzazioni di spesa come da normativa precedentemente in vigore e, al tempo stesso, si introducono nuove autorizzazioni di spesa, si interviene molto spesso in materia di contabilità e controlli (73%), in materia sanitaria (77%), personale (73%), e nei servizi sociali (68%). Poco più della metà delle leggi finanziarie, invece, contiene disposizioni su: istituzione di nuovi organismi o commissioni (55%), servizi pubblici locali (55%), patto di stabilità (55%), limite all'indebitamento (55%) e finanza locale (59%) (*cfr.* grafico 5). A seguire, una sintesi delle risposte pervenute per ogni singola Regione e Provincia autonoma.

**Grafico 5**  
**Leggi finanziarie regionali 2011 ed eventuali collegati –**  
**Presenza di alcuni contenuti (1)**



(1) % delle Regioni e delle Province autonome nei provvedimenti delle quali si riscontrano i contenuti selezionati

*Abruzzo.* A livello organizzativo, la legge istituisce la NEWCO S.p.a. (art.18) e stabilisce nuove misure di pubblicità dell'Autorità competente in materia di valutazione ambientale (art.63). Altre disposizioni riguardano: micro settoriale (artt. da 54 a 66); demanio



idrico (artt. 15 e 16); trasporti e viabilità (artt. da 17 a 19); enti regionali (artt. da 20 a 26); demanio idrico e attività di escavazione (artt. da 27 a 29); cultura (artt. da 30 a 34); eventi sismici (artt. da 35 a 37); personale (artt. da 38 a 43); sanità e sociale (da 44 a 53).

*Basilicata.* In ambito sanitario, sono previste misure di razionalizzazione e appropriatezza delle prestazioni riabilitative, di contenimento della spesa per il personale S.S.R e altri servizi fino all'80% ed è istituito il Comitato Etico Unico Regionale. In tema ambientale vengono introdotte nuove norme di salvaguardia in materia di gestione del ciclo dei rifiuti, oltre a condizionare ogni tipo di intervento all'esistenza di strumenti di pianificazione. Importanti sono, inoltre, le disposizioni per il sostegno all'economia e alle famiglie e di cooperazione internazionale e il contributo concesso alle Province nell'attuazione dei piani provinciali di supporto e attivazione di progetti educativi indirizzati a studenti diversamente abili o in situazioni di svantaggio. Infine, è costituito l'Osservatorio Regionale dell'edilizia e dei lavori Pubblici.

*Calabria.* Il collegato (LR 47/2011) contiene diverse norme di tipo ordinamentale (Titolo IV e V), oltre ad intervenire nei seguenti settori: ambiente (artt. 24 e 54); artigianato (art.20); contabilità regionale, prevedendo attività di monitoraggio della spesa a seguito di finanziamenti dell'UE (art. 1), adempimenti per l'attuazione di progetti finanziati con risorse liberate (art.3) e l'adeguamento del sistema contabile regionale e degli schemi di bilancio al d.lgs. 118/2011 (artt. da 5 a 9); lavoro con il nuovo piano di stabilizzazione LSU/LPU (art. 55); opere pubbliche (artt. 38, 39, 42); personale e amministrazione (art. 26); risorse idriche (art. 56); servizi alla persona e alla comunità con l'istituzione del fondo regionale per le prestazioni socio-sanitarie (art. 49) e la Fondazione dei Calabresi nel mondo (art. 53); trasporti (art. 43). Numerose sono poi le disposizioni in ambito tributario (artt. 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18), mentre in materia di sviluppo economico e attività produttive viene costituito il Fondo unico per le attività produttive

ed economiche (art. 45) e previsti degli incentivi per lo sviluppo dell'area portuale di Gioia Tauro (art. 47).

*Campania.* La legge contiene norme in materia di: contabilità; bilancio; tributi; demanio e patrimonio; ordinamento regionale; trasparenza e sicurezza; ambiente; difesa e sviluppo del territorio; sviluppo economico; infrastrutture e trasporti; sanità; politiche sociali e università, nonché modifiche legislative e abrogazioni.

*Emilia-Romagna.* La legge predispone interventi per lo sviluppo economico nei seguenti settori: agricoltura, industria, cooperazione, artigianato, turismo e commercio. Altre disposizioni riguardano: l'urbanistica e le politiche per la casa; la tutela e la conservazione ambientale, del patrimonio naturale e la difesa del suolo e della costa; i trasporti; la mobilità e la viabilità; i servizi socio-sanitari; la scuola, la cultura, le politiche giovanili, lo sport e il sistema informativo regionale. Infine, sono previste azioni di sostegno al reddito e di politica attiva in favore dei lavoratori colpiti dalla crisi.

*Friuli-Venezia Giulia.* Numerose sono le misure a carattere ordinamentale, organizzatorio e micro - settoriale inserite nella legge finanziaria, che, tuttavia, non rivestono un peso rilevante all'interno del provvedimento. Gli ambiti in cui, invece, la legge interviene in maniera incisiva sono: finanza e tributi (art. 1); agricoltura, foreste, caccia e pesca (art. 2); attività produttive (art. 3); di commercio (art. 4); ambiente, energia, montagna e protezione civile (art. 5); infrastrutture, territorio, edilizia e lavori pubblici (art. 6); salute e politiche sociali (art. 7); famiglia, associazionismo e cooperazione (art. 8); istruzione, università e ricerca (art. 9); lavoro, formazione e pari opportunità (art. 10); attività culturali e sportive (art. 11); relazioni internazionali e comunitarie (art. 12); autonomie locali (art. 13); politiche della sicurezza (art. 14); funzione pubblica (art. 15); norme intersettoriali e norme contabili (art. 16); abrogazione dell'istituto dell'assegno vitalizio e altre norme in materia di trattamento indennitario dei consiglieri e degli assessori regionali (art. 17); coordinamento della finanza pubblica locale e altre norme

contabili (art. 18); copertura finanziaria ed entrata in vigore della legge (artt. 19 e 20).

*Lazio.* Tra le disposizioni più importanti contenute nella legge finanziaria si rilevano: le norme in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli Enti locali e dei loro organismi (art. 9); quelle sul trattamento economico dei consiglieri regionali, tra cui spicca l'abrogazione dell'istituto del vitalizio (art. 10, c. 1-9); la soppressione dell'Agenzia regionale Lazio lavoro istituita con LR 1/2008 e il subentro della Direzione regionale competente in materia di formazione e lavoro (art. 10, c. 11-13). Diverse sono le misure previste in ambito tributario, oltre a venire predisposti nuovi strumenti per il finanziamento dell'edilizia scolastica (art. 8).

*Liguria.* La legge contiene disposizioni di carattere ordinamentale, organizzatorio e micro - settoriale di poco rilievo. Da segnalare, invece, sono le misure fiscali, come la variazione dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito per l'anno 2011, di contenimento di spesa e del settore regionale allargato, quelle a favore delle zone colpite dagli eventi alluvionali dell'autunno 2011 e quelle riguardanti operazioni immobiliari.

*Lombardia.* Tra le disposizioni di maggior rilievo contenute nella legge si osservano: l'istituzione di un fondo per spese di investimento da attivarsi a sostegno di esigenze impreviste, anche connesse alla crisi economico - finanziaria; l'incremento dei canoni demaniali di concessione per l'uso delle acque pubbliche in attuazione del compito attribuito alle Regioni dalle normative comunitarie e nazionali di settore (art. 1); l'attribuzione a Lombardia Informatica S.p.A., che già opera come Centrale regionale acquisti, anche le funzioni di Stazione Unica Appaltante (SUA) previste dall'art. 13 della legge 136/2010 e dal successivo D.P.C.M. 30 giugno 2011 (art. 2); l'adeguamento al limite di indebitamento contenuto nell'art. 44 della legge regionale di contabilità alla nuova normativa nazionale (art. 8 della legge di stabilità 2012, L.

183/2011); le norme per la prevenzione e la riduzione delle emissioni in atmosfera degli autoveicoli (art. 5); infine gli artt. 8, 9 e 10 intervengono in osservanza della legge di stabilità finanziaria, nello stabilire i limiti ai quali devono corrispondere le Unioni dei Comuni.

*Marche.* I provvedimenti più significativi introdotti dalla legge finanziaria riguardano: il finanziamento regionale aggiuntivo in agricoltura per garantire il pieno utilizzo delle risorse comunitarie; i trasporti con l'integrazione della convenzione per l'incremento dell'afflusso turistico mediante attivazione di nuovi collegamenti aerei; il fondo regionale anticrisi a sostegno delle piccole e medie imprese, dei contratti di solidarietà, dei precari, delle famiglie e a copertura dei *ticket* sanitari; il fondo regionale per gli interventi prioritari a favore dell'occupazione nel settore culturale, del *marketing* territoriale, nel sociale, nel trasporto pubblico locale e nella difesa del suolo.

*Molise.* La legge contiene numerose misure a carattere ordinamentale, organizzatorio e micro – settoriale (artt. 3, 4, 7, 8, 32, 47, 48, 49, 56, 58, 70), tutte rilevanti all'interno del provvedimento. La spesa regionale viene razionalizzata attraverso il metodo della *spending review* e viene costituito il Sistema Regione Molise per la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica e della programmazione regionale. Altri settori investiti da attività di razionalizzazione delle spese sono: le risorse umane regionali; le politiche agricole, forestali e ittiche; la cultura, il turismo e lo sport. Circa le attività produttive, si introducono misure finalizzate alla ripresa e al rafforzamento competitivo del sistema economico e produttivo regionale, attraverso una ricognizione degli interventi attivabili e ad una messa a sistema degli interventi programmati. Ancora, tra gli ambiti d'intervento: politiche sociali; istruzione; formazione; occupazione; politiche per il territorio, per l'ambiente e residenziali; lavori pubblici; politiche per la salute pubblica; definizione dei processi di liquidazione delle soppresse Comunità montane.

*Piemonte.* Misure a carattere ordinamentale, organizzatorio e micro – settoriale sono contenute negli artt. 2-14 (13 escluso) e 41 – 44 del provvedimento. In ambito finanziario e patrimoniale si dispongono: il contenimento, il controllo della spesa regionale e le modifiche alla LR 7/ 2001 (art. 2); interventi per la razionalizzazione della spesa regionale (art. 3); il contenimento della spesa del Consiglio regionale (art. 4); interventi per la cultura (art. 5); l'attuazione della carta di credito per la cultura (art. 6); la ricognizione e la valorizzazione del patrimonio immobiliare (art. 7); il finanziamento del programma FAS 2007-2013 (art. 8); la riduzione delle spese per locazioni passive (art. 9); misure per il rilascio delle concessioni per l'utilizzo di beni del demanio forestale e determinazione dei relativi canoni (art. 10); attività di riscossione delle entrate tributarie e patrimoniali (art. 11); il riversamento diretto dei proventi a titolo di IRAP e di addizionale regionale all'IRPEF derivanti da controllo fiscale (art. 12); l'Albo fornitori della Regione Piemonte (art. 13); i canoni per l'uso delle acque pubbliche (art. 14).

*Puglia.* I principali settori d'intervento della legge finanziaria sono: le società partecipate della Regione, per cui si predispongono piani di ristrutturazione; le aziende sanitarie dove si prevedono interventi per la certificazione di bilancio; i fondi di derivazione comunitaria, per cui si richiede la verifica e il monitoraggio degli aspetti finanziari e contabili; l'agricoltura in cui si dispone una semplificazione degli adempimenti amministrativi; il servizio civile regionale con cui si vuole formare i giovani alla pratica di una cittadinanza solidale e non violenta. Inoltre, sono inserite nel provvedimento importanti misure a carattere micro – settoriale.

*Sardegna.* Nella legge finanziaria sono presenti norme a carattere ordinamentale e organizzatorio, ma rimangono numerose le disposizioni micro - settoriali. Tra gli obiettivi perseguiti: la revisione e il riordino della spesa in funzione della riduzione dei residui di stanziamento (peraltro effettuata in modo selettivo con l'intento salvaguardare risorse per le imprese e il territorio); una peculiare forma di monitoraggio degli stanziamenti a carattere

pluriennale per meglio raccordarli con l'effettività della spesa; l'introduzione di automatismi nell'erogazione dei trasferimenti agli Enti locali ed alle ASL. Altri accorgimenti riguardano, inoltre, un miglior utilizzo di fondi destinati al cofinanziamento di programmi europei e maggiore elasticità nell'utilizzo di fondi per lo sviluppo territoriale e gli incentivi alle imprese; interventi per le imprese sui consorzi fidi e l'accesso al credito e alcuni alleggerimenti procedurali; interventi anticrisi come cantieri comunali e cantieri per il rimboschimento destinati all'impiego di disoccupati e categorie deboli nel mercato del lavoro soprattutto con attenzione alle zone interne; interventi per il microcredito e per *start up* di imprese ad opera di giovani e categorie a rischio anche questi affidati agli Enti locali. Altre misure riguardano il rifinanziamento di programmi per l'alta formazione: in particolare il cd. *master & back*, volto a favorire specializzazioni all'estero e successive assunzioni in Sardegna.

*Sicilia.* La legge finanziaria interviene in più settori: finanziario e contabile (artt. 1 e 2); salvaguardia degli equilibri di bilancio (art. 6); finanziamento della spesa sanitaria (art. 3) e in materia di assegnazioni agli Enti locali (art. 4). Ulteriori disposizioni mirano al contenimento della spesa attraverso la soppressione di alcuni enti o organismi pubblici come l'agenzia regionale per l'impiego e la formazione professionale, la commissione edilizia comunale e i comitati tecnico-scientifici degli enti parco (art. 11), o la riduzione della dotazione organica degli uffici di diretta collaborazione del Presidente della Regione e degli Assessori regionali, dei rimborsi legati a incarichi pubblici. La legge delinea anche misure volte a sostenere alcuni settori specifici come l'agricoltura mediante il rafforzamento dei controlli anti-contraffazione (art. 8); le cooperative operanti nel settore socio-assistenziale (art. 9), l'area industriale di Termini Imerese (art. 10). Sul fronte degli aiuti alle attività produttive, invece, si segnalano la proroga dell'esenzione IRAP per le imprese (art. 11) e l'istituzione di un fondo unico a gestione separata presso l'IRFIS-Finsicilia.

*Toscana.* Nella legge finanziaria sono presenti numerose disposizioni che hanno carattere organizzatorio ed ordinamentale. Tra queste, in particolare, le disposizioni del Capo I del Titolo II “Riorganizzazione della spesa regionale”, il Capo II “Disposizioni relative agli enti dipendenti e alle società *in house* della Regione”, le Sezioni I, II, III e IV del Capo III dello stesso titolo contenenti modifiche alle leggi regionali istitutive di IRPET, ARPAT, APET, LAMMA, l'intero Capo IV dello stesso titolo “Disposizioni di riordino e razionalizzazione organizzativa” a cominciare dal riordino di ARTEA. Tali disposizioni hanno un peso rilevante all'interno dell'ordinamento. La norma contiene poi provvedimenti in materia di: entrate; riorganizzazione della spesa regionale; bilanci preventivi; riordino e razionalizzazione organizzativi; sanità; commercio; sviluppo sostenibile ed economia verde; infrastrutture; equità e tutela sociale.

*Trentino-Alto Adige.* La norma contiene disposizioni in materia di: indennità e previdenza ai consiglieri della Regione autonoma del Trentino-Alto Adige (art. 2); famiglia e previdenza sociale (art. 3); aziende pubbliche di assistenza e beneficenza; aziende pubbliche di servizi alla persona; unione di Comuni e mobilità inerenti; personale; Società Pens Plan centrum s.p.a. (fondi pensione).

*Umbria.* Nella collegata LR 7/2012 sono presenti disposizioni relative a: eventi sismici 1982-1984 (artt. 1 e 2); la riscossione diretta delle entrate regionali da attuarsi mediante una convenzione con l'Agenzia delle Entrate (art. 3); nuove risorse per agevolare l'accesso al credito e di consentire l'incremento delle garanzie prestate alle microimprese, alle piccole e alle medie imprese (art. 4); attività di cava (art. 5); finanziamento di attività in materia di energia, sicurezza stradale e impianti radiotelevisivi di proprietà pubblica (artt. 6, 7, 8). Ulteriori misure sono previste in ambito sanitario e socio-sanitario, amministrativo e relativamente alle aree terremotate e nelle pari opportunità con la riduzione delle indennità degli organi del Centro ad esse vocato.

*Valle d'Aosta.* Gli ambiti d'intervento della legge finanziaria sono: personale; finanza locale; istruzione; cultura e sport; politiche sociali; sanità; sviluppo economico; territorio e ambiente. Non sono presenti particolari norme a carattere ordinamentale, organizzatorio e micro – settoriale.

*Veneto.* Nella legge finanziaria sono presenti alcune norme a carattere organizzatorio, in particolare, si segnalano quelle in materia di razionalizzazione della spesa e del costo degli apparati amministrativi; di riordino dell'azienda regionale "Veneto Agricoltura" e degli incarichi dirigenziali presso AVEPA. I principali settori oggetto di intervento sono i seguenti: la difesa del suolo (art. 12) e l'indennizzo dei danni derivanti da calamità naturali (artt. 13 e 14); la sanità, mediante interventi in materia di esenzione dal *ticket* sui farmaci (art. 16), campagne informative sulla sindrome di Alzheimer (art. 17) e iniziative sulla sicurezza alimentare (art. 18); il settore sociale, mediante interventi a favore dei non autosufficienti (art. 19) e dell'edilizia residenziale pubblica (artt. 20, 21 e 22); lo sviluppo economico, mediante iniziative a favore dell'imprenditoria femminile (art. 23), dell'imprenditoria giovanile (art. 24), dell'artigianato (art. 25), della ricerca scientifica (art. 26), del cinema (art. 27), del turismo (art. 28), del settore delle acque minerali (art. 30); la tutela del territorio, mediante interventi a garanzia della restituzione in pristino dei luoghi nei quali sia cessato l'uso di impianti a fune (artt. 35 e 36); la montagna, mediante interventi a favore delle imprese di montagna (art. 37) e a favore della sistemazione idrogeologica del territorio della Provincia di Belluno (art. 39); l'ambiente, mediante l'istituzione di un fondo di rotazione per interventi di bonifica dei siti inquinati all'interno del Sito di interesse nazionale di Venezia-Porto Marghera (art. 43).

*Bolzano.* La legge finanziaria stabilisce l'esenzione IRPEF regionale per redditi inferiori a 15.000 € e la riduzione dell'IRAP; introduce delle modifiche al calendario scolastico; prevede concessioni per gli impianti idroelettrici; istituisce l'Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di contratti pubblici, servizi e



forniture, l'Agencia Terme di Merano, l'Agencia per l'energia; impone l'obbligo di revisione tecnica di veicoli con massa superiore alle 3,5 t. e dispone in ambito di formazione professionale.

*Trento.* La norma contiene disposizioni in materia di: finanza locale e connessi interventi sugli enti locali, (es.: gestioni associate) agli articoli 1-8; tributi (artt. 9-11); contabilità e società provinciali (artt. 12-15); personale e organizzazione (art. 16-23); attività amministrativa (artt. 24-26); sanità, edilizia abitativa, politiche sociali, lavoro e economia (artt. 27-50): lavori pubblici, trasporti, comunicazioni, protezione civile, e servizi pubblici (art. 51, 53, 54, 56); ambiente (artt. 57-60, 66 e 67); energia, urbanistica, e acque pubbliche (artt. 61-65); istruzione, cultura e minoranze linguistiche (artt. 68-77).

## **10.6. Politiche di contenimento della spesa pubblica**

### ***10.6.1 Gli ambiti di intervento***

Come ricordato più volte nel capitolo, la politica di contenimento della spesa pubblica intrapresa dal governo centrale ha fortemente influenzato l'azione delle regioni nella gestione della spesa. Abbiamo già dato conto sopra della rilevanza di questo tipo di provvedimenti nelle leggi finanziarie. Di seguito si riportano alcuni casi di ambiti di intervento specifici nei quali sono intervenute le Regioni.

*Abruzzo.* La L.F. prevede: la cessazione della partecipazione regionale alle spese di funzionamento (art. 8); la riduzione della partecipazione in società di capitali, consorzi e nelle quote associative regionali (art. 11); il riordino delle partecipazioni societarie al trasporto pubblico locale (art. 18); Art. 43: riconoscimento procedura di mobilità interna circa il trasferimento di personale tra Consiglio regionale, Giunta, Aziende ed Agenzie in soppressione; Art. 57: contenimento spesa per locazione di immobili.

*Basilicata.* Alcuni provvedimenti di contenimento della spesa pubblica si rilevano nel settore sanitario, come la riduzione dell'80% rispetto al 2009 per incarichi di studio e di consulenza, oltre alle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità, acquisto, noleggio, manutenzione ed esercizio di autovetture (art. 35). Un'attenzione particolare è volta al trattamento di *ex* consiglieri regionali e parlamentari per i quali l'assunzione di un incarico remunerato a qualsiasi titolo in enti, strutture ed organismi partecipati o controllati dalla Regione comporta la decurtazione della remunerazione relativa all'incarico per un importo corrispondente all'assegno vitalizio percepito (art. 45). Al fine di consentire il monitoraggio degli adempimenti relativi al patto di stabilità interno, nella legge finanziaria è stabilito che gli enti strumentali e le aziende regionali, trasmettano trimestralmente alla struttura regionale competente in materia di bilancio le informazioni riguardanti sia la gestione di competenza che quella di cassa.

*Calabria.* La legge finanziaria interviene sui cosiddetti "costi della politica" con la riduzione del 10% del finanziamento ai gruppi consiliari, l'abrogazione della LR 45/2002 istitutiva della commissione consiliare "Politiche comunitarie e relazioni esterne", la riduzione delle strutture ausiliarie dei dipartimenti della Giunta regionale, la riduzione del numero degli addetti alle strutture di diretta collaborazione con gli organismi politico-istituzionali, la riduzione del 50% delle consulenze esterne per Giunta e Consiglio. Viene poi modificata la LR 3/1996 abolendo i vitalizi per i consiglieri regionali. Sono stati inoltre decisi ulteriori interventi che diventeranno operativi nel corso dell'anno 2012 al termine della procedura di modifica statutaria: la diminuzione degli assessori esterni, la riduzione del numero delle commissioni consiliari e l'abolizione della figura del sottosegretario della Giunta regionale.

*Campania.* La legge finanziaria prevede: la razionalizzazione dei contratti di fitto passivi (art. 15); la trasmissione telematica di tutti gli atti del Consiglio e della Giunta (art. 18); la soppressione dei vitalizi spettanti ai consiglieri regionali di cui agli artt. 11 e 12 della

LR 5 giugno 1996, n.13 a decorrere dalla X legislatura (art. 52, c. 9); le verifiche sulla disponibilità degli immobili confiscati alla criminalità organizzata (art. 25); la razionalizzazione della spesa per il personale di Giunta e ufficio della Presidenza del Consiglio Regionale (art. 23). Misure di monitoraggio e di controllo della spesa sono inserite nella LR 4/ 2011, art. 1, c. 30.

*Friuli-Venezia Giulia.* Le misure di contenimento riguardano le spese di funzionamento (art. 14, c. 12, 23) e quelle relative al personale della struttura regionale: si dispone la riduzione del numero degli assessori regionali (art. 13, c. 46); la modifica della disciplina dell'assegno vitalizio e del trattamento indennitario dei consiglieri e degli assessori regionali (art. 17, c. 1-16).

*Lazio.* In base all'art. 8 della LR 20/2011 si stabilisce che "Al fine di stabilizzare lo *stock* del debito della Regione, per le annualità 2012, 2013 e 2014, il limite massimo delle assunzioni di mutui e di altre forme di indebitamento, autorizzabili ai sensi dell'articolo 4, comma 2 non deve essere in misura superiore alle quote di capitale rimborsate". Con la legge finanziaria si definiscono criteri e modalità delle nuove forme di finanziamento per la realizzazione del programma di edilizia scolastica (art. 8, c. 1- 4). In tema di finanza locale, si predispone il riordino dell'assetto del complesso delle partecipazioni societarie regionali (art. 9, 1-2) e della Direzione Regionale per la formazione e il lavoro (art. 10, c. 11-13); per i consiglieri regionali a partire dalla X legislatura è stabilito un regime previdenziale contributivo basato sul sistema di calcolo vigente per i dipendenti pubblici con il limite inderogabile del requisito anagrafico minimo pari a sessanta anni (art. 10, c. 1-10).

*Liguria.* Numerose sono le riduzioni di spesa in ambito di amministrazione generale: studi ed incarichi di consulenza (art. 8); relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza (art. 9); sponsorizzazioni (art. 10); trasferte (art. 11); formazione (art. 12); servizio automobilistico regionale (art. 13); si predispone, inoltre, la razionalizzazione e il contenimento della spesa di

funzionamento (art. 14) e della spesa per gli immobili adibiti ad uso ufficio. Riguardo al personale, si introduce la possibilità di convertire i giorni di ferie maturati e non fruiti nell'ambito di un rapporto di lavoro in caso di prosecuzione del rapporto di lavoro stesso sotto altra forma (in luogo della monetizzazione) (art. 18).

*Marche.* La Regione ha proseguito l'opera, iniziata nel 2010, di riduzione dei costi degli apparati amministrativi e di razionalizzazione della spesa del personale con la LR 24 maggio 2011, n. 11 (Disposizioni per l'ottimizzazione dell'attività amministrativa e il contenimento della spesa della Regione e degli enti del Servizio sanitario regionale) con cui sono stati ridotti i componenti sia dei collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario regionale (art. 2) sia del Comitato tecnico scientifico per il sistema statistico regionale (art. 8). E' stata anche razionalizzata la spesa relativa alle attività organizzate dalla Scuola regionale di formazione della pubblica amministrazione (art. 3). In ambito di amministrazione generale la LR 9 maggio 2011, n. 10 pone alla Regione il divieto di effettuare spese per sponsorizzazioni (art. 6). Nel progetto di riordino, con il quale si tende a ridurre le spese di funzionamento degli apparati pubblici, va inquadrata anche la l.r. 17 giugno 2011, n. 12 che degli enti regionali per l'abitazione pubblica diminuisce il numero dei componenti del consiglio di amministrazione (art. 2) e la loro indennità mensile di carica, oltre a quella del revisore unico, del 10% rispetto all'importo percepito alla data di entrata in vigore della medesima legge (art. 5). Con l'assestamento del Bilancio 2011 (LR 31 ottobre 2011, n. 20) le Marche hanno dettato disposizioni di contenimento della spesa pubblica sia in riferimento al compenso degli organi di direzione dell'ASUR e delle Aziende ospedaliere (art. 36), sia introducendo la possibilità di rinuncia al vitalizio da parte dei Consiglieri regionali (art. 38). In materia di "costi della politica" interviene anche la LR 23 dicembre 2011, n. 27, che modifica la LR 13 marzo 1995, n. 23. A partire alla X legislatura ai Consiglieri regionali viene tolto dal trattamento indennitario l'assegno vitalizio, mentre l'indennità

mensile di carica è ridotta del 25% ai Consiglieri che percepiscono un reddito lordo da lavoro uguale o superiore al 32,5% dell'indennità mensile lorda percepita dai componenti della Camera dei Deputati. Di immediata applicazione sono invece le disposizioni relative alla soppressione dell'indennità di missione e al divieto di cumulo.

*Molise.* La legge finanziaria interviene esclusivamente nel contenimento delle spese per il personale regionale. I provvedimenti che interessano i consiglieri regionali sono: la riduzione del 10% delle indennità di funzione (art. 11) e la soppressione dei vitalizi (art. 12). Per il personale con qualifica di dirigente, è prevista una riduzione del 5% del Fondo per il trattamento accessorio (art. 19) e se ne riduce la retribuzione di posizione (art. 9). Infine, per tutti i componenti di commissioni, consulte ed organismi previsti da leggi regionali, si dispone l'abolizione dei compensi per la partecipazione alle sedute (artt. 13, 24, 25, 27, 31, 35, 36, 40, 41, 43, 45, 54, 63, 64, 65). Vengono introdotte nuove forme di monitoraggio e controllo della spesa secondo il principio della “*spending review*” e viene costituito il Sistema Regione Molise.

*Puglia.* Massicci sono gli interventi di contenimento delle spese per il personale regionale e per le attività di amministrazione generale. Tra gli altri provvedimenti, rispetto al 2009, si prevede: una riduzione del 10% dei compensi degli organi di amministrazione e quelli di controllo delle società, direttamente o indirettamente, possedute in misura totalitaria dalla Regione (art. 8, c. 2); una riduzione del 20% delle spese per gli incarichi di studio e le consulenze (art. 9, c. 1); un tetto massimo del 50% per le missioni, anche all'estero (art. 11, c. 1) e dell'80% per l'acquisto, il noleggio, la manutenzione, l'esercizio di autovetture e l'acquisto di buoni taxi (art. 11, c. 2) e una riduzione del 50% delle spese per le attività di formazione, ad esclusione di quelle di aggiornamento (art. 12, c. 1). La LR 2/2011 approva il Piano di rientro della Regione per il biennio 2012-2012 di cui all'Accordo sottoscritto il 29/11/2010 tra il Ministro della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e

il Presidente della Giunta regionale in cui sono previste forme di monitoraggio e di verifica dell'attuazione del Piano stesso (art. 2).

*Sardegna.* Nel settore sanità, la legge finanziaria stabilisce il divieto di finanziamento in *deficit* e l'obbligo di decadenza del Direttore generale nel caso di mancato adempimento degli obiettivi (art. 3, c. 1-2). Riguardo alle spese per i beni patrimoniali della Regione, si prevede un'accelerazione delle procedure di dismissione (art. 3, c. 4). Sulle spese di funzionamento, si dispone la previsione dell'obbligo del pareggio del bilancio per gli enti che adottano la contabilità economica e del pareggio finanziario per quelli che adottano la contabilità finanziaria in base a direttive adottate annualmente da parte della Giunta regionale (art. 3, c. 10-11). Una serie di provvedimenti sono posti in essere al fine di ridurre i costi per il personale regionale (art. 3, c. 6,7,8, 12, 13, 14). Infine, sono previste forme di monitoraggio e controllo della spesa.

*Sicilia.* Particolare rilievo assumono i provvedimenti per la salvaguardia degli interventi di bilancio nei seguenti settori: personale regionale, amministrazione generale e trasporti pubblici. Ad esempio, si sopprimono i servizi di pianificazione e controllo strategico operanti presso gli assessorati regionali, l'agenzia regionale per l'impiego e la formazione professionale, la commissione edilizia comunale e i comitati tecnico-scientifici degli enti parco; si riduce l'organico degli uffici di diretta collaborazione del Presidente della Regione e degli assessori regionali, nonché il numero di gettoni e rimborsi legati ad incarichi pubblici (art. 11). Da segnalare, poi, la riduzione degli oneri per l'esecuzione dei contratti aventi ad oggetto i collegamenti marittimi con le isole minori, purché il periodo residuo del contratto sia superiore a sei mesi (art. 7).

*Toscana.* La legge finanziaria interviene con misure di contenimento della spesa in vari ambiti. Riguardo ai costi del personale regionale, si prevedono: limitazioni delle assunzioni per il 2012 (art. 3); la riduzione di indennità e retribuzioni dei componenti degli organismi consultivi della Regione (artt. 59-73); la riduzione

del numero dei consiglieri regionali e la soppressione del vitalizio (artt. 151-155). Nella sanità si dispone la riduzione delle indennità degli incarichi direzionali e dei budget economici per la farmaceutica ospedaliera e territoriale (artt. 121-131). Circa le attività di monitoraggio e controllo, la LR 66/2011, art. 4 istituisce il Collegio dei revisori dei conti presso la Regione.

*Trentino-Alto Adige.* La Regione è intervenuta esclusivamente sui trattamenti economici del personale.

*Umbria.* La Regione, già nel corso del 2010 e poi con l'articolo 9 della LR 4/2011, ha inteso aderire volontariamente, inserendo nel proprio ordinamento, le misure di riduzione delle spese ed oneri di cui alla legge 30/7/2010, n. 122. Gli atti e provvedimenti adottati, oltre alla richiamata LR 4/2011, sono i seguenti: DGR 1761/2010 "Disciplina regionale per il conferimento degli incarichi esterni"; DGR 1905/2010 "Misure per autoparco"; DGR 1913/2010 "Decreto legge 31.05.2010 n.78 convertito con L 122/2010 – Analisi in ordine alla riduzione dei costi ed alla razionalizzazione delle spese di funzionamento"; DGR 137/2011 "Spese di rappresentanza"; DGR 138/2011 "Spese per mostre e convegni"; DGR 216/2011 "Revisione del disciplinare delle trasferte e spese di missione"; DGR 1268/2011 "Atto di indirizzo per l'applicazione delle misure della riduzione dei costi degli apparati amministrativi art.9 LR 4/2011"; DGR 1519/2011 "Applicazione delle misure di riduzione dei costi degli apparati amministrativi di cui alla DGR n. 1268/2011. Ulteriori determinazioni"; DGR 1625/2011 "Indirizzi per il contenimento della spesa di personale delle Società, Organismi, Enti, Agenzie controllate direttamente o indirettamente, partecipate dall'Amministrazione regionale"; DGR 1664/2011 "Programma di politica patrimoniale 2011/2013; DGR 314/2012 "piano triennale 2012-2014 per la razionalizzazione e riqualificazione della spesa di cui all'art. 16 comma 4 e 5 del DL 98/2011 convertito con modificazioni nella L. 111/2011".

*Valle d'Aosta.* Anche per il 2012, come per l'anno precedente, sono limitate le assunzioni a tempo indeterminato del personale dell'amministrazione regionale (art. 9), si pongono in atto misure di razionalizzazione e di contenimento della spesa per il personale degli Enti locali e si stabilisce l'obbligo di esercizio in forma associata delle funzioni comunali (art. 11). Nel settore turismo e cultura, si riducono del 50% rispetto al 2009 le spese per campagne pubblicitarie ed attività espositive, e del 40% quelle per le sponsorizzazioni (art. 10).

*Veneto.* Diversi sono i provvedimenti all'interno della legge finanziaria che mirano al contenimento delle spese per l'amministrazione generale regionale: si prevede la razionalizzazione delle funzioni e dei servizi di Veneto Agricoltura (art. 4); si sopprime una posizione dirigenziale presso l'Agenzia veneta per i pagamenti in agricoltura (art. 5); si riducono i compensi di Difensore Civico (art. 6) e titolare dell'Ufficio di Protezione e Pubblica Tutela dei Minori (art. 7).

*Bolzano.* Nella collegata LP 15/2011 si impone il limite di 400 milioni di euro di prestito per finanziamenti e fidejussioni (art. 11).

*Trento.* La legge finanziaria provinciale 2012 ha previsto alcune misure per il contenimento di spese della provincia, come le spese per il personale e le spese discrezionali. Altre misure, viste le competenze provinciali, riguardano gli enti locali, e includono prevalentemente spese del personale, e rideterminazione delle tariffe della sanità.

### ***10.6.2. Effetti finanziari***

Oltre ad indicare i provvedimenti per il contenimento della spesa, nel questionario si chiedeva di indicare gli effetti finanziari di tali politiche.



*Calabria.* Le misure di contenimento della spesa adottate nel corso dell'anno 2011 sono destinate a spiegare gli effetti non solo in questo esercizio finanziario, ma anche in quelli successivi. I tagli previsti dovrebbero comportare un risparmio di circa 3,5 milioni di euro relativamente agli interventi a decorrenza immediata. La voce più significativa è senza dubbio quella relativa all'abolizione del vitalizio dei consiglieri regionali.

*Friuli-Venezia Giulia.* Si segnalano le seguenti delibere adottate dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale: le delibere 253/2010 e 270/2011 di approvazione dei programmi di attività 2011 di Co.Re.Com. e Commissione Pari opportunità. In entrambi i casi si è operato un "taglio" rispetto alle risorse finanziarie richieste dai due organi; la delibera 322/2011 che riguarda il contenimento della spesa per studi, incarichi di consulenza, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza; le delibere 324/2011 e 325/2011 di approvazione dei programmi di attività 2012 di Co.Re.Com. e Commissione Pari opportunità. In entrambi i casi si è applicato il limite stabilito per le spese di rappresentanza.

*Marche.* Sono previsti tagli alle spese di funzionamento del 2,36%, alle spese obbligatorie del 5,78% ed effetti riduttivi sulla spesa complessiva del 4,83%.

*Molise.* Le politiche di contenimento delle spese del Consiglio hanno consentito di ottenere per l'anno 2011 un risparmio pari a 4.452.539 euro, per il trattamento indennitario complessivo dei consiglieri ed una riduzione di 216.987 euro per le spese generali (missioni, spese di rappresentanza, convegni, autovetture, consulenze).

*Sardegna.* Prosegue la politica di contenimento delle spese del Consiglio regionale la cui dotazione ordinaria a carico del bilancio della Regione per il 2012 ha subito una riduzione di 1 milione di euro rispetto all'anno precedente. Una riduzione del 2,5% ha interessato, inoltre, la previsione di spesa complessiva.

*Sicilia.* Con riferimento al bilancio per l'anno 2012, si è registrata una riduzione complessiva delle spese rispetto all'anno 2011 dell'1,2%. Tale dato è il frutto della contrazione delle spese correnti di funzionamento del 2,9% e di un aumento delle spese in conto capitale.

*Toscana.* L'anno 2011 si è caratterizzato per una drastica riduzione delle spese di funzionamento: la richiesta di risorse per il finanziamento dell'attività istituzionale del Consiglio regionale dell'anno 2011, pari ad euro 25.200.000,00 è stata inferiore di 5.324.000 rispetto al 2010. Per quanto concerne la spesa per il personale si registra una riduzione di circa 500.000 euro per il personale degli uffici consiliari di cui 200.000 euro stabilita dalla LR 9/2011 che ha abrogato per il Consiglio l'Agenzia per l'informazione ed ha istituito l'attuale Ufficio Stampa.

*Valle d'Aosta.* La LR 3/2011, art. 24 prevede che il trasferimento a carico del bilancio della Regione a favore del bilancio del Consiglio è ridotto di 864.000 euro per l'anno 2011 e di 555.760 euro per gli anni 2012 e 2013. Inoltre, è prevista una riduzione del trattamento indennitario spettante ai consiglieri regionali (LR 32/2011, art. 3) ed è stabilito che il trasferimento a carico del bilancio della Regione a favore del bilancio del Consiglio venga ridotto di 300.000 euro per l'anno 2012 e di 160.000 euro per l'anno 2013.

*Veneto.* La LR 15/2011, art. 3 prevede che l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, in esecuzione delle disposizioni dettate dalla LR 1/2011, determini con proprio atto l'ammontare complessivo della riduzione delle proprie spese di funzionamento, indicate nel DL 78/2010, art. 6 convertito con L. 122/2010.

*Trento.* I dati del 2011 mettono in evidenza una consistente contrazione delle spese rispetto all'esercizio precedente, pari a 503.687,74 euro, che corrispondono a un decremento del 4,21%. I tagli più consistenti sono stati applicati a settori quali le spese di rappresentanza, ridotte di 45.741,85 euro (-19,11%); le spese per

convegni, incontri, celebrazioni, manifestazioni e iniziative varie, che segnano un calo di 166.449,04 euro (-66,12%); le spese per incarichi e consulenze esterne, che registrano un ridimensionamento di 57.603,81 euro, pari al 40,65%. Un altro capitolo sensibilmente interessato nel 2011 dalle scelte politiche di risparmio è quello riferito alle indennità e ai rimborsi a favore dei consiglieri che, sostanzialmente per effetto della riduzione del 10% dell'indennità di carica ai componenti dell'ufficio di presidenza, ha comportato un'economia di 25.055,96 euro. In calo anche gli oneri del personale, per effetto del mancato turn-over di dipendenti cessati dal servizio (-47.475,55 euro), quelli riservati alle trasferte e al lavoro straordinario (-14.928,86 euro) e quelli afferenti il personale comandato, ridotti di 40.168,68 euro.

## **10.7 Interventi in materia di finanza locale**

### ***10.7.1. Regionalizzazione del patto di stabilità interno: il funzionamento***

La regionalizzazione del patto di stabilità interno (d'ora in poi PSI) consiste nell'assegnare un ruolo di coordinamento della finanza locale in capo alle regioni. Questo meccanismo, consentendo una gestione a livello locale del PSI, segna un passaggio da una visione statocentrica ad una visione decentrata nell'applicazione delle regole del patto. Oltre ad offrire concreti spazi di manovra nella gestione della finanza locale, la regionalizzazione del PSI rappresenta, pertanto, un importante terreno di esercizio per l'autonomia della finanza locale e il ruolo di coordinamento delle regioni.

La regionalizzazione del PSI è stata prevista a partire dal 2003 limitatamente alle Regioni a statuto speciale e le Province autonome, le quali concordano i propri obiettivi di finanza pubblica con lo Stato centrale e provvedono in modo autonomo al contributo degli Enti locali dei territori di riferimento. Dal 2008 è stata introdotta una disciplina simile per le Regioni ordinarie.

La normativa prevede due modalità attraverso cui esplicitare la regionalizzazione del PSI, definite compensazione verticale e compensazione orizzontale. Il patto di regionalizzazione verticale prevede la possibilità di una compensazione tra la Regione e gli Enti locali del proprio territorio (compensazione verticale), mentre la regionalizzazione orizzontale prevede la possibilità di compensazioni interne al comparto degli Enti locali di ciascuna Regione (compensazione orizzontale). Nel primo caso, la Regione rinuncia a delle spese a favore degli Enti locali, peggiorando il proprio obiettivo di saldo e, quindi, trasferendo capacità di spesa in senso verticale. Nel caso della compensazione orizzontale, invece, alcuni Enti locali (Province e Comuni) peggiorano i loro obiettivi a favore di altri, consentendo quindi trasferimenti di capacità di spesa in senso orizzontale.

Dei due modelli di compensazione, quello verticale è indubbiamente più facile da realizzare. In questo caso, infatti, la Regione decide in modo autonomo - salvo il controllo del Ministero dell'economia - se e in che misura cedere una parte della propria capacità di spesa ammessa dal Patto. Il coinvolgimento degli Enti locali, attraverso il CAL e le loro associazioni rappresentative, è necessario solo successivamente, nella fase di riparto tra Comuni e Province della capacità di spesa di provenienza regionale.

Decisamente più complessa è la compensazione orizzontale. Essa, infatti, presuppone fin dall'inizio una effettiva collaborazione tra gli Enti locali della Regione finalizzata a consentire il temporaneo scambio di disponibilità finanziarie il cui risultato sia a somma zero rispetto al saldo fissato dalla normativa nazionale per l'insieme dei Comuni e Province di ogni Regione. Per garantire questo obiettivo, ma anche per offrire maggiori certezze agli enti coinvolti sulla correttezza delle procedure di compensazione, il governo ha ritenuto necessario regolarle con il decreto citato in precedenza. Senza entrare troppo nei dettagli, qui se ne richiamano alcuni aspetti salienti:

a) la collaborazione tra gli enti deve essere spontanea. Le comunicazioni relative alle necessità finanziarie degli enti che non prevedono di poter rispettare i saldi e quelle – sicuramente più difficili da ottenere - relative alle disponibilità finanziarie cedibili da parte degli enti che prevedono di realizzare un differenziale positivo rispetto agli obiettivi previsti dal Patto, devono essere fatte dagli stessi enti, tra l'altro entro termini perentori molto ristretti;

b) le comunicazioni circa la cessione di disponibilità finanziarie e quelle relative alle necessità finanziarie degli enti impossibilitati a rispettare il patto devono anche indicare, rispettivamente, le modalità di recupero, negli esercizi successivi, delle disponibilità cedute e le modalità con le quali viene garantita la restituzione delle disponibilità finanziarie aggiuntive ottenute;

c) sono previsti una serie di incentivi nei confronti degli enti che mettono a disposizione disponibilità finanziarie, ma anche alcune penalizzazioni per gli enti che dichiarano di aver bisogno di disponibilità aggiuntive, per rispettare i vincoli del patto;

d) la Regione, una volta ottenuto il quadro delle risorse messe a disposizione dagli enti particolarmente virtuosi, deve ripartirle tra gli enti che ne hanno fatto richiesta “in base ai criteri stabiliti in sede di Consiglio delle autonomie locali, sentite l'ANCI e l'UPI regionali, ovvero, nelle more della costituzione del Consiglio delle autonomie locali, con l'ANCI e l'UPI regionali. I criteri privilegiano le spese in conto capitale, le spese inderogabili e quelle che incidono positivamente sul sistema economico di riferimento” (art. 2 c.1);

e) almeno per il 2011, la Regione, entro il 31 ottobre, deve dare comunicazione al Ministero dell'economia dei nuovi saldi stabiliti in base alla rimodulazione da essa effettuata per ciascuno degli enti interessati e, in assenza della comunicazione nei termini previsti, la rimodulazione perde qualsiasi efficacia. Il termine è indubbiamente ristretto, essendo fissato al 15 ottobre quello per l'invio alla Regione delle comunicazioni degli Enti locali.

La regionalizzazione orizzontale è, quindi, più complessa di quella verticale, ma è importante sottolineare che è anche molto più produttiva in termini economici. Con la compensazione verticale si

trasferisce capacità di spesa dalla Regione agli Enti locali, lasciando invariato l'ammontare complessivo delle spese effettuabili nel territorio regionale. Con le compensazioni orizzontali, invece, si rendono utilizzabili disponibilità finanziarie esistenti – dovuti agli esuberi realizzati da alcuni enti rispetto agli obiettivi del Patto, ma non erogabili per i vincoli da esso imposti - e in questo modo viene aumentato, in un dato esercizio, l'ammontare complessivo delle somme spendibili.

### ***10.7.2. Regionalizzazione del patto di stabilità interno: i risultati***

Vediamo ora alcuni dati quali-quantitativi sull'intervento delle regioni in materia di regionalizzazione del Patto. Un dato importante è che la maggioranza delle Regioni ha utilizzato lo strumento della regionalizzazione del patto, in numero crescente rispetto agli anni scorsi. Sono stati utilizzati ambedue le tipologie di patto, verticale ed orizzontale. Nei casi in cui la regionalizzazione non è ancora stata utilizzata, le regioni stanno comunque predisponendo gli strumenti per farlo. E' il caso ad esempio della Basilicata, che con la legge finanziaria per il 2012 ha istituito presso la Presidenza della Giunta regionale un coordinamento interistituzionale del Patto di stabilità per conseguire, attraverso la raccolta dati e il monitoraggio costante degli andamenti settoriali un efficace supporto alla programmazione regionale. La Regione Calabria, con delibera di Giunta del 12 marzo 2012, ha approvato il Patto di stabilità regionalizzato solo nella sua componente di compensazione orizzontale. Il Molise ha istituito l'Osservatorio interno del patto di stabilità (di cui all'art.1, comma 24, della LR 2/2011) ai fini dell'ottimizzazione funzionale e del monitoraggio dei tetti programmatici di spesa, anche tramite la fissazione di limiti ai pagamenti e agli impegni per i singoli Servizi regionali.

Per quanto riguarda gli ammontari movimentati dell'utilizzo della regionalizzazione del patto di stabilità interno, la Liguria ha liberato euro 61.289.542,70 per la compensazione verticale, a cui si

aggiungono ulteriori euro 1.320.202,00 per i Comuni alluvionati, mentre la compensazione orizzontale ammonta a euro 1.120.000,00. La Lombardia ha messo a disposizione euro 70 milioni per la compensazione verticale e euro 5,5 per quella orizzontale. Le Marche hanno operato solo la compensazione verticale per un ammontare pari a euro 92 milioni, così come la Sardegna per euro 50 milioni.

La Toscana conferma l'utilizzo di entrambe le tipologie di compensazione, mettendo a disposizione 55 milioni di euro per la compensazione verticale, contro i 60 del 2010 e i 100 del 2009, mentre opera una compensazione orizzontale pari a poco più di un milione di euro contro gli 871 mila euro del 2010.

La Regione Umbria ha applicato le disposizioni relative al c.d. "patto verticale", di cui all'articolo 1, commi 138 e seguenti della legge 220/2010, avviando un confronto e un processo di concertazione con i rappresentanti di Comuni e Province in sede di Consiglio delle Autonomie Locali, ai sensi di quanto disposto dal comma 138-*bis* della citata legge 220/2010. Come si legge nel questionario della Regione: "Considerato che, nel 2011, gli Enti locali della Regione Umbria assoggettati al Patto di Stabilità erano 34 e che 32 hanno presentato richiesta di aumentare i propri limiti, il Patto "verticale" della Regione Umbria di fatto ha coinciso nel 2011 con il Patto orizzontale, non essendoci stati Enti disponibili a cedere margini positivi sui propri limiti".

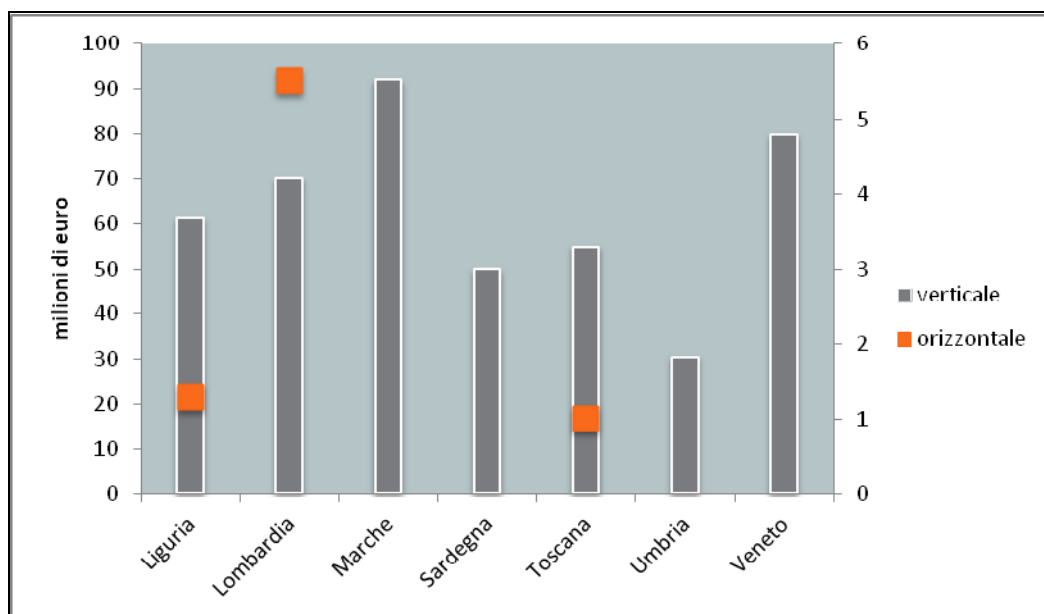
Il Veneto è intervenuto attraverso il meccanismo della compensazione verticale. La Giunta regionale, con deliberazione n. 1757 del 26 ottobre 2011 avente ad oggetto "Interventi a sostegno degli Enti Locali veneti soggetti al Patto di stabilità interno per l'anno 2011 in attuazione dell'art. 1, commi 138 e seguenti, della legge 220/2010 (Patto regionale verticale)", ha messo a disposizione degli Enti locali veneti soggetti al patto di stabilità interno per l'anno 2011 un *plafond* finanziario pari a euro 40.000.000. Con deliberazione 1979/2011 avente ad oggetto "Patto regionale verticale anno 2011. Nuove opportunità per gli Enti locali del territorio", la Giunta regionale ha attivato una nuova procedura per

la ripartizione di un ulteriore plafond in favore degli Enti locali del Veneto esclusi dal beneficio di cui alla precedente deliberazione 1757/2011. L'importo del nuovo *plafond* è stato individuato successivamente, con deliberazione della Giunta regionale 2046/2011, in una cifra pari a euro 40.000.000.

Il grafico 6 riassume l'ammontare dei saldi in termini di patto verticale (colonna di sinistra) e patto orizzontale (colonna di destra) in milioni di euro per alcune regioni. La differenza tra il patto verticale e orizzontale è evidente.



**Grafico 6**  
**Regionalizzazione del patto di stabilità interno, verticale (asse di sinistra) e orizzontale (asse di destra)**



Per quanto riguarda le regioni a statuto speciale, tra la regione Trentino e la Provincia Autonoma di Trento è in corso di definizione un'intesa per il Patto di stabilità, mentre è già stata stipulata un'intesa con gli enti locali con deliberazioni della Giunta provinciale n. 2291 del 2011 e n. 115 del 2012.

Infine vale la pena riportare un contenzioso tra la Sardegna e lo Stato. Nel questionario si riporta che "Nel corso del 2011 non è stata stipulata alcuna intesa con il Governo per il Patto di stabilità. Con ricorso notificato il 5 agosto 2011, infatti, la Regione Sardegna ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri affinché la Corte costituzionale dichiarasse che non spettava allo Stato adottare la nota 7 giugno 2011, n. 50971, avente ad oggetto «Patto di stabilità interno per l'anno 2011 – Proposta di accordo per la Regione Sardegna», con la quale, «al fine di addivenire al perfezionamento dell'accordo per il patto di stabilità interno 2011», la Regione stessa è stata invitata «a voler rivedere la

propria proposta di accordo, corredata della tabella riepilogativa indicante i limiti di spesa sia in termini di competenza che di cassa, sulla base delle osservazioni sopra esposte». Il conflitto di attribuzione è stato dichiarato inammissibile dalla Corte costituzionale con la sentenza 118/2012”.

### ***10.7.3. Fiscalizzazione dei trasferimenti agli Enti locali***

La fiscalizzazione dei trasferimenti agli Enti locali rappresenta un altro tassello centrale dell’attuazione del federalismo fiscale. Il decreto 21 giugno 2011 quantifica in 610 milioni i trasferimenti dallo Stato ai Comuni delle regioni a statuto ordinario al momento attuale ancora non fiscalizzabili e in 11.265 milioni quelli che, in base all’art. 2, c. 8, del d.lgs. 23, sono da sostituire con entrate tributarie ripartite in base al gettito prodotto in ciascun Comune, cioè con il criterio geografico.

Le Regioni sono intervenute con modifiche alla disciplina del sistema di finanziamento regionale degli Enti locali e istituzione del Fondo di riequilibrio regionale. Osservando le risposte ai questionari ci sono alcuni casi di interesse.

*Emilia Romagna.* La Giunta della Regione Emilia-Romagna, con proprio provvedimento ha istituito l’Osservatorio Regionale sul Federalismo Fiscale in Emilia-Romagna (ORAFF – ER), incaricato di condurre ricerche, analisi e valutazioni sulle implicazioni e sugli effetti ricadenti sulla finanza regionale e locale nel territorio dell’Emilia-Romagna dall’attuazione della riforma del federalismo fiscale, avviato a seguito dell’adozione della legge 5 maggio 2009, n. 42, “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”. Tale osservatorio, composto da dirigenti regionali esperti in materia di bilancio e finanze, da tecnici esperti di finanza locale in rappresentanza delle Autonomie Locali e da docenti universitario è incaricato, in particolare, di svolgere un’accurata analisi relativamente al tema della fiscalizzazione dei trasferimenti agli Enti locali.

*Sardegna.* Nel caso della Sardegna, dal 2007 (articolo 10, della LR 2/2007) in attesa di una riforma più organica è stato istituito un fondo unico (invece dei precedenti fondi settoriali) per il finanziamento degli Enti locali che opera trasferimenti senza vincoli di destinazione a finanziamento indistinto delle funzioni conferite dalla Regione. L'ammontare del fondo è determinato annualmente in finanziaria a partire dal riferimento ad una quota parte del totale delle entrate regionali. Alla erogazione ad inizio anno delle somme residue 2011 e del 40 % del nuovo stanziamento, si fa corrispondere la subordinazione degli ulteriori trasferimenti a effettive esigenze di cassa (legge finanziaria per il 2012 art. 1 comma 17). Nell'art. 4, commi 3-4 della LR 6/12 (legge finanziaria per il 2012) si prevede in via permanente (prima si avevano disposizioni annuali) che una quota pari al 3 per cento del fondo unico sia destinata al finanziamento delle gestioni associate promosse dalla Regione (LR 12/2005). E' inoltre previsto che gli Enti locali aventi insufficiente capacità di spesa per opere pubbliche di prioritario interesse ed urgenza, possano chiedere che la Regione definanzi i relativi importi per riversarli all'unione dei Comuni designata dallo stesso ente locale perché provveda all'appalto e alla realizzazione delle opere previste. Le unioni di Comuni così designate operano come ente tecnico di attuazione. Alle unioni di Comuni è riconosciuto per tale funzione il 15 per cento delle spese generali del quadro economico.

*Toscana.* Infine nel caso della Toscana, con l'art. 97 LR 68/2011 è stato disposta una ricognizione dei trasferimenti agli Enti locali che hanno caratteristiche di generalità e permanenza. Entro il 30/11/2012 con legge regionale si sopprimono tali trasferimenti sostituendoli con tributi regionali, e si istituiscono inoltre i fondi di riequilibrio per le Province e per i Comuni.

#### ***10.7.4. Indicatori di virtuosità***

Per quanto riguarda l'introduzione o aggiornamento di indicatori di virtuosità degli Enti locali, l'Abruzzo, ad esempio, ha previsto di

adottare per gli Enti locali, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale riguardanti la disciplina del patto di stabilità interno (Art. 68 Legge Finanziaria 2012). Similmente in Toscana, con la LR 68/2011 sono introdotti criteri di premialità per gli enti che concorrono al patto di stabilità territoriale (art.13), per gli enti che partecipano all'accertamento dei tributi regionali (art. 14) e per quanti riducono il proprio debito (art.16). Per la Regione Lazio, l'art. 5 dell' Articolato – Patto di stabilità regionalizzato, allegato alla DGR 487/2011, prevede criteri di premialità per gli Enti locali al fine di poter assegnare il 100% della quota di patto richiesta. In Puglia la LR 38/2011 “Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2012 e bilancio pluriennale 2012-2014 della Regione Puglia” all'art. 7 prevede criteri e indicatori di premialità per Comuni e ATO virtuosi nel raggiungimento degli obiettivi previsti per la raccolta differenziata. Infine, per la Valle d'Aosta l'art. 16, comma 5, lettera c) della LF 2012/2014 prevede per i Comuni virtuosi nel contenimento dei costi dei servizi e, per ciò che concerne i Comuni fino a 1000 abitanti, nel rispetto degli adempimenti di cui all'articolo 11, comma 2 (che prescrive l'obbligatorietà, entro il 31 dicembre 2012, dello svolgimento in forma associata delle funzioni individuate con deliberazione della Giunta regionale), che un'ulteriore quota delle risorse di finanza locale, pari ad euro 500.000, sia destinata a spese di investimento.

### **10.8 Attività di recupero dell'evasione fiscale**

Per la prima volta nel rapporto di quest'anno è stato introdotto un quesito riguardante l'attività per il recupero dell'evasione fiscale in capo alle regioni. In particolare si chiedeva se la Regione o la Provincia avessero attuato/avviato misure finalizzate al recupero dell'evasione fiscale (es. accordi con l'Agenzia delle Entrate e con gli Enti locali, *etc.*). Sono diverse le regioni che hanno preso iniziative in materia.

*Abruzzo.* Per quanto riguarda la tassa automobilistica (gestita direttamente) sono state attuate misure finalizzate al recupero dell'evasione fiscale. Per gli altri tributi è in corso lo studio per un accordo con l'Agenzia delle Entrate.

*Calabria.* Ai fini dell'attribuzione ai Comuni dei proventi derivanti dalla riscossione del tributo sulle concessioni demaniali marittime è istituito nel bilancio della Regione un apposito capitolo con uno stanziamento commisurato alle somme effettivamente accertate nell'anno precedente. L'erogazione è subordinata all'effettuazione da parte degli stessi Comuni di tutti gli adempimenti previsti dalla normativa vigente in materia demaniale.

*Lombardia.* Convenzione con l'Agenzia delle Entrate per la gestione e il recupero IRAP; convenzione con gli Enti locali per la gestione e il controllo del corretto utilizzo carta-sconto benzina. La Regione ha concluso con l'Agenzia delle Entrate una convenzione che viene rinnovata annualmente e che contempla anche il recupero di evasione fiscale in materia di IRAP e addizionale regionale all'Irpef. Nel 2011 le citate iniziative finalizzate al recupero dell'evasione fiscale hanno determinato un introito per le casse regionali pari a 141 mln di euro (140,3 mln. per IRAP e 0,7 mln per addizionale regionale all'Irpef). Il recupero crediti relativo alla tassa automobilistica ha determinato invece un introito nel 2011 pari a circa 66 milioni. di euro. In relazione a quest'ultimo tributo sono stati inoltre conclusi accordi con l'UPL che pongono le basi per l'implementazione di ulteriori azioni congiunte per l'incremento del recupero dell'evasione fiscale anche in relazione alla tassa automobilistica.

*Marche.* Convenzione con l'Agenzia delle Entrate per il controllo e la compensazione IRAP. Controllo e riscossione della tassa automobilistica.

*Molise.* La Regione, come le altre a statuto ordinario, ha stipulato per il 2011 una convenzione con la Direzione regionale dell'Agenzia

delle Entrate del Molise relativamente alla gestione dei tributi IRAP ed addizionali regionali IRPEF.

*Toscana.* Già dal 2004 la Regione ha stipulato un accordo con l'Agenzia delle Entrate per la gestione ed il recupero dell'evasione dell'IRAP e dell'addizionale regionale. Nel 2010 è stato sottoscritto un protocollo d'intesa con la Guardia di Finanza. Con gli Enti locali e le loro associazioni rappresentative sono state sottoscritte intese e convenzioni che avviano un processo di coordinamento del contrasto all'evasione, fornendo strumenti indispensabili per la conoscenza reciproca delle banche dati, del sistema informativo integrato sul catasto, la fiscalità ed il territorio (art. 8 LR 68/2011). Sono stati attivati i Tavoli provinciali con il fine di individuare ambiti operativi di contrasto all'evasione. Inoltre sono state apportate modifiche normative che consentono alla polizia locale di effettuare attività di controllo ed ispettive inerenti i tributi regionali. Infine con l'art.14 della LR 68/2011 si riconosce il 50% delle maggiori somme riscosse agli Enti locali che partecipano all'accertamento dei tributi regionali.

*Umbria.* La Regione ha avviato, ormai da alcuni anni, una serie di misure volte al recupero dell'evasione ed in particolare per quanto riguarda la tassa automobilistica. Sta concordando, inoltre, con l'Agenzia delle Entrate la stipula di apposita convenzione per la gestione delle proprie entrate (IRAP e addizionale regionale all'Irpef) finalizzata anche al recupero dell'evasione fiscale.

*Valle d'Aosta.* L'art. 33 della legge finanziaria regionale per gli anni 2012/2014 ha disciplinato la partecipazione dei Comuni alle attività di accertamento dei tributi erariali e dei tributi propri della Regione, demandando la relativa definizione ad appositi protocolli di intesa tra Regione, Consiglio permanente degli Enti locali e Agenzie fiscali nel primo caso e tra Regione e Consiglio permanente degli Enti locali nel secondo. A tale proposito è stata predisposta una bozza di protocollo, attualmente all'esame della Direzione regionale dell'Agenzia delle entrate, che sarà approvata dalla Giunta regionale prossimamente.

*Veneto.* Annualmente la Regione del Veneto stipula una convenzione con l'Agenzia delle entrate per la gestione dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF. Fra le attività svolte dall'Agenzia delle Entrate sono previste anche l'accertamento dell'imponibile non dichiarato e delle relative imposte dovute, nonché le attività di controllo dirette a contrastare gli inadempimenti e l'evasione fiscale. Per l'anno 2011 lo schema di convenzione tra il Veneto e l'Agenzia delle Entrate è stato approvato con deliberazione di Giunta n. 688 del 24 maggio 2011.

*Trento.* Al momento sono in corso di definizione le norme di attuazione dell'articolo 82 dello statuto speciale che prevede la partecipazione della provincia all'attività di controllo operata dalle agenzie fiscali.

Infine, la *Liguria* ha avviato attività per il recupero dell'evasione fiscale nel 2012.

## 11. FORMAZIONE E ATTUAZIONE DELLE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA\*

### 11.1. Premessa

La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome al processo decisionale dell'Unione europea, nelle materie di loro competenza, è garantita a livello costituzionale dall'articolo 117, comma 5, della Costituzione ed è disciplinata da un complesso di norme di attuazione nazionali e regionali.

A livello nazionale, le procedure di partecipazione regionale sono disciplinate dalle note leggi 131/2003<sup>343</sup> e 11/2005<sup>344</sup>: la prima ha ad oggetto l'attuazione dell'art. 117, co. 5, della Costituzione con riferimento alla partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla c.d. fase ascendente del processo decisionale europeo (corrispondente alla fase di elaborazione degli atti normativi europei); la seconda, invece, ha ad oggetto l'attuazione della medesima disposizione costituzionale con riferimento alla loro partecipazione sia alla fase ascendente che a quella discendente del processo decisionale europeo (corrispondente alla fase di attuazione del diritto europeo).

La partecipazione alla fase di elaborazione del diritto europeo, secondo quanto previsto dalle leggi sopra citate, avviene in due modalità: una, c.d. diretta, disciplinata dalla legge 131/2003, che si svolge all'interno del sistema istituzionale europeo e che consiste nella partecipazione di rappresentanti regionali al procedimento di adozione dell'atto finale, nell'ambito delle delegazioni governative; l'altra, indiretta, disciplinata dalla legge 11/2005, che si svolge in ambito nazionale e che consiste invece nel procedimento per la

---

\* Di Antonino Iacoviello, ricercatore in Diritto pubblico, ISSiRFA-CNR.

<sup>343</sup> Recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".

<sup>344</sup> Recante specificamente "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari".



definizione della posizione nazionale nella fase di elaborazione degli atti normativi dell'Unione europea.

L'articolo 117, comma, 5 della Costituzione e le relative leggi di attuazione hanno aperto nuovi spazi di manovra per i legislatori regionali che, anche con riferimento alla partecipazione delle Regioni e delle Province autonome al processo decisionale europeo, hanno avviato un processo di adeguamento degli ordinamenti regionali al più favorevole contesto normativo nazionale: molte Regioni hanno disciplinato la materia negli Statuti e nei regolamenti interni; altre, la maggior parte, si sono altresì dotate di leggi di procedura cui è affidata la disciplina della loro partecipazione alla formazione ed attuazione del diritto europeo.

Il sistema delineato dal complesso delle leggi nazionali e regionali ha favorito l'implementazione del contributo regionale alla formazione ed all'attuazione del diritto europeo, sebbene si registrino ancora difficoltà con particolare riferimento alla partecipazione regionale alla fase ascendente.<sup>345</sup>

In questa sede si illustreranno i casi di effettiva partecipazione di Regioni e Province autonome sia alla fase ascendente che alla fase discendente del processo decisionale europeo al fine di consentire una valutazione dell'efficacia degli strumenti ad oggi disponibili; inoltre, si procederà all'analisi della legislazione in materia di partecipazione regionale alla formazione ed all'attuazione del diritto dell'Unione europea relativa al periodo di riferimento.

---

<sup>345</sup> Per un'analisi dello stato dell'arte in materia, si vedano gli atti dell'*Indagine conoscitiva sulla partecipazione dell'Italia alla formazione ed all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: attuazione della legge n. 11 del 2005 e prospettive di riforma*, promossa dalla XIV Commissione della Camera dei deputati nell'anno 2009; i resoconti delle sedute sono rinvenibili sul sito web della Camera dei deputati; si vedano altresì i lavori parlamentari riferiti all'esame del ddl A.S. 2646 recante *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, trasmesso dalla Camera il 25 marzo 2011.

## **11.2. La partecipazione diretta di Regioni e Province autonome alla formazione del diritto dell'Unione europea**

Gli strumenti a disposizione di Regioni e Province autonome per la partecipazione diretta alla fase ascendente del processo decisionale europeo sono costituiti dalla possibilità di designazione di rappresentanti regionali nelle delegazioni governative coinvolte nella procedura di adozione dell'atto finale, e dalla possibilità di designazione di un capo delegazione, individuato in accordo con il livello di governo centrale, tra i Presidenti delle Giunte regionali o delle Province autonome.

L'articolo 5 della legge 131/2003 affida la definizione delle modalità di individuazione dei rappresentanti regionali nelle delegazioni governative, nonché quelle per la designazione di un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma a capo della delegazione (nelle materie di competenza esclusiva regionale), ad un accordo da definirsi in sede di Conferenza Stato – Regioni, nel rispetto di specifici criteri dettati per garantire un equilibrio tra le aspettative delle Regioni ordinarie e di quelle speciali nonché, per assicurare l'unitarietà della posizione italiana nell'ambito del confronto istituzionale europeo.

La definizione concreta delle procedure per il coinvolgimento nella fase ascendente diretta è stata quindi rinviata ad un Accordo generale di cooperazione tra Governo e Regioni (a Statuto ordinario e speciale), raggiunto solo nel marzo 2006.<sup>346</sup>

---

<sup>346</sup> L'intesa prevista dall'articolo 5, comma 5, della legge 131/2003 è stata raggiunta il 16 marzo 2006 con la sottoscrizione dell'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 (atto n. 2537/2006/CSR), con cui sono state definite le modalità per la designazione dei rappresentanti regionali nelle delegazioni governative, ivi comprese quelli per l'individuazione di un Presidente di Regione o di Provincia autonoma da designare come capo delegazione, nelle materie di competenza esclusiva delle Regioni. Alcune leggi regionali di procedura prevedono specifici riferimenti alla partecipazione dei rappresentanti regionali ai gruppi di lavoro ed ai comitati del Consiglio e della Commissione, riferiti in particolare al ruolo delle Assemblee che hanno diritto ad essere informate sui nominativi degli esperti

Le procedure di cui al citato Accordo generale di cooperazione stentano ancora a trovare piena attuazione: da una parte manca l'accordo sulla predisposizione degli elenchi di esperti regionali e sul loro successivo aggiornamento periodico<sup>347</sup>; dall'altra, non risulta ancora alcun caso di intesa per la designazione a capo delegazione di un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma<sup>348</sup>.

Tuttavia si segnala che, sebbene tali questioni non risultino tra quelle discusse in sede di Conferenza Stato – Regioni, con la sola eccezione di pochi casi isolati di nomina di singoli esperti regionali (di cui si è dato conto nei precedenti Rapporti), risulta invece acquisito in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome un primo elenco di esperti regionali per la partecipazione ai gruppi di lavoro ed ai comitati del Consiglio e della Commissione europea.<sup>349</sup>

---

individuati dalla Regione e a fornire indicazioni al Presidente per la definizione della posizione da tenere nelle sedi di partecipazione.

<sup>347</sup> Secondo quanto previsto dall'articolo 3 dell'Accordo generale di cooperazione del 16 marzo 2006, gli esperti regionali che partecipano ai gruppi di lavoro ed ai comitati del Consiglio e della Commissione europea sono individuati sulla base di un apposito elenco predisposto dalle Regioni e dalle Province autonome che deve essere acquisito in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, con cadenza semestrale. Con riferimento alla partecipazione di rappresentanti regionali alle attività del Consiglio, quindi a livello politico più che tecnico come nel caso degli esperti di cui all'articolo 3 dell'Accordo, le Regioni sono rappresentate da un Presidente di Regione designato dalle Regioni ordinarie e da un Presidente di Regione designato dalle Regioni a Statuto speciale e dalle Province autonome, o da delegati da loro rispettivamente designati (Cfr. art. 2 dell'Accordo generale di cooperazione).

<sup>348</sup> Si tratta dell'intesa prevista dall'art. 4 dell'Accordo generale di cooperazione del 16 marzo 2006 secondo cui *nelle materie di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, la funzione di capo delegazione è attribuita al rappresentante del Governo, rispettivamente a livello politico o a livello tecnico, secondo l'organo cui la delegazione del Governo è destinata a partecipare, salva diversa determinazione assunta, su istanza delle Regioni o delle Province autonome di Trento e di Bolzano, mediante apposita intesa con il Governo da raggiungersi in sede di conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.*

<sup>349</sup> L'elenco risulta acquisito nella seduta della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 13 ottobre 2011 (atto 11/118/CR6/C3). Rileva inoltre sottolineare che in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome risulta discussa anche la designazione di un Presidente della Regione a capo delegazione; dai dati disponibili sembra evincersi che sia stato raggiunto un

Sembra quindi più vicino l'avvio di una sistematica partecipazione regionale alla fase ascendente diretta, secondo le modalità di cui alla legge 131/2003 ed al successivo Accordo di cooperazione descritte in precedenza.

### **11.3. La partecipazione indiretta di Regioni e Province autonome alla formazione del diritto dell'Unione europea**

La partecipazione indiretta delle Regioni e delle Province autonome alla formazione del diritto dell'Unione europea è disciplinata dall'articolo 5 della legge 11/2005 che, come principali strumenti di coinvolgimento regionale nel procedimento per la formazione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo, prevede la possibilità di trasmettere osservazioni al Governo (che però non hanno carattere vincolante), il meccanismo dell'intesa in sede di Conferenza Stato – Regioni e la riserva di esame su richiesta della Conferenza Stato-Regioni.

Il procedimento delineato dal richiamato articolo 5 della legge n. 11/2005, al fine di scongiurare il rischio di sfioramento dei termini per la definizione della posizione nazionale, impone alle Regioni ed alle Province autonome tempi stretti per dare il loro contributo.

Al fine di assicurare la tempestiva informazione di Regioni e Province autonome sui temi in discussione a livello europeo, il Presidente del Consiglio dei Ministri, o il Ministro per le politiche europee, trasmettono alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome ed alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, i progetti di atti dell'Unione europea con indicazione della data presunta di discussione; le Conferenze ne curano poi

---

accordo, da ufficializzare poi in sede di Conferenza Stato-Regioni, per affidare alla Regione siciliana la guida della partecipazione regionale ai negoziati tra i 27 paesi membri nell'ambito della delegazione italiana. È di tutta evidenza che si tratterebbe di una novità di massimo rilievo in tema di partecipazione regionale alla fase ascendente diretta.

rispettivamente la trasmissione alle Giunte ed ai Consigli delle Regioni e delle Province autonome (art. 5, co. 1 e 2, della legge 11/2005).

Entro venti giorni dal ricevimento degli atti, nelle materie di loro competenza, le Regioni e le Province autonome possono trasmettere osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per le politiche europee, avvalendosi delle Conferenze (art. 5, co. 3, della legge 11/2005).

Nel caso in cui il progetto di atto in discussione incida su materie affidate alla competenza legislativa regionale, su richiesta di una o più Regioni o Province autonome, il Governo convoca la Conferenza Stato-Regioni al fine del raggiungimento di una intesa ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 281/1997; in tal caso, su richiesta della Conferenza Stato-Regioni, il Governo appone una riserva di esame in sede di disamina dell'atto da parte del Consiglio dell'Unione europea (Consiglio), dandone comunicazione alla stessa.<sup>350</sup>

La trasmissione dei progetti e delle proposte di atti dell'Unione europea incidenti nelle materie di competenza di Regioni e Province autonome alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ed alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, è assicurata dall'Ufficio di segreteria del Comitato Interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE).<sup>351</sup>

---

<sup>350</sup> L'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome si intende comunque raggiunta decorsi venti giorni dalla convocazione; allo stesso modo, dopo venti giorni dalla comunicazione della apposizione della riserva di esame, il Governo può procedere anche in mancanza della pronuncia della Conferenza Stato-Regioni (art. 5 co. 4 e 5 della legge 11/2005).

<sup>351</sup> La trasmissione degli atti avviene in formato elettronico attraverso un sistema denominato e-urop@, con cui si provvede all'invio bisettimanale di una serie di documenti: la documentazione è resa disponibile in un'area riservata del portale del Dipartimento per le politiche europee cui possono accedere i soggetti istituzionali, previa autenticazione; la banca dati, per semplificare le attività di ricerca, è stata strutturata in tredici aree tematiche. A fine 2010, a seguito delle modifiche apportate alla legge n. 11/2005 dalla legge n. 96/2010 ("Legge comunitaria 2009"), l'Ufficio di segreteria del CIACE ha attivato una casella di posta elettronica destinata appositamente ed esclusivamente all'acquisizione ed al

Anche nell'anno 2011 la trasmissione degli atti alle Conferenze risulta diversificata, a seguito della razionalizzazione di cui all'Accordo sottoscritto con il Ministro per le politiche europee il 20 luglio 2009 che prevede una selezione degli atti trasmessi, come accade per il Parlamento<sup>352</sup>.

Alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome sono stati trasmessi tutti i documenti originati dal Consiglio europeo e dal Consiglio dell'Unione, che nel periodo di riferimento corrispondono ad un totale di 37.957; alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee dei Consigli regionali e delle Province autonome, per effetto della selezione di cui all'Accordo richiamato, sono stati invece trasmessi 6.684 documenti.<sup>353</sup>

Per effetto dell'Accordo interistituzionale citato, le Assemblee regionali ricevono lo stesso numero di atti del Parlamento, beneficiando quindi della medesima selezione che ha consentito la riduzione degli atti da valutare a circa un sesto del totale.

Si tratta pur sempre di un numero di atti sproporzionato rispetto ai tempi a disposizione, che richiede quindi un'ulteriore selezione a livello regionale; tuttavia, l'Accordo favorisce un'informazione più accessibile e qualificata sugli atti in discussione a livello europeo.

---

flusso di atti e di informazioni dirette e provenienti dalle istituzioni e dagli altri organismi operanti a livello europeo. Dal 28 agosto 2007 è stata attivata un'utenza per tutti i Consigli e le Giunte regionali: nel periodo di riferimento hanno effettuato l'accesso alla banca dati 15 Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (due Regioni hanno effettuato un solo accesso). Le Regioni che hanno registrato maggiori accessi al sistema sono il Piemonte, la Lombardia, l'Emilia-Romagna, il Friuli-Venezia Giulia e la Sardegna; nella maggior parte dei casi risultano prevalenti gli accessi effettuati dai Consigli regionali (con riferimento al Piemonte ed alla Lombardia si registra una netta prevalenza degli accessi effettuati dalle Giunte regionali).

<sup>352</sup> Alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica sono stati infatti trasmessi 6.684 documenti; agli altri destinatari istituzionali, Conferenza Stato-città e autonomie locali e CNEL, sono stati trasmessi 8.266 documenti.

<sup>353</sup> I dati sopra riportati sono estratti dalla Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2011, presentata dal Governo a norma dell'art. 15 della legge 11/2005, come modificato dalla legge 96/2010 (legge comunitaria 2009). La Relazione è rinvenibile nel sito internet del Dipartimento Politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Come meglio si dirà più innanzi, anche nel secondo anno di applicazione dell'Accordo interistituzionale, si registra un aumento dei casi in cui i Consigli regionali hanno trasmesso osservazioni ai sensi dell'art. 5 della legge 11/2005.

Nell'anno 2011 le Regioni e le Province autonome hanno partecipato, come negli anni precedenti, ai lavori del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei; secondo una prassi che sembra ormai consolidata, sono state associate ai lavori del Comitato tecnico permanente di cui si avvale il Comitato interministeriale, sia attraverso la convocazione di riunioni in composizione allargata ai rappresentanti regionali, sia attraverso la partecipazione di una rappresentanza delle Regioni alle riunioni ordinarie.<sup>354</sup>

### ***11.3.1. Le norme regionali di procedura per la partecipazione ed i regolamenti interni delle Assemblee: la definizione dei rapporti tra Giunte e Consigli.***

La legge 11/2005, al fine di correggere lo squilibrio tra gli organi regionali, ha previsto l'obbligo di informazione da parte del Governo su tutti i progetti di atti europei anche nei confronti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali e, più di recente, la trasmissione alla stessa Conferenza delle medesime relazioni inviate alle Camere<sup>355</sup>.

---

<sup>354</sup> Nell'anno 2011 l'attività del Comitato tecnico permanente ha avuto ad oggetto la disamina di specifici dossier riferiti a diverse tematiche, tra cui il Quadro finanziario pluriennale 2014-2020, la Strategia Europa 2020, l'attuazione del pacchetto clima-energia, il Piano Strategico Europeo per le tecnologie energetiche (SET Plan) e il Piano solare mediterraneo, il brevetto dell'Unione europea, gli organismi geneticamente modificati (OGM), l'iniziativa dei cittadini (articolo 11, comma 4 del Trattato sull'Unione europea), l'integrazione dei rom.

<sup>355</sup> Secondo quanto previsto dall'art.15 della legge 11/2005, come modificato dall'art. 8, co. 1, della legge 96/2010 (legge comunitaria 2009), il Governo è tenuto a trasmettere alla Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano ed alla Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, la stessa relazione tecnica predisposta per Camera e Senato. Più precisamente, per

A livello regionale, le Assemblee si sono dotate di regole interne per la definizione delle funzioni di ciascun organo contenute nella normativa di adeguamento dell'ordinamento regionale al mutato quadro normativo di riferimento a livello nazionale.

In tal modo, si sono create le condizioni per un bilanciamento dei ruoli di Giunte e Consigli, funzionale ad una più efficace partecipazione regionale al processo decisionale europeo.

Non tutte le Regioni hanno però seguito il medesimo percorso: alcune hanno individuato le modalità di organizzazione interna e le regole procedurali per la partecipazione al processo decisionale europeo negli Statuti regionali, altre nei regolamenti interni delle Assemblee regionali, altre ancora, la maggior parte, in apposite norme organiche (le c.d. leggi di procedura di seconda generazione, per differenziarle dalle altre approvate prima della riforma del Titolo V della Costituzione)<sup>356</sup>.

Lo strumento più utilizzato per la regolamentazione delle procedure regionali di partecipazione, sia alla fase ascendente che a quella discendente, è la legge organica di procedura, adottata dalla maggior parte delle Regioni<sup>357</sup>.

---

effetto della modifica, le Relazioni sono due: una programmatica destinata a indicare gli orientamenti e le priorità che il Governo intende perseguire per l'anno successivo a quello di presentazione con riferimento agli sviluppi del processo di integrazione europea, ai profili istituzionali sul funzionamento dell'Unione europea e a ciascuna politica; l'altra, consuntiva, diretta a illustrare le attività svolte ed i risultati conseguiti.

<sup>356</sup> Mentre le leggi regionali introducono norme organiche in materia di partecipazione al processo normativo dell'Unione europea, gli Statuti ed i regolamenti interni delineano i profili organizzativi interni con importanti riflessi sui rapporti tra Giunta e Consiglio.

<sup>357</sup> In molti casi (tra cui Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Marche, Umbria) le leggi di procedura concorrono con i regolamenti interni delle Assemblee a disciplinare le modalità di partecipazione alla fase di formazione del diritto dell'Unione europea e, in particolare, le funzioni del Consiglio e della Giunta, l'organizzazione interna per la trattazione delle questioni attinenti ai rapporti regionali con l'Unione europea e gli strumenti di raccordo tra Giunta e Consiglio. Alle Regioni che hanno disciplinato la materia sia nel Regolamento interno delle Assemblee sia nella legge regionale di procedura, dal 2011, si aggiungono le Regioni Lombardia e Puglia.



Nel periodo di riferimento si registrano tre leggi regionali di procedura, che si aggiungono a quelle approvate nel corso della VIII legislatura: sono state approvate la LR 24/2011 della Regione Puglia, recante “Norme sulla partecipazione della Regione Puglia alla formazione e attuazione del diritto dell’Unione europea”, la LR 17/2011 della Regione Lombardia, recante “Partecipazione della Regione Lombardia alla formazione e attuazione del diritto dell’Unione europea” e la LR 26/2011 della Regione Veneto recante “Norme sulla partecipazione della Regione del Veneto al processo normativo e all’attuazione del diritto e delle politiche dell’Unione europea”<sup>358</sup>.

Con riferimento alla fase ascendente, la legge della Regione Puglia prevede che le osservazioni sui progetti di atti normativi europei, di cui all’art. 5, co. 3, della legge 11/2005, sono formulate con deliberazione del Consiglio regionale da adottarsi su proposta della Giunta, assicurando adeguate forme di consultazione degli Enti locali, ove ritenuto opportuno; non sono previsti specifici obblighi di informazione a carico della Giunta.

La legge della Regione Lombardia prevede una sostanziale equiparazione del ruolo di Giunta e Consiglio: sono inoltre previsti per la Giunta specifici obblighi di informazione al Consiglio regionale sulle attività svolte circa la partecipazione alla formazione ed all’attuazione del diritto europeo.

Le osservazioni sui progetti di atti dell’Unione europea sono formulate sia dal Consiglio che dalla Giunta regionale: il Consiglio regionale formula le proprie osservazioni con una apposita risoluzione approvata su iniziativa della commissione competente in materia di politiche europee e può esprimere indirizzi alla Giunta; la Giunta, può avvalersi del parere della predetta commissione per la

---

<sup>358</sup> Dai dati disponibili risulta che non si sono dotate di tale strumento normativo le Regioni Lazio, Trentino-Alto Adige, Piemonte e Liguria, né le Province autonome di Trento e Bolzano, sebbene alcune di esse abbiano avviato l’esame di un ddl in materia di rapporti con l’Unione europea.

formulazione delle proprie osservazioni sugli atti trasmessi dalla Conferenza delle regioni<sup>359</sup>.

Sempre con riferimento alla fase ascendente, la legge della Regione Lombardia, con un articolo *ad hoc* rubricato “Sussidiarietà”, affida al Consiglio regionale il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà nelle proposte e progetti di atti europei che hanno ad oggetto materie di competenza regionale. Le risoluzioni del Consiglio regionale con cui sono approvati gli esiti del controllo di sussidiarietà sono trasmesse alla Giunta anche ai fini della posizione regionale da assumersi nelle sedi istituzionali.

La legge regionale del Veneto prevede che le osservazioni sui progetti di atti dell’Unione europea sono definite d’intesa da Consiglio e Giunta regionale, in un quadro di leale collaborazione istituzionale per l’affermazione unitaria degli interessi della Regione; nel caso in cui l’intesa non venga raggiunta entro sette giorni, o nei casi di urgenza, la Giunta può procedere autonomamente alla formulazione delle osservazioni, dandone immediata comunicazione al Consiglio.

Anche la Regione del Veneto disciplina espressamente il controllo del principio di sussidiarietà nei progetti di atti legislativi dell’Unione europea: <sup>360</sup>: l’art. 5 della LR 26/2011 rubricato “Verifica del rispetto del principio di sussidiarietà”, affida al Consiglio la verifica del rispetto di sussidiarietà e dispone la trasmissione delle risultanze alla Giunta regionale, alle Camere ed al Comitato delle Regioni,

---

<sup>359</sup> La Giunta può formulare le proprie osservazioni anche senza richiedere il parere della commissione per le politiche europee; in tal caso, le osservazioni devono però essere trasmesse alla medesima commissione.

<sup>360</sup> Il Protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona prevede, per la prima volta, un espresso riconoscimento delle Assemblee legislative regionali: secondo quanto previsto dall’articolo 6 “i parlamenti regionali con poteri legislativi” possono essere consultati dai Parlamenti nazionali in ordine alla verifica di conformità dei progetti di atti legislativi europei. Oltre alla Regione Lombardia, hanno disciplinato espressamente le modalità di partecipazione al controllo dell’applicazione del principio di sussidiarietà anche altre Regioni, tra cui Veneto, Emilia-Romagna, Sicilia e Sardegna.

rinviano la disciplina di dettaglio sulle modalità della verifica al Regolamento del Consiglio regionale.

Le Regioni Lazio, Piemonte e la Provincia autonoma di Trento non si sono dotate di leggi di procedura “di seconda generazione”, come le altre Regioni; le modalità organizzative interne di funzionamento del sistema istituzionale per la partecipazione alla elaborazione del diritto dell’Unione europea sono disciplinate, prevalentemente, nei rispettivi regolamenti interni delle Assemblee.

Si segnala inoltre che, nell’anno 2011, la Giunta della Regione Abruzzo, anche facendo seguito ad un apposito atto di indirizzo del Consiglio regionale, ha approvato un disciplinare denominato “Modello” fase ascendente” che delinea il procedimento interno per la formazione della posizione univoca di Giunta e Consiglio ai fini della partecipazione regionale alla formazione del diritto europeo.<sup>361</sup>

Il Modello, come illustrato nel documento di presentazione, è stato elaborato tenendo conto non solo dell’organizzazione e della prassi di lavoro del Consiglio e della Giunta, ma anche della necessità di creare modalità di lavoro innovative in conseguenza della particolare natura degli atti che entrambi gli organi regionali dovranno assumere per formalizzare le osservazioni sulle proposte di atti normativi, secondo quanto previsto dall’articolo 5 della legge 11/2005 e dall’articolo 3 della legge regionale di procedura 22/2009.

Le osservazioni sono trasmesse dal Consiglio regionale e, più precisamente, dalla Commissione consiliare competente in materia europea, a valle di un procedimento articolato che muove dall’esame del Programma di lavoro annuale della Commissione europea anche da parte della Giunta.

---

<sup>361</sup> Deliberazione n. 370 del 31 maggio 2011 con oggetto “LR 30 ottobre 2009, n. 22 (Disposizioni sulla partecipazione della Regione Abruzzo ai processi normativi dell’Unione europea e sulle procedure d’esecuzione degli obblighi comunitari) – Partecipazione della Regione Abruzzo alla formazione del diritto dell’Unione europea – Approvazione Modello “fase ascendente”; la delibera della Giunta segue la deliberazione n. 103 del 24.5.2011 adottata dall’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.

L'esame del Programma di lavoro, nella prassi, si conferma quindi come momento fondamentale per un'efficace partecipazione regionale alla fase ascendente del processo decisionale europeo: all'esito dell'esame di tale documento si individuano infatti le materie ritenute di interesse prioritario, su cui si intende proporre osservazioni ai fini della partecipazione alla formazione degli atti normativi europei.

Complessivamente, la valorizzazione del ruolo delle Assemblee regionali ha progressivamente temperato la tradizionale prevalenza degli Esecutivi nel procedimento per la definizione della posizione italiana da sostenere nel dibattito istituzionale europeo per la formazione degli atti normativi.

Tuttavia, anche se non mancano casi in cui si prevede una posizione comune di Consiglio e Giunta<sup>362</sup>, gran parte delle funzioni continuano ad essere esercitate dagli esecutivi regionali, sebbene tenendo conto degli indirizzi delle Assemblee.<sup>363</sup>

Si continua quindi a registrare una tendenza alla concentrazione delle funzioni in capo agli Esecutivi regionali.

#### **11.4. Casi di effettiva partecipazione**

Gli strumenti per la partecipazione regionale alla fase ascendente del processo decisionale europeo restano ancora in gran parte inutilizzati, fatta eccezione per l'invio di osservazioni sugli atti

---

<sup>362</sup> In alcuni casi si prevede che la formulazione delle osservazioni debba avvenire d'intesa tra Giunte e Consigli (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Marche, Molise, Puglia e Veneto).

<sup>363</sup> Gli interventi dei legislatori regionali hanno definito il ruolo delle Assemblee riconoscendogli poteri di indirizzo e controllo nei confronti delle Giunte che, nella maggior parte dei casi, sono obbligate ad assicurare una costante informazione sull'attività svolta. Nel periodo di riferimento solo la Regione Emilia-Romagna segnala casi di esame di proposte normative comunitarie da parte del Consiglio, con la conseguente approvazione di atti di indirizzo alla Giunta (4 casi); la Regione Lombardia segnala invece che il Consiglio non si è espresso su singole proposte normative comunitarie, scegliendo viceversa di dare degli indirizzi su più temi in occasione dell'esame del programma di lavoro della Commissione europea, svolto all'interno della sessione di bilancio.

trasmessi secondo quanto previsto dall'articolo 5 della legge 11/2005 che risultano invece in aumento.

Segnatamente, con riferimento alla fase ascendente diretta, nel periodo di riferimento non risulta alcun caso di partecipazione di esperti regionali ai gruppi di lavoro ed ai comitati del Consiglio e della Commissione; inoltre, non si registrano intese per la designazione di rappresentanti regionali a capo della delegazione nazionale.

Si registra però un lavoro di confronto per l'effettiva attuazione dell'Accordo generale di cooperazione n. 2537 del 16 marzo 2006; in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome è stato raggiunto un accordo sulla individuazione degli esperti regionali da designare per la partecipazione ad alcuni dei comitati e dei gruppi di lavoro del Consiglio e della Commissione europea riferiti alle materie di competenza regionale.<sup>364</sup>

Dopo l'acquisizione degli elenchi in Conferenza Stato-Regioni, la designazione degli esperti regionali per i comitati ed i gruppi di lavoro in materie di interesse regionale consentirà una partecipazione sistematica alla fase ascendente diretta, molto attesa per le evidenti ricadute positive sulla successiva fase di adeguamento degli ordinamenti regionali al diritto europeo derivato<sup>365</sup>.

Si segnala infine l'adesione dei Consigli delle Regioni Calabria e Piemonte alla Rete di controllo della sussidiarietà del Comitato delle Regioni<sup>366</sup>.

---

<sup>364</sup> Su proposta della Commissione affari comunitari, la Conferenza ha invitato le Regioni interessate ad indicare uno o due Comitati o gruppi di lavoro di interesse ed i nominativi degli esperti designati; sulla base di tali indicazioni, nella seduta del 13 ottobre 2011, è stato raggiunto l'accordo.

<sup>365</sup> L'elenco è stato esaminato dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 25 luglio 2012 ed è stato acquisito tenendo conto di alcune osservazioni illustrate in una riunione a livello tecnico appositamente convocata; si aprono quindi nuove opportunità di partecipazione regionale che saranno analizzate nella prossima edizione del Rapporto riferita all'anno 2012.

<sup>366</sup> La rete di controllo sulla sussidiarietà è stata istituita nell'aprile 2007 con l'obiettivo di favorire l'intervento di Regioni ed Enti locali europei nelle prime fasi del processo decisionale europeo. Tale esperienza può essere ricondotta tra le modalità di partecipazione alla fase ascendente diretta in quanto rappresenta uno

Sul fronte della partecipazione regionale alla fase ascendente indiretta, nell'anno 2011, diversi Consigli regionali hanno esercitato il diritto ad inviare osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri, secondo quanto previsto dall'articolo 5 della legge 11/2005: in particolare la Regione Emilia-Romagna segnala sette casi di invio di osservazioni, la Regione Calabria cinque e la Regione Sardegna due (risultano inoltre osservazioni trasmesse dal Consiglio della Regione Veneto). Le osservazioni sono relative ad una pluralità di atti normativi europei, riferiti a diverse materie.

Inoltre, pur in assenza di richieste espresse provenienti dal Parlamento, le Regioni Calabria, Emilia Romagna e Marche, segnalano rispettivamente cinque, tre e sei casi di trasmissione di osservazioni al Parlamento ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo sulla sussidiarietà allegato al Trattato di Lisbona, da parte delle Assemblee regionali; la Regione Sardegna e la Provincia autonoma di Trento segnalano due casi. Si tratta di un salto di qualità della partecipazione regionale alla fase ascendente indiretta che crea i presupposti per la collaborazione ed il coordinamento tra le Assemblee regionali ed il Parlamento nazionale.

Non risulta invece alcuna richiesta di convocazione della Conferenza Stato-Regioni per il raggiungimento dell'intesa prevista dall'articolo 5, co. 4, della citata legge 11/2005, né alcun caso di partecipazione ai tavoli di coordinamento nazionali, ai fini della definizione della posizione italiana da sostenere, d'intesa con il Ministero degli affari esteri e con i Ministeri competenti per materia, nelle sedi decisionali dell'Unione europea (art. 5, co. 7, della legge 11/2005).

Pur se i casi di effettiva partecipazione restano ancora pochi e disomogenei, si registrano segnali positivi per l'avvio effettivo della partecipazione regionale alla fase ascendente: da una parte,

---

strumento tecnico di consultazione, a supporto delle attività del Comitato delle Regioni. Attualmente aderiscono alla Rete, oltre al Consiglio regionale delle Regioni Calabria e Piemonte, le Assemblee legislative delle Regioni Marche, Emilia-Romagna, Abruzzo, Sardegna e Toscana, nonché le Giunte delle Regioni Lombardia, Piemonte, Veneto e della Provincia autonoma Bolzano Alto - Adige.

l'acquisizione dell'elenco di esperti per la partecipazione ai Comitati ed ai gruppi di lavoro del Consiglio e della Commissione, costituisce la base per la partecipazione sistematica di rappresentanti regionali alla fase di formazione del diritto europeo; dall'altra, come previsto, la razionalizzazione della trasmissione degli atti ai Consigli regionali ha favorito una maggiore e più consapevole partecipazione regionale alla formazione del diritto europeo.

Rileva sottolineare che, oltre all'aumento dei casi di invio di osservazioni ai sensi dell'articolo 5 della legge 11/2005, si rinvencono diversi casi di osservazioni sul rispetto del principio di sussidiarietà<sup>367</sup>.

Tale dato dimostra una piena consapevolezza dell'importanza del raccordo tra i Parlamenti nazionali in sede di partecipazione alla fase di formazione del diritto europeo.

Per favorire una partecipazione più diffusa e più efficace delle Assemblee legislative regionali alla fase ascendente si potrebbe promuovere la diffusione di una procedura tipo, definita in sede di Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; tutte le Regioni sarebbero così in condizione di poter beneficiare dell'esperienza acquisita nella prassi dalle Regioni più attive.

Sotto un diverso profilo, si potrebbero cogliere alcuni spunti per arrivare ad esprimere una posizione condivisa a livello regionale sui progetti e sulle proposte di atti dell'Unione europea.

I dati riferiti al periodo in esame, salvo poche eccezioni, evidenziano che le risoluzioni approvate dai Consigli regionali sono riferite in gran parte ai medesimi atti (si tratta prevalentemente dei progetti di riforma della politica di coesione).

La spontanea coincidenza degli interessi regionali registratasi nei primi casi di partecipazione regionale alla fase ascendente indiretta, se strutturata (ad esempio mediante procedure di concertazione preliminari in sede di Conferenza dei Presidenti sulla base

---

<sup>367</sup> Le risoluzioni approvate dalle Regioni sopra indicate, infatti, contengono sia l'esame nel merito delle proposte di atti trasmessi dalla Conferenza, sia la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà.

dell'esame del programma di lavoro della Commissione da parte dei singoli Consigli) consentirebbe l'individuazione tempestiva delle possibili criticità per gli ordinamenti regionali e, quindi, la loro soluzione già in sede di formazione degli atti a livello europeo.

Oltre ad una valorizzazione del contributo regionale al processo decisionale europeo, si assicurerebbe una semplificazione della fase di attuazione a livello interno; inoltre, per le Regioni meno attive sul fronte dei rapporti con l'Unione europea, risulterebbe facilitata la selezione degli atti di maggiore interesse. In tal modo, unitamente alle modifiche alla legge 11/2005 in esame al Senato, si potrebbe favorire una maggiore partecipazione delle Regioni alla formazione del diritto europeo<sup>368</sup>.

## **11.5. L'attuazione delle politiche comunitarie da parte di Regioni e Province autonome (c.d. "fase discendente")**

### ***11.5.1. Le leggi regionali sulle procedure per l'attuazione del diritto europeo***

Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza "provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza" (art. 117 Cost., comma 5); concorrono dunque con lo Stato nell'assicurare l'adeguamento dell'ordinamento nazionale con il diritto europeo.

---

<sup>368</sup> Il disegno di legge in discussione al Senato prevede diverse modifiche che tengono conto anche dell'esito di una indagine conoscitiva avviata in seno al Comitato permanente per il monitoraggio sull'attuazione delle politiche dell'Unione europea; con riferimento alla partecipazione delle Regioni alla fase ascendente si segnala, in particolare, la partecipazione delle Assemblee e dei Consigli regionali e delle Province autonome al controllo di sussidiarietà, attraverso l'invio di osservazioni ai Presidenti delle Camere; inoltre, si prevede la partecipazione sistematica (e non su richiesta) di rappresentanti regionali alle riunioni del CIACE.



Le modalità della partecipazione regionale alla fase discendente del processo decisionale europeo sono disciplinate dalla legge n. 11/2005 che prevede un coinvolgimento nel procedimento di redazione della legge comunitaria annuale nazionale e spazi di autonomia per il recepimento della normativa europea a livello regionale, con alcuni correttivi per evitare sanzioni in caso di inerzia delle Regioni.

Al fine di consentire il recepimento tempestivo del diritto europeo, l'articolo 8 della richiamata legge n. 11/2005 prevede che le Regioni debbano provvedere periodicamente alla verifica dello Stato di conformità dei propri rispettivi ordinamenti nelle materie di loro competenza ed alla trasmissione di una relazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri; la Presidenza del Consiglio dei Ministri tiene conto dei risultati delle verifiche regionali nella elaborazione del disegno di legge comunitaria annuale da presentare al Parlamento entro il 31 gennaio di ogni anno per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

L'articolo 16 della medesima legge 11/2005, specificamente dedicato alle procedure regionali di attuazione del diritto europeo, prevede che le Regioni e le Province autonome possono dare attuazione immediata alle direttive nelle materie di loro competenza, mentre nelle materie di competenza concorrente devono assicurare il rispetto dei principi fondamentali individuati dalla legge statale.

In ogni caso, allo Stato è comunque consentito di provvedere al recepimento della normativa europea anche nelle materie di competenza regionale, per evitare sanzioni in caso di inerzia delle Regioni; tuttavia la normativa statale, che entra in vigore solo alla scadenza del termine indicato nell'atto da recepire, cessa di avere efficacia dalla data di entrata in vigore della normativa regionale di attuazione.<sup>369</sup>

---

<sup>369</sup> Come è noto lo Stato è l'unico responsabile in caso di inadempimento agli obblighi derivanti all'Italia dall'appartenenza all'Unione europea: il potere sostitutivo dello Stato è regolato dagli articoli 11 co. 8, 13 co. 2 e 16 comma 3 della legge n. 11/2005. La normativa statale mette al riparo da violazioni del termine di recepimento degli atti europei, senza ledere l'autonomia regionale;

In caso di inadempimento agli obblighi europei, l'articolo 16-bis della legge n. 11/2005 prevede comunque il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti degli enti inadempienti.

Le Regioni, competenti ormai in molte materie di rilievo europeo, nel quadro normativo di riferimento delineatosi successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione hanno dovuto quindi dotarsi di strumenti per evitare ritardi o inadempimenti nel recepimento del diritto europeo nelle materie di loro competenza.

Molte Regioni, più dei due terzi del totale, riprendendo il modello previsto a livello nazionale, si sono dotate della legge comunitaria regionale, disciplinata da apposite leggi regionali di procedura<sup>370</sup>; le altre, continuano ad avvalersi di leggi settoriali e provvedimenti amministrativi, peraltro utilizzati anche dalle Regioni che hanno optato per la legge annuale di adeguamento al diritto europeo.

Nel periodo di riferimento, coerentemente con quanto previsto dai rispettivi Statuti, si sono dotate della legge comunitaria regionale per l'adeguamento periodico dei rispettivi ordinamenti al diritto europeo le Regioni Puglia, Lombardia e Veneto, disciplinandola nelle leggi di procedura sopra descritte (LR Puglia 24/2011, LR Lombardia 17/2011, LR Veneto 26/2011 che precede lo Statuto regionale, pur risultando coerente con quanto ivi previsto).

Nella Regione Puglia tale legge ha come titolo "Legge UE regionale", con indicazione dell'anno di riferimento.

Il disegno di legge è presentato dalla Giunta regionale entro il 30 aprile di ogni anno; nella relazione al disegno di legge la Giunta

---

l'intervento statale si configura infatti come suppletivo, ma cedevole. Con riferimento ai casi di attuazione urgente di provvedimenti europei, l'articolo 10 della legge 11/2005 prevede una procedura straordinaria secondo cui il Governo comunica la necessità di attuazione urgente ed indica un termine massimo per il recepimento; decorso tale termine, il Governo provvede all'esercizio del potere sostitutivo.

<sup>370</sup> Invero la scelta di prevedere una legge comunitaria annuale anche a livello regionale è stata "suggerita" dalla stessa legge 11/2005 che, agli articoli 8 e 16, prevede proprio la possibilità di introdurre a livello regionale una legge di adeguamento periodico al diritto derivato dell'Unione europea. Le leggi comunitarie regionali hanno nomi diversi individuati nelle rispettive leggi di procedura.

riferisce sullo stato di conformità della legislazione regionale alle disposizioni dell'Ue e sullo stato delle eventuali procedure di infrazione a carico dello Stato per inadempienze imputabili alla Regione.

Secondo quanto previsto dalla legge di procedura, la legge Ue regionale recepisce gli atti normativi europei riferiti a materie di competenza regionale, detta le disposizioni per l'attuazione delle sentenze della Corte di giustizia e delle decisioni della Commissione europea che comportano obbligo di adeguamento per la Regione, contiene le disposizioni modificative o abrogative della legislazione regionale vigente necessarie all'adeguamento agli obblighi europei, e individua gli atti normativi dell'Ue alla cui trattazione o applicazione la Giunta regionale è autorizzata a provvedere con regolamento, dettando principi e criteri direttivi.

Si deve fare necessariamente ricorso alla Legge Ue regionale nel caso in cui l'adeguamento comporti nuove spese o minori entrate, l'istituzione di nuovi organi o strutture amministrative, interventi in materie coperte da riserva assoluta di legge.

Inoltre, secondo quanto previsto dalla legge di procedura, la legge Ue regionale può autorizzare l'attuazione delle direttive mediante regolamenti di esecuzione ed attuazione oppure mediante regolamenti di delegificazione nelle materie non coperte da riserva assoluta di legge.

Nel caso di autorizzazione al recepimento mediante regolamento, la Legge Ue regionale prevede le norme generali, i criteri ed i limiti ai quali deve conformarsi l'esercizio del potere regolamentare e dispone l'abrogazione espressa delle leggi vigenti con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti stessi.

Infine, la legge di procedura della Regione Puglia, oltre a disciplinare l'adeguamento periodico all'ordinamento europeo, prevede altresì una procedura per il recepimento di atti normativi europei con scadenza anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge Ue regionale relativa all'anno in corso.

Secondo tale procedura, la Giunta regionale propone al Consiglio regionale il disegno di legge di adeguamento, indicando nella

relazione la data entro cui il provvedimento deve essere approvato; se si tratta di materie per cui è possibile l'autorizzazione a provvedere con regolamento, provvede all'approvazione di apposito regolamento<sup>371</sup>.

Nella Regione Lombardia la legge di adeguamento periodico dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo è denominata legge comunitaria regionale; il ddl è presentato dal Presidente della Regione entro il 31 gennaio di ogni anno, tenendo conto della verifica sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto europeo e degli indirizzi formulati nella sessione comunitaria, ed è approvato dal Consiglio regionale entro il 31 marzo di ogni anno.

Al fine di assicurare il tempestivo adeguamento dell'ordinamento regionale, la legge comunitaria indica il termine per l'adozione di ogni ulteriore atto regionale di attuazione, cui la legge stessa rinvia, ed il termine per ogni altro adempimento necessario per l'adeguamento dell'ordinamento interno all'ordinamento europeo.

Nella Regione Veneto l'adeguamento dell'ordinamento regionale a quello dell'Unione europea e l'attuazione delle politiche europee sono affidati alla "legge regionale europea"; il disegno di legge deve essere presentato entro il mese di aprile di ogni anno, accompagnato da una relazione articolata in due parti, una riferita allo stato di attuazione della legge regionale europea dell'anno precedente, l'altra alla individuazione delle direttive europee in materia di competenza regionale da attuare in via legislativa, regolamentare o amministrativa. La legge regionale europea assicura l'adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi europei ed in particolare il recepimento degli atti normativi europei riferiti a materie di competenza regionale, nonché l'attuazione delle sentenze della Corte di giustizia e delle decisioni della Commissione che comportano obbligo di adeguamento.

Oltre alle misure di adeguamento dell'ordinamento regionale, individua gli atti dell'Unione europea alla cui attuazione ed

---

<sup>371</sup> Nei casi di particolare urgenza, si prevede il ricorso alle particolari procedure previste nello Statuto regionale e nel Regolamento interno del Consiglio.

esecuzione la Regione può provvedere in via regolamentare o amministrativa, dettando i relativi principi e criteri direttivi; la legge regionale europea stabilisce il termine per l'adozione di ogni ulteriore atto regionale di attuazione cui la legge stessa rimandi.

### ***11.5.2. I casi effettivi di attuazione regionale del diritto europeo***

I dati disponibili confermano ancora una volta che le Regioni sono attive nel recepimento del diritto europeo.<sup>372</sup>

Tuttavia, sebbene ormai sia molto diffuso lo strumento della legge di adeguamento periodico dell'ordinamento regionale a quello europeo, nel 2011 hanno effettivamente approvato la legge comunitaria le Regioni Abruzzo<sup>373</sup>, Marche<sup>374</sup> e Valle d'Aosta<sup>375</sup>; le

---

<sup>372</sup> I dati sull'effettiva attuazione del diritto europeo da parte delle Regioni sono ricavati dalle risposte delle singole Regioni al questionario predisposto annualmente per l'elaborazione dei Rapporti sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, e dalla Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea riferita all'anno 2011, presentata ai sensi dell'articolo 15 della legge 11/2005 (rinvenibile sul sito internet del Dipartimento per le politiche europee). Invero, secondo quanto previsto dall'articolo 8 della legge 11/2005, nelle materie di loro competenza le Regioni e le Province autonome provvedono annualmente alla verifica dello stato di conformità dei propri ordinamenti al diritto europeo e ne trasmettono le risultanze alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche europee; coerentemente con quanto previsto dalla legge richiamata, la relazione sulla conformità dell'ordinamento regionale al diritto europeo è espressamente disciplinata a livello regionale dalle leggi regionali di procedura. Tuttavia solo poche Regioni trasmettono regolarmente la relazione; di qui la necessità di fare ricorso alle fonti sopra indicate per misurare il contributo regionale all'attuazione del diritto europeo.

<sup>373</sup> LR 44/2011, recante “Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Attuazione delle direttive 2008/98/CE, 91/676/CE, 1999/105/CE, 2008/50/CE, 2007/2/CE, 2006/123/CE e del Regolamento CE 1107/2009 (Legge comunitaria regionale 2011).

<sup>374</sup> LR 7/2011, recante “Attuazione della direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno e altre disposizioni per l'applicazione di norme dell'Unione europea e per la semplificazione dell'azione amministrativa. Legge comunitaria regionale 2011”.

<sup>375</sup> LR Valle d'Aosta 12/2011, recante “Disposizioni per l'adempimento della Regione autonoma Valle d'Aosta derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle

altre Regioni hanno invece fatto ricorso a leggi di settore, a provvedimenti amministrativi e ad altri strumenti di attuazione, secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti.

Segnatamente, risultano 2 leggi della Regione Piemonte e della Regione Liguria, tutte relative al completamento del recepimento della direttiva 2006/123/CE, 9 della Regione Lombardia, 2 della Regione Friuli-Venezia Giulia, 2 della Provincia autonoma di Trento, 2 della Regione Emilia-Romagna, 8 della Provincia autonoma di Bolzano e 1 della Regione Umbria.

Con riferimento agli strumenti di attuazione diversi dalla legge (regolamenti, deliberazioni di Giunta, decreti del Presidente), sono stati segnalati i seguenti provvedimenti regionali: 1 regolamento della Regione Lazio; 1 decreto del Presidente della Provincia autonoma di Trento e 1 del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano; 3 deliberazioni della Giunta della Regione Abruzzo, 14 della Giunta della Regione Emilia-Romagna (cui si aggiungono 5 delibere dell'Assemblea legislativa), 2 della Giunta della Regione Sardegna, 3 della Giunta della Regione Molise, 8 della Giunta della Provincia autonoma di Bolzano e 2 della Giunta della Regione Umbria.

Le Regioni continuano quindi a fare ricorso a diversi strumenti di attuazione.

Anche con riferimento al 2011 solo la Regione Abruzzo dichiara di avere adottato atti sostitutivi della disciplina statale cedevole: si tratta della LR 44/2011 (legge comunitaria regionale 2011) che ha dato attuazione a diverse direttive sostituendo i rispettivi atti statali di attuazione.

Si trovano tuttavia nella medesima condizione anche altre Regioni, tra cui ad esempio le Regioni Liguria e Piemonte che nel

---

Comunità europee e attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno (direttiva servizi). Modificazioni alla legge regionale 6 agosto 2007, n. 19 (nuove disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), e alla legge regionale 17 gennaio 2008, n. 1 (nuova disciplina delle quote latte). Legge comunitaria regionale 2011”.

2011 hanno proseguito l'adeguamento del proprio ordinamento alla direttiva 2006/123/CE.

Infine, non risulta nessun caso di esercizio del diritto di rivalsa da parte dello Stato nei confronti delle Regioni per violazione del diritto europeo ai sensi dell'articolo 16-*bis* della legge 11/2005.

### 11.6. Profili organizzativi interni

Sotto il profilo dell'organizzazione regionale interna le principali novità del periodo di riferimento sono l'approvazione *Modello "fase ascendente"* da parte della Regione Abruzzo, di cui si è detto, e l'istituzione di una Commissione *ad hoc* per le questioni comunitarie da parte della Regione Molise.

Con LR 4/2011, presso il Consiglio regionale del Molise, è stata istituita una Commissione a carattere temporaneo denominata "Commissione consiliare speciale per gli affari comunitari".

La legge istitutiva fissava la durata della Commissione fino alla scadenza della legislatura regionale in corso alla data della sua entrata in vigore; pertanto, la Commissione consiliare ha cessato di esistere alla fine della legislatura regionale conclusasi nel mese di ottobre del 2011 e non è stata ancora istituita nella legislatura successiva.

La Regione Emilia-Romagna segnala che è continuato il lavoro del Gruppo interdirezionale Giunta-Consiglio che ha contribuito con particolare efficacia al coordinamento delle attività dei due organi con riferimento alla elaborazione ed all'attuazione del diritto europeo<sup>376</sup>.

---

<sup>376</sup> Rileva sottolineare che la Regione Emilia-Romagna continua a dedicare particolare attenzione alle questioni europee, con risultati di rilievo relativamente sia alla fase ascendente che a quella discendente del processo decisionale europeo (si veda l'intervento del Presidente della I Commissione Bilancio, Affari generali ed Istituzionali, dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, svolto il 6 luglio 2011, nell'ambito dell'*Indagine conoscitiva sul sistema paese nella trattazione delle questioni relative all'Ue con particolare riferimento al ruolo del Parlamento italiano nella formazione della legislazione comunitaria* avviata dalla 14° Commissione permanente Politiche dell'Unione europea del Senato della Repubblica, rinvenibile sul sito internet [www.senato.it](http://www.senato.it)).

Le altre Regioni non segnalano alcuna novità di particolare rilievo.

## 11.7. Conclusioni

Le politiche europee incidono significativamente sugli ordinamenti regionali in quanto alle Regioni, come ampiamente noto, è affidata una competenza legislativa generale che incide su diversi settori, molti dei quali di interesse europeo.

Il contributo regionale al processo decisionale europeo è quindi di estrema rilevanza per assicurare una corretta pianificazione ed un efficace attuazione delle politiche europee.

Mentre con riferimento alla fase discendente il contributo regionale appare ormai costante, salve alcune eccezioni, la partecipazione alla fase ascendente rimane meramente episodica.

Nel contesto attuale, caratterizzato dalla crisi finanziaria che condiziona le scelte europee, la partecipazione regionale alla fase di elaborazione del diritto europeo è invece fondamentale per evitare oneri insostenibili e per assicurare un veloce recepimento che consenta il raggiungimento degli obiettivi prefissati<sup>377</sup>.

Sebbene non si registri l'inversione di tendenza attesa, le novità segnalate aprono nuove possibilità di cui le Regioni dovranno approfittare per contribuire al superamento della crisi europea, sia finanziaria che politica.

Nel prossimo anno è auspicabile l'avvio della partecipazione sistematica alla fase ascendente diretta, la promozione di meccanismi di coordinamento e di raccordo tra Giunte e Consigli e la condivisione delle procedure per l'individuazione dei progetti di atti normativi europei di interesse prioritario, su cui concentrare le energie per l'affermazione della posizione delle Regioni.

---

<sup>377</sup> Per un approfondimento sull'impatto della crisi sul sistema istituzionale, v. S. Mangiameli, *Il regionalismo italiano tra processo di federalizzazione ed effetti della crisi globale*, in Camera dei deputati – Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2011 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, p. 3 ss.



In fase di progettazione delle politiche europee le Regioni potrebbero segnalare gli effetti previsti per i singoli ordinamenti, consentendo così l'individuazione degli interventi compatibili con le esigenze essenziali delle autonomie territoriali, con l'effetto positivo di trovarsi poi a recepire atti normativi già noti.

Uno dei compiti delle Regioni nella *governance* multilivello europea, che vede prevalere sempre più spesso il livello di governo europeo (come dimostrano i recenti interventi che hanno condizionato le politiche nazionali), rimane quello di contribuire all'avvicinamento dei cittadini alle istituzioni europee anche mediante una partecipazione sistematica alla fase di elaborazione del diritto europeo.



## CAPITOLO III

# LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI RAPPORTI TRA STATO E REGIONI NELL'ANNO 2011

*a cura dell'“Osservatorio sulle fonti” – Università degli studi di Firenze*

*Il presente contributo è di Paolo Caretti. Ad esso ha collaborato Andrea Cardone.*



## 1. Premessa

In via del tutto preliminare, è possibile osservare come la giurisprudenza costituzionale dell'anno 2011 in tema di rapporti Stato-Regioni si muova lungo una linea di sostanziale continuità con quella del recente passato, confermando così una tendenza già rilevata negli anni precedenti. In particolare, l'analisi di questa giurisprudenza conferma, sia sotto l'aspetto sostanziale dei principi affermati dalla Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, sia sotto quello – ad esso legato – del ricorso ai fondamentali istituti che caratterizzano la nuova forma di stato (“prevalenza”, “leale collaborazione” e “sussidiarietà”), un grado di innovatività sempre minore del merito delle sentenze della Corte, la cui giurisprudenza si sviluppa nel solco di un percorso che, per molti aspetti, si può considerare già segnato.

Tale tendenza si accompagna alla progressiva quiescenza del contenzioso tra Stato e Regioni, la quale risulta in particolare dal confronto di alcuni dati statistici relativi all'anno in esame con quelli dell'anno precedente. Al riguardo giova ricordare come nell'ambito del *Rapporto* relativo alla giurisprudenza costituzionale del 2010 si sia avuto modo di mettere in evidenza come i rilievi quantitativi di quell'anno sembrassero esprimere una controtendenza rispetto all'idea che il contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni si fosse sopito, per lo meno dal punto di vista quantitativo. I dati statistici delle pronunce del 2010, infatti, parevano testimoniare una riacutizzazione dei conflitti normativi, tanto da suscitare il dubbio che la tendenza alla flessione del tasso di conflittualità tra Stato e Regioni manifestatasi negli anni precedenti si fosse interrotta. In particolare, essi mostravano un contenzioso costituzionale in crescita rispetto al recente passato, sia per quanto atteneva al totale delle decisioni, che per quanto concerneva l'incidenza della materia regionale.

I dati statistici del 2011, così come si apprendono dalla *Relazione annuale sulla giurisprudenza costituzionale* del Presidente della Corte, invece, riportano il livello del contenzioso Stato-Regioni su valori

più bassi rispetto a quelli del 2010 e maggiormente coerenti con quelli degli anni precedenti.

Più nel dettaglio, il totale delle decisioni numerate rese dalla Corte costituzionale nel 2011 è di 342, di cui, per quanto qui di più prossimo interesse, 91 adottate in giudizi in via principale e 15 in giudizi per conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni. Nel 2010, invece, a fronte di un numero complessivo di decisioni pari a 376, 141 erano state adottate in giudizi in via principale e 12 in giudizi per conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni. Per quanto riguarda più da vicino il “peso specifico” dei giudizi di legittimità costituzionale in via di azione, dunque, mentre nel 2010 essi rappresentavano più del 37% del totale, nel 2011 tale percentuale è scesa al 26,6%. Si deve, invece, segnalare che, in relazione al conflitto tra Stato e Regioni e tra Regioni, il dato del 2011 testimonia in termini assoluti un incremento rispetto all’anno precedente (15, anziché 12), il quale, a sua volta, denotava un leggero aumento rispetto all’anno 2009 (+1, se si conta una sola delle due sentenze che nel 2009 ha deciso congiuntamente giudizi in via principale e conflitti tra enti).

Nonostante quest’ultimo dato, la flessione della conflittualità tra enti appare nel complesso evidente. Inoltre, come si accennava, essa riporta i valori in esame sul livello di quelli degli anni della deflazione del contenzioso rilevata nei precedenti *Rapporti*. In proposito basti rilevare che nel 2009, il totale delle decisioni numerate era stato di 342 (esattamente la cifra del 2011), di cui 82 rese in giudizi di legittimità costituzionale in via principale e 10 in conflitti di attribuzione tra enti (cui andavano aggiunte 2 pronunce che avevano deciso congiuntamente giudizi in via principale e conflitti tra enti). Nel corso del 2008, invece, il totale delle decisioni era stato di 449, di cui 64 erano state adottate in giudizi di legittimità costituzionale in via principale e 13 in conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni.

Se si paragonano i dati relativi alla giurisprudenza costituzionale del 2011 a quella dei due anni precedenti il 2010 (unico anno di “impennata” del contenzioso) ci si accorge, allora, che non si è affermata una tendenza né alla crescita del giudizio in via principale,

né all'aumento del numero complessivo di decisioni. Vale, inoltre, la pena di segnalare che il totale di 91 pronunzie rese in via principale rappresenta un valore pienamente in linea con la riduzione del contenzioso e significativamente più basso di quelli più elevati di sempre, ossia appunto quello del 2010 (141), quello del 1988 (130 decisioni), quello del 2006 (113) e quello del 2005 (101). Si può, allora, concludere che i dati relativi all'anno in esame sembrano sciogliere il dubbio instillato dall'inasprimento della conflittualità tra Stato e Regioni che si è avuto modo di rilevare in relazione al 2010 nel senso che la diminuzione del contenzioso in via principale registrata a partire dal biennio 2007-2008 non sembra essersi arrestata, nel quadro di un numero complessivo di decisioni che ha ricominciato a scendere.

Per tornare al merito delle decisioni prese dalla Corte costituzionale nel 2011 in materia regionale, come si accennava, la linea di sostanziale continuità lungo cui si muove la sua giurisprudenza consente, per un primo verso, di confermare quanto emerso nei precedenti *Rapporti*, ossia che, ad ormai dieci anni dall'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, il riformato assetto delle competenze normative, e soprattutto legislative, tra Stato e Regioni ha trovato un suo punto di equilibrio, per quanto dinamico e provvisorio. È possibile, dunque, in questa sede rinviare ai *Rapporti* relativi agli anni 2004-2007 per la trattazione sistematica delle questioni attinenti alle singole materie, al *Rapporto* per l'anno 2008 quanto all'analisi degli ormai consolidati meccanismi di "flessibilizzazione" del riparto di competenze normative ("prevalenza", "leale collaborazione" e "sussidiarietà"), al *Rapporto* per l'anno 2009 per la ricostruzione dell'operare congiunto di più titoli competenziali e per il concreto funzionamento del c.d. "sistema delle Conferenze", infine al *Rapporto* per l'anno 2010 per la disamina di alcune recenti questioni di preminente interesse per i lavori parlamentari.

Per altro verso, il consolidarsi dell'*acquis* giurisprudenziale, consente di concentrare l'attenzione su un aspetto, per la verità non sconosciuto alla giurisprudenza costituzionale precedente alla riforma del 2001 ma di recente manifestatosi in maniera significativa

e che appare di dirimente importanza per la definizione del volto complessivo del regionalismo italiano. Si intende fare riferimento al rapporto tra autonomia regionale ed emergenza; rapporto che la giurisprudenza costituzionale del 2011 offre l'occasione di approfondire sotto il duplice punto di vista, da un lato, della comprimibilità delle prerogative regionali per obiettivi di finanza pubblica derivanti dalla crisi finanziaria, dall'altro, del potere statale di derogare con ordinanze contingibili ed urgenti le competenze ordinariamente attribuite alle Regioni.

## 2. Competenze regionali e crisi economico finanziaria

Un primo aspetto che merita di essere evidenziato nella ricostruzione della giurisprudenza costituzionale del 2011 in tema di rapporto tra emergenza ed autonomia territoriale è relativo all'incidenza della situazione di crisi economico-finanziaria sul riparto di competenze tra Stato e Regioni. Il problema si è posto essenzialmente per effetto del proliferare di provvedimenti normativi volti a fronteggiare e contrastare le avversità della congiuntura economica, i quali inevitabilmente chiamano in causa il rispetto dell'autonomia regionale, o perché impongono alle Regioni limitazioni di spesa per obiettivi di finanza pubblica, oppure perché introducono misure per incoraggiare la crescita economica in materie di competenza regionale.

In questa sede ci si limiterà all'analisi delle pronunzie, per la verità non numerose, in cui la crisi economica entra nel vivo dell'argomentazione e del percorso decisionale della giurisprudenza della Corte, mentre non verranno citate le decisioni in cui la situazione contingente resta sullo sfondo, alla stregua di semplice dimensione finalistica delle norme sottoposte a giudizio di costituzionalità. Si prenda, ad esempio, il caso della **sentenza n. 150 del 2011**, con cui la Corte definisce il giudizio introdotto dallo Stato per impugnare la l.r. Abruzzo 12 maggio 2010, n. 17 (di modifica della precedente legge regionale 16 luglio 2008, n. 11, recante «Nuove norme in materia di commercio»), volta a ridisciplinare alcuni aspetti delle attività commerciali, con l'intento di prevedere



misure atte a favorire il superamento della crisi economica. La Corte, fra l'altro, dichiara infondate alcune questioni prospettate sul presupposto che le norme impugnate – nello specifico, quelle relative alla disciplina dell'organizzazione del servizio farmaceutico e degli orari degli esercizi commerciali – rientrino nelle materie di competenza regionale «tutela della salute» e «commercio», dichiarando, viceversa, fondate quelle concernenti la disciplina del riposo domenicale e festivo, di cui si afferma la riconducibilità alla materia «ordinamento civile», come noto attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. In casi come quello riportato l'argomento della crisi non assume nessun rilievo specifico dal punto di vista dell'*iter* logico-giuridico seguito per decidere la questione di costituzionalità e delle connesse operazioni di bilanciamento operate dalla Corte.

Diverse, ed assai più significative dal punto di vista qui assunto, sono invece le ipotesi che ricorrono quando le sentenze della Corte costituzionale utilizzano la crisi come vero e proprio argomento per la decisione del caso concreto, riconoscendo o negando ad esso rilevanza. Al riguardo è necessario tenere presente che ciò avviene anche al di fuori della materia dei rapporti Stato-Regioni. Per quanto tali pronunzie esulino, a rigore, dallo stretto oggetto del presente *Rapporto*, ad esse conviene comunque accennare per far emergere come il ricorso all'argomento della crisi rifletta una tendenza generalizzata della giurisprudenza costituzionale, la cui pervasività va ben oltre la materia regionale, in cui pure – come si vedrà appresso – trova applicazione.

Ciò è quanto avviene, innanzitutto, quando l'argomento della crisi interviene a rafforzare la giustificazione relativa alla discrezionalità del legislatore, come nel caso dell'**ordinanza n. 31 del 2011**, con cui la Corte dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Collegio arbitrale di Roma con cui veniva censurato – in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 25, 41, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, «nonché al principio comunitario di legittimo affidamento» – l'articolo 15, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 («Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in

materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile»), convertito, con modificazioni, in legge 26 febbraio 2010, n. 26. Tale disposizione prevede che, al fine di assicurare risparmi di spesa, «i compromessi e le clausole compromissorie inserite nei contratti stipulati per la realizzazione d'interventi connessi alle dichiarazioni di stato di emergenza ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e di grande evento di cui all'art. 5-bis del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, sono nulli», facendo al contempo salvi i collegi arbitrali presso cui pendono i giudizi per i quali la controversia abbia completato la fase istruttoria alla data di entrata in vigore del decreto.

Il rimettente richiedeva una pronuncia che estendesse la portata della clausola di salvezza contenuta nel secondo periodo di tale disposizione a tutti i giudizi arbitrali instaurati al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge in questione. La Corte ricorda, in via preliminare, di essersi già pronunciata su analoga normativa (*ex multis*, sentenza n. 376 del 2001 e ordinanze n. 169 del 2009, nn. 11 e 122 del 2003), con riferimento a profili in parte coincidenti, nel senso della infondatezza dei dubbi a suo tempo espressi, ritenendo che «la discrezionalità di cui il legislatore gode nell'individuazione delle materie sottratte alla possibilità di compromesso incontra il solo limite della manifesta irragionevolezza». Con l'ordinanza in questione, però, la Corte corrobora tale indirizzo affermando che «la conseguenza della perdita di un parte di attività concretamente espletata negli arbitrati in corso (che, pur sempre, traggono origine dalla libera scelta delle parti di rinunciare alla giurisdizione, attraverso un atto di disposizione in senso negativo del diritto di azione: sentenza n. 221 del 2005), appare ampiamente giustificata nel contesto del bilanciamento con le esigenze, tanto più sentite in un contesto di crisi economica globale, di contenimento della spesa pubblica».

Viene, invece, negata rilevanza all'argomento della crisi da parte dell'**ordinanza n. 169 del 2011**, con cui la Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni, sollevato dal presidente e legale rappresentante del «Comitato promotore per il Sì ai referendum per l'Acqua Pubblica» nei confronti dei decreti del Presidente della Repubblica del 23 marzo 2011 che hanno indetto i referendum, in una data (12-13 giugno 2011) diversa da quella stabilita per le elezioni amministrative (15-16 maggio), lamentando il mancato accorpamento dello svolgimento dei referendum con le elezioni amministrative indette il 15-16 maggio 2011. I ricorrenti, nel prospettare le proprie argomentazioni al riguardo, richiamavano proprio le pronunce con le quali la Corte ha chiarito che la discrezionalità di cui gode il Governo nello scegliere la data delle consultazioni incontra il limite delle ipotesi in cui «sussistano oggettive situazioni di carattere eccezionale [...] idonee a determinare un'effettiva menomazione del diritto di voto referendario» (ordinanze n. 38 del 2008, n. 198 del 2005 e n. 131 del 1997) e affermavano che, nel caso specifico, siffatte situazioni oggettive di carattere eccezionale sarebbero state rappresentate dalla duplice circostanza che i comizi elettorali per le elezioni amministrative erano già stati convocati in date interne alla finestra referendaria e che il Paese sta attraversando una crisi economica di gravità eccezionale, tale da rendere la scelta compiuta dal Governo irragionevole e lesiva dell'esercizio del diritto di voto referendario. La Corte, però, disattende tale argomentazione osservando che le situazioni considerate «eccezionali» dal comitato promotore sono in realtà circostanze ordinarie e, in ogni caso, riferibili a situazioni «esterne» o di contesto, che non incidono direttamente sul diritto di voto referendario e non ne precludono l'esercizio.

Analogamente, con l'**ordinanza n. 211 del 2011**, la Corte dichiara manifestamente infondate la questione di legittimità sollevata dal TAR Veneto, in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, nei confronti dell'articolo 48, primo comma, seconda parte, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (recante il «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»). Tale norma stabilisce

che le stazioni appaltanti, prima di procedere all'apertura delle buste delle offerte presentate, debbano richiedere ad un determinato numero di offerenti, scelti con le modalità ivi previste, di comprovare il possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa eventualmente richiesti nel bando di gara, disponendo che, «quando tale prova non sia fornita, ovvero non confermi le dichiarazioni contenute nella domanda di partecipazione o nell'offerta», le medesime debbano procedere all'esclusione del concorrente dalla gara, all'escussione della relativa cauzione provvisoria e alla segnalazione del fatto all'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici. Il giudice *a quo* argomentava, fra l'altro, come detta norma, nella parte in cui «contempla in via automatica l'incameramento della cauzione provvisoria da parte delle stazioni appaltanti», fosse stata adottata in violazione degli artt. 3 e 97 Cost., ponendosi in contrasto con i «principi di parità, di eguaglianza», imparzialità e buon andamento dell'amministrazione. Nello specifico, la norma censurata avrebbe recato in tal modo un *vulnus* ai «principi generali della ragionevolezza e della proporzionalità che devono indefettibilmente assistere l'essenza delle disposizioni legislative» e sarebbe risultata «iniqua», «nella presente e ben nota fase di crisi economica», perché postulante un prelievo patrimoniale forzoso in danno delle imprese, volto a sanzionare «in via indifferenziata mancanze oggettivamente valutabili in modo diverso e proporzionale all'intrinseca gravità del fatto». Anche in questo caso, però, la Corte nega cittadinanza all'argomento basato sull'attuale congiuntura economica, affermando che, così come prospettato, il riferimento alla crisi si risolve in una deduzione (peraltro sostanzialmente assertiva) di mera inopportunità, che, in quanto tale, non può configurare un vizio di legittimità costituzionale della disposizione in esame.

Alla luce delle sintetiche considerazioni svolte sull'argomento della crisi nei giudizi in via incidentale e nei giudizi di ammissibilità dei referendum si può, con maggior consapevolezza degli orientamenti complessivi maturati dalla Corte nel 2011, svolgere qualche considerazione su come tale argomento è stato utilizzato nella materia regionale all'interno del periodo considerato. Al

riguardo, però, è necessario premettere che nell'anno precedente almeno due importanti sentenze della Corte (citate entrambe, per altro profilo, nel *Rapporto* relativo all'anno 2010, cui si rinvia) avevano fatto ricorso alla difficile contingenza economico-finanziaria per giustificare norme statali potenzialmente lesive delle competenze delle Regioni, destando così l'impressione di una incipiente tendenza della giurisprudenza costituzionale ad avallare alcune scelte centralistiche del legislatore statale. Il tutto, giova evidenziarlo, nell'ambito di una consolidata giurisprudenza della Corte che, a prescindere da ogni riferimento alle contingenze economiche e finanziarie, ammette con riferimento alla nozione di «coordinamento della finanza pubblica» che il legislatore statale possa «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (così, tra le più recenti, sentt. nn. 52 e 326 del 2010, 139 e 237 del 2009).

Ci si riferisce, innanzitutto, alla **sentenza n. 10 del 2010**, con cui è stato definito il giudizio introdotto da alcune Regioni avverso l'art. 81 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 («Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria»), convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 («Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria»), in riferimento a molteplici disposizioni e principi costituzionali posti a garanzia dell'autonomia regionale. La disciplina impugnata istituiva un «fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti» e le relative misure applicative, fra cui la c.d. «carta acquisti». Benché tali misure fossero preordinate ad alleviare una situazione di estremo bisogno e di difficoltà, costituendo un intervento di politica sociale attinente all'ambito materiale dell'assistenza e dei servizi sociali, oggetto di competenza residuale

regionale, la Corte ha rigettato le censure proposte sulla base del rilievo che tali norme devono essere giustificate sulla base degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., dell'art. 38 Cost. e dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Proprio con riguardo a quest'ultima disposizione costituzionale, secondo la sentenza, allo Stato compete la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». La *ratio* di tale titolo di competenza e l'esigenza di tutela dei diritti primari che è destinato a soddisfare consentono di ritenere - secondo la Corte - che esso possa rappresentare la base giuridica non solo della fissazione del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione, ma persino della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza, tanto più quando ciò sia reso imprescindibile «da peculiari circostanze e situazioni, quale una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa».

In maniera non dissimile la Corte ha deciso nel caso della **sentenza n. 121 del 2010**, che ha chiuso il giudizio instaurato in via principale dalle Regioni avverso numerose altre disposizioni del decreto-legge citato da ultimo, fra le quali l'art. 13, riguardante l'istituzione di un «Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa». Ancora una volta, infatti, nonostante la disciplina impugnata rientrasse nella materia dei “servizi sociali”, di competenza residuale regionale, la Corte ha ritenuto la questione infondata, giustificando le misure adottate dal legislatore nazionale sulla base della competenza statale concernente la fissazione dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., cui l'erogazione del credito per l'acquisto della prima casa viene considerata strettamente attinente. A detta della Corte, più in particolare, le disposizioni impuginate costituiscono una concreta forma di bilanciamento dei principi di autonomia e di tutela dei diritti fondamentali di natura sociale, che comporta il minimo sacrificio possibile dell'uno e dell'altro. Tale bilanciamento effettuato dal legislatore, tuttavia, rappresenta il portato temporaneo della perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e «di imperiose necessità

sociali, indotte anche dalla attuale grave crisi economica nazionale e internazionale», che sono già state ritenute essere «giustificazioni sufficienti, ma contingenti, per leggi statali di tutela di diritti sociali limitative della competenza legislativa residuale delle Regioni nella materia dei “servizi sociali” (sentenza n. 10 del 2010)».

Rispetto a tali precedenti, la giurisprudenza costituzionale del 2011 sembra testimoniare un’attenuazione dell’abbozzata tendenza a fare dell’argomento della crisi un fattore di legittimazione delle scelte centralistiche del legislatore nazionale.

In particolare, con la **sentenza n. 232 del 2011**, la Corte dichiara fondate le censure, prospettate dalla Regione Puglia, in riferimento all’articolo 117, terzo e quarto comma, ed all’art. 118, secondo comma, della Costituzione, nei confronti di numerose disposizioni del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 («Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica»), come convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, relative all’istituzione, nel Meridione d’Italia, di «zone a burocrazia zero».

Nella propria memoria di costituzione l’Avvocatura sosteneva che la previsione normativa in esame rientrasse nell’ambito dei poteri statali di coordinamento della finanza pubblica in quanto diretta a favorire la ripresa e lo sviluppo del sistema produttivo, nell’ottica di una maggiore competitività delle imprese. E ciò, tanto più in quanto la disposizione impugnata (al pari delle altre contenute nella legge *de qua*) faceva parte di una manovra complessiva di riequilibrio e contenimento finanziario di tutela del bilancio dello Stato e di supporto all’economia del Paese, nel contesto di una grave situazione di crisi internazionale, in cui – sempre secondo la difesa statale – doveva riconoscersi allo Stato medesimo l’esercizio di una potestà legislativa primigenia, fondata sui principi fondamentali di unità (art. 5 Cost.), di solidarietà politica economica e sociale (art. 2 Cost.), di sussidiarietà (art. 118 Cost.) e tutela dell’unità economica della Nazione (art. 120 Cost.).

A tale argomento la Corte replica, però, che «la disposizione censurata (al di là di una indiretta correlazione con le finalità di risanamento economico che caratterizzano il provvedimento

legislativo che la contiene) non possa, per ciò solo, essere ascritta a tale competenza, e quindi qualificarsi come relativo principio fondamentale, poiché, lungi dal porre obiettivi di riequilibrio finanziario (sentenze n. 156 del 2010 e n. 297 del 2009), e tantomeno dall'indicare generali strumenti o modalità per il perseguimento di siffatti obiettivi, prescrive una disciplina di dettaglio in tema di trattazione e definizione di procedimenti amministrativi, del tutto estranea alla evocata materia».

La Corte, conseguentemente, dichiara fondate le censure in quanto la normativa impugnata non rispetta i requisiti richiesti affinché lo Stato possa operare una «chiamata in sussidiarietà», ovvero affinché una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio. A tale conclusione la sentenza perviene in ragione del fatto che la norma censurata – che possiede un campo di applicazione generalizzato (riferito a tutti i procedimenti amministrativi in tema di nuove iniziative produttive) e, quindi, idoneo a coinvolgere anche procedimenti destinati ad esplicarsi entro ambiti di competenza regionale concorrente o residuale – si esime dal recare una qualsiasi esplicitazione, sia dell'esigenza di assicurare l'esercizio unitario perseguito attraverso tali funzioni, sia della congruità, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, di detta avocazione rispetto al fine voluto ed ai mezzi predisposti per raggiungerlo, sia della impossibilità che le funzioni amministrative *de quibus* possano essere adeguatamente svolte agli ordinari livelli inferiori. Essa risulta, dunque, illegittima nella parte in cui è destinata ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente e residuale.

Analogamente, con la **sentenza n. 330 del 2011**, la Corte accoglie le doglianze alla base del ricorso con cui la Regione Toscana ha impugnato l'art. 11, comma 6-*bis*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 («Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica»), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, deducendo la violazione degli articoli 117, terzo comma, 118, primo comma, e



119, primo e secondo comma, della Costituzione. La citata disposizione prevedeva, tra l'altro, che, «entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, [fosse] avviato un apposito confronto tecnico tra il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e delle finanze, l'AIFA e le associazioni di categoria maggiormente rappresentative, per la revisione dei criteri di remunerazione della spesa farmaceutica».

Nella propria memoria, la difesa dello Stato sosteneva che il provvedimento impugnato fosse stato adottato in via di urgenza al fine di attuare le opportune misure tese a contenere una grave crisi economica internazionale, risultando, dunque, le norme che lo compongono espressione della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Anche in tale occasione la Corte, invece, si oppone ad un utilizzo così ampio dell'argomento della crisi, mettendo in evidenza che la norma impugnata investe una pluralità di ambiti materiali, alcuni dei quali riservati alla potestà legislativa esclusiva statale («determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali», poiché l'erogazione di farmaci rientra nei livelli essenziali di assistenza, e «ordinamento civile», giacché, per i prodotti farmaceutici, vige «il sistema del prezzo contrattato»), altri, invece, rimessi alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni («tutela della salute» e, soprattutto, «coordinamento della finanza pubblica»). Da tale premessa, infatti, la sentenza ricava la conclusione che, in presenza di una simile sovrapposizione di materie e nell'impossibilità di individuarne una prevalente, il legislatore statale avrebbe dovuto attribuire adeguato rilievo al principio di leale collaborazione, a differenza di quanto è avvenuto, e, per tale motivo, dichiara l'illegittimità della norma impugnata nella parte in cui non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni nel confronto tecnico da essa disciplinato.

### 3. Autonomia territoriale e poteri statali d'emergenza

Un secondo profilo del rapporto tra emergenza ed autonomia regionale la cui trattazione è suggerita dall'analisi della giurisprudenza costituzionale del 2011 è quello della derogabilità da parte dello Stato delle competenze regionali per ragioni di emergenza, fra le quali, principalmente, quelle rientranti nell'ambito di operatività del Servizio nazionale della protezione civile.

Come si accennava, si tratta di una questione non nuova e che la Corte costituzionale ha già avuto modo di affrontare in passato. In particolare, con la **sentenza n. 127 del 1995**, la quale ha deciso un conflitto di attribuzioni sollevato avverso un'ordinanza governativa con cui – in deroga alla legge – venivano disposti interventi immediati per fronteggiare la situazione ambientale critica verificatasi nella Regione per effetto delle problematiche legate allo smaltimento dei rifiuti ed al servizio idrico, la Corte, fissando un fondamentale principio di diritto, ha affermato che «l'emergenza non legittima il sacrificio illimitato dell'autonomia regionale e il richiamo a una finalità di interesse generale [...] non dà fondamento, di per sé, a misure che vulnerino tale sfera di interessi, garantita a livello costituzionale [...]. L'esercizio del potere di ordinanza deve quindi risultare circoscritto per non compromettere il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali».

Specularmente, secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, la competenza legislativa statale in una data materia impedisce al legislatore regionale l'attribuzione di poteri d'ordinanza alla Regione e agli enti territoriali minori (**sentenza n. 321 del 2005**). Nella particolarissima e significativa materia concorrente della «protezione civile», poi, sempre secondo la Corte, la previsione del potere *extra ordinem* del Governo, in quanto principio fondamentale, limita la discrezionalità del legislatore regionale nel conformare gli atti contingibili ed urgenti (sotto il profilo della competenza e degli effetti), salva – naturalmente – la facoltà della Regione di provocare il controllo giurisdizionale della Corte e del giudice amministrativo per assicurare che i poteri governativi siano configurati in astratto ed esercitati in concreto in modo da non compromettere il nucleo

essenziale delle attribuzioni regionali e il rispetto del principio di leale collaborazione (**sentenza n. 327 del 2003**). Il che, in particolare, comporta che la legge regionale non può pretendere di paralizzare gli effetti delle ordinanze di protezione civile e degli atti delle successive gestioni commissariali (**sentenza 284 del 2006**).

Come noto, in forza di questa giurisprudenza ed in occasione del verificarsi di alcuni eventi calamitosi, si è sviluppata nel corso degli anni una prassi del potere d'ordinanza della protezione civile fortemente limitativa dell'autonomia regionale. Rispetto a questa giurisprudenza alcune significative novità potrebbero derivare dalla **sentenza n. 115 del 2011**. Al riguardo è necessario premettere che la sentenza in questione non riguarda direttamente il potere d'ordinanza statale di protezione civile ma quello dei Sindaci di cui all'art. 54, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come noto recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, il quale prevedeva che il Sindaco, quale ufficiale del Governo, potesse adottare «con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana». L'appena citata disciplina del potere sindacale d'ordinanza è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte, per violazione degli artt. 3, 23 e 97 Cost., attraverso una motivazione sviluppata nella prospettiva della tutela dei diritti fondamentali, ma potenzialmente suscettibile di importanti implicazioni anche in relazione al potere statale di protezione civile ed in tema di rapporti Stato-Regioni. Di qui la rilevanza della sentenza nella prospettiva indicata.

In particolare, merita attenzione il passaggio della sentenza in cui la Corte premette che la norma prevede due distinti tipi di provvedimenti: da un lato, le ordinanze *extra ordinem*, come tali soggette ai presupposti e ai limiti della contingibilità, dell'urgenza e della necessaria temporaneità, ormai pacificamente richiesti dalla giurisprudenza costituzionale (a partire dalla **sentenza n. 8 del 1956**); dall'altro, le ordinanze, per così dire, «ordinarie», anch'esse atipiche e non predeterminate nel contenuto, ma adottabili anche in

contesti non emergenziali e non necessariamente limitate nel tempo. Da tale premessa, infatti, la Corte fa discendere l'affermazione che la disciplina attributiva della competenza ad adottare le nuove ordinanze sindacali, proprio in quanto espressione di un potere ordinario e non derogatorio, deve soddisfare «l'imprescindibile necessità che in ogni conferimento di poteri amministrativi venga osservato il principio di legalità sostanziale, posto a base dello Stato di diritto», da cui discende l'obbligo di prevedere contenutisticamente l'oggetto e i limiti del potere, non essendo sufficiente allo scopo «che il [medesimo] sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma [...] è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa».

L'aspetto rilevante nella prospettiva dei rapporti Stato-Regioni, in relazione ai limiti che il potere derogatorio della protezione civile incontra a tutela delle competenze regionali, risiede nella circostanza che il richiamato passaggio della sentenza riporta d'attualità il tema dei limiti al potere derogatorio in materie coperte da riserva di legge relativa, tra cui – ai nostri fini – soprattutto l'attribuzione delle funzioni amministrative regionali per effetto dell'art. 97 Cost. Al riguardo è necessario ricordare che già la **sentenza n. 26 del 1961** aveva avuto modo di chiarire che, in caso di riserve assolute, l'esercizio del potere contingibile ed urgente si deve ritenere sempre inderogabilmente precluso perché, se la Costituzione esige che una data materia venga disciplinata dalla legge, non è ammissibile che, poi, quest'ultima ammetta l'emanazione di atti amministrativi capaci di disporre in deroga proprio a quella che la Costituzione considera l'unica possibile fonte normativa della materia; nel caso di riserve relative, invece, il ricorso alle ordinanze *extra ordinem* può essere considerato ammissibile solo alla condizione che il legislatore che ne individua il titolare definisca anche i criteri che devono presiedere all'esercizio della discrezionalità che il potere medesimo comporta.

Come altrettanto noto, però, sull'effettiva portata preclusiva di questa giurisprudenza si è da subito manifestata in dottrina diversità di vedute, ritenendosi da parte di alcuni che non si potesse avere

una vera e propria preclusione all'esercizio del potere in difetto di una previsione legislativa sostanziale sui criteri che devono guidare il suo esercizio.

In questa direzione, peraltro, si è orientata la prassi successiva alla legge n. 225 del 1992 (istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile), la quale – per quanto qui di più prossimo interesse – ha fornito un'ampia casistica di ipotesi in cui i regimi commissariali instaurati per fronteggiare le più varie emergenze (rifiuti, inquinamento, terremoti, alluvioni, *etc.*) hanno sistematicamente operato in deroga alle competenze regionali ordinariamente previste. Ed anche la giurisprudenza, in maniera sempre più evidente, ha mostrato la tendenza del giudice amministrativo, chiamato a giudicare sulla legittimità di ordinanze adottate in svariate materie coperte da riserva di legge, come libertà di circolazione, diritto di proprietà, iniziativa economica privata, procedimento amministrativo, *etc.*, a considerare ammissibile l'esercizio del potere di necessità e urgenza anche in caso di omessa definizione da parte del legislatore delle norme sostanziali sul contenuto dell'attività amministrativa.

In questo quadro, la riaffermazione dei corollari del principio di legalità assume una significativa portata anche nella prospettiva dei rapporti tra gli enti costitutivi della Repubblica. Dalle poche considerazioni che precedono, infatti, risulta chiaro che quella in esame è una decisione che, proprio per le argomentazioni che spende sul principio di legalità e sulla riserva di legge, ribadisce impostazioni e principi del diritto costituzionale tali da poter essere applicati anche al di là del campo segnato dalle ordinanze sindacali «ordinarie» e suscettibili di incidere su diverse delle problematiche del sistema delle fonti che, ormai da anni, gli studiosi segnalano, prima fra tutte – nella nostra prospettiva – quella della comprimibilità dell'autonomia regionale attraverso le ordinanze di protezione civile.

Alla luce di questa sintetica ricapitolazione della problematica dottrina, di prassi e giurisprudenziale delle ordinanze di necessità e urgenza che intervengono in materia coperta da riserva relativa, si comprende che la vera questione interpretativa che la sentenza in

commento lascia aperta verte sulla misura in cui debba essere auspicato che il giudice costituzionale abbandoni la tradizionale indulgenza con cui guarda alle norme attributive dei poteri *extra ordinem*, classicamente considerate come mere norme sulla competenza, stante l'atipicità del contenuto delle ordinanze e l'imprevedibilità degli eventi che esse devono fronteggiare; caratteristiche, queste, su cui, come noto, già Massimo Severo Giannini aveva costruito la differenza tra ordinanze *extra ordinem* e «atti necessitati», distinguendo i secondi dalle prime proprio perchè il carattere necessitato dell'atto consente al legislatore di tipizzarne *ex ante* non solo forma e competenza ma anche contenuto, limiti ed adempimenti procedurali.

Da come la giurisprudenza costituzionale affronterà la questione appena evidenziata nelle prossime occasioni che si presenteranno dipenderà in larga misura la stabilizzazione dell'assetto dei rapporti tra centro e periferia in caso di emergenze calamitose. Se, infatti, come la sentenza n. 115 del 2011 sembra lasciar presagire, le argomentazioni ivi svolte possono trovare applicazione anche con riferimento alle ordinanze contingibili e urgenti della protezione civile, la garanzia delle funzioni amministrative regionali rappresentata dalla riserva di legge relativa di cui all'art. 97 Cost. contribuirà significativamente ad arginare la prassi cui si è assistito negli ultimi anni. Viceversa, se tale sviluppo giurisprudenziale non dovesse concretizzarsi, la tutela delle prerogative regionali resterà affidata all'uso che il giudice costituzionale compie dei criteri di proporzionalità e leale collaborazione.

#### **4. Conclusioni**

In forza della sintetica ricostruzione svolta nelle pagine che precedono, alcune brevi considerazioni conclusive appaiono sufficienti per mettere in evidenza alcuni aspetti della giurisprudenza costituzionale dell'anno 2011 in materia di rapporti Stato-Regioni.

Si sono prese le mosse dalla constatazione che il sempre minor grado di innovatività della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia regionale, dopo una parziale controtendenza nell'anno

precedente, ha tornato a riflettersi nella progressiva quiescenza del contenzioso, a testimonianza del fatto che alcuni equilibri del riparto di competenze tra Stato e Regioni si sono ormai consolidati e fanno sempre di più del giudizio costituzionale in via principale un'applicazione al caso concreto di principi ampiamente sviluppati o, al massimo, un'elaborazione di nuovi corollari applicativi.

Si è, pertanto, deciso di centrare l'attenzione su un aspetto della giurisprudenza costituzionale che ha di recente generato un preminente interesse, quello del rapporto tra autonomia regionale ed emergenza. Tale scelta è apparsa giustificata dalla necessità di indagare se vi sono aree che restano al di fuori del *diritto costituzionale giurisprudenziale* elaborato negli ormai dieci anni di vigenza del nuovo Titolo V. E ciò sia dal punto di vista delle soluzioni concretamente adottate nell'approccio casistico che si è avuto modo di indagare nei precedenti *Rapporti*, sia da quello della pervasività del ricorso ai meccanismi della "prevalenza", della "leale collaborazione" e della "sussidiarietà" quali strumenti per attenuare la rigidità del riparto costituzionale derivante dalla tecnica dell'enumerazione delle materie e consentire alla Corte di procedere ad una ragionevole composizione degli interessi in gioco.

Prendendo spunto dall'analisi delle sentenze del 2011, il tema del rapporto tra autonomia ed emergenza è stato osservato, da un primo punto di vista, in relazione alla questione della comprimibilità delle prerogative regionali per obiettivi di finanza pubblica derivanti dalla crisi finanziaria. Al riguardo si può mettere in evidenza che il periodo di riferimento sembra testimoniare lo sforzo della giurisprudenza costituzionale di arginare la deriva centralistica che le scelte del legislatore nazionale hanno subito per effetto della congiuntura economica e di arrestare sul nascere la tendenza che era emersa nella giurisprudenza dell'anno precedente alla tolleranza verso misure lesive delle competenze regionali giustificate esclusivamente dalla necessità di fronteggiare la crisi. Sempre in relazione a questo profilo, inoltre, è possibile notare che il contenzioso, come già rilevato nel precedente *Rapporto*, continua a concentrarsi, attraverso una pluralità di questioni di legittimità costituzionale, su pochi atti normativi statali aventi rilievo

soprattutto dal punto di vista economico-finanziario, come le c.d. «manovre» di finanza pubblica o i provvedimenti per la «crisi» e per la «crescita».

La giurisprudenza costituzionale del 2011 in materia regionale ha poi offerto l'occasione per fare sinteticamente il punto sul rapporto tra autonomia ed emergenza sotto un secondo profilo, quello che investe il potere statale della protezione civile di derogare con ordinanze contingibili ed urgenti le competenze ordinariamente attribuite alle Regioni. In proposito, una sentenza in particolare (la sentenza n. 115 del 2011) contiene affermazioni di principio che lasciano presagire una prossima stretta della giurisprudenza costituzionale – peraltro, da tempo ritenuta auspicabile in dottrina – in tema di poteri *extra ordinem* che incidono sulle materie coperte da riserva relativa di legge, tra cui, in forza dell'art. 97 Cost., anche l'attribuzione e l'organizzazione delle funzioni amministrative.

In relazione ad entrambi i profili considerati, però, come è inevitabile, il periodo di tempo lungo cui si sviluppa la giurisprudenza analizzata è troppo esiguo per trarne affermazioni di ordine generale. In questa sede, dunque, non si può che concludere evidenziando che, in attesa di futuri sviluppi giurisprudenziali, il rapporto tra autonomia ed emergenza si segnala sin d'ora come uno dei punti che dovrà essere tenuto in adeguata considerazione nella stesura dei prossimi *Rapporti*.