



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

LE REGIONI E LE LORO POLITICHE NEL 2008

UNA SINTESI

ISSIRFA – CNR

ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI, FEDERALI
E SULLE AUTONOMIE “Massimo Severo Giannini”

**ESTRATTO DALL’XI RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE TRA STATO,
REGIONI E UNIONE EUROPEA PROMOSSO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI**

ROMA, OTTOBRE 2009

INDICE

1.	LE LEGGI REGIONALI	1
2.	I REGOLAMENTI REGIONALI	7
3.	LE LEGGI FINANZIARIE REGIONALI PER IL 2009	13
4.	LA SANITÀ REGIONALE	17
5.	LE POLITICHE SOCIO-ASSISTENZIALI	19

Il presente documento è una sintesi di alcuni capitoli elaborati dall'ISSiRFA-CNR per il Rapporto 2009 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, edito dalla Camera dei Deputati – Osservatorio sulla legislazione. I dati e le indicazioni utilizzati sono stati forniti dai Consigli Regionali.

I contributi che seguono sono redatti, nell'ordine di cui all'indice, da: C. Desideri, A.G. Arabia, E. Buglione, G. France e G.M. Napolitano

1. LE LEGGI REGIONALI

Le Regioni ordinarie e quelle a statuto speciale hanno emanato nell'anno 2008 – v. la tabella n. 1 – complessivamente 640 leggi.

Vi è, dunque, un lieve decremento rispetto alle 656 leggi del 2007 e una sostanziale stabilità rispetto alle 632 del 2006. Il decremento, peraltro, è determinato dalle regioni speciali che nel 2008 hanno prodotto 127 leggi rispetto alle 150 del 2007 e alle 140 del 2006. Mentre le Regioni ordinarie continuano a crescere sia pure di poco, con 513 leggi nel 2008 rispetto alle 506 del 2007 e alle 492 del 2006.

I dati relativi alla distribuzione delle leggi regionali tra i macrosettori (v. tabella 2) evidenziano che nel 2008, su 640 leggi, il macrosettore con maggior numero di leggi è quello dei “servizi alla persona e alla comunità” con 159 leggi, seguito dai macrosettori “finanza regionale” con 143 leggi, “sviluppo economico e attività produttive” con 115 leggi, “territorio, ambiente e infrastrutture” con 107 leggi, “ordinamento istituzionale” con 103 leggi, e, infine, dalle 13 leggi classificate “multisettores” (in genere leggi di semplificazione, di abrogazione, collegati alle finanziarie che riguardano tutti o più macrosettori).

Nella sostanza, va constatato che la distribuzione delle leggi tra i vari macrosettori non ha subito variazioni particolarmente rilevanti. Il numero di leggi prodotte nei due anni in alcuni casi è praticamente lo stesso: 107 nel 2007 e 103 nel 2008 nel macrosettore “ordinamento istituzionale”, 119 nel 2007 e 115 nel 2008 in quello dello “sviluppo economico e attività produttive”, 144 nel 2007 e 143 nel 2008 in quello della “finanza regionale”. Nel macrosettore “territorio ambiente e infrastrutture” si verifica una lieve diminuzione da 118 leggi a 107. L'unico aumento – sia pure lieve – che può ritenersi significativo di una tendenza è quello del macrosettore “servizi alla persona e alla comunità”, che passa da 141 leggi nel 2007 a 159 nel 2008.

Nel complesso, si può constatare innanzitutto che, per la distribuzione della produzione legislativa tra i vari macrosettori, appare ormai operante una sorta di funzionamento fisiologico del sistema regionale. In secondo luogo che, come già emerso nei precedenti *Rapporti sulla legislazione* e da altre analisi sull'andamento delle leggi regionali svolte dall'ISSIRFA-CNR, la Regione si configura come un

soggetto istituzionale con un ruolo sicuramente significativo nel campo dei servizi e in parte nel campo dello sviluppo economico, mentre si registra una sostanziale stabilità nel campo del “territorio, ambiente e infrastrutture”.

Anche la considerazione dei dati relativi alle materie all'interno dei diversi macrosettori (v. sempre la tabella 2) mette in luce che non vi sono particolari novità rispetto agli anni precedenti nelle politiche legislative regionali.

Nel macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” si registra ancora una volta quanto già emerso nei *Rapporti sulla legislazione* precedenti in ordine alla decisa prevalenza del numero di leggi regionali nel campo che sinteticamente può definirsi dello sviluppo rurale: le materie della “agricoltura e foreste” e della “caccia, pesca e itticoltura”, infatti, totalizzano da sole 48 leggi (erano 47 del 2007), 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 nel precedente *Rapporto sulla legislazione* – le materie del “turismo” con 18 leggi (erano 16 nel 2007), del “commercio, fiere e mercati” con 15 leggi (erano 19 nel 2007). Sempre molto limitato e, a volte, in lieve calo è, invece, il numero di leggi negli altri campi: 3 leggi per l' “artigianato” (2 nel 2007), 4 per le “professioni” (5 nel 2007), 6 per l' “industria” (5 nel 2007), 4 per il “sostegno all'innovazione per i settori produttivi” (7 nel 2007), 6 per la “ricerca, trasporto e produzione di energia” (erano 5 nel 2007), 4 per le “miniere e risorse geotermiche” (erano 3 nel 2007).

Nel macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, il maggior numero di leggi, 37, si registra nella materia del “territorio e urbanistica” che dunque leva sia pure di molto poco il primato alla materia della “protezione della natura e dell'ambiente” (32 leggi; 41 nel 2007). Le leggi nella materia dei “trasporti” sono 13 nel 2008, lo stesso numero del 2007.

Nel macrosettore “servizi alla persona e alla comunità”, si può constatare che prevale di nuovo la materia “tutela della salute”, che raccoglie 55 leggi (41 nel 2007), seguita dalla materia “servizi sociali” con 31 leggi (30 nel 2007) e da “beni e attività culturali”, con 22 leggi (18 nel 2007). Non muta la distribuzione tra le materie, dunque, rispetto a quanto rilevato nel *Rapporto 2007*.

Quanto avvenuto nel 2008, in conclusione, sembra confermare le valutazioni fatte nei *Rapporti sulla legislazione* precedenti e in altre ricerche svolte dall'ISSIRFA-CNR alle quali non resta che rinviare per una considerazione più ampia, tornando a sottolineare tuttavia le necessarie cautele in quei *Rapporti* già messe in luce:

- innanzitutto che le valutazioni qui svolte sono basate su dati e informazioni (rilevati attraverso il questionario) relativi solo all'attività legislativa delle Regioni, escludendo perciò quella parte dell'attività regionale che nelle varie materie eventualmente si svolge a livello amministrativo;

- in secondo luogo che, come è noto, le Regioni operano in certi casi attraverso deliberazioni di giunta (il che avviene spesso nel caso della loro partecipazione a programmi nazionali ed europei volti al perseguimento di obiettivi di sviluppo economico e/o alla realizzazione di infrastrutture, anche sulla base di intese o accordi adottati in seno alla Conferenza Stato-Regioni), ma appunto manca allora lo strumento legislativo regionale, oggetto della rilevazione qui utilizzata;

- in terzo luogo che un' ampia parte dell'attività regionale trova fondamento nelle leggi finanziarie, contenenti disposizioni relative a tutti i macrosettori e materie qui considerati.

Tenendo dunque conto di tali cautele, che specificano i limiti della presente rilevazione, si può ritenere che dai dati qui esaminati per l'anno 2008 viene ulteriormente confermata l'immagine delle Regioni come soggetti fundamentalmente impegnati sia sul fronte delle condizioni di vita civile e sociale delle comunità (con la legislazione sui servizi, sul territorio e l'ambiente) sia sul fronte dello sviluppo economico. Va tenuto presente, però, che l'impegno legislativo in questo ultimo macrosettore è fortemente squilibrato a favore del campo dello sviluppo rurale rispetto a quello nel campo dell'industria e degli altri settori. Solo per il turismo, le 18 leggi prodotte nel 2008 (come già le 16 del 2007 e del 2006), tra le quali varie leggi di riordino, sembrano indicare il permanere di una certa ripresa di attenzione per tale settore da parte delle Regioni, dopo le timidezze dimostrate nei primi anni di attuazione delle riforme amministrative e costituzionali.

E' già stato detto nei *Rapporti sulla legislazione* precedenti che sullo sviluppo limitato di certe competenze – si pensi all'industria in particolare, ma anche allo stesso turismo – pesano incertezze ed insufficienze del quadro normativo nazionale,

sia per il profilo delle forme di collaborazione tra Stato e Regioni che per il profilo dei confini tra le competenze.

Tabella 1 – Numero e dimensioni delle leggi – 2008

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. caratteri	n. medio articoli	n. medio commi	n. medio caratteri
Abruzzo	17	128	649	304.814	7,5	38,2	17.930,2
Basilicata	33	462	1.192	n.d.	14,0	36,1	n.d.
Calabria	46	348	951	389.810	7,6	20,7	8.474,1
Campania	20	281	942	387.490	14,1	47,1	19.374,5
Emilia R.	23	417	1.026	495.159	18,1	44,6	21.528,7
Friuli V. Giulia	18	346	2.057	869.123	19,2	114,3	48.284,6
Lazio	32	449	1.185	540.573	14,0	37,0	16.892,9
Liguria	48	824	2.207	879.956	17,2	46,0	18.332,4
Lombardia	38	573	2.143	969.487	15,1	56,4	25.512,8
Marche	38	445	1.064	431.404	11,7	28,0	11.352,7
Molise	35	328	808	n.d.	9,4	23,1	n.d.
Piemonte	37	482	1.219	504.383	13,0	32,9	13.632,0
P.a. Bolzano	9	180	638	n.d.	20,0	70,9	n.d.
P.a. Trento	17	466	1.340	711.143	27,4	78,8	41.831,9
Puglia	45	483	1293	574996	10,7	28,7	12.777,7
Sardegna*	17	195	805	390.915	11,5	47,4	22.995,0
Sicilia	25	211	483	n.d.	8,4	19,3	n.d.
Toscana	52	731	1.656	642.154	14,1	31,8	12.349,1
Trentino A.A.	10	98	243	155.277	9,8	24,3	15.527,7
Umbria	26	375	1.021	475.877	14,4	39,3	18.303,0
Valle d'Aosta	31	536	1.448	532.139	17,3	46,7	17.165,8
Veneto	23	400	971	357.981	17,4	42,2	15.564,4
TOTALE	640	8.758	25.341	9.612.681	13,7	39,6	15.019,8

* Non si è tenuto conto della legge statutaria approvata nel 2007 e promulgata nel 2008

N. medio di leggi per regione 29,1

Fonte: Camera dei deputati – Rapporto 2009 sulla legislazione

Tabella 2 – Classificazione della leggi secondo i macrosettori e il profilo delle materie – 2008

Macrosettore	Materia	Numero	
1	Ordinamento istituzionale	1 Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	10
		2 Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri	3
		3 Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	4
		4 Personale e amministrazione	30
		5 Enti locali e decentramento	29
		6 Altro (persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	26
		7 Multimateria	1
		Totale	103
2	Sviluppo e attività produttive	1 Artigianato	3
		2 Professioni (incluse le nuove figure professionali: es. naturopata, ecc.)	4
		3 Industria	6
		4 Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	4
		5 Ricerca, trasporto e produzione di energia	6
		6 Miniere e risorse geotermiche	4
		7 Commercio, fiere e mercati	15
		8 Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	18
		9 Agricoltura e foreste	34
		10 Caccia, pesca e itticoltura	14
		11 Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; Enti di credito	1
		12 Altro (programmazione negoziata, programm. Economica, supporto e assistenza allo sviluppo)	3
		13 Multimateria	3
		Totale	115
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	1 Territorio e urbanistica (incluso demanio, edilizia)	37
		2 Prot. Della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	32
		3 Risorse idriche e difesa del suolo	9
		4 Opere pubbliche (es. edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc.)	8
		5 Viabilità	1
		6 Trasporti	13
		7 Protezione civile	3
		8 Altro (es. usi civici)	4
		9 Multimateria	0
Totale	107		
4	Servizi alla persona e alla comunità	1 Tutela della salute	55
		2 Alimentazione	2
		3 Servizi sociali e assistenza	31
		4 Istruzione scolastica e universitaria	12
		5 Formazione professionale	2
		6 Lavoro	12
		7 Previdenza complementare e integrativa	1
		8 Beni e attività culturali	22
		9 Ricerca scientifica e tecnologica	1
		10 Ordinamento della comunicazione	4
		11 Spettacolo	2
		12 Sport	4
		13 Altro (es. sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto)	10
		14 Multimateria	1
Totale	159		
5	Finanza regionale	1 Bilancio	127
		2 Contabilità regionale	7
		3 Tributi	7
		4 Multimateria	2
		Totale	143
6	Multisettores*	13	
TOTALE		640	

*Sono classificati in questa voce anche le leggi non ascrivibili ad altri settori come, ad esempio, "collegati", leggi di semplificazione, leggi di abrogazione, ecc

Fonte: Camera dei deputati – Rapporto 2009 sulla legislazione

2. I REGOLAMENTI REGIONALI

I regolamenti regionali del 2008 sono 435 contro i 406 del 2007.

Come si ricava dalla tabella 1, 417 regolamenti, pari al 95,9 % del totale, risultano emanati dalle giunte e solo 18, pari al 4,1 % del totale, dai consigli. Più in particolare, nelle regioni ordinarie, su 133 regolamenti, 121 sono emanati dagli esecutivi e 12 dalle assemblee legislative, mentre nelle specialità su 302 regolamenti, 296 sono emanati dalle giunte e solo 6 dai consigli. I 417 regolamenti di giunta sono adottati: 411, pari al 98,6 % del totale, in base a competenza propria e 6, pari all'1,4 % del totale, in base a competenza delegata. Inoltre, 117 regolamenti sono emanati sentito il parere della commissione consiliare di settore. I 18 regolamenti di consiglio sono adottati: 17, pari al 94,4 % del totale, in base a competenza propria e solo 1, pari al 5,6 % del totale, in base a competenza delegata.

Come già messo in luce nei precedenti *Rapporti sulla legislazione* e in altre analisi sull'andamento dei regolamenti regionali svolte dall'ISSiRFA-CNR, il peso dei regolamenti deve essere letto in rapporto all'intera produzione normativa (leggi e regolamenti). Il ricorso consistente alla fonte secondaria è, ad esempio, in alcune regioni speciali e province autonome, inversamente proporzionale all'utilizzo della fonte legislativa, mentre 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 2008 – v. tabella 2 - nelle regioni speciali a fronte di 127 leggi risultano emanati 302 regolamenti. Dato quasi analogo a quello dell'anno precedente quando a fronte di 150 leggi risultavano emanati 275 regolamenti. Una situazione opposta si registra, invece, nelle regioni ordinarie dove a fronte di 513 leggi risultano adottati 133 regolamenti. Dato, anche in questo caso, quasi simile a quello del 2007 quando le leggi erano 506 e i regolamenti 131.

La percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa (leggi e regolamenti) è pari al 40,5 % (era del 38,2 % nel 2007). E' pari, invece, al 70,4 % nelle regioni speciali (era del 64,7% nel 2007) e al 20,6% nelle regioni ordinarie, così come nel 2007.

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 o in un arco di tempo relativamente recente. La manutenzione degli atti

normativi (leggi e regolamenti) non è di per sé un elemento negativo, anche se quando è ravvicinata nel tempo si può ritenere che forse non è stata prestata la dovuta attenzione all'analisi di "fattibilità" dell'atto in sede di predisposizione.

Nel 2008, i regolamenti di manutenzione sono 169 su 435, pari cioè al 38,9 % del totale: 36,8 % nelle regioni ordinarie (49 su 133) e 39,7 % nelle regioni speciali (120 su 302). Si registra, dunque, un incremento rispetto al 2007 quando i regolamenti di manutenzione erano 111 su 406, pari cioè al 27,3 % del totale: il 22,1 % nelle regioni ordinarie (29 su 131) e il 29,8 % nelle regioni speciali (82 su 275).

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. Inoltre, in molti casi, i regolamenti sono attuativi di disposizioni di leggi settoriali che - pur non qualificandosi come vere e proprie leggi di riordino - rivestono, comunque, notevole rilevanza. Oltre che di leggi settoriali, i regolamenti sono spesso attuativi di disposizioni contenute nelle leggi finanziarie. A conferma di quanto già messo in luce nelle rilevazioni a partire dal *Rapporto sulla legislazione* per il 2002, rimane poco significativo il dato dei regolamenti attuativi di fonti comunitarie, mentre risulta un po' più rilevante il caso di attuazione di fonti, primarie e secondarie, statali.

I dati relativi alla classificazione dei regolamenti secondo i macrosettori e il profilo delle materie - v. tabella 3 - mettono in luce che, su 435 regolamenti adottati, i gruppi più numerosi sono quelli dei 164 regolamenti aventi ad oggetto i servizi alla persona e alla comunità, seguiti dai 120 regolamenti riguardanti il macrosettore dello sviluppo economico e delle attività produttive, dai 66 regolamenti inerenti al macrosettore territorio, ambiente e infrastrutture, dai 66 regolamenti del macrosettore ordinamento istituzionale e dai 18 regolamenti relativi alla finanza regionale. Vi è, poi, un solo regolamento classificato come multisetoriale.

Nel macrosettore "ordinamento istituzionale", la produzione regolamentare interessa soprattutto la materia "personale e amministrazione" con 43 regolamenti. Un dato così significativo conferma ancora una volta quanto già evidenziato nei *Rapporti sulla legislazione* dei vari anni. La presenza di un consistente numero di regolamenti - 13 unità in più rispetto al numero delle leggi (30) nella medesima materia - si spiega con l'ampio processo di delegificazione di interi ambiti di

normativa riguardante il personale che ha determinato l'abbandono della fonte primaria a favore di quella regolamentare.

Nel macrosettore "sviluppo economico e attività produttive" emerge, con evidenza, che la maggior parte degli atti emanati dalle regioni riguardano la materia che sinteticamente può definirsi dello sviluppo rurale. Le materie "agricoltura e foreste" e "caccia, pesca e itticoltura" totalizzano, infatti, 46 regolamenti.

Con attenzione al macrosettore "territorio, ambiente e infrastrutture", fanno la parte del leone le materie "protezione della natura e dell'ambiente" e "territorio e urbanistica" con, rispettivamente, 27 e 19 regolamenti.

Con particolare riguardo al macrosettore "servizi alla persona e alla comunità", la produzione regolamentare interessa soprattutto le materie dei "servizi sociali" (55 regolamenti) e della "tutela della salute" (26 regolamenti).

Infine, un pò più significativa dell'anno precedente la distribuzione dei regolamenti tra le materie del macrosettore "finanza regionale", dove ben 13 regolamenti sono classificati in materia di "contabilità regionale".

Quello che emerge dai dati sui regolamenti del 2008 è il rafforzamento – confermato, peraltro, anche dai dati sulle leggi – delle tendenze già evidenziate nei precedenti *Rapporti sulla legislazione* e in altre ricerche svolte dall'ISSiRFA-CNR. La regione diventa sempre più un soggetto di rilievo nei campi dei servizi e dello sviluppo economico e, all'interno dei macrosettori indicati, privilegia in modo più significativo determinate materie. Si tratta, però, di materie da sempre oggetto di disciplina degli enti territoriali mentre ancora poco rilevanti risultano gli interventi nelle materie oggetto di nuove attribuzioni.

Tabella 1 – Regolamenti di Giunta e di Consiglio - 2008

Regioni e province autonome	Giunta	Consiglio	Totale
Abruzzo	0	0	0
Basilicata	5	1	6
Calabria	4	0	4
Campania	0	0	0
Emilia R.	2	0	2
Lazio	27	0	27
Liguria	4	1	5
Lombardia	1	4	5
Marche	0	2	2
Molise	1	4	5
Piemonte	19	0	19
Puglia	28	0	28
Toscana	21	0	21
Umbria	9	0	9
Veneto	0	0	0
Tot. regioni ordinarie	121	12	133
Friuli V.G.	100	0	100
P.a. Bolzano*	145	0	145
P.a. Trento	46	0	46
Sardegna	0	2	2
Sicilia	0	0	0
Trentino A.A.	5	0	5
Valle d'Aosta	0	4	4
Tot. regioni spec.e p.a.	296	6	302
TOTALE	417	18	435
%	95,9	4,1	100,0

* I 145 regolamenti sono: 38 decreti del presidente della provincia (regolamenti formali) e 107 deliberazioni della giunta provinciale (regolamenti sostanziali)

Fonte: Camera dei deputati – Rapporto 2009 sulla legislazione

Tabella 2 - Produzione normativa e regolamenti - 2008

Regioni e province autonome	Totale leggi	Totale regolamenti	Totale produzione normativa	B/C %
	A	B	C	
Abruzzo	17	0	17	0,0
Basilicata	33	6	39	15,4
Calabria	46	4	50	8,0
Campania	20	0	20	0,0
Emilia-Romagna	23	2	25	8,0
Lazio	32	27	59	45,8
Liguria	48	5	53	9,4
Lombardia	38	5	43	11,6
Marche	38	2	40	5,0
Molise	35	5	40	12,5
Piemonte	37	19	56	33,9
Puglia	45	28	73	38,4
Toscana	52	21	73	28,8
Umbria	26	9	35	25,7
Veneto	23	0	23	0,0
Totale regioni ordinarie	513	133	646	20,6
Friuli Venezia Giulia	18	100	118	84,7
P.a. Bolzano*	9	145	154	94,2
P.a. Trento	17	46	63	73,0
Sardegna	17	2	19	10,5
Sicilia	25	0	25	0,0
Trentino-Alto Adige	10	5	15	33,3
Valle d'Aosta	31	4	35	11,4
Totale regioni spec. e p.a.	127	302	429	70,4
TOTALE	640	435	1.075	40,5

* I 145 regolamenti sono: 38 decreti del presidente della provincia (regolamenti formali) e 107 deliberazioni della giunta provinciale (regolamenti sostanziali)

Fonte: Camera dei deputati – Rapporto 2009 sulla legislazione

Tabella 3 - Classificazione dei regolamenti secondo i macrosettori e il profilo delle materie - 2008

Macrosettore	Materia	N.Reg.
1	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	1
	4 Personale e amministrazione	43
	5 Enti locali e decentramento	9
	6 Altro (persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	11
	7 Multimateria	1
	Totale	66
2	1 Artigianato	4
	2 Professioni (incluse le nuove figure professionali: es. naturopata, ecc.)	3
	3 Industria	9
	4 Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	9
	5 Ricerca, trasporto e produzione di energia	5
	6 Miniere e risorse geotermiche	1
	7 Commercio, fiere e mercati	12
	8 Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ititurismo)	14
	9 Agricoltura e foreste	32
	10 Caccia, pesca e itticoltura	14
	11 Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	0
	12 Altro (programmazione negoziata, programm. economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale)	10
	13 Multimateria	7
	Totale	120
3	1 Territorio e urbanistica (incluso demanio, edilizia)	19
	2 Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	27
	3 Risorse idriche e difesa del suolo	5
	4 Opere pubbliche (es. edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc.)	2
	5 Viabilità	1
	6 Trasporti	10
	7 Protezione civile	1
	8 Altro (es. usi civici)	1
	9 Multimateria	0
	Totale	66
4	1 Tutela della salute	26
	2 Alimentazione	2
	3 Servizi sociali e assistenza	55
	4 Istruzione scolastica e universitaria	19
	5 Formazione professionale	12
	6 Lavoro	20
	7 Previdenza complementare e integrativa	1
	8 Beni e attività culturali	13
	9 Ricerca scientifica e tecnologica	3
	10 Ordinamento della comunicazione	0
	11 Spettacolo	1
	12 Sport	0
	13 Altro (es. sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura, ecc.)	12
	14 Multimateria	0
	Totale	164
5	1 Bilancio	1
	2 Contabilità regionale	13
	3 Tributi	4
	4 Multimateria	0
	Totale	18
6	Multisetore*	1
	TOTALE	435

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

Fonte: Camera dei deputati – Rapporto 2009 sulla legislazione

3. LE LEGGI FINANZIARIE REGIONALI PER IL 2009

Le leggi finanziarie delle regioni sono, tradizionalmente, provvedimenti strategici per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, per l'attuazione di politiche fiscali, nonché per il costante adeguamento della normativa in diversi settori. Quelle per il 2009, tuttavia, sono anche lo strumento utilizzato da molte regioni per attuare politiche di sostegno alle famiglie e alle imprese, gravemente colpite dagli effetti della crisi economica. In Abruzzo, inoltre, proprio con questo provvedimento, la regione ha predisposto i primi interventi finalizzati ad alleviare le disastrose conseguenze del sisma abbattutosi sul suo territorio.

Le caratteristiche strutturali

L'oggettiva importanza della legge finanziaria impone che venga confezionata in modo tale da facilitarne la lettura anche da parte dei non addetti ai lavori. Sotto questo profilo, le finanziarie per il 2009 - come, del resto, quelle relative al precedente esercizio - presentano una serie di elementi positivi:

- il numero dei commi, in complesso, diminuisce, sia pur di poco, rispetto al 2008 (-2,7%). Inoltre in 12 leggi su 22 esso è inferiore a 100 e solo in due casi si supera la soglia dei 200 (grafico 1);
- il numero di caratteri per comma è abbastanza contenuto (mediamente, poco meno di 500) (grafico 2);
- tutte le leggi presentano una rubricazione degli articoli significativa del loro contenuto e, nella maggior parte dei casi, la lettura è ulteriormente facilitata dalla suddivisione in Titoli e/o dalla presenza di indici (grafico 3).

L'iter legislativo

In generale i disegni di legge relativi alla finanziaria e agli eventuali provvedimenti collegati vengono approvati dal Consiglio senza modifiche rilevanti. Anche per questo, la durata dell'iter legislativo della manovra di bilancio è, in genere, contenuta. Per le finanziarie 2009, mediamente, sono occorsi 36 giorni per la definitiva approvazione in Aula e 13 per la pubblicazione nel bollettino ufficiale.

I disegni di legge relativi alla manovra di bilancio – a partire da quello concernente la legge finanziaria – continuano, tuttavia, ad essere presentati ai Consigli regionali con notevole ritardo. Essenzialmente per questo motivo - pur avendo lo Stato definito gran parte delle regole del Patto di stabilità interno già ad agosto del 2008 (è infatti di questo mese la legge n. 133/2008, che ha convertito, con modifiche il d.l. n. 112/2008) - solo 12 regioni sono riuscite ad approvare la finanziaria 2009 prima dell'inizio dell'esercizio (grafico 4).

I Contenuti

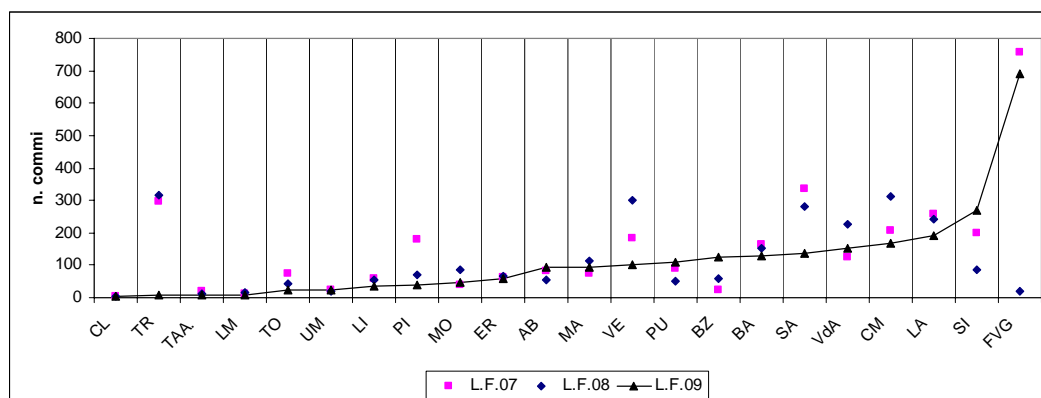
Le leggi finanziarie 2009 (ed i relativi provvedimenti collegati, presenti in alcune regioni) evidenziano l'impegno delle regioni nel portare avanti una complessa – e certo non facile – opera di razionalizzazione a tutto campo della gestione del bilancio (spese di funzionamento, per gli organi istituzionali, per il personale, per gli organismi ed enti dipendenti dalle regioni) e di rafforzamento degli strumenti di monitoraggio e controllo. Tra l'altro, emerge che significativi risparmi, in più regioni, sono stati effettivamente prodotti dai pregressi provvedimenti volti alla riduzione delle spese dei Consigli regionali.

Un altro contenuto tipico delle finanziarie è rappresentato dagli interventi in materia tributaria e di finanza locale. Da quelle per il 2009 risulta una situazione che potrebbe essere definita di stallo, per molti aspetti comprensibile in vista dell'attuazione della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, che promette un significativo rafforzamento dei poteri delle regioni su entrambi i versanti. Da parte di diverse regioni, tuttavia, sono stati segnalati interventi per razionalizzare la gestione dei tributi, sicuramente da apprezzare, nonché, da parte di alcune a statuto ordinario, norme per il riordino delle comunità montane, che, per gli aspetti finanziari, indicano la volontà e la capacità di questo livello di governo di organizzare il riparto dei propri trasferimenti agli enti locali utilizzando criteri oggettivi volti a promuovere un miglioramento dell'efficienza di gestione.

Sui contenuti delle leggi finanziarie 2009, comunque, un aspetto di sicuro interesse è rappresentato dai diversi e significativi interventi volti, in Abruzzo, ad alleviare gli effetti del sisma abbattutosi sulla regione e, in tutte, a favorire il superamento della crisi economica. Con riferimento a questi ultimi, i provvedimenti delle regioni integrano quelli adottati dal governo centrale, ponendo in essere forme di aiuto alle persone e alle famiglie (ad esempio, sostegno dei redditi dei lavoratori

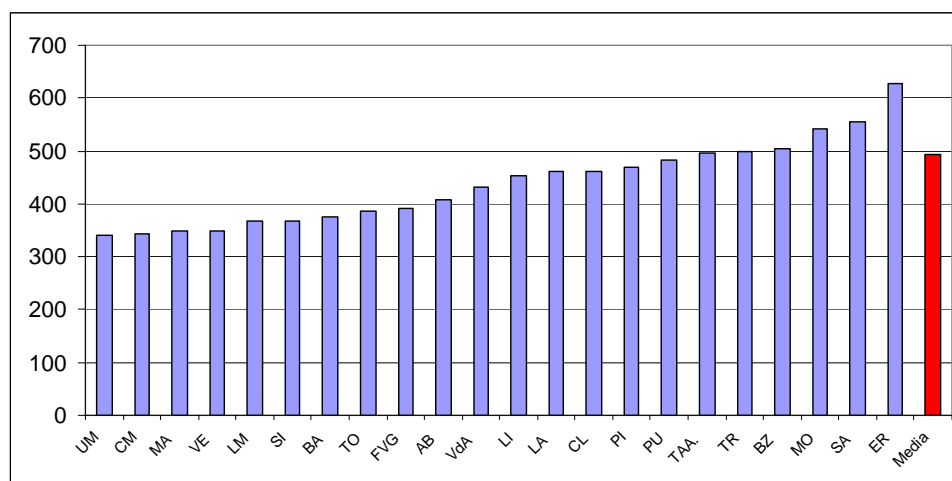
fuoriusciti dal processo produttivo, contributi ai soggetti che versino in situazione di povertà, interventi per favorire il rimborso dei mutui sulla prima casa, sospensione, a certe condizioni, del pagamento di tributi e tariffe regionali), nonché incentivi alle imprese, soprattutto di piccola e media dimensione (ad esempio, istituzione di fondi di garanzia regionali per favorire l'accesso al credito, incentivi all'edilizia pubblica, incentivi per la diffusione della qualità e dell'innovazione, riduzione delle aliquote Irap per determinate categorie di imprese).

Grafico 1 – Leggi finanziarie regionali per numero di commi



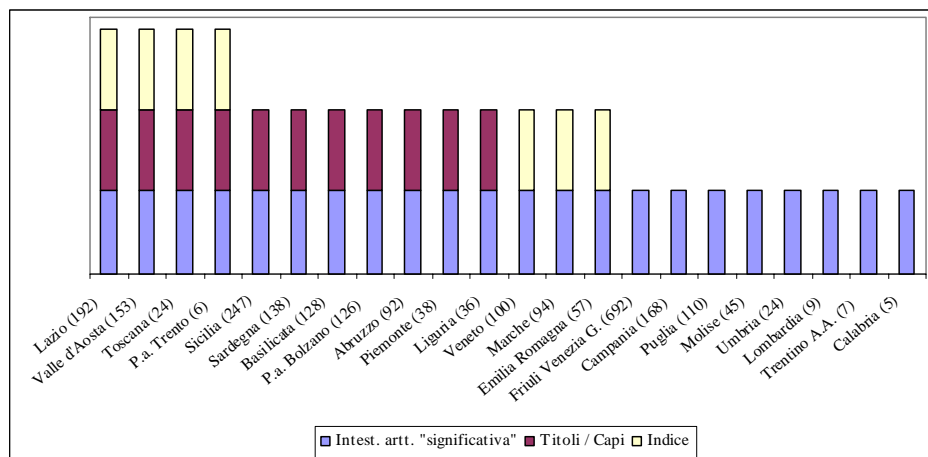
Fonte: Camera dei Deputati - Rapporto 2009 sulla legislazione

Grafico 2 – Leggi finanziarie regionali 2009 – Numero di caratteri per comma



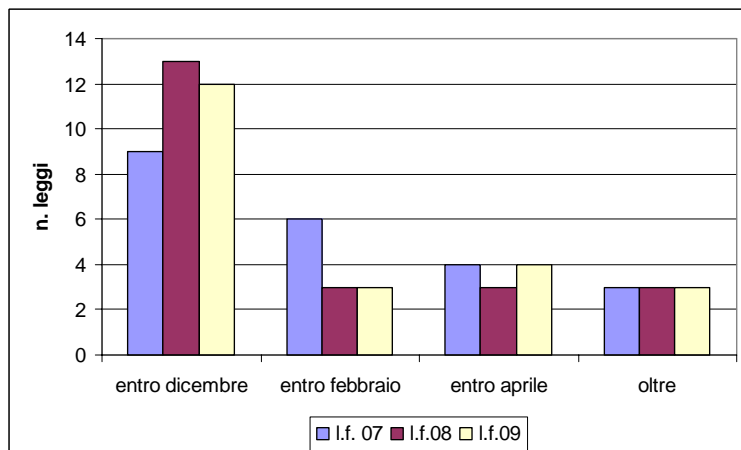
Fonte: Camera dei Deputati - Rapporto 2009 sulla legislazione

Grafico 3 – Leggi finanziarie regionali 2009 per presenza di elementi di leggibilità



Fonte: Camera dei Deputati - Rapporto 2009 sulla legislazione

Grafico 4 – Finanziarie regionali per il 2009 – Distribuzione in base alla data delle leggi



Fonte: Camera dei Deputati - Rapporto 2009 sulla legislazione

4. LA SANITÀ REGIONALE

Due sono i settori in cui si evidenziano principalmente le tendenze delle politiche sanitarie regionali: la tutela della salute ed il governo della spesa. In ambedue lo Stato, nel corso del 2008, ha continuato ad usare energicamente i propri poteri costituzionali riguardanti la sanità, insieme con il suo potere di controllo della borsa, per incoraggiare il *policymaking* regionale e la sua attuazione. Più specificatamente, il centro ha continuato a ricorrere alla negoziazione intergovernativa, insieme con finanziamenti aggiuntivi, come strumento per promuovere specifiche politiche a livello regionale. Un attento esame dei dati conferma, tuttavia, che anche nel 2008 le regioni non si sono rassegnate ad essere mere esecutrici delle politiche del governo centrale, protagoniste di secondo rango sul palcoscenico del *policymaking* sanitario, una sorta di braccio operativo del governo nazionale in un sistema di “federalismo esecutivo”. I dati dimostrano che, al contrario, le regioni riconoscono la necessità di rispettare i forti vincoli di bilancio esogeni, ma allo stesso tempo sembrano determinate - almeno molte di esse - ad usare al massimo la loro autonomia costituzionale per affermare la loro identità individuale.

Relativamente alla tutela della salute, è interessante quindi considerare l'ampia gamma di azioni intraprese in tema di prevenzione, di assistenza palliativa e più generale di trattamento del dolore, o di altre prestazioni sanitarie avviate per diversi tipi patologia o problemi di salute. Peraltro, prima di introdurre in modo generalizzato nuove prestazioni ed iniziative, le regioni spesso si limitano a sperimentarle, anche insieme con altre regioni e/o organizzazioni sanitarie statali, nella forma di progetti-pilota, svolgendo così il ruolo di “laboratori del federalismo”.

Le regioni hanno, inoltre, un ruolo importante di regolamentazione delle attività e dei comportamenti degli erogatori pubblici e privati e delle aziende sanitarie e quindi alcune iniziative intraprese dalle regioni sono volte in questa direzione.

Per quanto riguarda il governo della spesa, il comportamento delle regioni è fortemente influenzato dagli impegni intergovernativi contenuti nell'Accordo del 23 marzo 2005 e nel Patto della salute del 2006. In particolare, sette regioni sono state definite come “regioni in difficoltà” e ciascuna di esse ha predisposto un Piano di rientro dal disavanzo e ha firmato un accordo bilaterale con lo Stato. Le sette regioni hanno segnalato in maggiore o minore dettaglio le attività svolte nel 2008 per

raggiungere gli obiettivi e rispettare gli impegni contenuti nel proprio Piano di rientro dal disavanzo. Più in generale le regioni hanno intrapreso azioni miranti al contenimento della spesa su specifici fattori di produzione. Importanti a questo proposito sono stati gli interventi riguardanti la spesa farmaceutica, l'energia, l'acquisto e funzionamento delle tecnologie mediche, e la riduzione dei tempi e degli arretrati di pagamento dei fornitori. Anche nel 2008, come negli anni precedenti, le regioni hanno cercato di "catturare" i risparmi potenziali derivanti dalle economie di scala associate con una situazione di *monopsonia* (acquirente unico). Una funzione chiave della regione è quella di assicurare che le ASL e i loro fornitori di prestazioni sanitarie e di beni e servizi di supporto operino negli interessi del SSR. Ciò comporta contratti che siano il più possibile dettagliati e il monitoraggio sistematico del rispetto dei contratti stessi. Alcune regioni si contraddistinguono, peraltro, per il preciso ruolo assegnato alle ASL nella gestione dei produttori. In altre regioni il processo decisionale è altamente centralizzato. Negli anni passati, molte regioni hanno fatto notevoli sforzi per apportare miglioramenti ai loro sistemi di contabilità. Il maggiore rigore con il quale il governo centrale ha applicato i vincoli di bilancio e, più specificatamente, l'adozione della strategia dei piani di rientro dal disavanzo, ha indotto anche le regioni storicamente meno innovative ad adottare sistemi contabili moderni.

E' stato detto che la *devolution* è "una macchina che genera differenze" e , con tutta probabilità, molti dei fattori che creano disparità interregionali nelle politiche sanitarie sono di carattere strutturale. Si può anche ipotizzare, però, che una parte delle differenze fra le politiche sanitarie regionali sia voluta e ricercata. Le regioni, cioè, potrebbero voler usare la sanità come strumento per costruire la propria identità e marcare la propria autonomia. Questo intento potrebbe sottostare alle decisioni di erogare particolari prestazioni ad alto contenuto tecnologico o prestazioni particolarmente innovative in materia di assistenza alla non autosufficienza, oppure alla ricerca di strumenti all'avanguardia per il governo della spesa o infine alla sponsorizzazione della ricerca scientifica. Questa tendenza ad affermare la propria identità è naturale nella cornice del federalismo, un sistema di governo per definizione basato sulla coesistenza di entità diverse, che siano stati, province, *länder* o regioni. Se il terreno prescelto per questa operazione identitaria è quello della sanità il solo rischio da evitare è che le differenze si traducano in divergenze, in contrasto con il carattere nazionale del SSN.

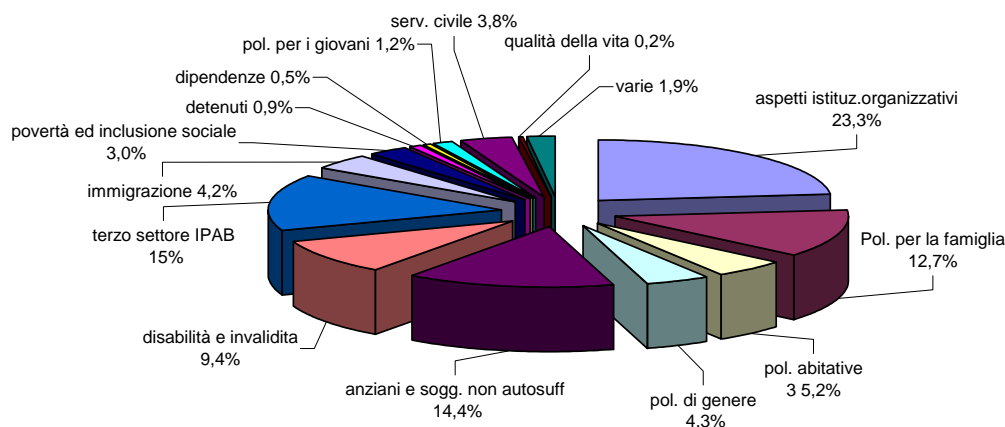
5. LE POLITICHE SOCIO-ASSISTENZIALI

La produzione normativa limitata a leggi e regolamenti in materia socio-assistenziale, risulta incrementata di circa il 20%, rispetto al 2007, con una differenza non significativa tra i due tipi di atti, 47 leggi e 43 regolamenti. Le prime, sebbene numericamente superiori, risultano pari al solo 7% della produzione legislativa complessiva, a fronte dei regolamenti che sono pari al 10% di tutti i regolamenti emanati dalle regioni.

L'analisi della produzione normativa, comprensiva dell'attività amministrativa ⁽¹⁾ delle regioni, per il 2008, si distribuisce in gran parte su 8 materie ⁽²⁾, che assorbono quasi il 90% della produzione normativa nel settore socio-assistenziale. Solo tre regioni hanno distribuito la loro produzione normativa su 11 materie.

La distribuzione tra le materie non risulta sostanzialmente modificata rispetto al 2007, con l'eccezione delle politiche relative agli anziani e soggetti non autosufficienti che passano dal 5,5% al 14,8%. Questa materia è infatti indicata da quasi tutte le regioni tra quelle prioritarie, quanto ad investimenti ed impegno.

Grafico 1 - Produzione normativa regionale 2008: classificazione per materie



Fonte: Camera dei deputati - Rapporto 2009 sulla legislazione

⁽¹⁾ Gli atti amministrativi oggetto di indagine sono 487. Il dato fornito dalle regioni tramite la rilevazione effettuata dalla Camera,   stato per il 2008 integrato con atti segnalati nell'Osservatorio socio-sanitario curato dall'FNP-CISL. Tale scelta si   resa necessaria in considerazione delle modalit  disomogenee delle regioni nel segnalare i dati.

⁽²⁾ Le materie classificate sono 14: aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari, politiche per la famiglia e materno infantile, politiche abitative, politiche di genere, anziani e soggetti non autosufficienti, disabilit  e invalidit , terzo settore e IPAB, immigrazione, povert  ed inclusione sociale, detenuti, dipendenze, politiche per i giovani, servizio civile, qualit  della vita, varie.

Gli **aspetti istituzionali organizzativi**, è ancora la materia che assorbe maggiormente l'attività del Consiglio e della Giunta con un valore pari al 23,3%, nella quale tutte le regioni hanno emanato almeno un atto, sebbene si registri un calo rispetto al 2007, dove era pari al 28% della produzione normativa in materia socio-assistenziale. L'analisi sull'incidenza percentuale delle materie, sulla produzione legislativa di settore, delle singole regioni (tab.1), evidenzia delle punte di attività, in Campania rappresenta il 50%, in 5 regioni ⁽³⁾ supera il 30% dell'attività di Giunta e Consiglio nel settore socio-assistenziale. L'attività normativa delle regioni in questo settore sembra finalizzata, ad assicurare una gestione del sistema, attraverso atti di finanziamento e disposizioni di tipo ordinamentale, come la previsione di criteri di classificazione, autorizzazione all'esercizio ed istituzione di nuove tipologie. In alcune regioni si registra una maggiore finalizzazione delle politiche sociali verso l'integrazione tra sociale e sanitario. Con riguardo alla definizione del sistema complessivo di assistenza sociale regionale, quasi il 50% delle regioni è ancora senza una legge quadro successiva alla riforma costituzionale. Delle 9 regioni che non hanno una nuova legge sui servizi sociali, 3 (Lazio, Veneto e Sicilia) non hanno assunto un piano sociale, preferendo continuare a fare riferimento alla pregressa legislazione e intervenire, volta per volta, con provvedimenti specifici. Alcune regioni, come ad esempio, il Veneto o l'Abruzzo hanno comunque all'esame dei Consigli dei disegni di legge, che tuttavia difficilmente verranno approvati data la prossima fine di legislatura. Altre fanno ancora riferimento a leggi risalenti al periodo antecedente la riforma costituzionale, altre sembrano aver privilegiato lo strumento del piano sociale. Tuttavia, l'assenza di una nuova legge quadro, non è necessariamente associata ad una disorganizzazione del sistema, che si è strutturato in ogni regione con varie modalità e servizi.

Dopo gli aspetti organizzativo gestionali, sono tre le materie che occupano principalmente la produzione normativa degli organi regionali: terzo settore e IPAB 15%, anziani e soggetti non autosufficienti (14,4%) e le politiche per la famiglia e materno infantile (12,7%). Nell'ambito del **terzo settore**, la maggior parte dei provvedimenti è relativo al completamento del processo di trasformazione delle IPAB o comunque relativo all'organizzazione amministrativa delle specifiche strutture. Nel caso di Abruzzo e Sardegna, i provvedimenti in questa materia, rappresentano rispettivamente il 40% ed il 50% della produzione normativa di settore. L'atto più

⁽³⁾ Abruzzo (34,1%), Lombardia ((36,5%), Molise (35,7%), Sicilia (33,3%), Toscana (33,3%), Valle D'Aosta (33,3%).

significativo della materia, approvato dalle regioni nel corso dell'anno, è il Testo unico delle leggi regionali in materia di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso della Lombardia. Questa è l'unica regione ad avere fatto ricorso alla forma del testo unico per disciplinare congiuntamente le diverse fattispecie associative.

Le **politiche per gli anziani e soggetti non autosufficienti** rappresentano il 14,4 % della produzione normativa di settore, con il più significativo scostamento rispetto al 2007, dove costituivano un esiguo 5,3%. E' altresì la materia sulla quale la maggioranza delle regioni ha manifestato esplicitamente una esplicita volontà di investire in termini politici e finanziari. Questi intendimenti trovano riscontro nei dati, infatti la produzione normativa in questa materia rappresenta, in 8 regioni, più del 20% della produzione normativa di settore, senza tenere conto del significativo numero di disposizioni contenute nei piani sociali, nelle leggi di bilancio e finanziarie o nelle leggi quadro. Le politiche regionali in questo settore sembrano generalmente orientate, da una lato al potenziamento e miglioramento della qualità dei servizi che offrono residenzialità o semiresidenzialità, e dall'altra verso varie modalità e forme di assistenza domiciliare. La maggior parte delle disposizioni è relativa al fondo per la non autosufficienza: istituito, per esempio in Toscana ⁽⁴⁾, nelle Marche ⁽⁵⁾, in Umbria ⁽⁶⁾ e Lombardia ⁽⁷⁾ o rifinanziato in Emilia Romagna o in Liguria.

Le **politiche familiari e la tutela materno infantile** costituiscono quasi il 14% ⁽⁸⁾ della produzione normativa in materia socio assistenziale, un dato in calo rispetto al 2007 in cui raggiungeva quasi il 18%. Tuttavia rappresenta ancora una delle materie oggetto di maggiore attenzione da parte delle regioni e indicata, insieme alle politiche per gli anziani, tra le priorità nel settore socio assistenziale ⁽⁹⁾. Cinque regioni hanno dedicato il 20% della loro produzione normativa di settore a questa materia e 14 regioni il 10%. La maggior parte di queste politiche è relativa ai minori, ed in particolare all'organizzazione, potenziamento e riqualificazione dei servizi per

⁽⁴⁾ L.r.n.66/2008, Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza.

⁽⁵⁾ L.r.n.25/2008, art.37, Assestamento del bilancio.

⁽⁶⁾ L.r. n.9/2008, Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza e modalità di accesso alle prestazioni.

⁽⁷⁾ L.r. n.3/2008 at.17 c.3.

⁽⁸⁾ Il dato relativo alle politiche famigliari è stato conteggiato insieme alle politiche per i giovani al fine di consentirne la confrontabilità con il 2007.

⁽⁹⁾ Il Piemonte ha indicato, nel DPRF 2009-2011, DCR n.232/2008, l'area delle politiche per la famiglia come una delle principali destinatarie dei finanziamenti dedicati alle politiche di Welfare Il Veneto ha previsto un aumento dello stanziamento regionale per interventi relativi a servizi per i minori, tra cui gli asili nido di differenti tipologie.

l'infanzia (asili nido ed altre forme innovative), o all'affido familiare e all'adozione, ma anche a progetti legati all'infanzia e all'adolescenza.

Le **politiche per i giovani** sono tra le materie verso cui le regioni non hanno dimostrato grande interesse e rappresenta un esiguo 1,2% della produzione normativa di settore. Fa eccezione l'Umbria, che su questa materia ha finanziato e avviato due progetti sperimentali e la inserisce tra le quattro macrolinee del documento programmatico per l'avvio del piano sociale.

Le **politiche sulla disabilità** rappresentano il 9,4% dei provvedimenti emanati in materia socio-assistenziale, un dato stabile rispetto al 2007, in cui erano il 9,7%. Tuttavia si registra una significativa differenza nella tipologia degli atti, che nel 2007 erano per lo più costituiti da provvedimenti di carattere molto specifico, mentre nel 2008 moltissimi provvedimenti hanno carattere programmatico, come ad esempio: la legge della Valle D'Aosta ⁽¹⁰⁾, Sistema integrato di interventi e servizi a favore delle persone con disabilità, o la Linea guida regionale per la pianificazione sociale di territorio nell'area della disabilità adulta dell'Umbria ⁽¹¹⁾. Interessante è inoltre la presenza di un cospicuo numero di progetti sperimentali, finanziati dalle regioni e finalizzati allo sviluppo dei servizi in termini innovativi di assistenza e di residenzialità.

Le **politiche sull'immigrazione** rappresentano solo il 4,2 % della produzione normativa di settore, dato stabile rispetto al 2007, dove era il 4,7%. Sono solo 7 le regioni che hanno assunto almeno un atto sulla materia. Le politiche più interessanti nel corso del 2008, sono quelle assunte da Lazio e Piemonte da un lato, e Friuli Venezia Giulia dall'altro che si contraddistinguono per scelte assai diverse. Lazio e Piemonte che hanno dedicato rispettivamente il 18% ed 15%, della loro produzione normativa di settore, in questa materia e risultano le regione maggiormente impegnate. Questa è forse una delle materie tra le più sensibili agli orientamenti politici delle regioni, ed è infatti l'elemento che accumuna le scelte di Lazio e Piemonte, sebbene il primo ha scelto la via legislativa, il secondo la via amministrativa. Entrambe le regioni sono comunque orientate a favorire e promuovere politiche di integrazione. Diversamente, il Friuli Venezia Giulia, ha avviato una politica di revisione delle precedenti scelte adottate nel corso della precedente legislatura, abrogando una recente ed innovativa legge in materia ⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ Il 50% della produzione normativa in materia socio assistenziale della Valle D'Aosta è in questa materia e quasi il 74% delle spesa per le politiche sociali (quest'ultimo dato è fornito dalla regione).

⁽¹¹⁾ DGR n.361/2008.

⁽¹²⁾ L.r. n.5/2005, "Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati.

Quest'atto, letto congiuntamente alla disposizione contenuta in un importante disegno di legge, segnalato dalla regione e all'esame del Consiglio regionale, che limita gli interventi assistenziali a coloro che sono residenti o lavorano nella regione da almeno 15 anni, fa supporre l'avvio di una politica di revisione di precedenti scelte assunte verso la popolazione immigrata.

Infine va ricordato che, sebbene la produzione legislativa in materia di **povertà ed esclusione sociale** costituisca solo il 3% della produzione normativa di settore, un dato in calo rispetto al 2007, in cui era intorno al 4%, sono stati numerosi i provvedimenti assunti in sede di legge finanziaria o di bilancio. Gli interventi previsti nelle leggi finanziarie e di bilancio per il 2009, sono per lo più, finalizzati al finanziamento di fondi o iniziative destinate al sostegno di situazioni di povertà. In particolare le regioni sembrano essersi indirizzate alla costituzione di fondi da affidare ai comuni e gestiti su criteri definiti dalla Giunta. La scelta sembra pertanto quella di far fronte ad una situazione di crisi con soluzioni contingenti e legate alla specifica situazione e gestite a livello locale, quali ad esempio un assegno una tantum per famiglie o lavoratori che abbiano perso il lavoro o che si vengano a trovare in una situazione di povertà. Scarso è infatti il ricorso a forme strutturate di sostegno quali, il reddito minimo o il reddito base di cittadinanza ⁽¹³⁾. Quest'ultimo istituto è stato abrogato dal Friuli Venezia Giulia, e sostanzialmente sostituito da un fondo specifico per "perseguire il contrasto dei fenomeni di povertà e disagio sociale". Di segno opposto le politiche della Sicilia, che ha emanato una specifica legge per dare continuità al reddito minimo d'inserimento, e della regione Lazio, che nel marzo 2009, ha approvato la legge che istituisce il reddito minimo garantito o ancora della Sardegna che ha previsto, nel 2005, il reddito di cittadinanza già nella legge quadro.

Guardando al complesso della produzione normativa e amministrativa delle Regioni e province autonome si registra un'attività piuttosto significativa nel settore socio-assistenziale, sebbene le modalità di intervento e gli strumenti prescelti, per disciplinare medesimi settori, analoghi istituti o attività, possano talvolta risultare diversi. Tale diversità attiene comunque alla sfera di autonomia di ogni Regione, ed è il risultato di una cultura politica e tradizione normativa differenti, che portano i legislatori ad approcciare diversamente problematiche simili. Le diversità nella produzione normativa rimangono per lo più imputabili al diverso livello di

⁽¹³⁾ Il reddito base di cittadinanza era stato introdotto dalla l.r n.6/2006, Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale sul quale era stata avviata una sperimentazione quinquennale.

regolamentazione raggiunto dalle regioni nelle diverse materie. La produzione amministrativa rimane per lo più condizionata, dall'attività di esecuzione di leggi o di atti di alta amministrazione quali i piano sociali.

Nel merito della produzione normativa si registra una certa stabilizzazione dell'attività istituzionale, ed una riduzione della legislazione. In alcune regioni dipende dal consolidarsi del sistema e ad una stabilizzazione delle politiche attraverso atti amministrativi di organizzazione e gestione. Altre regioni, tra cui alcune prive di una legge quadro e/o di importanti leggi di organizzazione di interi settori, dimostrano invece un certo disinteresse per il settore socio-assistenziale o incapacità ad organizzare un sistema organico. In questi casi o intervengono con provvedimenti specifici o preferiscono rimanere in una situazione di stallo della produzione legislativa, salvo alcune eccezioni.

La maggiore attenzione delle regioni sembra comunque rivolte alle fasce deboli della popolazione, in primo luogo anziani disabili e minori, e al rischio povertà, materie sulle quali le regioni sembrano concentrare il maggior impegno politico ed economico.

Tabella 1 - Incidenza percentuale sulla produzione legislativa socio assistenziale regionale per materia: anno 2008

Regioni e provincie autonome	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	varie	Totale complessivo
Abruzzo	34%	7%		1%	1%	2%	40%	6%	4%			2%	1%			100,0%
Basilicata	24%	33%	10%			10%	5%	10%	5%			5%				100,0%
Calabria	13%	13%	25%	13%		25%									13%	100,0%
Campania	50%			13%	25%				13%							100,0%
Emilia R.	5%		23%		14%	18%	18%	5%		5%		5%			5%	100,0%
Friuli V. Giulia	8%	25%			42%		8%		17%							100,0%
Lazio	14%	14%	11%	11%	18%	7%	4%	18%					4%			100,0%
Liguria	26%	17%		13%	9%		13%					4%	13%		4%	100,0%
Lombardia	37%	12%	4%		25%	6%	10%	2%		2%	2%		2%			100,0%
Marche	26%	19%	3%	3%	3%	16%	6%	6%		6%	3%		3%		3%	100,0%
Molise	36%	29%			14%		21%									100,0%
Piemonte	15%	19%	8%	8%	17%	6%	8%	15%					6%			100,0%
P.A. Bolzano	24%		4%		28%	12%										100,0%
P.A. Trento	11%	33%				33%	11%									100,0%
Puglia	27%	6%	6%	15%	12%		18%						6%		6%	100,0%
Sardegna	19%	13%		6%		13%	50%									100,0%
Sicilia	33%	7%			13%				27%				20%			100,0%
Toscana	35%			6%	29%	18%	6%								6%	100,0%
Trentino A.A.		100%														100,0%
Umbria	15%		15%		31%							8%	8%		15%	100,0%
Valle d'Aosta	20%	10%			20%	50%										100,0%
Veneto	12%	10%	7%	5%	20%	17%	11%		6%	1%		1%	6%			100,0%

Fonte: Camera dei deputati - Rapporto 2009 sulla legislazione