

Camera dei deputati
Osservatorio sulla legislazione

Camera dei deputati
OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE

**Rapporto 2015-2016 sulla legislazione
tra Stato, Regioni e Unione europea**

Volume secondo

XVII LEGISLATURA

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.

Da quest'anno partecipa alla redazione del Rapporto anche il Servizio Studi del Senato, che ha collaborato alla stesura del capitolo VII, curando la parte relativa alla legislazione francese, ed ha elaborato il capitolo III, dedicato all'attuazione regionale della legislazione statale, con un focus sul riordino degli enti locali, disposto dalla legge n. 56 del 2014.

ISBN 9788892003163

Copyright © Camera dei deputati

Roma, 2017

Sommario

Volume primo

I Nota di sintesi

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

Volume secondo

II Tendenze e problemi della legislazione regionale

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

III L'attuazione regionale della legislazione statale: il caso della legge di riordino degli enti locali

(a cura del Servizio Studi del Senato - Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali)

IV La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni nel biennio 2014-2015

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

V Dati e tendenze della legislazione statale

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

VI Tendenze della normativa dell'Ue e ruolo dei Parlamenti nazionali

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

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

(a cura del Servizio Biblioteca - Osservatorio sulla legislazione straniera della Camera dei deputati, con la collaborazione del Servizio Studi del Senato)

Volume terzo

Appendice statistica al capitolo II - Dati della legislazione regionale

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

Volume quarto

Appendice al capitolo III - Schede relative al riordino degli enti locali
nelle singole Regioni

(a cura del Servizio Studi del Senato - Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali)

Indice analitico

CAPITOLO II - TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE	1
INTRODUZIONE	3
1. LA LEGISLAZIONE REGIONALE TRA CONFERME E NOVITÀ	13
▪ 1.1. Le leggi regionali per numero e dimensione fisica	13
▪ 1.2. Le leggi regionali per soggetto proponente e durata dell'iter	14
▪ 1.3. Le leggi regionali per tipologia normativa	19
▪ 1.4. L'impegno legislativo delle Regioni nei diversi macrosettori e nelle materie	23
▪ 1.5. L'esercizio delle potestà legislative	26
▪ 1.6. Le abrogazioni e le leggi vigenti	27
▪ 1.7. Considerazioni conclusive	30
▪ Leggi regionali (ordinarie e statutarie) - 2014	34
▪ Leggi regionali (ordinarie e statutarie) - 2015	35
2. I REGOLAMENTI NELL'ESPERIENZA REGIONALE	36
▪ 2.1. I regolamenti per numero e dimensione fisica	36
▪ 2.2. L'incidenza dei regolamenti sul totale della produzione normativa	38
▪ 2.3. L'esercizio del potere regolamentare tra Giunta e Consiglio	40
▪ 2.4. I regolamenti per macrosettori e per materie	42
▪ 2.5. I regolamenti per tipologia	45
▪ 2.6. Considerazioni conclusive	51
▪ Regolamenti regionali del 2014	55
▪ Regolamenti regionali del 2015	56
3. GLI STRUMENTI PER LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE LEGISLATIVE REGIONALI	57
▪ 3.1. Premessa	57
▪ 3.2. Le analisi di valutazione <i>ex ante</i> ed <i>ex post</i>	58
▪ 3.3. Le clausole valutative	60
▪ 3.4. Le note informative	63
▪ 3.5. Il seguito dato agli strumenti per la valutazione delle politiche regionali	66
▪ 3.6. Considerazioni conclusive	68
4. LE ISTITUZIONI REGIONALI NEL BIENNIO 2014-2015	70
▪ 4.1. Premessa	70

▪ 4.2. Le istituzioni regionali: la composizione e l'organizzazione dei Consigli regionali	70
▪ 4.3. Le Giunte regionali	72
▪ 4.4. I rapporti tra Giunta e Consiglio: la partecipazione del Presidente della Giunta ai lavori consiliari	73
▪ 4.5. I rapporti tra Giunta e Consiglio: la partecipazione degli assessori ai lavori consiliari	73
▪ 4.6. La potestà legislativa	74
▪ 4.7. La potestà regolamentare	76
▪ 4.8. I pareri consiliari sugli atti (regolamentari e non) della Giunta	76
▪ 4.9. L'attività di controllo e di indirizzo del Consiglio sulla Giunta	77
▪ 4.10. L'attività amministrativa	77
▪ 4.11. Considerazioni conclusive	78
5. LA NORMATIVA ISTITUZIONALE	79
▪ 5.1. Procedimento di formazione e approvazione dello statuto e delle sue successive modifiche	79
▪ 5.2. Attuazione degli Statuti regionali	86
▪ 5.3. Le leggi istituzionali di carattere provvedimentale (e disciplina dei relativi procedimenti)	97
6. GLI INTERVENTI REGIONALI IN MATERIA DI SVILUPPO ECONOMICO E ATTIVITÀ PRODUTTIVE	104
▪ 6.1. Agricoltura e turismo	104
▪ 6.2. Commercio, industria, artigianato e misure di sostegno ai settori produttivi	118
7. TENDENZE NELLA SANITÀ REGIONALE	128
▪ 7.1. Il <i>policy making</i> nel 2014-15	128
▪ 7.2. Pianificazione e programmazione	134
▪ 7.3. Tutela della salute	136
▪ 7.4. Governo della spesa	142
▪ 7.5. Considerazioni conclusive	146
8. TENDENZE E POLITICHE SOCIO-ASSISTENZIALI NEL 2014-15 (*)	148
▪ 8.1. Quadro d'insieme	148
▪ 8.2. L'organizzazione e lo sviluppo dei sistemi regionali socio-assistenziali: anni 2014-2015	149
▪ 8.3. Politiche di contrasto alla povertà	155
▪ 8.4. Anziani e soggetti non autosufficienti	163
▪ 8.5. Disabilità	164
▪ 8.6. Terzo settore	165
▪ 8.7. Altre politiche socio-assistenziali	167

▪ 8.8. Considerazioni conclusive	167
9. LE POLITICHE PER I MIGRANTI	170
▪ 9.1. Lo scenario	170
▪ 9.2. L'organizzazione dell'accoglienza	172
▪ 9.3. Il ruolo dello Stato, delle Regioni e degli enti locali nell'accoglienza	176
▪ 9.4. Le misure regionali	179
10. LE LEGGI FINANZIARIE REGIONALI E GLI INTERVENTI ATTUATIVI DEL FEDERALISMO FISCALE	183
▪ 10.1. Una panoramica dei principali risultati	183
▪ 10.2. Il processo di bilancio relativo alla manovra finanziaria per il 2015 e il 2016	184
▪ 10.3. Tempi di approvazione, struttura e leggibilità delle leggi finanziarie per il 2015 e il 2016	186
▪ 10.4. Contenuti delle leggi finanziarie e leggi collegate	188
▪ 10.5. Politiche di contenimento della spesa pubblica	189
▪ 10.6. Interventi in materia di finanza locale	191
11. FORMAZIONE E ATTUAZIONE DELLE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA	197
▪ 11.1. Premessa	197
▪ 11.2. La partecipazione diretta di Regioni e Province autonome alla formazione del diritto dell'Unione europea	198
▪ 11.3. La partecipazione indiretta di Regioni e Province autonome alla formazione del diritto dell'Unione europea	199
▪ 11.4. Casi di effettiva partecipazione	207
▪ 11.5. L'attuazione delle politiche europee da parte di Regioni e Province autonome (c.d. "fase discendente")	209
▪ 11.6. Profili organizzativi interni	214
▪ 11.7. Considerazioni conclusive	215
CAPITOLO III - L'ATTUAZIONE REGIONALE DELLA LEGISLAZIONE STATALE: IL CASO DELLA LEGGE DI RIORDINO DEGLI ENTI LOCALI	
1. LO SCOPO DELL'INDAGINE	219
2. STRUTTURA DELL'INDAGINE E METODOLOGIA ADOTTATA	220
3. LA LEGGE N. 56 DEL 2014: ADEMPIMENTI LEGISLATIVI A CARICO DELLE REGIONI	227
4. LA PRIMA FASE ATTUATIVA	232
▪ 4.1. Il contributo della Conferenza unificata all'attuazione della legge Delrio	232

▪ 4.2. Prime valutazioni della Corte dei conti sul percorso di attuazione delle Regioni ad un anno dall'entrata in vigore della legge Delrio	235
▪ 4.3. Strumenti per accelerare gli adempimenti a carico delle Regioni	237
5. LE PRINCIPALI RISULTANZE DELL'INDAGINE	241
▪ 5.1. Il percorso attuativo Regione per Regione	241
▪ 5.2. La riforma delle autonomie locali nelle Regioni a statuto speciale	253
▪ 5.3. Il percorso attuativo regionale: un'analisi comparata	257
▪ 5.4. Modelli a confronto negli assetti delle Regioni a statuto ordinario	279
▪ 5.5. Trattati comuni nel riordino delle Regioni a statuto speciale	286
6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	289
CAPITOLO IV - RAPPORTO SULLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE 2014-2015	
1. PREMESSA	295
2. LE LINEE DI CONTINUITÀ TRA PROGETTO DI RIFORMA E GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE	298
▪ 2.1. Le linee di continuità tra progetto di riforma e giurisprudenza costituzionale nelle materie di potestà legislativa statale esclusiva	298
▪ 2.2. Le linee di continuità tra progetto di riforma e giurisprudenza costituzionale nelle materie di potestà legislativa concorrente e di potestà legislativa regionale residuale	305
3. LINEE DI DISCONTINUITÀ TRA PROGETTO DI RIFORMA E GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE	315
▪ 3.1. Le linee di discontinuità (incerta) tra progetto di riforma e giurisprudenza costituzionale nelle materie in cui alle Regioni era consentito di legiferare	315
▪ 3.2. Le linee di discontinuità (incerta) tra progetto di riforma e giurisprudenza costituzionale nelle ipotesi di materie "pseudo-concorrenziali"	322
▪ 3.3. Le linee di continuità (incerta) tra progetto di riforma e giurisprudenza costituzionale con riguardo a Regioni a Statuto speciale e Province autonome	327
4. CONSIDERAZIONI DI SINTESI	330
CAPITOLO V - DATI E TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE STATALE	
1. PREMESSA	333
2. LA PRODUZIONE NORMATIVA NEI PRIMI 42 MESI DELLA XVII LEGISLATURA	334
▪ 2.1. Leggi approvate per tipologia	335
▪ 2.2. Leggi approvate per iniziativa	337

▪ 2.3. Leggi approvate per sede di esame	338
▪ 2.4. La classificazione delle leggi	340
▪ 2.5. La dimensione delle leggi	344
▪ 2.6. I decreti-legge	346
▪ 2.7. Le deleghe legislative	361
▪ 2.8. La semplificazione legislativa	365
3. PROFILI DELLA PARTECIPAZIONE ITALIANA ALL'UNIONE EUROPEA	371
▪ 3.1. Il quadro complessivo delle procedure di infrazione verso l'Italia dal 2007 al 2016	375
▪ 3.2. Il contenzioso europeo sui tempi e le modalità di attuazione delle direttive	378
▪ 3.3. L'attuazione in Italia delle direttive emanate nel periodo 2008-2015	386
▪ 3.4. L'attuazione in Italia delle direttive emanate nel 2012	391
CAPITOLO VI - TENDENZE DELLA PRODUZIONE NORMATIVA DELL'UE E RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI	
1. PRINCIPALI TENDENZE DELLA PRODUZIONE NORMATIVA DELL'UE NELLA VIII LEGISLATURA EUROPEA E RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI	397
▪ 1.1. La produzione normativa	397
▪ 1.2. Svolgimento della procedura legislativa ordinaria	406
▪ 1.3. Le relazioni interistituzionali nell'ambito della procedura legislativa ordinaria	407
2. L'INTERVENTO DEI PARLAMENTI NAZIONALI NELLA FORMAZIONE DELLA LEGISLAZIONE EUROPEA	414
▪ 2.1. Le grandi tendenze del dialogo politico e del controllo di sussidiarietà	420
▪ 2.2. Ambiti di intervento dei parlamenti nazionali	422
▪ 2.3. Il controllo di sussidiarietà	424
▪ 2.4. L'iniziativa della Commissione della "Better Regulation"	426
CAPITOLO VII - L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA	
1. PREMESSA	431
▪ 1.1. Finalità e metodo di formazione	431
2. INTRODUZIONE	432
▪ 2.1. Riforme istituzionali e legislazione elettorale	434
▪ 2.2. Cittadinanza, immigrazione e diritto d'asilo	437
▪ 2.3. Governo del territorio e decentramento amministrativo	438

▪ 2.4. Giustizia	439
▪ 2.5. Sicurezza nazionale	442
▪ 2.6. Lavoro e occupazione	444
▪ 2.7. Previdenza e sicurezza sociale	446
▪ 2.8. Politiche per la famiglia e tutela dei minori	448
3. FRANCIA	450
▪ 3.1. Dati quantitativi	450
▪ 3.2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi	450
▪ 3.3. Principali settori di intervento legislativo	454
▪ TABELLE	490
4. GERMANIA	494
▪ 4.1. Dati quantitativi	494
▪ 4.2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi	495
▪ 4.3. Principali settori di intervento legislativo	499
▪ TABELLE	519
5. REGNO UNITO	523
▪ 5.1. Dati quantitativi	523
▪ 5.2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi	524
▪ 5.3. Principali settori di intervento legislativo	524
▪ 5.4. La produzione legislativa delle Assemblee legislative della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord	549
▪ TABELLE	550
6. SPAGNA	553
▪ 6.1. Dati quantitativi	553
▪ 6.2. L'iniziativa legislativa	554
▪ 6.3. Principali settori di intervento legislativo	555
▪ 6.4. L'attività legislativa regionale	579
▪ TABELLE	582

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 *)*

* Questo capitolo è stato coordinato, per l'ISSiRFA-CNR, da Aida Giulia Arabia.

INTRODUZIONE

Mai come in questi ultimi anni, le Regioni sono state al centro di importanti riforme, alcune attuate, altre mancate come, da ultimo, quella contenuta nel disegno di legge di riforma costituzionale non passata al vaglio del referendum popolare del 4 dicembre scorso.

La riforma costituzionale mancata poneva sul tappeto una serie di questioni sulle quali, forse, varrebbe la pena ritornare. Basti pensare al riparto delle competenze che non è più quello disegnato dal legislatore costituzionale del 2001 ma frutto della giurisprudenza costituzionale che, per fare solo un esempio, in nome del “coordinamento della finanza pubblica”, ha contribuito a limitare notevolmente le competenze regionali e, durante la crisi, a incidere profondamente anche sull’organizzazione costituzionale delle Regioni.

Non è questa la sede per riflettere sull’opportunità o meno di iscrivere nell’agenda politica una nuova riforma costituzionale; fatto è, comunque, che il sistema regionale, a più di quindici anni dalla revisione del Titolo V della Costituzione, si è ormai assestato, non senza problemi, su determinate caratteristiche organizzative e funzionali ed è da queste che bisogna partire se si volesse riaprire il discorso sul regionalismo e sui suoi sviluppi futuri.

Nel Rapporto riferito al biennio 2014-2015 e, in particolare, nella parte relativa alle tendenze e ai problemi della legislazione regionale, sono descritti fenomeni che tendono a ripetersi negli anni e rappresentano, dunque, un osservatorio privilegiato per comprendere al meglio il ruolo concreto delle Regioni. I Rapporti, però, non hanno solo una funzione descrittiva bensì anche valutativa dei sistemi complessi e, proprio perché elaborati a scadenze temporali costanti, consentono di cogliere cambiamenti e tendenze in atto e, in un certo senso, potrebbero contribuire alla ricerca di un assetto ottimale dell’ordinamento della Repubblica.

I dati del Rapporto – raccolti quest’anno in una Appendice statistica autonoma – elaborati e analizzati parlano e raccontano, per una serie di temi individuati, l’operatività concreta delle Regioni.

Una riflessione sul prodotto normativo ma anche sulla sua buona qualità è offerta dai primi due capitoli dedicati alle fonti regionali.

Quanto alla legislazione, i dati confermano quattro aspetti significativi. Il primo è una certa riduzione-stabilizzazione del numero complessivo delle leggi, giustificata in parte con il ricorso al riordino e alla razionalizzazione normativa, in parte con la scoperta, in alcune Regioni, dei regolamenti e in altre, addirittura dell'istituto della "deregolamentazione" per dare attuazione alle leggi, in parte anche con lo scarso utilizzo di leggi in alcune materie di potestà concorrente da parte delle Regioni, anche, forse, a causa dell'assenza di leggi statali sui principi. Il secondo riguarda la prevalenza delle leggi di manutenzione sulle leggi nuove dovuta, con molta probabilità, alla necessità di coordinare la legislazione di riordino (o settoriale rilevante), sulla quale le Regioni si erano concentrate soprattutto negli anni *post* riforme, alle nuove regole che costantemente vengono introdotte negli ordinamenti giuridici. Il terzo aspetto concerne la contrazione complessiva del dato relativo all'esercizio della potestà residuale che, per alcune Regioni in particolare, potrebbe essere legata anche al conteggio della potestà mista, che ha acquisito una veste autonoma nella rilevazione solo da alcuni anni, mentre in precedenza le leggi venivano distribuite, in base ad un criterio di prevalenza, tra le due potestà principali. Infine, l'ultimo aspetto è la conferma, nonostante lievi differenze sulla prevalenza di alcuni macrosettori su altri, del predominio, al loro interno, di determinate materie. Si tratta per lo più di materie tradizionalmente regionali, sulle quali le Regioni continuano a mostrare notevoli capacità di intervento, a volte anche sperimentando soluzioni innovative e originali (in particolare, sviluppo rurale e servizi sociali) mentre non è mai decollata una politica legislativa in altri settori di competenza regionale, quali, ad esempio, l'industria e l'artigianato ma anche la ricerca scientifica, l'ordinamento della comunicazione, la protezione civile e la previdenza.

Il primo capitolo è perfezionato e integrato da elementi che vanno al di là della mera analisi dell'attività legislativa e tratta di aspetti più propriamente qualitativi quali il riordino, la razionalizzazione e la semplificazione della normativa, temi per i quali le Regioni – anche se non in modo generalizzato – continuano a manifestare grande interesse, proseguendo, da un lato, nel coordinamento della legislazione con

l'elaborazione di testi unici e con la promulgazione di leggi di riordino settoriale, dall'altro nell'opera di "disboscamento" della normativa vigente, attraverso leggi generali di semplificazione normativa (e amministrativa).

Anche nel capitolo sui regolamenti, costruito sul modello di quello delle leggi, sono evidenziate alcune tendenze che confermano quanto messo in luce nelle rilevazioni degli ultimi anni.

Rimane 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) risente molto delle scelte fatte in fase di predisposizione dei nuovi Statuti e, in particolare, di quelle relative alla disciplina della titolarità della funzione. L'attribuzione alla Giunta, pur non avendo prodotto gli stessi risultati nel complesso delle Regioni, almeno per alcune, sembra essere stata una scelta vincente, mentre la scarsità del dato di altre Regioni è indicativo, con molta probabilità, della presenza dell'antica prassi di ricorrere ai cd. "regolamenti travestiti", vale a dire a quei provvedimenti di Giunta (e, in alcuni casi, di Consiglio) che, pur non essendo classificati formalmente come regolamenti, potrebbero, invece, rivestirne caratteristiche sostanziali e di contenuto.

Per quanto riguarda, inoltre, l'incidenza dei regolamenti sui macrosettori si conferma un ordine di prevalenza decisamente diverso rispetto a quello segnalato per le leggi. Tale situazione potrebbe derivare dal fatto che spesso i regolamenti sono attuativi di più disposizioni di una stessa legge o addirittura di leggi promulgate 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, finendo per sfuggire alle classificazioni per materia. Quanto, invece, agli ambiti materiali, coincidono, per la normazione secondaria, le medesime considerazioni fatte per le leggi.

Si torna a parlare di qualità della legislazione nel terzo capitolo, dove una particolare attenzione è rivolta all'analisi degli strumenti diretti alla fattibilità e alla valutazione delle leggi e delle politiche, nella specie alla previsione di clausole valutative e note informative. La previsione sempre

più diffusa di tali strumenti è la prova, innanzitutto, della consapevolezza che anche la legge regionale è, oggi, un processo complesso che parte dalla buona progettazione normativa e arriva alla sua attuazione e valutazione; in secondo luogo, testimonia anche quanto le Assemblee legislative regionali, stiano prendendo sul serio, almeno in via teorica, la questione della valutazione. Un adeguato utilizzo di tali strumenti, magari con la conseguente traduzione in atti di natura politica, potrebbe contribuire, infatti, a rimodellare il rapporto esistente fra Consigli e Giunte regionali, non tanto nel senso di uno sviluppo della funzione di controllo dei primi sui secondi quanto piuttosto al fine di incrementare un rapporto di collaborazione tra i due organi, funzionale all'efficacia e all'efficienza delle azioni pubbliche.

In questo contesto si inserisce anche il capitolo quarto che misura, secondo alcuni indicatori, l'operato delle Assemblee legislative e il loro rapporto con le Giunte. Sotto il profilo strutturale, emerge la tendenza delle Regioni a razionalizzare l'organizzazione e la composizione dei propri organi, in linea con la previsione del decreto-legge n. 138/2011 che, nell'ottica del contenimento dei costi della politica, ha previsto la riduzione del numero di consiglieri e assessori. Sotto il profilo funzionale, come si ricava anche dai capitoli sulle fonti, continua a rimanere sempre molto significativa la produzione legislativa rispetto a quella regolamentare (consiliare), mentre l'attività di indirizzo e di controllo risulta essere molto più consistente della produzione amministrativa.

A profili maggiormente contenutistici si rifanno le analisi di alcune materie-politiche regionali oggetto dei capitoli successivi. Dal Capitolo quinto in poi, infatti, si analizzano, più nel dettaglio, la normativa istituzionale e la normativa relativa ad alcuni ambiti materiali afferenti ai macrosettori dello sviluppo economico e dei servizi alla persona e alla comunità.

La normativa istituzionale è analizzata a partire dall'approvazione degli statuti ordinari e dello stato di avanzamento dei procedimenti di revisione degli statuti speciali per passare, poi, all'esame della fase attuativa degli statuti regionali focalizzando l'attenzione, in particolare, sulla legislazione elettorale, sulla revisione dei regolamenti interni dei Consigli, sulla legislazione in materia di enti locali, nonché sulle altre leggi

di immediata (in quanto risulti una precisa riserva normativa) o, comunque, esplicita attuazione statutaria. Rispetto a quest'ultima tipologia, viene offerto uno sguardo d'insieme alle leggi sul funzionamento e l'organizzazione degli organi di governo (tra esse, ad esempio, quelle volte alla riduzione dei costi della politica); sull'organizzazione amministrativa regionale (tra le quali, ad esempio, quelle volte al miglioramento dei controlli interni); sulla disciplina di organismi previsti dagli statuti (e, in primo luogo, i Consigli delle autonomie locali e gli organi di garanzia); sugli istituti di partecipazione e democrazia diretta; sull'attuazione di norme di principio (quali, ad esempio, la qualità della legislazione e la semplificazione amministrativa); sull'attuazione del diritto comunitario. Infine, è dedicato un ampio spazio alle leggi istituzionali di carattere provvedimentale e alla disciplina dei relativi procedimenti, dando conto soprattutto delle leggi o di altri provvedimenti regionali che ratificano intese interregionali per il migliore esercizio delle proprie funzioni; ratificano accordi con Stati o intese con enti territoriali interni ad altri Stati; recepiscono intese tra lo Stato e le Regioni previste dalla legislazione statale in materie di propria competenza; istituiscono nuovi comuni o modificano le loro circoscrizioni o denominazioni; disciplinano la fase prodromica all'(eventuale) iniziativa delle Regioni interessate all'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

Il capitolo sesto, dedicato agli interventi regionali in materia di sviluppo economico, è suddiviso in due parti. La prima riguarda gli interventi in materia di agricoltura e turismo; la seconda gli interventi in materia di commercio, industria, artigianato e misure di sostegno ai settori produttivi.

La riforma del 2001, nell'ambito materiale dello sviluppo economico, pur non rendendo le Regioni le protagoniste esclusive dell'intero settore, le ha, comunque, viste impegnate moltissimo in alcuni ambiti materiali "tradizionalmente" regionalizzati, quali l'agricoltura e lo sviluppo rurale in genere e, in parte, anche il turismo e il commercio. In particolare, l'agricoltura si conferma un settore molto dinamico in cui le Regioni sperimentano continuamente modelli e soluzioni normative nuove in linea con le esigenze e i bisogni espressi dalla collettività. Così, accanto a

leggi che “seguono” filoni già oggetto di attenzione negli anni passati, come quelle in tema di agricoltura sociale, di tutela delle risorse genetiche autoctone e del suolo destinato all’attività di produzione agricola, nonché di accesso ad esso attraverso le banche della terra, vengono promulgate leggi che disciplinano altri temi “emergenti”, come quello, ad esempio, degli orti sociali urbani e la valorizzazione della figura dell’agricoltore.

Pur non avendo avuto uno sviluppo ampio l’esercizio di competenze in materia di turismo è possibile intravedere, per questo campo materiale, qualche segnale di ripresa o per lo meno la volontà regionale di sviluppare un modo nuovo di “proporre il territorio” con le esperienze che su di esso si possono vivere, attraverso il contatto col paesaggio naturale, con le risorse ambientali e culturali del luogo, nonché con quelle storiche o enogastronomiche. In altre parole, le Regioni, nell’elaborare le strategie di promozione turistica dei propri territori, si indirizzano su interventi diretti alla valorizzazione e alla promozione delle risorse specifiche dei luoghi stessi al fine di esaltarne punti di forza e specificità.

Se si esclude il commercio, con un numero cospicuo di interventi sull’esercizio delle attività commerciali in tutte le sue forme, sull’attività temporanea di somministrazione di alimenti e bevande, nonché sul sostegno e la diffusione del commercio equo e solidale, per quanto riguarda, invece, le altre materie (in primo luogo l’industria ma anche l’artigianato) esse sono state fortemente limitate dalle materie cd. trasversali e, in particolare, dalla tutela della concorrenza. Sono state, altresì, condizionate dalle ristrettezze finanziarie degli enti territoriali anche se, soprattutto dall’analisi della normativa regionale adottata negli anni della crisi economica emerge, comunque, l’impegno delle Regioni nell’adozione di normative riguardanti la promozione del sistema produttivo regionale nel suo complesso e gli incentivi per il rafforzamento della competitività delle PMI.

Delle materie afferenti al macrosettore dei servizi alla persona e alla comunità, il Rapporto riserva particolare attenzione a due materie, una concorrente (la tutela della salute) e una residuale (i servizi sociali). Si tratta di materie che, negli anni, hanno visto uno sviluppo ampio e costante della produzione normativa e per le quali le Regioni, da tempo, hanno perfezionato e consolidato le loro capacità di intervento e, quindi,

hanno già sperimentato strumenti e conoscenze, anche attraverso la costruzione di una rete di relazioni tra le strutture regionali e i soggetti interessati, pubblici e privati.

Della sanità si occupa il capitolo settimo. Gli interventi regionali sono analizzati con particolare attenzione alla tutela della salute e alle misure di razionalizzazione e controllo della spesa, con uno sguardo di insieme anche alla dimensione della pianificazione e programmazione, vale a dire a tutte quelle misure che sostanziano lo sforzo regionale nell'impostare, coordinare e finanziare i servizi sanitari regionali che, negli anni di riferimento del Rapporto, sono stati molto significativi. Soprattutto nei provvedimenti relativi al governo della spesa, alcune voci risultano particolarmente normate (e aumentano anche di importanza nelle Regioni commissariate) come, ad esempio, il personale, i concorsi, la responsabilizzazione dei dirigenti, la regolazione dei rapporti con i privati e il bilancio. Una differenza che si nota tra le Regioni, ma anche una conferma di considerazioni svolte in precedenti analisi, è il tentativo, di quelle non coinvolte nei piani di rientro, di erogare prestazioni che vadano oltre i livelli essenziali di assistenza.

Emerge, inoltre, nell'ottavo capitolo, un impegno molto significativo nell'ambito materiale, divenuto esclusivo regionale nel 2001, come quello dei servizi sociali per il quale le Regioni hanno costruito, in molti casi, un sistema fortemente integrato con la sanità. Per questo settore si può ritenere che fattori oggettivi, spinte ed esigenze sociali, sollecitino e favoriscano lo sviluppo dell'attività legislativa regionale, rivolta alla cura della qualità della vita e al sostegno delle famiglie, gruppi sociali in difficoltà, anziani e minori. La risposta delle Regioni, di fronte alle difficoltà dei soggetti più deboli, anticipa in molti casi quella dello Stato. Ne sono d'esempio le misure legate alla garanzia del reddito minimo e delle carte acquisti, la regolamentazione di forme di assistenza familiare, la sperimentazione di nuovi istituti quali l'affido familiare esteso agli anziani, la disciplina di politiche abitative più flessibili per rispondere al meglio alle singole realtà territoriali. Si tratta di un complesso di misure tagliate su determinati bisogni che solo un ente territoriale di prossimità è in grado, innanzitutto, di "intercettare" e, poi, di soddisfare con risposte rapide e adeguate.

Le politiche per i migranti e, in particolare l'organizzazione dell'accoglienza, sono oggetto di un apposito capitolo, il nono. Pur essendo la gestione dei flussi non programmati a forte appannaggio centrale – è il Ministero dell'Interno che cura, più o meno direttamente, tutti gli aspetti del fenomeno – le Regioni oltre a prevedere disposizioni in tema di integrazione in singole leggi di riordino del sistema regionale integrato degli interventi sociali o in leggi finanziarie e di assestamento del bilancio, si dimostrano molto attive nell'elaborazione di Piani di accoglienza e nel siglare Accordi di programma con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, finalizzati a definire un sistema di interventi e una programmazione integrata in tema di politiche migratorie a lungo periodo, per i quali sono previste risorse a valere sul Fondo per le politiche migratorie.

Gli ultimi due capitoli affrontano temi trasversali occupandosi di finanza regionale e attuazione delle politiche dell'Unione europea.

Più in particolare, il decimo capitolo analizza, innanzitutto, le leggi di stabilità regionali, offrendone una panoramica dei tempi di approvazione, della struttura, della leggibilità e dei contenuti. Ancora una volta emerge la presenza di provvedimenti utilizzati per far approvare, in tempi brevi, non solo norme strettamente finanziarie ma, spesso e anche in misura prevalente, norme dal contenuto ordinamentale e/o organizzatorio, per la cui attuazione è, inoltre, prevista l'emanazione di atti (delibere o regolamenti) successivi. In molti casi, infatti, le disposizioni contenute nelle finanziarie sono utilizzate per disciplinare nuove forme di intervento, per ampliare le competenze della Giunta e del Consiglio, per istituire (direttamente o rimettendone la costituzione a legge successiva) nuovi organismi regionali, per apportare variazioni alle norme che disciplinano i tributi regionali, per modificare, integrare e/o abrogare singole disposizioni o intere leggi. Completano il lavoro l'analisi di una serie di provvedimenti legislativi diversi riguardanti alcuni temi specifici quali il contenimento delle spese, il meccanismo di regionalizzazione del patto di stabilità interno, la politica tributaria dove le Regioni segnalano provvedimenti strategici nei settori produttivi maggiormente provati dalla crisi economica (interventi in favore delle *start-up* innovative; agevolazioni per le aziende che incrementano le assunzioni e interventi di sostegno dei lavoratori e delle loro famiglie in cassa integrazione; proroga delle

detrazioni Irap in relazione a contributi di privati a favore della promozione turistica e dell'incremento dell'occupazione; interventi di sostegno per l'inclusione sociale, per le famiglie in condizione di accertata povertà, per inserimento di disoccupati, lavoratori colpiti da licenziamenti o sospensioni dal lavoro, nonché interventi per favorire l'imprenditoria femminile).

L'ultimo capitolo conferma una crescente attenzione delle Regioni al tema dei rapporti con l'Unione europea; dall'elaborazione dei dati sembra emergere una tendenza all'omogeneità dei modelli organizzativi interni. In particolare, sotto il profilo organizzativo, come momento centrale per la pianificazione delle attività regionali, si conferma efficace l'analisi del Programma di lavoro della Commissione europea, con riferimento alla partecipazione alla fase ascendente, e l'analisi della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale a quello europeo, con riferimento all'individuazione degli indirizzi per l'adeguamento dell'ordinamento regionale. Sotto il profilo procedurale, invece, si evince l'opportunità di favorire il coinvolgimento e la partecipazione della società civile nella valutazione degli effetti e delle ricadute dei progetti di atti europei sul territorio di riferimento, aspetto quest'ultimo che potrebbe favorire una migliore percezione dell'Unione europea sul territorio.

L'analisi delle tendenze delle politiche legislative regionali nel biennio 2014-2015 conferma l'utilità del Rapporto sulla legislazione, che non si limita ad un compito esclusivamente notiziale, ma negli anni ha ampliato la sua portata in direzione di una più complessa analisi delle trasformazioni – in corso negli ordinamenti regionali – della funzione normativa in particolare e del ruolo delle Istituzioni in generale.

La parte regionale del Rapporto è diventata sempre più uno strumento diretto a far conoscere meglio l'operato delle Assemblee legislative, a vantaggio dei destinatari e, in genere, della democrazia. La lettura dei dati, infatti, suggerisce una riflessione sui percorsi realizzati ma anche sulle difficoltà che incontrano le Regioni e, proprio per questo, può risultare utile per migliorare la qualità del sistema regionale nel suo complesso.

Tutto ciò è stato possibile grazie al Parlamento, alle Assemblee legislative regionali, alla Conferenza dei loro Presidenti e all'ISSiRFA, che hanno costruito una rete e un modello di analisi che si sta dimostrando

sempre più utile e vincente. È, dunque, anche al valore di questa esperienza che si vuole dare risalto.

Aida Giulia Arabia

1. LA LEGISLAZIONE REGIONALE TRA CONFERME E NOVITÀ*

1.1. Le leggi regionali per numero e dimensione fisica

Nel 2015, le Regioni ordinarie e quelle speciali hanno approvato complessivamente 705 leggi: 692 leggi ordinarie e 13 leggi statutarie. Si registra, dunque, un lieve incremento rispetto alle 694 leggi approvate nel 2014: 687 ordinarie e 7 statutarie (*cf.* tabelle 1, 1a e 1b 2014 e 2015 dell'Appendice).

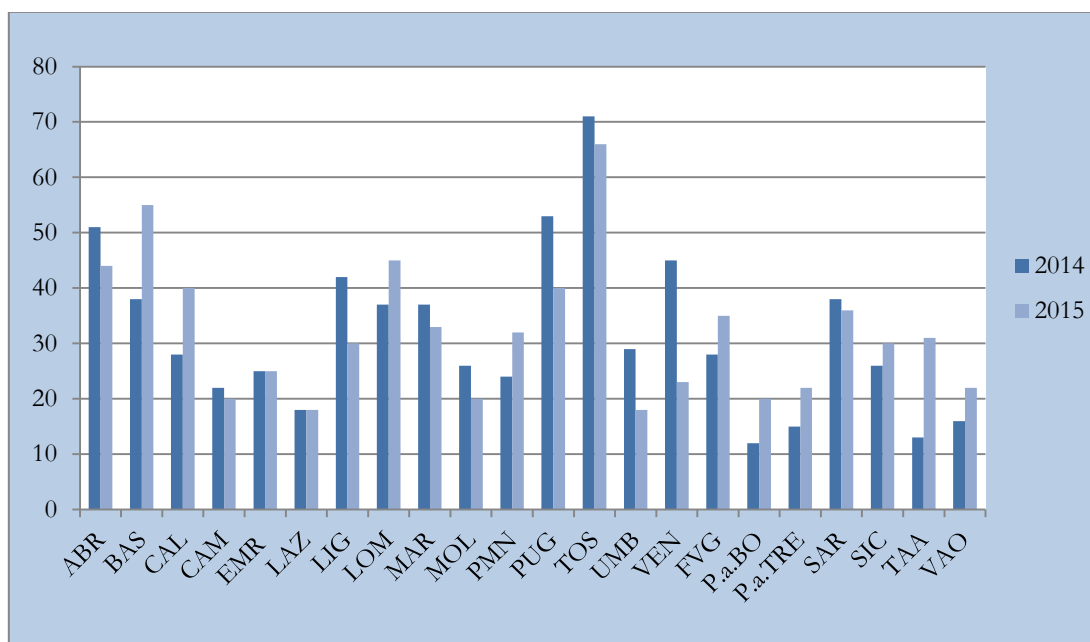
Più nel dettaglio, rispetto al 2014, si registra una contrazione di 37 unità nelle Regioni ordinarie e un incremento di 48 unità nelle specialità.

L'aumento – sia pur lieve – della complessiva produzione legislativa del 2015 risulta confermato soprattutto dai dati relativi agli articoli e ai commi; infatti, considerando l'insieme delle Regioni (ordinarie, speciali e Province autonome), dagli 8.127 articoli prodotti nel 2014 si sale ai 9.688 del 2015; dai 22.161 commi del 2014 si sale ai 26.873 del 2015 (*cf.* tabelle 1 2014 e 2015 dell'Appendice).

Anche per il 2015, 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, testimoniando, dunque, la presenza di situazioni politico-istituzionali specifiche e diverse. Aumentano, ad esempio, le leggi in Basilicata e Calabria, diminuiscono sensibilmente in Liguria, Puglia e Veneto. Per alcune di esse il dato è stato influenzato dal rallentamento dell'attività legislativa dovuto alla modifica della compagine istituzionale; così, ad esempio, è stato per la Calabria, che ha votato nel 2014 (passando dalle 28 leggi del 2014 alle 40 del 2015) e per la Puglia, che ha votato nel 2015 (passando dalle 53 leggi del 2014 alle 40 del 2015).

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

Grafico 1 – Produzione legislativa 2014-2015



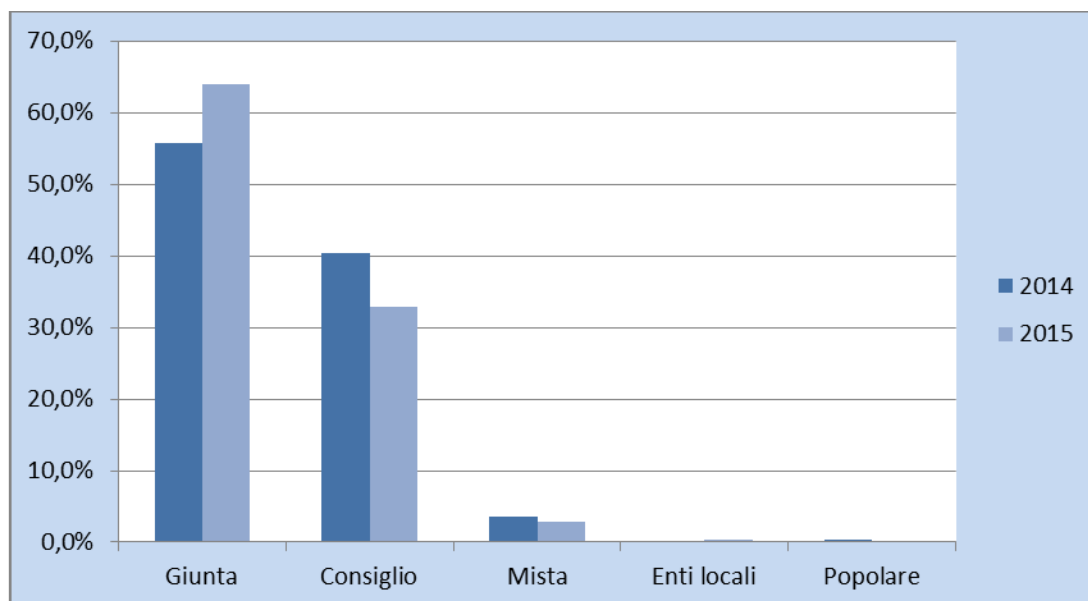
Come si ricava dal grafico 1, tra le Regioni ordinarie il primato della produzione legislativa spetta, come sempre, alla Toscana, mentre sembra subire una battuta d'arresto la produzione legislativa della Regione Abruzzo che, nel 2015, è superata dalla Basilicata (55 leggi contro 44). Il primato delle leggi più pesanti spetta, invece, alla Regione Umbria, le cui 18 leggi sono articolate in 1.059 articoli e ben 3.656 commi. Tra le specialità, è sempre il Friuli Venezia Giulia a mantenere alte le dimensioni fisiche delle leggi con ben 790 articoli e 3.361 commi nel 2015.

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

Guardando al soggetto proponente (*cf.* tabelle 2 e 2a 2015 dell'Appendice e grafico 2) si rileva che la maggior parte delle leggi promulgate è di iniziativa dell'Esecutivo. Su 705 leggi promulgate, 451, pari al 64% sono di iniziativa della Giunta e 232, pari al 32,9%, sono di iniziativa del Consiglio. Lo stesso rapporto si mantiene considerando separatamente Regioni ordinarie e specialità (rispettivamente 59,7% e

75% di iniziativa dell'Esecutivo, 36,3% e 24% di iniziativa dell'Assemblea legislativa).

Grafico 2 – Iniziativa legislativa delle leggi promulgate 2014-2015



Naturalmente anche per questo dato non mancano differenze tra Regioni: nel 2015, la Provincia autonoma di Bolzano (con il 95%), il Trentino-Alto Adige (con il 93,5%), la Valle d'Aosta (con l'86,4%), l'Emilia-Romagna (con l'80%) e l'Umbria (con il 77,8%) sono le Regioni ove maggiore è l'incidenza delle leggi di iniziativa della Giunta; l'Abruzzo (con il 79,5%) e le Marche (con il 45,5%) sono gli enti nei quali più alta è l'incidenza delle leggi di iniziativa assembleare.

Anche nel 2014 (*cf.* tabelle 2 e 2a 2014 dell'Appendice e grafico 2) la maggior parte delle leggi proveniva dalle Giunte. Infatti, su 694 leggi approvate, 387, pari al 55,8%, erano di iniziativa della Giunta e 280, pari al 40,3%, erano di iniziativa dei consiglieri. Lo stesso rapporto si manteneva considerando separatamente Regioni ordinarie e Regioni speciali (rispettivamente 52,4% e 68,2% di iniziativa della Giunta, 44,3% e 25,7% di iniziativa del Consiglio).

Anche nel 2014 erano presenti differenze tra Regioni. Erano, infatti, più numerose le leggi di iniziativa giuntale in Valle d'Aosta (93,8%) ed in Piemonte (79,2%); mentre erano più numerose quelle di Consiglio nelle Regioni Abruzzo (72,5%) e Calabria (67,9%).

Come si ricava dal grafico 2, diminuisce lievemente, nel 2015, il dato dell'iniziativa mista. In genere si tratta di iniziativa Giunta-Consiglio.

Considerando il complesso delle Regioni, la percentuale dell'iniziativa mista è del 2,8% (era del 3,5% nel 2014): è, invece, dell'1% nelle specialità (era del 6,1% nel 2014) e del 3,5% nelle Regioni ordinarie (era del 2,7% nel 2014). La diminuzione si registra, dunque, soprattutto nelle Regioni speciali.

La Giunta è, dunque, il soggetto che concorre maggiormente alla produzione legislativa, anche se va sottolineato che il 22,4% delle leggi del 2015, così come quelle del 2014 (17,4%) sono ad iniziativa vincolata. Si tratta, cioè, delle leggi legate alla necessaria manovra di bilancio che, per espressa previsione statutaria (e di legge ordinaria)¹, la Giunta è tenuta ad adottare.

Per contro, alcune Regioni rilevano non solo l'incremento costante negli anni dei progetti di legge presentati dai consiglieri rispetto a quelli presentati dalla Giunta, ma anche un tasso di successo in costante crescita, soprattutto se rapportato a quanto accade nelle altre Regioni². Inoltre, le leggi di iniziativa consiliare continuano a interessare non solo il settore istituzionale ed organizzativo ma anche altri ambiti materiali specifici (servizi, sviluppo economico e territorio) – vale a dire tematiche legate più propriamente all'attività dell'Esecutivo – e la tipologia delle leggi di manutenzione³

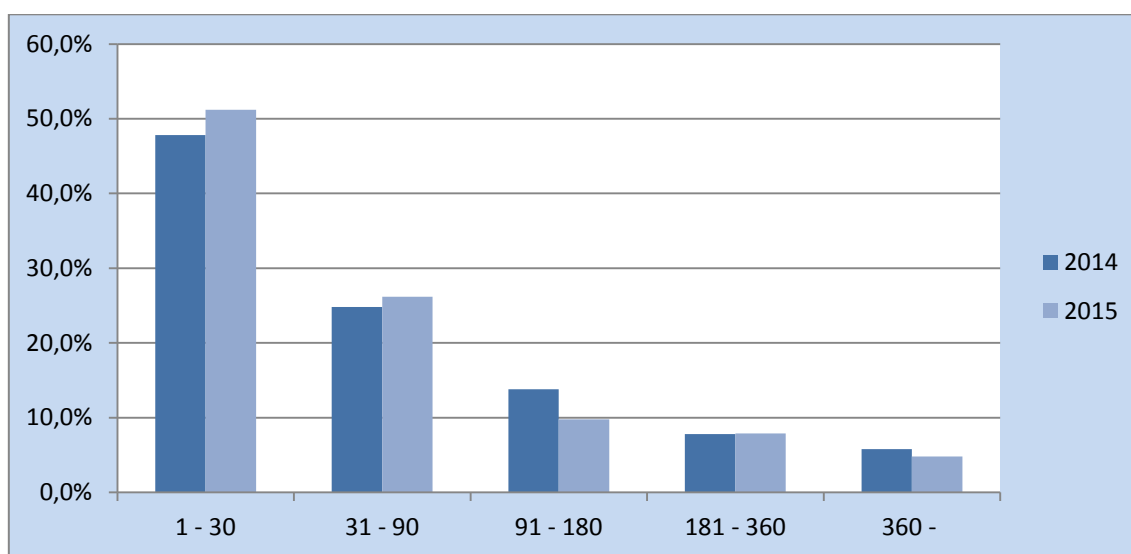
¹ Ad esempio, in Toscana, lo Statuto (art. 23) prevede espressamente che l'iniziativa sia riservata alla Giunta solo per i bilanci e il rendiconto; la disposizione in base alla quale la Giunta può presentare un progetto di legge finanziaria (contestualmente alla legge di bilancio) è stata introdotta, invece, con legge ordinaria (LR 36/2001, art. 13).

² Regione Toscana-Direzione di Area Assistenza istituzionale, *Rapporto sulla legislazione, anno 2015*, aprile 2016, p. 216 ss.

³ Per una serie di esempi di materie sulle quali ha inciso l'iniziativa consiliare, cfr. il Rapporto citato nella nota precedente (p. 213 ss.).

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 (*cfr.* tabelle 3 e 3a 2015 dell'Appendice e grafico 3), si può constatare che il maggior numero di leggi ha un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni (361 leggi, pari al 51,2% del totale); seguono le leggi approvate tra 31 e 90 giorni (185 leggi, pari al 26,2%), tra 91 e 180 giorni (69 leggi, pari al 9,8%), tra 181 e 360 (56, pari al 7,9%) e oltre i 360 giorni (34, pari al 4,8%). Anche in questo caso le differenze tra Regioni sono sensibili. Ad esempio, nella Regione Puglia, l'82,5% delle leggi ha avuto un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; in Liguria, il 43,3% tra 31 e 90 giorni; in Abruzzo, il 22,7% tra 91 e 180; nel Lazio, il 22,2% tra 181 e 360; nelle Marche, il 27,3% oltre i 360 giorni. Per quanto riguarda le specialità: in Friuli Venezia Giulia, l'80% delle leggi ha avuto un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; nella Provincia autonoma di Trento, il 77,3% delle leggi tra 31 e 90 giorni; in Valle d'Aosta, il 13,6% delle leggi tra i 91 e i 180 giorni, così come tra 181 e 360 giorni; in Sicilia il 23,3% delle leggi ha richiesto un *iter* superiore ai 360 giorni.

Grafico 3 – Durata dell'*iter* di approvazione delle leggi 2014-2015



Situazione simile nel 2014 (*cfr.* tabelle 3 e 3a 2014 dell'Appendice e grafico 3), quando il maggior numero di leggi aveva un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni (332 leggi, pari al 47,8% del totale); seguivano le leggi emanate tra 31 e 90 giorni (172 leggi, pari al 24,8%), tra 91 e 180 giorni

(96, pari al 13,8%), tra 181 e 360 giorni (54, pari al 7,8%) e oltre i 360 giorni (40 pari al 5,8%). Anche nella rilevazione in esame le differenze tra Regioni erano notevoli. Ad esempio, nella Regione Toscana, il 73,6% delle leggi aveva un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; in Piemonte, il 41,7% tra 31 e 90 giorni; in Lombardia, il 32,4% tra 91 e 180; in Campania, il 22,7% tra 181 e 360 e sempre in Campania, il 31,8% oltre i 360 giorni. Nelle specialità, invece, era il Friuli Venezia Giulia con l'89,3% delle leggi ad avere un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; in Trentino-Alto Adige, il 69,2% delle leggi tra 31 e 90 giorni e sempre nella stessa Regione, il 30,8% delle leggi tra i 91 e i 180 giorni; la Sicilia faceva anche registrare una percentuale pari al 26,9% di leggi con un *iter* compreso tra 181 e 360 giorni e una percentuale pari al 7,7% di leggi con un *iter* che superava i 360 giorni.

Tra quelle che hanno un *iter* più lungo rientrano sicuramente le leggi finanziarie e i bilanci di previsione, anche a causa dell'esame in più Commissioni di merito delle parti di competenza. Hanno spesso un *iter* lungo anche alcune leggi di riordino e alcune leggi istituzionali. Ad esempio, nel 2015 le leggi che hanno registrato un *iter* molto più lungo rispetto a quello delle leggi ordinarie sono state quelle statutarie, che richiedono un procedimento di approvazione rafforzato (approvazione nel medesimo testo con due deliberazioni votate ad intervallo non inferiore a due mesi; pubblicazione sul BUR per un periodo di tre mesi prima della sua promulgazione che avverrà in caso di mancata richiesta di referendum da parte dei soggetti legittimati).

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.

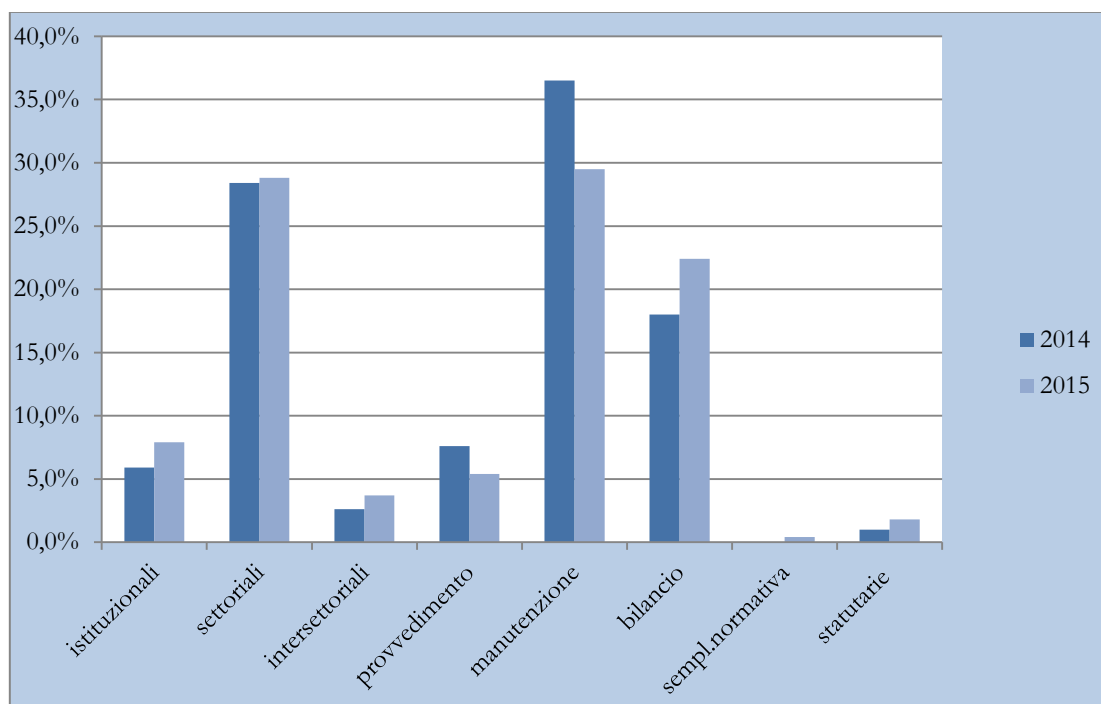
Le leggi di manutenzione

Anche nel 2015 la tipologia prevalente risulta essere quella che raggruppa le leggi di modifica.

Con una riduzione di circa 7 punti percentuali rispetto al 2014 – quando su 694 leggi, 253, pari al 36,5% del totale, erano leggi di manutenzione – nel periodo considerato 208 leggi, pari al 29,5% del totale, intervengono a modificare, integrare o sostituire parte della normativa già presente nell'ordinamento regionale (*cf.* tabelle 4 e 4a 2014 e 2015 dell'Appendice e grafico 4) ⁴.

⁴ Analizzando la produzione legislativa delle Regioni ordinarie e delle specialità in base alla tecnica redazionale – *cf.* le tabelle 6 2014 e 2015 dell'Appendice – si evidenzia, invece, la prevalenza di leggi nuove rispetto alle leggi di novellazione. Il dato delle novelle (di alcune Regioni) differisce dal dato sulle leggi di manutenzione classificate nelle tabelle per tipologia normativa 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 si ricorra alla tecnica delle modifiche non testuali. Facendo riferimento a tutte le Regioni si può constatare che su 705 leggi, 356 sono testi nuovi e 265 sono novelle, essendo altre 80 leggi redatte secondo tecnica mista e 4 come testi unici. Le novelle costituiscono, dunque, nel 2015, il 37,6% del totale delle leggi regionali, con una percentuale più alta nelle specialità rispetto alle Regioni ordinarie (39,3% contro 36,9%). Nel 2014, invece, su 694 leggi, 351 erano testi nuovi e 279 novelle, essendo le rimanenti 61 leggi di tecnica mista e 3 testi unici. Più in particolare, le leggi di novellazione sul totale delle leggi promulgate erano pari al 40,2% con una percentuale decisamente più alta nelle Regioni ordinarie rispetto alle specialità (42,1% contro 33,1%).

Grafico 4 – Tipologia normativa 2014-2015



Molto spesso le leggi di manutenzione intervengono ripetutamente sui medesimi atti, anche se su diverse disposizioni. Il dato riportato, però, non esaurisce quello degli interventi di manutenzione. Per avere il peso complessivo della manutenzione, a questi interventi andrebbero sommati, infatti, gli 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 variamente definiti, come la legge annuale di manutenzione (Toscana), le leggi di adeguamento della normativa regionale (Liguria), le leggi di semplificazione settoriali (Friuli Venezia Giulia, Lombardia dal 2015), nate con l'obiettivo di contenere il ricorso eccessivo a leggi di mera modifica anche al fine di contribuire al miglioramento della qualità dell'intero complesso normativo.

Accanto a queste tipologie, molte Regioni – oltre che attraverso singole leggi che si limitano a modificare la normativa vigente in una data materia – operano la manutenzione del sistema con le leggi finanziarie, ma anche con quelle di assestamento del bilancio e con i c.d. collegati.

Per restare alle ultime finanziarie promulgate (leggi di stabilità), in tutti i provvedimenti del 2015 e del 2014 si ritrovano disposizioni di modifica testuale della normativa vigente⁵. Per citare solo qualche esempio, le leggi finanziarie per il 2015 delle Regioni Piemonte (LR 9/2015) e Molise (LR 9/2015) hanno modificato, rispettivamente, 10 e 7 leggi regionali. Analogamente, la legge finanziaria per l'esercizio 2014 (LR 11/2014) del Veneto ha apportato modifiche e integrazioni a 22 leggi regionali. Inoltre, come già avvenuto nelle leggi finanziarie dei vari anni, anche nella legge finanziaria di assestamento 2015 della Provincia di Trento (LP 9/2015) sono state modificate ben 35 leggi provinciali vigenti, spesso intervenendo su disposizioni diverse.

Per quanto riguarda i collegati, nel 2015 la Regione Calabria con la LR 11 ha modificato 8 leggi regionali; la Lombardia ha modificato 16 leggi regionali (a volte toccando diverse disposizioni di una stessa legge) con il collegato ordinamentale 2016 (LR 42/2015) e 7 leggi regionali con il collegato 2015 (LR 35/2014); il Molise ha modificato 13 leggi regionali con il collegato 2015 (LR 8/2015).

Spesso la manutenzione passa anche attraverso le leggi di semplificazione amministrativa. Ad esempio, nel 2015, la LR 3 della Regione Marche, legge di innovazione e semplificazione amministrativa, ha modificato 11 leggi regionali.

Come già sottolineato nei rapporti precedenti, 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, soprattutto, del numero delle leggi modificate.

Le altre categorie normative. In particolare le leggi settoriali

Per quanto riguarda le altre categorie normative (*cfr.* tabelle 4 e 4a 2015 dell'Appendice e grafico 4), il numero degli interventi legislativi – se si escludono le leggi di settore – è decisamente inferiore rispetto alla

⁵ *Cfr.*, A. Filippetti, Capitolo 10, in questo Volume.

tipologia della manutenzione: 203 – pari al 28,8% del totale – sono leggi classificate come interventi settoriali; 158 – pari al 22,4% – sono leggi di bilancio⁶; 56 – pari al 7,9% del totale – sono leggi in materie istituzionali; 38 – pari al 5,4% del totale – rientrano nelle leggi provvedimento; 26 – pari al 3,7% del totale – interessano più settori e, di conseguenza, sono collocate nella categoria plurisetoriale e 3 – pari allo 0,4% del totale – rientrano nella categoria della semplificazione normativa (e amministrativa). L'1,8% è dato, infine, dalla categoria delle leggi statutarie.

Situazione simile nel 2014, quando alle leggi di manutenzione (253, pari al 36,5% del totale) seguivano nell'ordine: le leggi settoriali (197 – pari al 28,4% del totale); le leggi di bilancio (125, pari al 18,0%)⁷; le leggi istituzionali (41, pari al 5,9%); le leggi provvedimento (53, pari al 7,6%); le leggi intersettoriali (18, pari al 2,6%). L'1%, infine, era dato dalle leggi statutarie (*cf.* tabelle 4 e 4a 2014 dell'Appendice e grafico 4).

Ritornando al 2015 e focalizzando l'attenzione sulla categoria delle leggi settoriali, si segnalano diverse leggi classificabili come normative di riforma e/o di riordino di intere materie o di interi campi di attività o parti significative di essi, che talvolta dispongono anche l'abrogazione di leggi ormai superate.

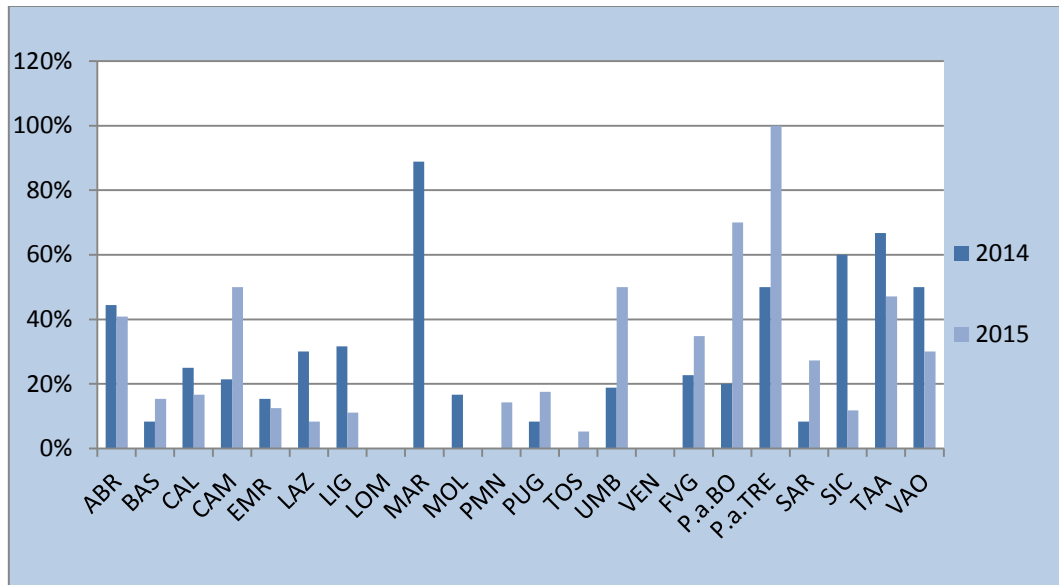
Nel 2015, sul totale delle leggi istituzionali, settoriali e intersettoriali – categorie legislative sulle quali maggiormente insistono tali tipi di leggi – le leggi di riordino risultano essere 64 su 285, pari al 22,5% del totale. Nel 2014 le leggi di riordino erano 59 su 257, pari al 23% del totale (*cf.* tabella 5 2014 e 2015 dell'Appendice e grafico 5).

Il dato maggiormente significativo risulta essere, nel 2015, quello delle due Province autonome di Trento e Bolzano con, rispettivamente, il 100% e il 70% di leggi ascrivibili a tale tipologia e quello delle Regioni Campania e Umbria con entrambe il 50%. Nel 2014, invece, il dato più rilevante era quello della Regione Marche con l'88,9% di leggi di riordino.

⁶ Il dato delle leggi di bilancio considerato nella tabella 4 2015 dell'Appendice non coincide con quello riportato nella tabella 7 (relativa alla classificazione per materia) perché alcune Regioni hanno classificato (sempre nella tabella 4) alcune leggi di bilancio (in particolare, leggi finanziarie) in altre voci (manutenzione o intersettoriali).

⁷ Anche per questo dato valgono le precisazioni riportate nella nota precedente.

Grafico 5 – Leggi di riordino sul totale delle leggi istituzionali, settoriali e intersettoriali 2014-2015



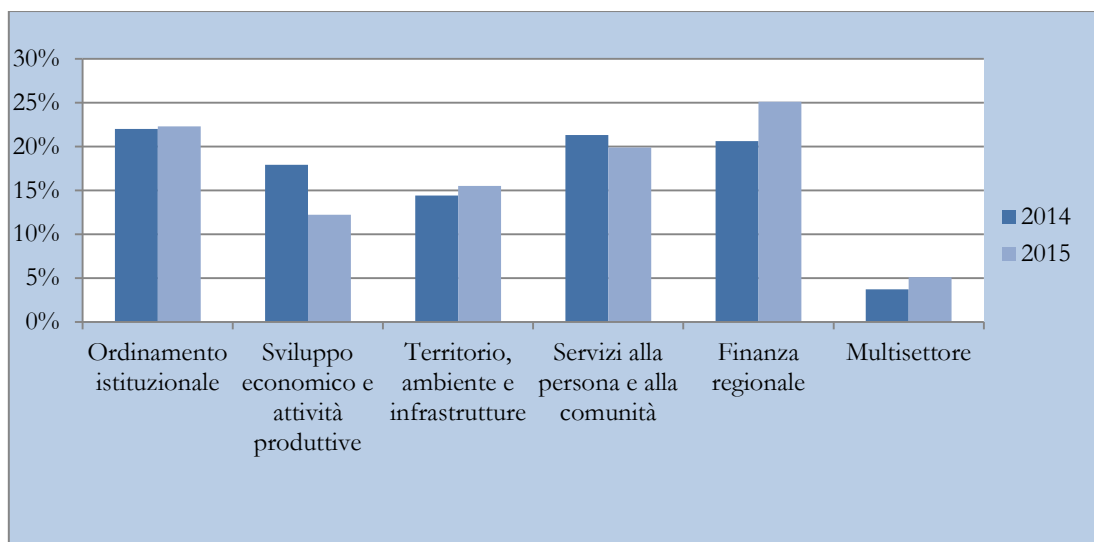
Per richiamare solo qualche esempio, tra le leggi di riordino o tra quelle settoriali che disegnano politiche complesse o, comunque, di notevole rilevanza, rientrano la LR 13/2015 dell’Emilia-Romagna (di riordino del sistema di governo regionale); le LLRR 19 e 23/2015 del Piemonte, rispettivamente, di riordino del sistema di gestione delle aree protette regionali e delle funzioni amministrative conferite alle Province in attuazione della legge n. 56 del 2014; le LLRR 8 e 24/2015 della Puglia, rispettivamente, di disciplina della coltivazione, ricerca, raccolta, conservazione e commercializzazione dei tartufi freschi o conservati e delle attività commerciali (Codice del commercio).

1.4. L’impegno legislativo delle Regioni nei diversi macrosettori e nelle materie

I dati relativi alla distribuzione delle leggi regionali tra i macrosettori evidenziano che nel 2015, su 705 leggi, il macrosettore con il maggior numero di atti è quello della “finanza regionale” con 177 leggi (pari al 25,1% del totale), seguito dall’“ordinamento istituzionale” con 157 leggi (22,3%), dai “servizi alla persona e alla comunità” con 140 leggi (19,9%),

dal “territorio, ambiente e infrastrutture” con 109 leggi (15,5%) e dallo “sviluppo economico e attività produttive” con 86 leggi (12,2%). Infine, altre 36 leggi, pari al 5,1%, sono classificate nel “multisetto”: in genere leggi di semplificazione, di abrogazione, collegati alle finanziarie che riguardano più macrosettori (*cf.* tabella 7 2015 dell’Appendice e grafico 6).

Grafico 6 – Distribuzione delle leggi per macrosettori anni 2014-2015



Comparando il dato dell'anno in esame con quello del 2014, l'ordine delle priorità tra i macrosettori risulta decisamente diverso. Su 694 leggi, infatti, il macrosetto che primeggiava era l'“ordinamento istituzionale” con 153 leggi (22,0%), seguito da quello dei “servizi alla persona e alla comunità” con 148 leggi (21,3%), dalla “finanza regionale” con 143 leggi (20,6%), dallo “sviluppo economico e attività produttive” con 124 leggi (17,9%) e dal “territorio, ambiente e infrastrutture” con 100 leggi (14,4%). Infine, altre 26 leggi, pari al 3,7% del totale, erano classificate nel “multisetto” (*cf.* tabella 7 2014 dell’Appendice e grafico 6).

Rispetto alle tendenze riscontrate negli anni precedenti, si può osservare, dopo la contrazione registrata nel 2010, la tenuta della produzione legislativa nel campo dei “servizi alla persona e alla comunità”. Una crescita costante e significativa del macrosetto si era già da tempo verificata, passando, ad esempio, dalle 128 leggi del 2005 alle 195 del 2009, e risponde al bisogno delle Regioni di svolgere funzioni

dirette a fornire servizi alle loro comunità e, soprattutto negli ultimi anni, 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 2015, nel caso del macrosettore "ordinamento istituzionale", la prima materia di intervento regionale, con 68 leggi, è data dalla voce "enti locali e decentramento". Segue, poi, la materia "personale e amministrazione" (22 leggi), la quale già da alcuni anni sembra perdere il primato di materia con il maggior numero di leggi. Anche nel 2014 primeggiava la materia "enti locali e decentramento" con 39 leggi.

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" (27 leggi) e "caccia, pesca e itticoltura" (10 leggi), infatti, totalizzano insieme 37 leggi sul totale di 86 (pari al 43,0%), senza contare, peraltro, le altre 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 "turismo", e "commercio, fiere e mercati" rispettivamente con 14 e 8 leggi. Il numero delle leggi negli altri campi materiali è molto limitato. Anche nel 2014 lo sviluppo rurale totalizzava, all'interno del macrosettore, il numero maggiore di leggi (53).

Nel macrosettore "territorio, ambiente e infrastrutture", predominano le materie "territorio e urbanistica", con 36 leggi, e "protezione della natura e dell'ambiente", con 28 leggi. Altre 16 e 13 leggi sono classificate nelle voci "trasporti" e "risorse idriche e difesa del suolo". Prevalenze uguali nel 2014 con 36 e 19 leggi nelle prime due materie indicate e 14 e 12, rispettivamente, nelle "risorse idriche e difesa del suolo" e nei "trasporti".

Nel macrosettore "servizi alla persona e alla comunità", si può constatare, ancora una volta, l'assoluta prevalenza della materia "tutela

della salute” con 51 leggi (nel 2014 le leggi erano 59). Seguono, poi, le materie “servizi sociali” e “beni e attività culturali”, rispettivamente, con 37 e 14 leggi (nel 2014 le leggi erano 29 e 13).

Nel complesso, si deve constatare che all’interno dei macrosettori – ad eccezione dell’“ordinamento istituzionale” – non sembrano verificarsi mutamenti significativi nella distribuzione delle leggi tra le materie, rispetto a quanto rilevato nei Rapporti degli anni precedenti.

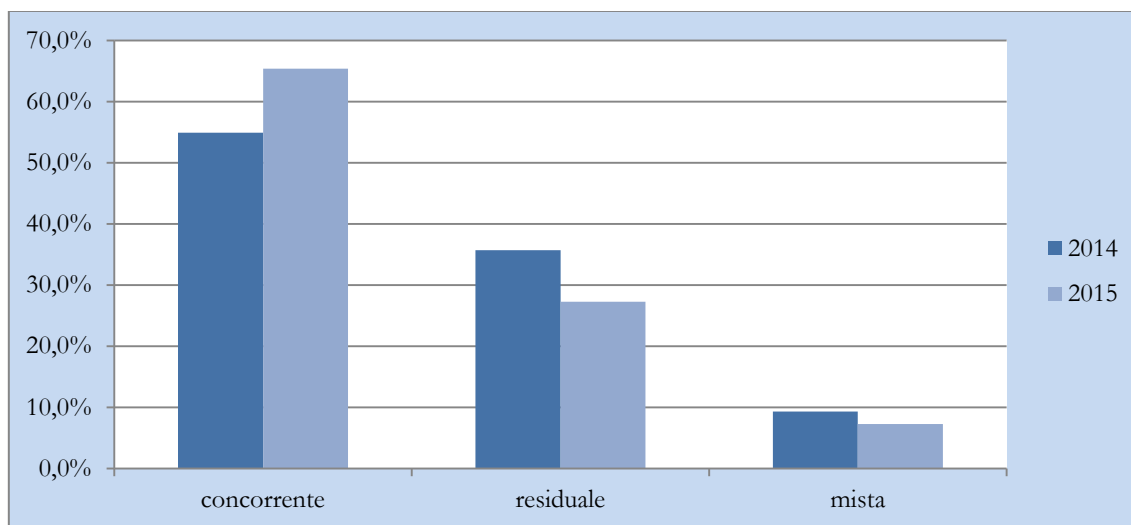
1.5. L’esercizio delle potestà legislative

Partendo dai dati relativi alla distribuzione delle leggi tra i macrosettori e i profili delle materie e considerando esclusivamente, in base ad un criterio di prevalenza, il carattere concorrente o residuale dei diversi ambiti materiali inseriti nei macrosettori, risulta confermata anche nel 2015 – con riferimento alle sole Regioni ordinarie – la prevalenza della potestà residuale nei macrosettori “ordinamento istituzionale”, con 68 leggi su 109, e “sviluppo economico e attività produttive”, con 52 leggi su 63. Il rapporto è, invece, ribaltato a favore della potestà concorrente negli altri macrosettori: le leggi afferenti a tale tipologia sono, infatti, 73 su 87 (con 14 di potestà residuale) per il “territorio, ambiente e infrastrutture” e 61 su 98 (con 37 di potestà residuale) per i “servizi alla persona e alla comunità”. Situazione identica si registrava nel 2014, quando erano sempre i macrosettori “ordinamento istituzionale” e “sviluppo economico e attività produttive” a registrare il più alto numero di leggi riconducibili alla potestà residuale (rispettivamente con 68 leggi su 117 e 83 leggi su 96). 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: rispettivamente 73 leggi su 85 e 87 leggi su 122.

Considerando, invece, il totale delle leggi, incluse quelle ascrivibili al macrosettore della “finanza regionale” e al “multisetto”, e classificando anche le leggi che esercitano le due potestà principali congiuntamente (potestà mista), i dati risultano leggermente diversi da quelli sopra richiamati. Più in generale, su 509 leggi ordinarie, 139 – pari al 27,3% del totale – sono di potestà residuale; 331 – pari al 65,4% del totale – sono di

potestà concorrente e 37 – pari al 7,3% del totale – sono di potestà legislativa mista (*cfr.* tabella 8 2015 dell'Appendice e grafico 7).

Grafico 7 - Fonte giuridica della potestà legislativa 2014-2015



Si può, dunque, rilevare che nel 2015 la potestà residuale subisce – con riferimento all'intera produzione legislativa delle Regioni ordinarie – un decremento di quasi 8 punti percentuali rispetto alla rilevazione del 2014 (era, infatti, del 35,7%), secondo una linea di tendenza che dura, ormai, da alcuni anni (*cfr.* tabella 8 2014 dell'Appendice e grafico 7).

Va tenuto comunque conto, come già ricordato, che la relazione tra la potestà “residuale” e quella “concorrente” varia in maniera significativa secondo i macrosettori considerati e che, inoltre, un ruolo importante lo gioca, almeno in alcune Regioni, l'esercizio congiunto delle due potestà. Infatti, considerando l'insieme delle Regioni ordinarie, le leggi classificabili come leggi di potestà mista - pur diminuendo di 2 punti percentuali nel 2015 rispetto al 2014 (dal 9,3% al 7,3%) - fanno registrare, almeno in alcune Regioni, dati molto significativi: ad esempio, si vedano per il 2015 le Regioni Liguria (20%) e Toscana (18,2%) e per il 2014 ancora Toscana (28,2%), Marche (27%) e Campania (18,2%).

1.6. 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

2014 e nel 2015, 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, segno della persistenza della buona prassi a non ricorrere a 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, pur abrogando esplicitamente numerose leggi e disposizioni, contengono una clausola di abrogazione "innominata" (*sono abrogate tutte le disposizioni incompatibili o in contrasto*) la LR 35/2015 (art. 24 co. 1) della Regione Calabria, recante norme per i servizi di trasporto pubblico locale e la LR 3/2014 (art. 89, co. 1) della Regione Abruzzo, in materia di tutela e valorizzazione delle foreste, nonché la LR 15/2015 (art. 28, co. 2) della Liguria, in tema di riordino delle funzioni provinciali; la LR 17/2015 (art. 18, co. 1) della Regione Puglia, che ha dettato norme in materia di tutela e uso della costa e il Testo unico in materia di commercio, LR 10/2014 (art. 90, co. 1), della Regione Piemonte; la LR 5/2014 (art. 11, co. 1) del Lazio, recante tutela, gestione e governo pubblico delle acque.

Nel 2014 non sono state approvate leggi generali di semplificazione normativa mentre delle 3 leggi che figurano nella tabella 4 2015 dell'Appendice solo una, quella della regione Emilia-Romagna (LR 10, collegato alla legge comunitaria 2015), dispone l'abrogazione espressa di normativa tacitamente abrogata o priva di efficacia (si tratta di 38 leggi regionali, 1 regolamento e numerose singole disposizioni legislative, contenute in un allegato diviso in tre differenti elenchi). Altre due leggi (LR 11 Campania e LR 3 Marche) sono, in realtà, leggi che dettano, in generale, disposizioni in tema di qualità formale e sostanziale della legislazione (inclusi alcuni strumenti di semplificazione normativa) e in tema di semplificazione amministrativa (introducono strumenti per ridurre gli adempimenti amministrativi a carico di cittadini e imprese, nonché gli oneri finanziari e amministrativi a carico delle imprese).

Anche se non attraverso leggi di "disboscamento", prosegue, comunque, l'opera di "ripulitura" degli ordinamenti, monitorata nei

Rapporti degli anni precedenti ed evidente sia dai dati riportati nella tabella 9 dell'Appendice, relativa alle abrogazioni del 2015, sia dalla tabella 9a dell'Appendice, relativa agli interventi abrogativi dalla prima legislatura alla fine del 2015.

Più in particolare, nel 2015, le 705 leggi complessivamente approvate abrogano espressamente 320 leggi per intero (*cfr.* tabella 9 dell'Appendice), alcune partizioni (interi capi e sezioni) e numerose disposizioni. Nel 2014, invece, gli interventi abrogativi avevano determinato la cancellazione di 202 leggi (*cfr.* tabella 9 dell'Appendice).

Come si vede, poi, dalla tabella 9a 2015 dell'Appendice, laddove il totale delle leggi abrogate risulta essere molto alto, si è in presenza di massicci interventi abrogativi avvenuti nel corso degli anni. Ad esempio: per quanto riguarda le Regioni ordinarie, in Lombardia su 2.266 leggi promulgate ne sono state formalmente abrogate il 77,5% (1.756), in Toscana su 3.229 il 67,9% (2.191), in Piemonte su 2.216 il 57,2% (1.268); per quanto riguarda le specialità, in Valle d'Aosta su 2.904 leggi promulgate ne sono state abrogate espressamente il 66% (1.917), nella Provincia autonoma di Trento su 1.368 il 64,5% (883), in Friuli Venezia Giulia su 2.396 il 50,8% (1.218).

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

Le leggi regionali 1, 11 e 12/2015 dell'Umbria - testi unici in materia di governo del territorio; sanità e servizi sociali; agricoltura - abrogano rispettivamente, 17 leggi e 2 regolamenti la prima, 77 leggi e numerose disposizioni di altre leggi la seconda e 30 leggi e 2 regolamenti la terza. Le LLRR 13 e 32/2014 della Liguria - testi unici in materia di paesaggio e di strutture ricettive e di imprese turistiche - hanno abrogato, rispettivamente, 9 leggi regionali e alcune disposizioni la prima, 1 legge regionale, numerose disposizioni e ben 10 regolamenti regionali la seconda; la LR 10/2014 dell'Umbria - testo unico in materia di commercio - ha abrogato 18 leggi, numerose disposizioni e 5 regolamenti regionali.

Tra le leggi di settore (o di riordino) particolarmente rilevanti, contengono abrogazioni la LR Basilicata 29/2015, legge organica in materia di artigianato (2 leggi regionali), la LR Calabria 35/2015, recante disposizioni per i servizi di trasporto pubblico locale (5 leggi regionali), la LR 30/2015 Toscana, in materia di conservazione e valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale (4 leggi regionali e numerose disposizioni), la LR 11/2015 Friuli Venezia Giulia, in materia di difesa del suolo e di utilizzazione delle acque (numerose disposizioni di 24 leggi regionali). Analogamente hanno operato alcune leggi del 2014: LR 3/2014 Abruzzo, legge organica in materia di tutela delle foreste, che ha abrogato 13 leggi e varie disposizioni di leggi regionali e LR 11/2014 Lombardia, in materia di promozione dell'attività di impresa, di lavoro e competitività, che ha abrogato 2 leggi per intero e numerose disposizioni.

Quanto, infine, alle leggi finanziarie per il 2016, nel 69% dei casi si interviene con abrogazioni di singole disposizioni legislative. Si registra, dunque, un aumento di quasi 11 punti percentuali rispetto allo stesso dato riferito alle finanziarie per il 2015 (58%)⁸.

1.7. Considerazioni conclusive

L'analisi dei dati riferiti al 2014 e al 2015 conferma per alcuni aspetti quanto messo in luce nel precedente Rapporto.

Le conferme riguardano, innanzitutto, una certa stabilizzazione del numero complessivo delle leggi (705 nel 2015 e 694 nel 2014, 711 nel 2013), con una media annua di leggi per Regione pari al 32% nel 2015 e al 31,5% nel 2014 (era del 32,3 nel 2013).

È vero che siamo ancora lontani dai risultati raggiunti negli anni successivi alle riforme del “federalismo amministrativo” e costituzionali quando la produzione legislativa si attestava su una media di circa 500 leggi all'anno per le Regioni ordinarie e su poco più di 600 leggi annue includendo anche le specialità⁹, ma è altrettanto vero che la contrazione

⁸ Cfr., A. Filippetti, Capitolo 10, in questo Volume.

⁹ 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*

del dato è significativa soprattutto se confrontata con il 2012 (790 leggi), anno in cui le Regioni si erano trovate a dover adeguare i loro ordinamenti ai numerosi provvedimenti statali di riduzione dei costi della politica e di contenimento della macchina amministrativa (realizzata con la riforma di numerosi enti ed organi regionali).

Potrebbe aver giocato un ruolo significativo nella contrazione e nella successiva stabilizzazione del dato il rallentamento dell'attività legislativa verificatosi a seguito del rinnovo delle Assemblee regionali, avvenuto nel 2013 (Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Molise, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta), nel 2014 (Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Piemonte e Sardegna) e nel 2015 (Campania, Liguria, Marche, Puglia, Toscana, Umbria e Veneto).

Continua ad essere sempre molto significativa la prevalenza delle leggi di manutenzione rispetto a quelle nuove; come messo in luce a partire dal Rapporto 2010, sembra trattarsi di un fenomeno fisiologico: le Regioni, negli anni immediatamente successivi alle riforme (inizio degli anni duemila) hanno prodotto numerose leggi nuove, che necessitano ora di interventi di adeguamento.

Come già messo in luce a partire dalla rilevazione relativa al 2012, continua a manifestarsi la contrazione del dato relativo alla potestà residuale, fermo restando che le leggi ascrivibili a tale potestà sono comunque numerose in alcune Regioni: si vedano, per esempio, la Lombardia (46,7%) e la Toscana 42,4% nel 2015 e il Veneto (60%) e la Puglia (52,8) nel 2014. Soprattutto per alcune Regioni la contrazione potrebbe essere legata anche alle modalità di rilevazione della potestà legislativa regionale: la potestà mista ha acquisito una veste autonoma solo da alcuni anni; in precedenza le leggi venivano distribuite, in base ad un criterio di prevalenza, tra le due potestà principali.

Quanto agli scostamenti, rileva, soprattutto, la tendenza (per il complesso delle Regioni) alla riduzione in valori percentuali delle leggi ascrivibili al macrosettore dello sviluppo economico che dal 18% e 17,9%, rispettivamente, del 2013 e del 2014, passa al 12,2% del 2015.

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.

La situazione è sostanzialmente confermata anche considerando solo i dati delle Regioni ordinarie. Le leggi del macrosettore di riferimento, infatti, passano dal 18,2% del 2013 al 17,6% del 2014 e al 12,4% del 2015. Questi dati, letti in parallelo a quelli relativi al macrosettore del territorio e ambiente, confermano quanto emerso dalla classificazione delle leggi per titoli competenziali. Infatti, l'incremento, di un po' più di un punto percentuale tra il 2014 e il 2015 (15,6% e 17,1%) ma di circa 4 punti percentuali rispetto al 2013 (13,7%), delle leggi classificate nel macrosettore del territorio e ambiente risulta coerente con il decremento della competenza residuale (dove insistono maggiormente leggi ascrivibili al macrosettore dello sviluppo economico) e il conseguente aumento della potestà concorrente (dove, invece, insistono maggiormente leggi ascrivibili al macrosettore del territorio).

Per quanto riguarda, invece, la prevalenza all'interno dei macrosettori di intervento di determinate materie, risultano sostanzialmente confermate le tendenze riportate nei Rapporti precedenti: mentre esiste già e continua a essere prodotta un'ampia disciplina in ambiti materiali tradizionalmente "regionalizzati" (in particolare, i servizi sociali, lo sviluppo rurale e, in un certo senso, il turismo) – non è mai decollata una politica legislativa in altri settori di competenza regionale, quali, ad esempio, l'industria e l'artigianato.

Più in generale e con riferimento agli altri macrosettori, anche negli anni 2014 e 2015 risulta confermata la ridotta e a volte scarsissima produzione di leggi in alcune materie – ad esempio, la ricerca scientifica, l'ordinamento della comunicazione, la protezione civile, la previdenza – in ordine alle quali, come già detto nei precedenti Rapporti, sono emersi e si rafforzano, di anno in anno, una serie di dubbi e perplessità sulle scelte fatte dal legislatore costituzionale del 2001.

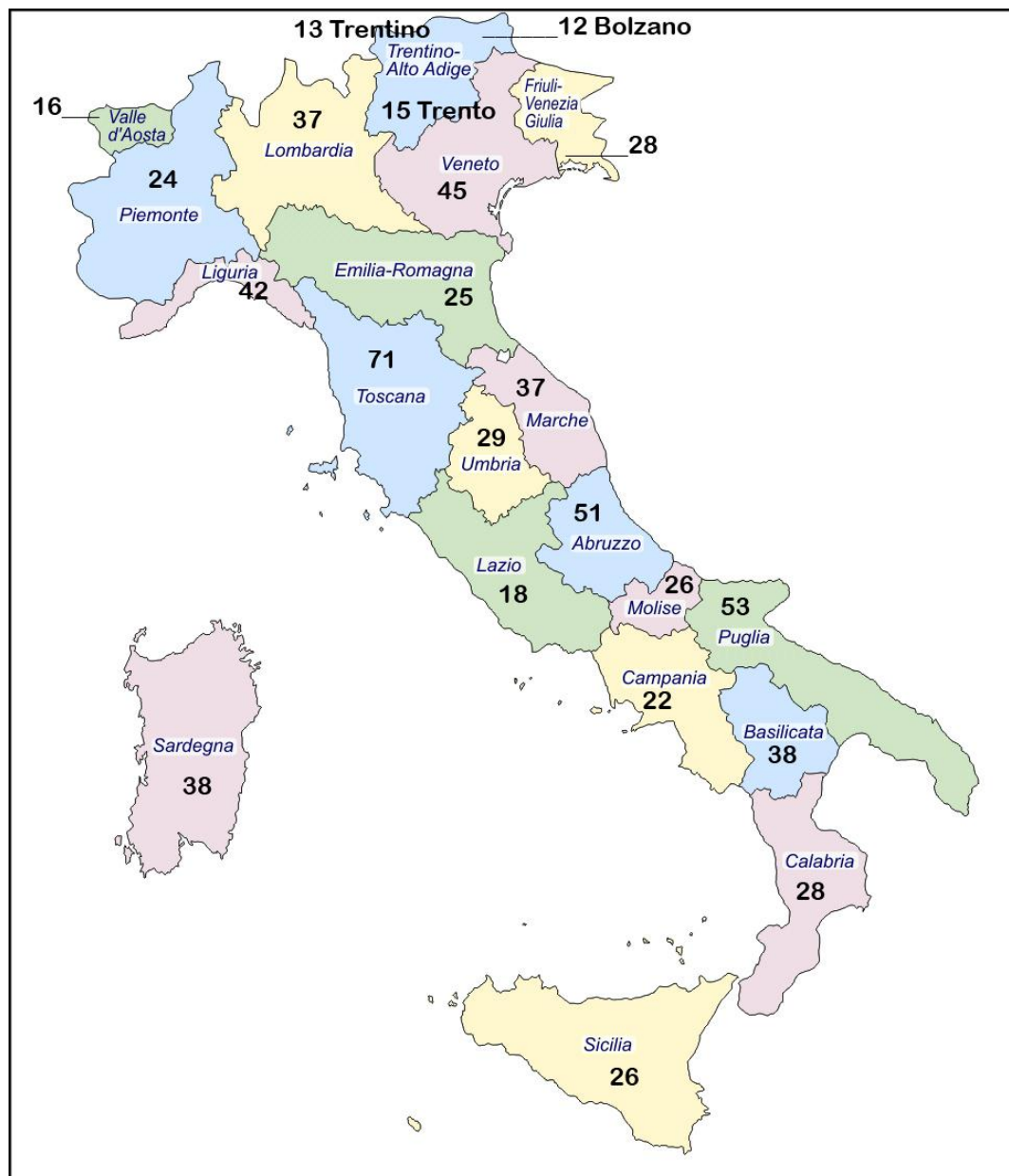
Quanto, infine, ad alcuni aspetti più propriamente qualitativi (riordino, razionalizzazione e semplificazione della normativa), le Regioni – anche se non in modo generalizzato – continuano a manifestare grande impegno e interesse, proseguendo nell'opera di riduzione della normativa vigente, nel coordinamento della legislazione con l'elaborazione di testi unici, nella produzione di leggi di riordino settoriale e anche nella

promulgazione di leggi generali di semplificazione normativa (e amministrativa).

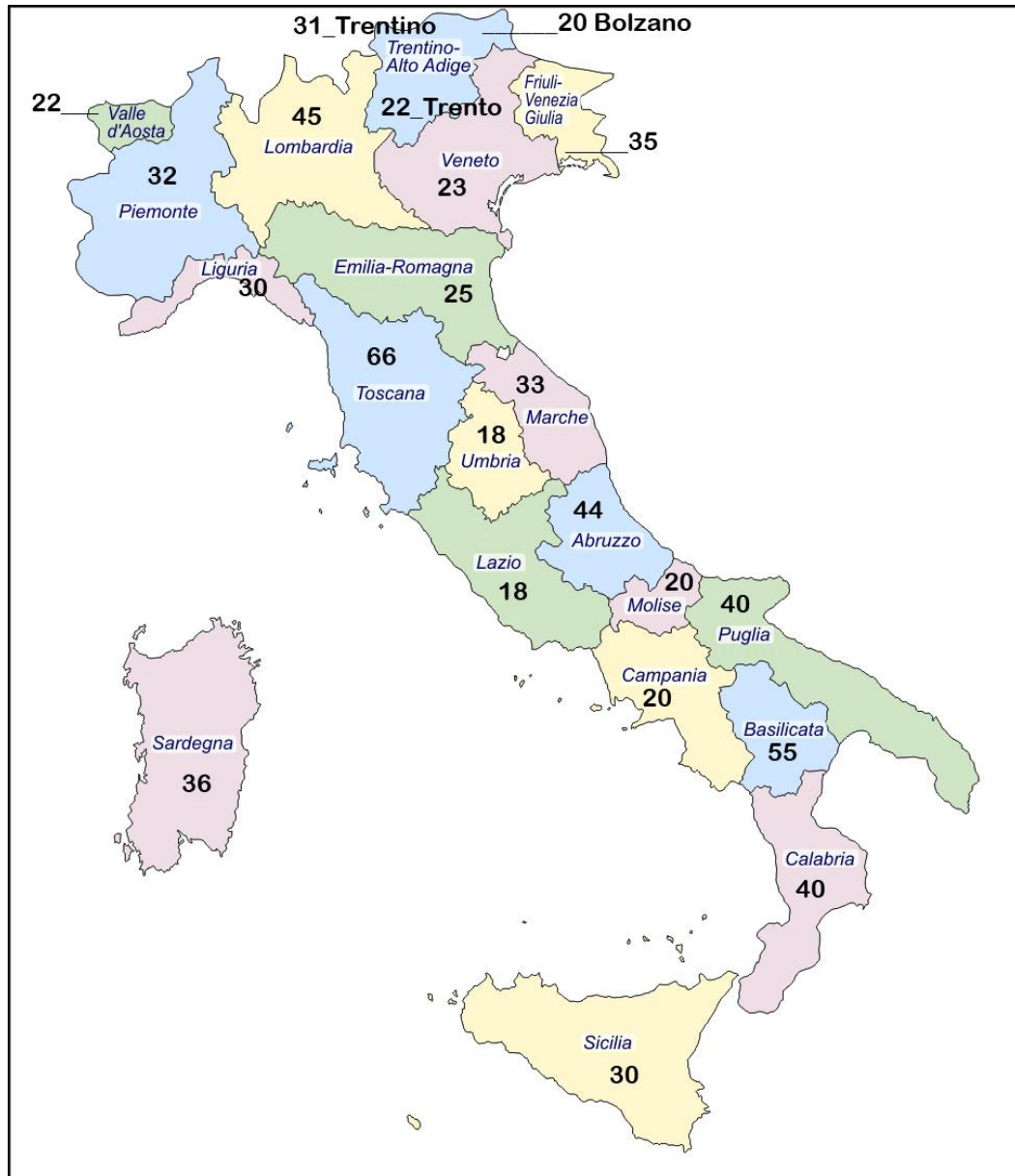
A tal proposito, meritano attenzione particolare le leggi della Campania (LR 11/2015) e Marche (LR 3/2015) che, oltre a introdurre misure di semplificazione amministrativa, dettano la disciplina generale degli strumenti per la qualità della normazione (testi unici, ATN, AIR, VIR, clausole valutative, *drafting* normativo, legge annuale di semplificazione). Sono leggi complessivamente simili a quella già emanata dalla Regione Liguria nel 2010 (LR13), ma in parte (per la disciplina generale degli strumenti diretti al miglioramento della qualità della regolazione) anche uguali alle leggi sulla qualità della normazione approvate nel 2008 dalla Toscana (LR 55) e nel 2011 dalla Puglia (LR29).

Il rinnovato interesse per tale tipologia di legge testimonia l'attenzione dei legislatori regionali per la qualità formale e sostanziale della legislazione ma anche l'effetto "trascinamento" che le iniziative di alcune Regioni possono giocare sulle altre. In particolare, la previsione di alcuni strumenti diretti alla fattibilità e alla valutazione delle leggi e delle politiche è la prova di quanto le Regioni e le Assemblee legislative stiano prendendo sul serio la questione della valutazione soprattutto in un quadro che, a breve, potrebbe vederle protagoniste nel nuovo Senato.

Leggi regionali (ordinarie e statutarie) - 2014



Leggi regionali (ordinarie e statutarie) - 2015



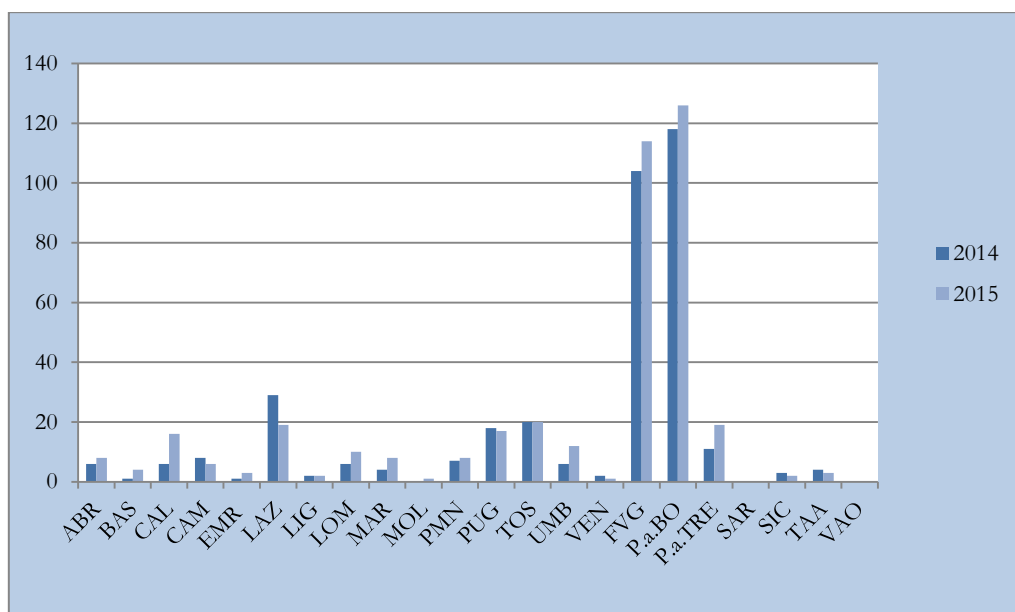
2. I REGOLAMENTI NELL'ESPERIENZA REGIONALE *

2.1. I regolamenti per numero e dimensione fisica

Nel 2015 le Regioni ordinarie e le specialità hanno emanato 399 regolamenti: 135 dalle Regioni ordinarie e 264 dalle Regioni speciali (*cfr.* tabella 1 2015 dell'Appendice e grafico 1).

Vi è, dunque, un aumento di 43 unità rispetto ai 356 regolamenti emanati nel 2014. L'aumento è avvenuto tanto nelle Regioni ordinarie quanto nelle specialità con, rispettivamente, 19 e 24 regolamenti in più (*cfr.* tabella 1 2014 dell'Appendice e grafico 1).

Grafico 1 – Produzione regolamentare 2014-2015



L'incremento della produzione regolamentare è evidenziato soprattutto dalle dimensioni degli atti in articoli e commi; infatti, considerando l'insieme delle Regioni (ordinarie, speciali e Province autonome), dai 3.006 articoli prodotti nel 2014 si sale ai 4.052 del 2015; dai 7.985 commi del 2014 si sale ai 13.720 commi del 2015 (*cfr.* tabelle 2 e 3 2014 e 2015 dell'Appendice).

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

Considerando solo le Regioni ordinarie, è possibile confrontare i dati del 2015 con gli anni successivi al 2001. Negli anni dal 2001 al 2003 si registra l'incremento dei regolamenti, che passano da 101 a 107 e a 152; il 2004 fa segnare un decremento (96 regolamenti¹⁰); dal 2005 si assiste nuovamente ad una lieve ripresa dell'utilizzo della fonte secondaria¹¹, 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), a contrarsi ulteriormente nel 2011 (129 regolamenti), ad aumentare di 26 unità nel 2012 (155 regolamenti), a contrarsi di 14 unità nel 2013 (141 regolamenti), a ridursi ancora di 25 unità nel 2014 (116 regolamenti) e ad aumentare di 19 unità nel 2015 (135 regolamenti). Al di là delle fisiologiche oscillazioni, il sistema sembra, ormai, essersi assestato su un numero di atti che supera sempre le 100 unità e, in alcuni anni, anche in modo significativo (166 nel 2009 e 155 nel 2012).

Continua ad essere rilevante l'esperienza, già messa in luce nei Rapporti degli anni precedenti, della Regione Puglia che ricorre, a partire dal 2001, in modo sempre più significativo alla fonte secondaria (per tutti basti ricordare i 38 regolamenti del 2012) ma anche alcune Regioni ordinarie (Calabria, Lazio, Toscana, Piemonte) ricorrono, ormai con costanza, alla fonte secondaria. Per quanto emerge dalle ultime rilevazioni, poi, altre Regioni sembrerebbero aver cambiato abitudini (Abruzzo e Umbria), mentre in altre l'esercizio della competenza regolamentare continua a essere molto “trascurato” (Molise e Veneto).

Come sempre, poi, rimane sostanzialmente confermato il ricorso massiccio alla fonte secondaria nella Regione Friuli Venezia Giulia e nella Provincia autonoma di Bolzano che, comunque, inserisce, nel computo complessivo, non solo il dato dei regolamenti formali, approvati con decreto del Presidente della Provincia, ma anche il dato di quelli sostanziali, approvati con deliberazione della Giunta provinciale, recanti

¹⁰ Cfr. 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.

¹¹ 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.

“criteri e direttive” per l’applicazione di leggi provinciali. Se si esclude, poi, il caso della Provincia di Trento che emana annualmente un numero cospicuo di regolamenti, nelle altre specialità il ricorso alla fonte secondaria è davvero molto esiguo (Sicilia e Valle d’Aosta), se non addirittura assente (Sardegna).

2.2. L’incidenza dei regolamenti sul totale della produzione normativa

L’incidenza della fonte secondaria è misurabile in relazione al complesso della produzione normativa (leggi e regolamenti), non solo in valori assoluti ma anche e, soprattutto, se calcolata sul numero complessivo di articoli e commi.

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, sia pure con qualche eccezione, nelle Regioni ordinarie, dove la produzione regolamentare risulta di molto inferiore a quella delle leggi.

Nel 2015, nelle specialità, a fronte di 196 leggi, risultano emanati 264 regolamenti. Nel 2014 le leggi erano 148 e i regolamenti 240. Una situazione opposta si verifica, invece, nelle Regioni ordinarie che emanano, nel 2015, 509 leggi e 135 regolamenti. Nel 2014, le leggi erano 546 e i regolamenti 116.

Confrontando i dati (*cf.* tabella 1 2014 e 2015 dell’Appendice) e considerando le Regioni nel loro insieme, la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa è pari al 36,1% (era del 33,9% nel 2014). E’ pari, invece, al 57,4% nelle specialità (era del 61,9% nel 2014) e al 21% nelle Regioni ordinarie con un incremento, dunque, di circa 4 punti percentuali rispetto al 2014 (17,5%).

Considerando, però, l’ampiezza della produzione normativa – *cf.* tabelle 2, 3 e 4 2014 e 2015 dell’Appendice – l’enorme scarto evidenziato tra le percentuali calcolate in base al numero degli atti risulta essere sempre meno significativo a seconda che si calcoli su partizioni più dettagliate degli atti stessi.

Più in particolare, per quanto riguarda la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa (calcolata in articoli), questa è pari al 29,5% (era del 27% nel 2014, del 33,2% nel 2013 e del 31,2% nel 2012); nelle specialità è del 42,3% (era del 44,3% nel 2014, del 54,4% nel 2013 e del 51,3% nel 2012), mentre nelle Regioni ordinarie è del 21,1% (era del 18,1% nel 2014, del 21,1% nel 2013 e del 18,9% nel 2012).

Rispetto alla partizione per numero di commi, invece, nel 2015, la percentuale dei regolamenti sulla produzione normativa è pari al 30,4% (era del 26,5% nel 2014; del 36% nel 2013, del 30,7% nel 2012): nelle specialità il dato è sostanzialmente simile a quello per articoli, 42,8% (era del 36,8% nel 2014, del 52,6% nel 2013 e del 43,8% nel 2012), mentre nelle Regioni ordinarie subisce un lieve incremento (1 punto percentuale) rispetto alla percentuale calcolata in articoli, arrivando al 22,3% (era del 20,7% nel 2014, del 25,2% nel 2013 e del 21,5% nel 2012).

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 e commi) che, nel 2015 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 35 leggi e i 114 regolamenti portano la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa al 76,5%, i 790 articoli di legge e i 1.518 articoli di regolamento la fanno scendere di circa 11 punti percentuali (65,8%), mentre i 3.361 commi di legge e i 4.024 commi di regolamento la riducono ulteriormente di altri 11 punti percentuali (54,5%).

Alle medesime conclusioni si arriva, ad esempio, per la Regione Umbria dove l'incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa nel suo complesso passa dal 40%, calcolata in valori assoluti, al 15,9% (calcolata in articoli) e al 14,6% (calcolata in commi).

Non mancano, però, casi in cui le percentuali aumentano. Nel 2015, nella Regione Puglia, ad esempio, la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa risulta pari al 29,8%, mentre se calcolata sul numero degli articoli sale al 51,2% e si contrae leggermente se calcolata sul numero dei commi (49,9%). Segno questo che le 40 leggi, pur se

superiori di 23 unità rispetto ai regolamenti (17), sono meno articolate e, dunque, meno pesanti.

2.3. L'esercizio del potere regolamentare tra Giunta e Consiglio

La titolarità (così come il procedimento di approvazione e la tipologia dei regolamenti ammissibili) sono disciplinati nei nuovi Statuti regionali, predisposti e approvati ai sensi dell'articolo 123 della Costituzione.

L'attribuzione del potere regolamentare in via esclusiva alla Giunta prevale nelle Regioni Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Puglia, Toscana, Umbria¹². Solo gli Statuti dell'Abruzzo, delle Marche e del Veneto attribuiscono il potere al Consiglio, con possibilità, per la seconda e la terza delle Regioni richiamate, di delega alla Giunta. In Piemonte e in Molise, invece, i rispettivi Statuti, pur assegnando la potestà regolamentare in via generale alla Giunta, hanno previsto la possibilità per le leggi regionali di riservare la funzione al Consiglio. La "condivisione" del potere regolamentare tra Giunta e Consiglio si ritrova, infine, anche nello Statuto della Campania dove, secondo un articolato procedimento, i regolamenti, prima di essere emanati dal Presidente della Giunta, previa deliberazione di quest'ultima, devono essere sottoposti anche all'approvazione del Consiglio.

In conformità alle scelte operate in sede di elaborazione delle nuove Carte statutarie, nel 2015, nelle Regioni Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana e Umbria sono presenti solo regolamenti emanati dall'Esecutivo, mentre in Abruzzo solo regolamenti di Consiglio. Nella Regione Marche sono presenti sia

¹² Anche se non in modo "secco". In molti casi, infatti, l'esercizio dei regolamenti "delegati" dallo Stato nelle materie di competenza di quest'ultimo è riservato all'Assemblea legislativa. Inoltre, alcuni Statuti prevedono strumenti atti a coinvolgere il Consiglio nel procedimento di adozione dei regolamenti. In particolare, in Emilia-Romagna l'articolo 28, comma 4 dello Statuto prevede il coinvolgimento dell'Assemblea; gli statuti delle Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana e Umbria inseriscono nel procedimento regolamentare il parere obbligatorio della commissione consiliare competente per materia. Inoltre, gli statuti dell'Emilia-Romagna e del Molise prevedono, rispettivamente, il parere del Consiglio di garanzia statutaria (se previsto dalla legge regionale) e del Comitato per la legislazione e, infine, quello della Puglia la possibilità, per la Giunta, di avvalersi anche del parere del Consiglio di Stato.

regolamenti di Giunta che di Consiglio mentre in Veneto l'unico regolamento emanato è della Giunta. Nelle Regioni che hanno attribuito la potestà regolamentare in via generale al Consiglio, è stata maggiormente esercitata la delega alla Giunta (ad esempio, nel 2015, nella Regione Marche, 6 regolamenti sono di Giunta e 2 di Consiglio), a conferma che la sede naturale per l'attuazione delle leggi sia l'Esecutivo e non il Legislativo. D'altra parte, storicamente, quando le funzioni legislative e regolamentare erano entrambe in capo al Consiglio, la funzione regolamentare non fu (o fu scarsamente) esercitata. Così è stato nell'esperienza del Piemonte che, negli anni, pur avendola prevista in Statuto, ha riservato pochissime volte l'esercizio del potere al Consiglio regionale.

Anche nella Regione Emilia-Romagna la potestà regolamentare è stata esercitata da entrambi gli organi. Il regolamento riguardante il trattamento dei dati personali diversi da quelli sensibili e giudiziari di titolarità della Giunta, emanato in attuazione del d.lgs. n. 196 del 2003 (Codice in materia di protezione dei dati personali) è stato approvato dal Consiglio in quanto "assimilabile" ai regolamenti delegati dallo Stato per i quali la competenza, in Emilia-Romagna come in quasi tutte le altre Regioni, è riservata all'Assemblea legislativa.

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

Più in particolare, il quadro che emerge dalle risposte al questionario conferma le tendenze già evidenziate nelle precedenti rilevazioni. Dei 399 regolamenti indicati, 388 – pari al 97,2% del totale – risultano emanati dalle Giunte e solo 11 – pari al 2,8% del totale – dai Consigli. Nelle Regioni ordinarie, su 135 regolamenti, 124 sono emanati dagli Esecutivi¹³ e 11 dalle Assemblee legislative, mentre nelle specialità, i 264 regolamenti sono tutti delle Giunte.

Percentuali quasi simili nel 2014, quando su 356 regolamenti indicati, 347 – pari al 97,5% del totale – risultavano emanati dalle Giunte e solo 9

¹³ Di cui 82 emanati sentito il parere della Commissione consiliare di settore.

– pari al 2,5% del totale – dai Consigli. Nelle Regioni ordinarie, su 116 regolamenti emanati, 107 erano degli Esecutivi¹⁴ e 9 delle Assemblee legislative, mentre nelle specialità, i 240 regolamenti erano tutti delle Giunte.

I regolamenti di cui si darà conto di seguito sono trattati – proprio perché tutti a rilevanza esterna – nel loro insieme, senza distinguerli secondo l'organo di provenienza (Giunta o Consiglio).

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 (*cf.* tabella 5 2015 dell'Appendice) che su 399 regolamenti emanati nel 2015, i gruppi più numerosi sono quelli inerenti ai “servizi alla persona e alla comunità” (134 regolamenti), seguiti da quelli relativi al macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” (117 regolamenti). Seguono, poi, i 75 regolamenti classificati nel “territorio, ambiente e infrastrutture”, i 55 regolamenti del macrosettore “ordinamento istituzionale” e i 18 regolamenti inquadrati nel macrosettore della “finanza regionale”. Non si registrano regolamenti multisettoriali.

L'ordine delle priorità è leggermente diverso guardando alle sole Regioni ordinarie: su 135 regolamenti emanati, 35 riguardano i servizi, 33 lo sviluppo economico, 33 il territorio, 29 l'ordinamento istituzionale e 5 la finanza. Nelle specialità, invece, prevale il macrosettore dei servizi con 99 regolamenti, seguito dallo sviluppo economico con 84 e dal territorio con 42 regolamenti. Altri 26 e 13 regolamenti sono classificati, rispettivamente, nell'ordinamento istituzionale e nella finanza regionale.

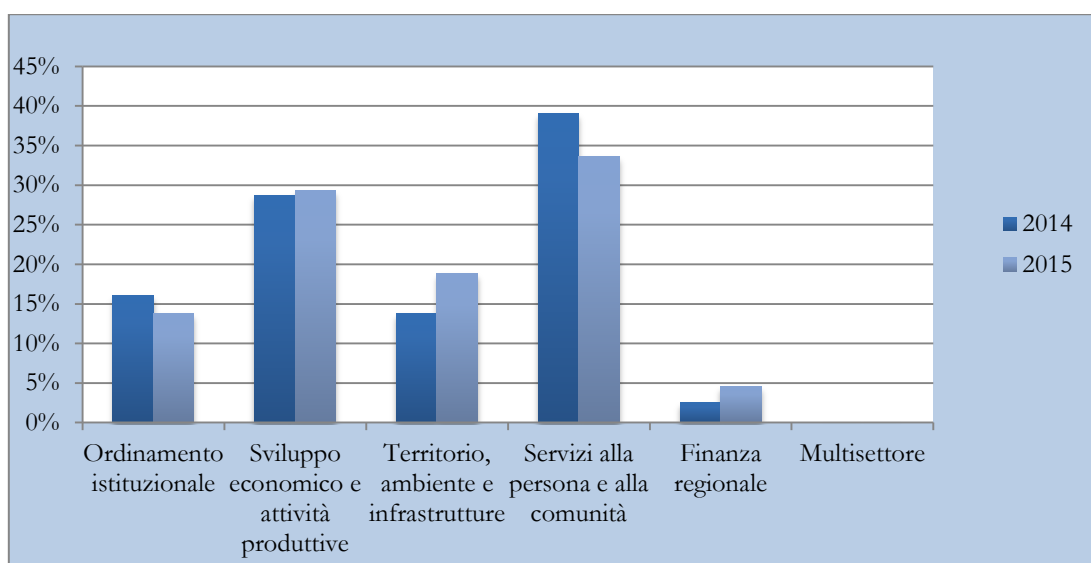
Una situazione simile si è verificata nel 2014 per le Regioni ordinarie, quando, su 116 regolamenti emanati, 36 riguardavano i servizi, 29 l'ordinamento istituzionale, 22 lo sviluppo economico, 21 il territorio e 5 la finanza. Nelle specialità primeggiava il macrosettore dei servizi con 100 regolamenti, seguito dallo sviluppo economico e dal territorio, rispettivamente con 80 e 28 regolamenti. Altri 28 e 4 regolamenti erano

¹⁴ Di cui 70 emanati sentito il parere della Commissione consiliare di settore.

classificati, rispettivamente, nell'ordinamento istituzionale e nella finanza regionale (*cf.* tabella 5 2014 dell'Appendice).

Dal confronto tra i dati del 2015 delle Regioni nel loro insieme con quelli dell'anno precedente emerge la riduzione della produzione regolamentare in modo significativo nel campo dei servizi (di circa 6 punti percentuali: dal 39% al 33,6%) e nel macrosettore dell'ordinamento istituzionale (di 2 punti percentuali: dal 16% al 13,8%); l'incremento, anch'esso significativo nel campo del territorio (di 5 punti percentuali: dal 13,8% al 18,8%); la tenuta del dato nel macrosettore dello sviluppo economico (29,3% nel 2015 e 28,7% nel 2014). Aumenta infine di 2 punti percentuali il dato dei regolamenti ascrivibili alla finanza regionale (4,5% nel 2015 e 2,5% nel 2014) (*cf.* grafico 2)

Grafico 2 – Distribuzione dei regolamenti per macrosettori 2014-2015



Per quanto riguarda, invece, gli ambiti materiali, in continuità con quanto indicato nei Rapporti precedenti, le Regioni seguitano a privilegiare in modo significativo, all'interno dei macrosettori, determinate materie tradizionalmente regionalizzate, mentre risultano poco "sfruttate" le materie attribuite alle Regioni con la revisione costituzionale del 2001.

Sotto quest'ultimo profilo (*cf.* sempre tabella 5 2015 dell'Appendice), infatti, nel macrosettore “ordinamento istituzionale” la produzione regolamentare interessa soprattutto la materia “personale e amministrazione” con 46 regolamenti (pari all'83% di regolamenti sul totale del macrosettore). Il dato è degno di nota soprattutto se raffrontato con quello delle leggi (22). In continuità con quanto segnalato nei Rapporti degli anni precedenti, la presenza di un numero elevato di regolamenti (nel 2015 superiore al doppio delle leggi) è dovuta all'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 riguardanti il personale sono contenute nelle leggi finanziarie (ad esempio, il 58% di quelle per il 2015 e l'88% di quelle per il 2016 prevedono norme nella materia indicata)¹⁵ sfuggendo, quindi, alle classificazioni per materia.

Nel macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” 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, 42 regolamenti (pari al 35,9% sul totale del macrosettore). Seguono, poi, entrambe con 13 atti (11,1%) le voci “turismo” e “multimateria” e con 11 regolamenti (9,4%) le voci “commercio” e “altro”, che raggruppa la programmazione negoziata, la programmazione economica, il supporto e l'assistenza allo sviluppo locale.

Nel macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, spiccano le materie “protezione della natura e dell'ambiente” e “territorio e urbanistica” con, rispettivamente, 22 (pari al 29,3% di regolamenti sul totale del macrosettore) e 19 regolamenti (25,3%). Altri 14 atti riguardano, poi, le “risorse idriche”.

Con riguardo al macrosettore “servizi alla persona e alla comunità”, la produzione regolamentare interessa soprattutto la materia “servizi sociali” con 32 regolamenti (pari al 23,9% di regolamenti sul totale del

¹⁵ *Cfr.* A. Filippetti, Capitolo 10, in questo Volume.

macrosettore) e “tutela della salute” con 22 regolamenti (16,4%). La materia “beni e attività culturali” registra 17 regolamenti, l’“istruzione scolastica” 16 e la “formazione professionale” 13. Poco rilevante appare il dato delle altre materie.

Infine, se si escludono gli 8 regolamenti nella materia “tributi”, poco significativa appare la distribuzione dei regolamenti tra le materie del macrosettore “finanza regionale”.

Se si confrontano i dati relativi all’anno in esame con quelli del 2014 le tendenze qui evidenziate risultano sostanzialmente confermate (in qualche caso con ordini di priorità leggermente diversi per alcune materie nell’ambito dei macrosettori di riferimento).

Anche nel 2014, infatti, nel macrosettore “ordinamento istituzionale” il numero maggiore di regolamenti – 40 (70,2%) – 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 il maggior numero di regolamenti (43, pari al 42,2% del totale dei regolamenti sul macrosettore), seguiti da quelli classificati alla voce “turismo” (17, pari al 16,7%). Nel macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture” i regolamenti più numerosi riguardavano il “territorio e l’urbanistica” e la “protezione della natura e dell’ambiente” (rispettivamente, 19, pari al 38,8% e 12, pari al 24,5%). Infine, anche nel macrosettore “servizi alla persona e alla comunità” la presenza di un numero significativo di regolamenti – 38 (pari al 27,3%) – si rinveniva nel campo dei “servizi sociali”, a cui seguivano 32 regolamenti (pari al 23%) classificati nella materia “tutela della salute”.

2.5. I regolamenti per tipologia

Premesso che il dato quantitativo relativo al totale degli atti non deve essere letto in termini assoluti perché, come più volte ripetuto, concorrono in modo rilevante all’incremento complessivo del dato il numero dei regolamenti emanati dalle specialità (e, in particolar modo, dalla Regione Friuli Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Bolzano), appare opportuno, per completezza, volgere ora uno sguardo

di insieme sulla concreta esperienza regionale in tema di fonti secondarie e soffermarsi, sia pur brevemente, sulle tipologie maggiormente ricorrenti.

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 anno¹⁶ o emanati in un arco di tempo relativamente recente¹⁷. 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 anni¹⁸.

¹⁶ *Cfr.*, il regolamento Abruzzo 8/2015 di modifica del regolamento 4, recante le linee guida per il concorso alla spesa dei comuni per il sostegno ai costi a carico degli utenti relativi alle prestazioni socio-sanitarie semiresidenziali; il regolamento Calabria 4/2015 di modifica del regolamento 3, recante modalità sul conferimento di funzioni dirigenziali di livello apicale; il DPREG regolamento Friuli Venezia Giulia 253/2015 di modifica del regolamento 3, concernente criteri e modalità per la concessione di contributi a sostegno dell'imprenditoria giovanile.

¹⁷ *Cfr.*, ad esempio, il regolamento Lazio 19/2015, di modifica del regolamento 29/2014 (per la gestione dell'economato); il regolamento Lombardia 10/2015, di modifica del regolamento 5/2014 (per l'accesso alle aree e ai locali per i giochi d'azzardo lecito); il regolamento Piemonte 1/2014, di modifica e integrazione del regolamento 4/2013 (concernente i programmi di intervento di edilizia sociale sovvenzionata); il regolamento Toscana 33/2014, di modifica del regolamento 41/2013 (in materia di titoli di studio, requisiti organizzativi e strutturali dei servizi educativi e semplificazione).

¹⁸ *Cfr.*, ad esempio, il regolamento Lombardia 7/2015, di modifica del regolamento 1/2004 (in tema di criteri generali per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica); il regolamento Piemonte 3/2015, di adeguamento del regolamento 15/2004 (disciplina dei canoni regionali per l'uso di acqua pubblica) e di modifica del regolamento 10/2003 (disciplina dei procedimenti di concessione di derivazione di acqua pubblica); il DPREG Friuli Venezia Giulia 158/2015, di modifica del DPREG 263/2009 (recante la definizione dei comparti produttivi di intervento, i criteri e le modalità per la concessione di finanziamenti per il rafforzamento della struttura finanziaria delle imprese agricole); il regolamento Calabria 2/2014, recante modifiche al regolamento 12/2009 (per la disciplina delle procedure di alienazione del patrimonio immobiliare disponibile della regione); il regolamento Lazio 8/2014, recante modifiche al regolamento 15/2008 (in materia di sistemazione delle fasce frangivento nell'Agro Pontino); il regolamento Lombardia 3/2014, recante modifiche al regolamento 10/2004 (promozione e tutela delle

Nel 2015 i regolamenti di manutenzione sono 147 su 399, pari cioè al 36,8% del totale: 45,9% nelle Regioni ordinarie (62 su 135) e 32,2% nelle specialità (85 su 264). Si registra, dunque, una diminuzione di 3 punti percentuali rispetto al 2014 quando i regolamenti di manutenzione erano 142 su 356, pari cioè al 39,9% del totale: 43,1% nelle Regioni ordinarie (50 su 116) e 38,3% nelle specialità (92 su 240)(*cfr.* tabella 6 2014 e 2015 dell'Appendice).

Gli interventi di manutenzione sono maggiormente diffusi nelle Regioni che utilizzano la fonte secondaria in modo rilevante e costante nel tempo. Ad esempio, nella Provincia autonoma di Trento su 19 regolamenti emanati nel 2015, 9, pari al 47,4% del totale, sono di modifica di precedenti atti (nel 2014 i regolamenti di manutenzione erano il 63,6%); così nella Regione Friuli Venezia Giulia, nel 39,5% dei casi si tratta di regolamenti di manutenzione (nel 2014 erano il 56,7%). Le medesime conclusioni valgono per alcune Regioni ordinarie. Il Lazio, ad esempio, su 19 regolamenti ne emana 11 di manutenzione, pari al 57,9% del totale (nel 2014 erano il 69%), così la Toscana con il 70% di regolamenti di manutenzione (14 su 20) nel 2015 e il 60% nel 2014.

Accanto a questi regolamenti, di dimensioni ridotte in termini di articoli, commi e caratteri, non mancano però regolamenti attuativi di testi unici (di disposizioni legislative ma anche regolamentari) e di leggi settoriali di riordino – 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.

Soffermandosi sui regolamenti attuativi di disposizioni contenute in testi unici, nel periodo in esame (2014-2015) sono presenti sia interventi nuovi che manutentivi.

Quanto ai testi nuovi, la Regione Friuli Venezia Giulia ha emanato 2 regolamenti, rispettivamente, in attuazione del testo unico delle

discipline sportive della montagna); il regolamento Piemonte, 3/2014, di modifica del regolamento 4/2006, di diffusione del servizio cinematografico; il DPP Trento 5-7/2014, recante modifiche al DPP 50-157/2008 (concernente le procedure per l'individuazione delle zone speciali e per l'approvazione delle relative misure di conservazione e dei piani di gestione delle aree protette provinciali).

disposizioni regolamentari in materia di incentivi e finanziamenti a favore del settore artigiano¹⁹ e del testo unico delle norme regionali in materia di impianto e di tenuta del libro fondiario²⁰, la Regione Emilia-Romagna un regolamento attuativo del testo unico in materia di organizzazione e rapporti di lavoro²¹, la Regione Marche un regolamento in attuazione del testo unico in materia di commercio²², la Regione Piemonte un regolamento attuativo del testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità²³.

Quanto agli interventi di modifica, la regione Toscana ha emanato 5 regolamenti di manutenzione di regolamenti attuativi di testi unici: 3 relativi al testo unico in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro²⁴, 1 relativo al testo unico in materia di turismo²⁵ e 1 emanato in attuazione del testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale²⁶. Analogamente, le Regioni Lombardia e Liguria hanno emanato, rispettivamente, 1 regolamento di manutenzione del regolamento attuativo del testo unico in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale e 1 regolamento di modifica di due regolamenti di attuazione del testo unico in materia di strutture turistico-alberghiere²⁷.

Inoltre, per citare solo qualche esempio di regolamenti dettati in attuazione di leggi di riordino, la Regione Abruzzo ha emanato un regolamento attuativo della LR 38/2012, contenente la disciplina della

¹⁹ Regolamento 67/2015, dettato in attuazione del testo unico emanato con decreto del Presidente della Regione 33/2012.

²⁰ Regolamento 206/2014, dettato in attuazione della LR 15/2010.

²¹ Regolamento 3/2015, dettato in attuazione della LR 43/2001.

²² Regolamento 1/2015, dettato in attuazione della LR 27/2009.

²³ Regolamento 2/2014, dettato in attuazione della LR 19/2009.

²⁴ Si tratta dei regolamenti 3, 11e 39/2015, di modifica del regolamento 47/2003, dettato in attuazione della LR 32/2002.

²⁵ Si tratta del regolamento 18/2015, di modifica del regolamento 1/2001, dettato in attuazione della LR 42/2000.

²⁶ Si tratta del regolamento 73/2015, di modifica del regolamento 33/2010, dettato in attuazione della LR 1/2009.

²⁷ Regolamento Lombardia 4/2015, di modifica del regolamento 3/2010, dettato in attuazione della LR 31/2008 e regolamento Liguria 1/2014, di modifica dei regolamenti 2/2009 e 3/2010, dettati in attuazione della LR 2/2008.

attività agrituristiche, composto di 22 articoli, 75 commi e 6 allegati²⁸; la regione Toscana ha emanato un regolamento attuativo della LR 68/2011, di riordino del sistema delle autonomie locali, composto di 3 articoli e 69 commi²⁹, nonché un regolamento attuativo della legge di disciplina del servizio sanitario regionale (LR 40/2005), composto di 16 articoli e 39 commi³⁰.

In molti casi, poi, i regolamenti sono attuativi di disposizioni di leggi settoriali che – pur non qualificandosi come vere e proprie leggi di riordino – sono, comunque, rilevanti e innovative quanto alle iniziative e alle attività disciplinate. Rientrano, ad esempio, in quest’ultimo caso, il regolamento Abruzzo 6/2015, emanato in attuazione della legge in materia di fattorie didattiche, agrinido, agriasilo e agritata (LR 48/2013), composto di 17 articoli, 106 commi e 5 allegati; il regolamento Lazio 4/2015, recante la disciplina dei profili formativi dell'apprendistato, emanato in attuazione della legge recante misure finalizzate al miglioramento della funzionalità della Regione (LR 7/2014), composto di 39 articoli, 140 commi e 2 allegati.

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 "pesanti" con le quali si interviene su diversi settori di competenza regionale. Il caso più rilevante è rappresentato dalla Regione Friuli Venezia Giulia, dove ad eccezione della finanziaria 2008³¹, le finanziarie dei vari anni si caratterizzano per una articolazione piuttosto complessa. A titolo di esempio, nel 2014, la Regione richiamata ha emanato 6 regolamenti (3 nuovi e 3 di modifica) in attuazione della finanziaria 2014 (LR 23/2013)³² e numerosi altri in

²⁸ Si tratta del regolamento 4/2014.

²⁹ Regolamento 16/2014, concernente il sistema integrato di contrasto all’evasione fiscale.

³⁰ Regolamento 3/2014, in materia di attività contrattuale degli enti per i servizi tecnico-amministrativi di area vasta quali centrali di committenza del sistema sanitario regionale.

³¹ La LR 31/2007, già segnalata nei Rapporti precedenti, si connotava come una “finanziaria leggera” (anche se era stata preceduta dalla legge strumentale 30/2007, tutt’altro che snella).

³² Quanto ai regolamenti nuovi si tratta del regolamento 49/2014, in materia di concessione e di erogazione dell’incentivo a favore del progetto Musica di Staranzano per il sostegno all’attività dell’Orchestra mitteleuropea della Regione; del regolamento 50/2014, in materia di concessione e di erogazione di incentivi per manifestazioni cinematografiche e del

attuazione di finanziarie di anni precedenti, riguardanti varie materie di intervento regionale. Anche nel 2015 è intervenuta a modificare regolamenti previsti dalla finanziaria 2014 e ad emanarne 3 in attuazione della finanziaria 2015 (LR 27/2014)³³.

A conferma di quanto sottolineato a partire dal Rapporto sulla legislazione per il 2002³⁴, poco significativo è il dato riguardante i regolamenti attuativi di fonti comunitarie. Per citare qualche esempio, nella rilevazione del 2015 risultano “vincolati” da tale tipo di norme una serie di atti del Friuli Venezia Giulia e, in particolare, il DPREG 20/2015 emanato in attuazione del regolamento (UE) 1308/2013 e del regolamento (CE) 555/2008, relativi all'organizzazione del mercato vitivinicolo e dei mercati dei prodotti agricoli; il DPREG 122/2015 riferito all'applicazione del regolamento (CE) 1069/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009, recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano; il DPREG n. 175/2015 emanato in attuazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale.

Contrariamente a quanto avveniva in passato, anche il dato dei regolamenti attuativi di fonti statali risulta poco rilevante. Come sottolineato nella rilevazione precedente la Regione Puglia ha il primato di atti appartenenti a tale tipologia: ben 5 nel 2015 e 2 nel 2014.

Sono “vincolati” da norme statali il regolamento 1/2015, recante la disciplina dell'apprendistato (d.lgs. 167/2911), il regolamento 5/2014, in materia di attività pascoliva sul territorio regionale sottoposto a vincolo

regolamento 51/2014, in materia di concessione e di erogazione di incentivi per attività culturali. Quanto a quelli di manutenzione si tratta dei regolamenti 107, 113 e 125/2014, di modifica, nell'ordine, dei primi tre atti indicati.

³³ Si tratta dei regolamenti 195/2015, recante criteri e modalità per la concessione di contributi straordinari ai Consorzi di servizi turistici della montagna; 226/2015, concernente le modalità di concessione, erogazione e rendicontazione del contributo previsto a favore della Fondazione Palazzo Coronini Cronberg di Gorizia, 227/2015, concernente le modalità e i termini di concessione, erogazione e rendicontazione del contributo previsto a favore dell'Istituto friulano per la cultura istriano, friulano, dalmata di Trieste.

³⁴ *Cfr.*, in particolare, le tabelle 4b nell'Appendice ai *Rapporti sulla legislazione 2002* (p. 377) e *2003* (p. 434).

idrogeologico (regio decreto-legge 3267/1923), il regolamento 9/2015, recante norme per i terreni sottoposti a vincolo idrogeologico (d.lgs. 152/2006), il regolamento 15/2015, di manutenzione di altro regolamento in materia acque meteoriche di dilavamento e di prima pioggia (d.lgs. 152/2006), il regolamento 1/2014, recante la disciplina per il rilascio del giudizio di idoneità, per la sorveglianza e il controllo dell'acqua destinata al consumo umano (Dlgs. 31/2001).

Sono “vincolati” dal Piano nazionale di azioni per la salute mentale, approvato dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 24 gennaio 2013, il regolamento 18/2014 che ha fissato i requisiti strutturali ed organizzativi per l'autorizzazione alla realizzazione, all'esercizio e all'accreditamento delle comunità riabilitative assistenziali psichiatriche dedicate ai pazienti autori di reato ad elevata complessità e dal Patto per la salute 2014-2016 di cui all'intesa Stato-Regioni 10 luglio 2014, il regolamento 14/2015, recante definizione dei criteri per il riordino della rete ospedaliera e dei modelli di riconversione dell'assistenza ospedaliera.

Inoltre, la Regione Emilia-Romagna ha emanato 2 regolamenti (uno nuovo e uno di manutenzione) sul trattamento dei dati sensibili e giudiziari di competenza della Giunta regionale cui è titolare l'Assemblea legislativa, in attuazione del codice in materia di protezione dei dati personali (Dlgs. 196/2003)³⁵.

Infine, vale la pena segnalare due regolamenti che hanno approvato due Codici: rispettivamente, il Codice deontologico e di comportamento per il personale della polizia locale³⁶ e il Codice di buona pratica agricola per l'utilizzo dei prodotti fitosanitari³⁷.

2.6. Considerazioni conclusive

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

³⁵ In particolare, si tratta dei regolamenti 1/2014 e 1/2015.

³⁶ Regolamento Puglia 8/2014 previsto dalla LR 37/2011.

³⁷ Regolamento Piemonte 6/2014 previsto dalla LR 61/2000.

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) risente molto delle scelte fatte in fase di predisposizione dei nuovi Statuti e, in particolare, di quelle relative alla disciplina della titolarità della funzione.

E' una costante, infatti, il ricorso alla fonte secondaria in alcune Regioni 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 alcune limitate eccezioni, residuando all'Assemblea legislativa i regolamenti nell'ambito della potestà delegata dallo Stato. Tanto è vera l'ipotesi dell'aumento legato allo spostamento della funzione che, anche nelle Regioni che hanno attribuito la potestà regolamentare in via generale al Consiglio è molto frequente la delega della funzione alla Giunta. Ad esempio, nelle Marche degli 8 regolamenti emanati nel 2015, ben 6 sono di Giunta; così i 4 emanati nel 2014.

La scelta dell'attribuzione alla Giunta dell'esercizio del potere, comunque, continua a non produrre gli stessi risultati nel complesso delle Regioni ordinarie, molte delle quali continuano, infatti, a ricorrere ai regolamenti in modo occasionale. Ad esempio, l'Emilia-Romagna, per rispondere ad esigenze di alleggerimento e semplificazione del *corpus* normativo, più che ricorrere ai regolamenti ha preferito seguire la strada della "deregolamentazione". La stessa Regione ha sottolineato – già a partire dal Sesto Rapporto sulla legislazione³⁸ – che, soprattutto nella legislazione regionale di riordino settoriale, anche se fisiologicamente in calo di recente, si tende a rinviare, più che a regolamenti, a successivi atti attuativi di Giunta (e a volte di Consiglio).

Altre Regioni, invece, sembrano consolidare di anno in anno l'utilizzo della fonte richiamata. Tra queste figura sicuramente la Regione Puglia che, rispetto al passato meno recente, passa dai 72 regolamenti del periodo 1972-2000 ai 345 degli anni 2001-2015. Situazione simile si verifica anche in altre Regioni, dove la maggior parte dei regolamenti

³⁸ Regione Emilia-Romagna, Assemblea legislativa, *Sesto Rapporto sulla legislazione*, VIII legislatura, anno 2007, maggio 2008, p. 116 ss.

emanati risale agli ultimi quindici anni. Ad esempio: in Piemonte, su un totale di 352 regolamenti, 225 risultano emanati dal 2001 al 2015; nelle Regioni Toscana e Lazio, su un totale – rispettivamente – di 355 e 287 regolamenti, 265 e 217 risalgono agli anni 2001-2015 (*cf.* tabella 7 2015 dell'Appendice).

L'attribuzione alla Giunta, dunque, almeno per alcune Regioni, può ritenersi una scelta vincente.

La scarsità del dato delle altre Regioni è indicativo di quanto già sottolineato nei Rapporti precedenti, vale a dire che molto spesso non sono inclusi nel conteggio dei regolamenti gli altri provvedimenti di Giunta (e, in alcuni casi, di Consiglio) che, pur non essendo classificati formalmente come regolamenti, potrebbero, invece, rivestirne caratteristiche 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, attuativi di leggi, ma anche di piani e programmi³⁹.

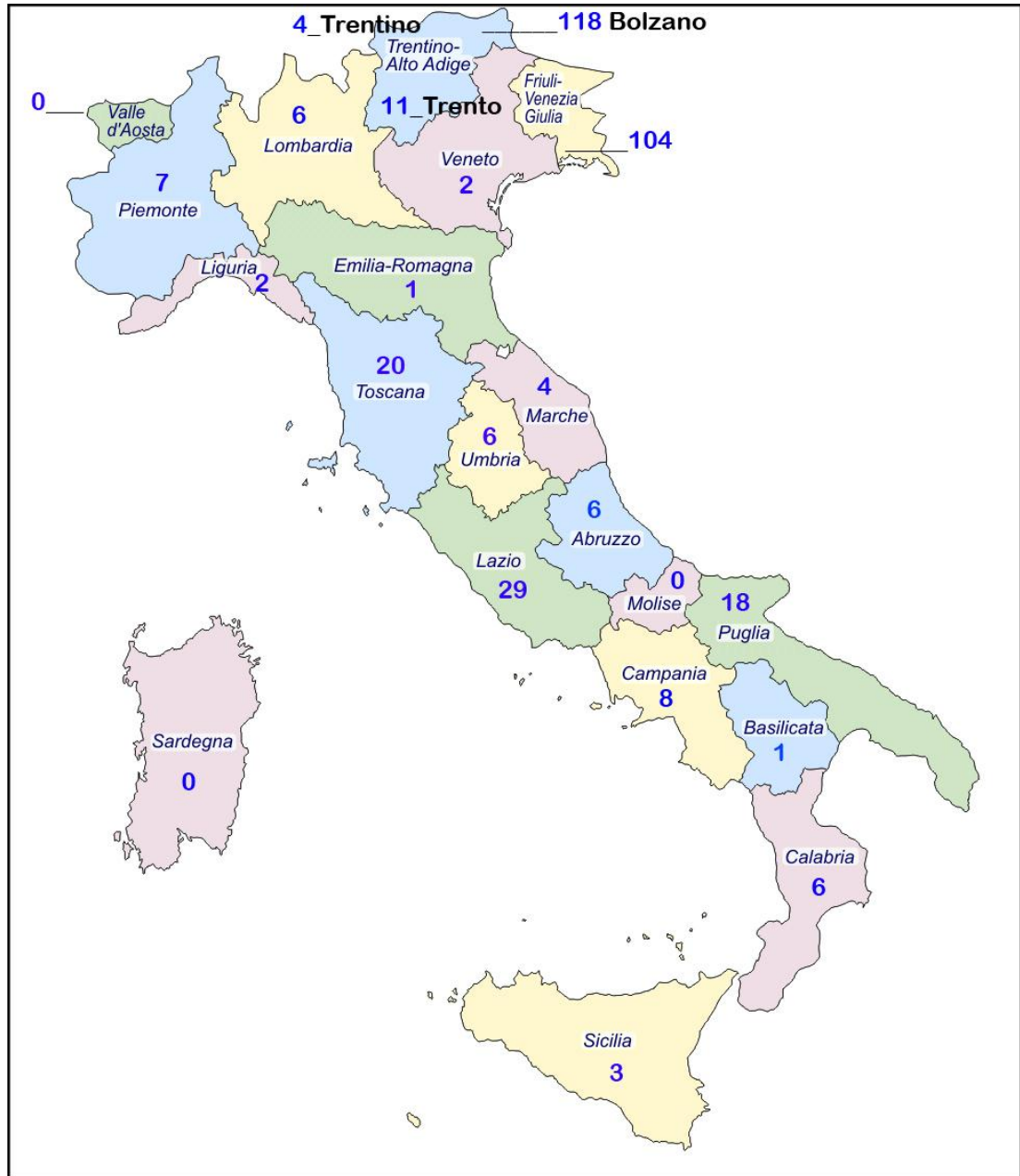
Per quanto riguarda, inoltre, l'incidenza dei regolamenti sui macrosettori si conferma, ancora una volta, un ordine di prevalenza decisamente diverso rispetto a quello segnalato per le leggi. Nel 2015, ai regolamenti relativi ai servizi (33,6%), seguono, infatti, quelli dello sviluppo economico (29,3%), quelli inerenti al territorio (18,8%) e, infine, quelli dell'ordinamento istituzionale (13,8%). Per le leggi, invece, prevale

³⁹ La tendenza a rinviare a successivi atti di Giunta e di Consiglio la disciplina di dettaglio della materia, già evidenziata a partire dal Rapporto 2007 nei capitoli sulla qualità della legislazione, è maggiormente evidente in alcuni ordinamenti regionali. Anche nelle leggi del 2015 e nel 2014, 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, le leggi del 2015 prevedono l'adozione di 920 atti di Giunta e 50 atti di Consiglio, mentre quelle del 2014 ne prevedevano 665 di Giunta e 59 di Consiglio. Naturalmente le differenze tra Regioni risultano sostanziali. Per restare ai rinvii previsti dalle leggi 2015, tra le Regioni ordinarie, ad esempio, è la Lombardia a prevalere, con 200 atti di Giunta di cui è prevista l'adozione, ma anche i dati delle Regioni Liguria (100), Molise (91), Piemonte (83), Emilia-Romagna (62) sono molto significativi. Tra le specialità, invece, il dato più rilevante è quello della Regione Valle d'Aosta con 91 atti di Giunta dei quali è prevista l'adozione.

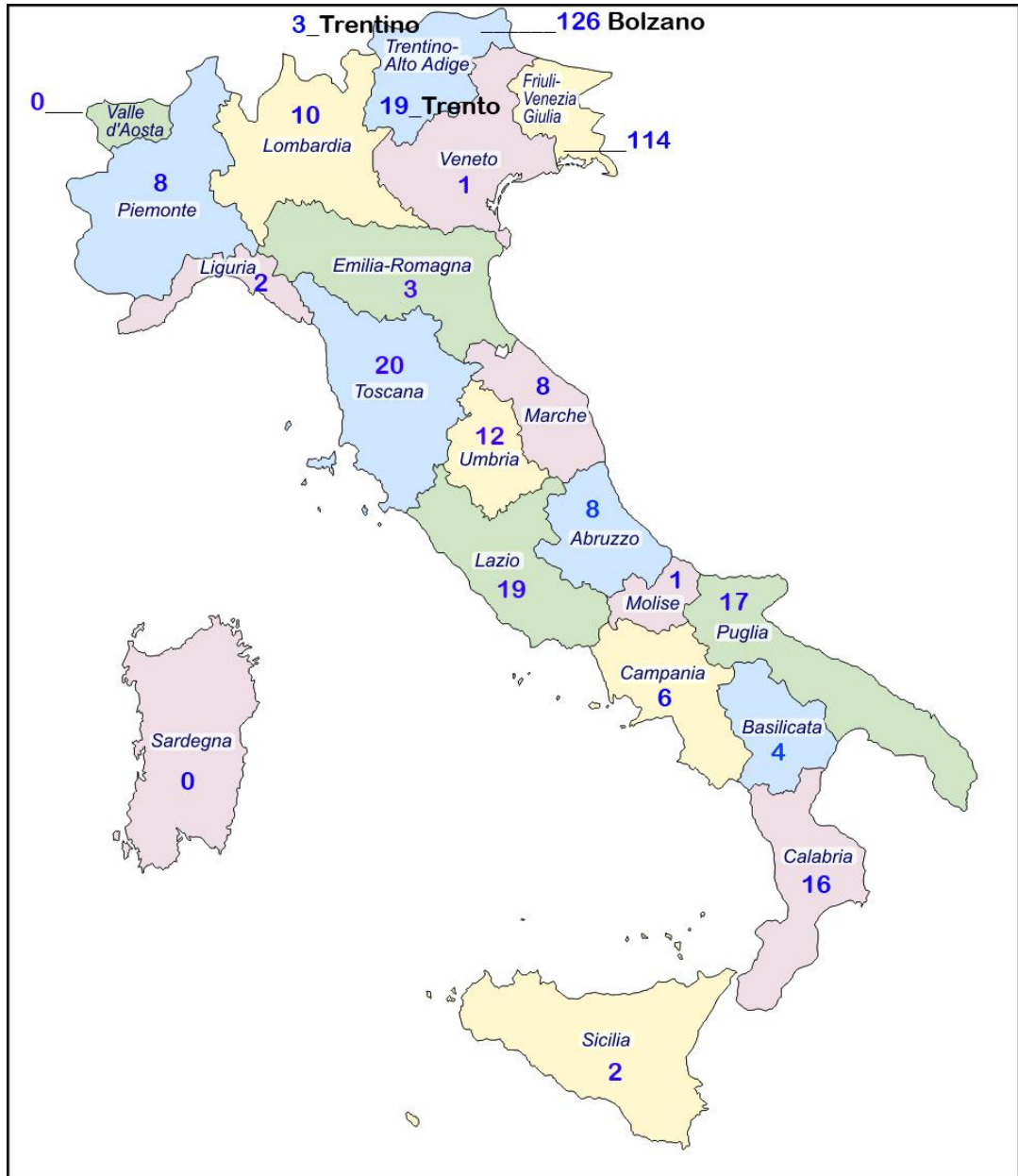
la “finanza regionale” (25,1%) seguito, poi, nell'ordine da l’“ordinamento istituzionale”(22,3%), i “servizi alla persona e alla comunità” (19,9%), il “territorio, ambiente e infrastrutture” (15,5%) e, infine, lo “sviluppo economico e attività produttive” (12,2%). Una possibile spiegazione di tale situazione potrebbe derivare dal fatto che spesso i regolamenti sono attuativi di più disposizioni di una stessa legge o addirittura di leggi promulgate 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, finendo per sfuggire alle classificazioni per materia.

Infine, quanto alle materie, si ha ancora una volta la conferma della tendenza delle Regioni a privilegiare – sia pure con lievi oscillazioni da un anno all'altro – alcuni ambiti materiali all'interno dei macrosettori: “personale e amministrazione” nel macrosettore “ordinamento istituzionale”; sviluppo rurale (“agricoltura e foreste” e “caccia, pesca e itticoltura”) nello “sviluppo economico e attività produttive”; “protezione della natura” e “territorio e urbanistica” nel “territorio, ambiente e infrastrutture”; “servizi sociali” e “tutela della salute” nei “servizi alla persona e alla comunità”. Si tratta – come sottolineato ormai nelle rilevazioni dei vari anni e nel capitolo relativo alla produzione legislativa – di materie tradizionalmente regionali, sulle quali le Regioni continuano a mostrare notevoli capacità di intervento, a volte anche sperimentando soluzioni innovative e originali.

Regolamenti regionali del 2014



Regolamenti regionali del 2015



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

3.1. Premessa

Il tema della qualità della legislazione e della valutazione delle politiche legislative regionali ha acquisito sempre maggiore importanza nell'ambito della legislazione regionale.

L'interesse suscitato, peraltro, va al di là della necessità dell'utilizzo di tecniche normative che conducano alla formulazione di leggi più agevolmente applicabili dagli operatori del settore e più facilmente conoscibili dai destinatari.

L'adeguato utilizzo degli strumenti posti a disposizione degli operatori del settore (Commissioni consiliari *in primis*, ma anche organi o commissioni costituiti *ad hoc*) può contribuire a rimodellare il rapporto esistente fra Consigli ed Esecutivi regionali, legati sì da un rapporto di responsabilità politica, che fonda la necessità che i primi operino il proprio controllo sui secondi, ma anche da un rapporto di collaborazione, il cui fine primario è quello dell'incremento dell'efficacia e dell'efficienza delle azioni pubbliche.

Queste esigenze non sono confinate in una particolare sede legislativa, bensì sono ormai multilivello, come dimostra l'Accordo adottato dalla Conferenza Stato-Regioni il 27 marzo 2007 in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione.

Dal lato delle singole Regioni, la spinta in questa direzione ha favorito la produzione di regole tecniche – spesso inserite nei nuovi Statuti o nei Regolamenti interni dei Consigli regionali, altre volte inserite in apposite leggi o regolamenti riguardanti specifiche materie – sulle attività di analisi da svolgersi nelle diverse fasi in cui si snoda l'*iter* di formazione delle leggi, nonché a seguito dell'emanazione dell'atto. Basti pensare all'elaborazione delle clausole valutative e delle note informative sulle politiche regionali.

* Di Paolo Colasante, ricercatore in Diritto pubblico, ISSiRFA-CNR.

Strumenti, questi ultimi, su cui si è sviluppato anche un *network* interregionale grazie alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali, che ha favorito l'implementazione del progetto CAPIRe.

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

Sulla scorta della tendenza appena delineata, le Regioni si sono dotate di strumenti per la valutazione della qualità della legislazione e delle politiche legislative regionali. Le disposizioni che li prevedono sono talvolta inserite negli Statuti o nei regolamenti interni dei Consigli regionali, talaltra in leggi di generale applicazione oppure riguardanti specifici settori e materie.

Seguendo l'ordine delle fonti appena delineato, nel corso del biennio 2014-2015, è possibile dare conto, anzitutto, dell'entrata in vigore dello Statuto della Regione Molise, il cui articolo 37 è specificamente dedicato alla “organicità, coerenza e qualità delle leggi”⁴⁰.

Dal canto proprio, l'articolo 61 dello Statuto della Regione Umbria è stato oggetto di una modifica⁴¹ che ha soppresso il Comitato per la legislazione, le cui attribuzioni sono ora rimesse alle Commissioni consiliari. Tale novità si è tradotta in un'analoga modificazione del regolamento interno del Consiglio, tramite la deliberazione dell'Assemblea legislativa del 26 marzo 2015, n. 416, con cui sono state riformulate alcune disposizioni del medesimo ed eliminato l'art. 39, espressamente dedicato alla disciplina del Comitato per la legislazione.

Sempre per quanto riguarda i regolamenti interni dei Consigli regionali, la Regione Toscana ha innovato il proprio⁴², disponendo, all'articolo 64, comma 1, che la Commissione di controllo ha competenza – tra l'altro –

⁴⁰ “1. Le leggi sono strumento di espressione e di attuazione della volontà politica regionale. Esse devono essere chiare nella forma, omogenee ed organiche nei contenuti, funzionali al raggiungimento degli obiettivi ai quali sono dirette. 2. Di norma, le leggi regionali sono dotate di clausole di valutazione indicanti i dati e le informazioni che i soggetti attuatori sono tenuti a fornire ai fini della verifica degli effetti e dei risultati degli interventi legislativi”.

⁴¹ LR 19 marzo 2015, n. 5.

⁴² Regolamento 24 febbraio 2015, n. 27.

nella “verifica (del) rispetto da parte della Giunta degli obblighi informativi derivanti da clausole valutative”.

La Regione Liguria, con deliberazione del Consiglio regionale 10 marzo 2015, n. 10, ha modificato l'articolo 83, comma 8, del regolamento interno, stabilendo che “nel corso dell'esame (in sede referente), la Commissione 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 con gli strumenti e le modalità previsti dalla Parte II, Capo I *bis*”, che contiene le disposizioni in materia di qualità della legislazione.

Inoltre, pur fuoriuscendo dal periodo di riferimento, non ci si può esimere dal segnalare che, con la recente deliberazione C.R. 141-16725 del 10 maggio 2016, il Consiglio della Regione Piemonte ha integralmente sostituito il Capo VI del proprio regolamento, dedicato alla “qualità della legislazione”.

Quanto alle fonti di rango legislativo, viene anzitutto in rilievo la legge (di generale applicazione) della Regione Campania n. 11 del 2015⁴³, i cui articoli 4-8 regolano rispettivamente il “miglioramento della qualità della normazione”; l’“analisi tecnico normativa dei progetti di legge di iniziativa della Giunta Regionale”; l’“analisi di impatto della regolazione ed analisi di fattibilità dei progetti di legge di iniziativa della Giunta regionale”; la “verifica di impatto della regolazione e clausole valutative”; il “coordinamento delle attività di rilevazione dell'ATN e dell'AIR dei progetti di legge di iniziativa della Giunta regionale”.

Vi è, poi, la legge della Regione Marche n. 3 del 2015, con cui si impegna “l'Assemblea legislativa regionale e la Giunta regionale (a svolgere) attività di controllo e di valutazione sugli effetti e sui risultati prodotti degli atti normativi regionali in rapporto alle finalità perseguite” (art. 3, comma 1), in particolare tramite l'analisi tecnico-normativa; l'analisi di impatto della regolazione; la verifica di impatto della regolazione; le clausole valutative.

⁴³ Recante “Misure urgenti per semplificare, razionalizzare e rendere più efficiente l'apparato amministrativo, migliorare i servizi ai cittadini e favorire l'attività di impresa. Legge annuale di semplificazione 2015”.

Inoltre, nel periodo di riferimento, la Regione Emilia-Romagna, con una disposizione di settore contenuta nella legge comunitaria per il 2014 (n. 7 del 2014), ha stabilito che ogni intervento a favore delle PMI debba essere preceduto da una valutazione delle azioni volte a contenere gli oneri a carico delle PMI, anche attraverso l'implementazione del test PMI all'interno di una scheda di analisi di impatto della regolamentazione (AIR) (v. art. 83).

Può, infine, segnalarsi l'articolo 12, commi 32-37, della LR Friuli Venezia Giulia 27/2014 (Legge finanziaria 2015), che introduce nell'ordinamento regionale un programma annuale (approvato dall'Ufficio di Presidenza su proposta del Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione, d'intesa con le Commissioni permanenti), che individua le leggi e le politiche regionali oggetto d'analisi e verifica, con priorità per la legislazione assistita da clausole valutative.

Sommando gli interventi normativi richiamati (escluso quello concernente il Regolamento interno della Regione Piemonte, che si riferisce al 2016), nel periodo 2014-2015, vi sono state 8 modifiche normative riguardanti le analisi di valutazione *ex ante* ed *ex post*, di cui due di rango statutario, 2 aventi ad oggetto il regolamento consiliare e 4 legislative (3 "generalisti" e una di settore).

3.3. Le clausole valutative

Negli anni considerati, vi è stato un notevole incremento della previsione legislativa di clausole valutative. In particolare, le Regioni ne hanno complessivamente formulate 52 nel 2014 e 47 nel 2015 (mentre nel 2013 erano state 21 e l'anno precedente 19)⁴⁴.

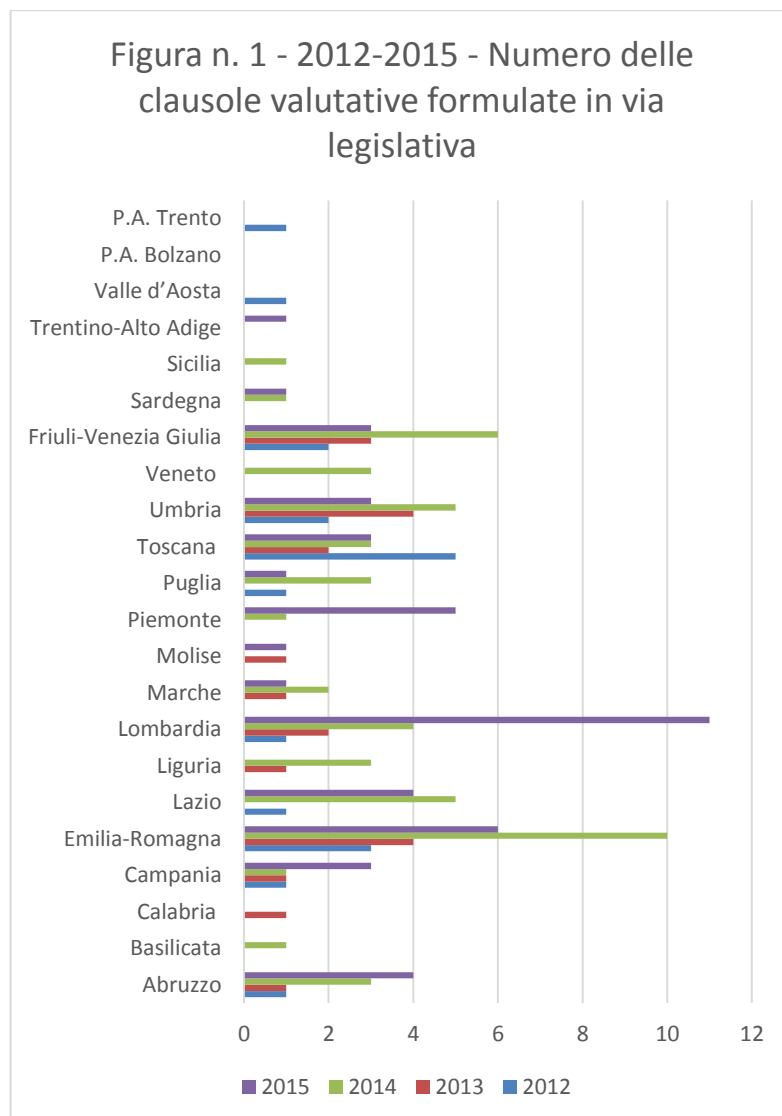
Nello specifico, per quanto riguarda il 2014, le Regioni a Statuto ordinario Basilicata, Campania e Piemonte hanno formulato una clausola valutativa; le Marche 2; l'Abruzzo, la Liguria, la Toscana, la Puglia e il Veneto 3; la Lombardia 4; il Lazio e l'Umbria 5; l'Emilia-Romagna 10.

⁴⁴ Occorre precisare che i dati che si sono appena riportati e quelli successivamente riferiti concernenti il numero di clausole valutative sono frutto dell'incrocio delle informazioni derivanti dai questionari compilati dalle Regioni e di quelle tratte dal sito web del progetto "Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali" (www.capire.org).

Fra le Autonomie speciali, il Friuli Venezia Giulia ha formulato tali clausole in 6 previsioni legislative e la Sardegna e la Sicilia in una.

In riferimento al 2015, le Regioni a Statuto ordinario Marche, Molise e Puglia hanno emanato 1 clausola valutativa; la Campania, la Toscana e l'Umbria 3; l'Abruzzo e il Lazio 4; il Piemonte 5; l'Emilia-Romagna 6; la Lombardia 11. Nell'ambito delle Regioni speciali e delle Province autonome, la Valle d'Aosta e la Sardegna ne hanno emanata una e il Friuli Venezia Giulia 3.

Nella figura che segue (n. 1) sono rappresentati i dati ora esposti, con un confronto con gli anni precedenti (2012 e 2013).



Il numero delle clausole valutative per anno di ciascuna Regione non sembra particolarmente significativo, fatta eccezione per il dato dell'Emilia-Romagna e della Lombardia rispettivamente nel 2014 e nel 2015.

In ogni caso, complessivamente, il notevole numero di clausole valutative che vengono in esame (99 nel biennio considerato) non consente un'analisi puntuale di ognuna di esse.

Può, però, rilevarsi che la maggior parte è contenuta in leggi organiche o di riordino di ampi settori (oppure in leggi che modificano queste ultime), mentre la loro formulazione è meno frequente nei casi in cui la regolazione riguarda un frammento modesto di una materia.

Pur con gli inconvenienti a cui la classificazione va incontro – trattandosi di un'operazione necessariamente discrezionale – sembra opportuno segnalare che nella materia delle politiche sociali si registra il maggior numero di clausole valutative (16 nel biennio), seguita dalle materie della promozione/regolazione delle attività produttive e della tutela della salute (*lato sensu*), entrambe con 15 clausole valutative, di cui – nel caso della seconda – 4 sono contenute in normative sull'utilizzo dei cannabinoidi per finalità terapeutiche.

10 sono presenti in norme sul riordino delle funzioni amministrative (prevalentemente emanate in attuazione della legge c.d. Delrio n. 56 del 2014 oppure per l'esercizio associato delle funzioni comunali); 8 sono contenute in norme sul patrimonio regionale, anche qui *lato sensu* inteso, poiché in questa categoria si fanno rientrare le norme in materia di demanio, di usi civici, di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e altri settori afferenti.

Neppure irrilevante è la presenza di clausole valutative in leggi sulla promozione culturale (5), sull'economia solidale (4), sulla legalità e sul diritto allo studio e la formazione professionale (3 in entrambi questi ultimi casi).

Infine, nel biennio considerato, può registrarsi la pressoché totale assenza di leggi che prevedono altre formule finalizzate a prevedere obblighi di informazione da parte dei soggetti incaricati dell'attuazione della legge all'organo legislativo, fatta eccezione per la LP Trento

15/2015, riguardante la materia del governo del territorio, il cui articolo 133 pone l'obbligo informativo in capo alla Giunta⁴⁵.

3.4. Le note informative

In entrambi gli anni considerati, le Regioni hanno complessivamente dato luogo a 11 note informative, di cui 5 nel 2014 e 6 nel 2015. Si è, perciò, verificata una lieve flessione del dato nel 2013, in cui sono state rilevate 7 note informative.

Nel biennio oggetto di esame, esse sono ascritte alle sole Regioni ordinarie e, in particolare, a una minoranza di esse: 2 dell'Abruzzo (nn. 5/2014 e 6/2015); 3 del Piemonte (nn. 3/2014 e 4-5/2015); 6 della Toscana (nn. 30-31-32/2014 e 33-34-35/2015).

Le note informative della Regione Abruzzo sono state redatte dal Servizio Analisi Economica, Statistica e Monitoraggio. La prima (n. 5 del 2014) ha riguardato l'attuazione della LR 11/2009, recante "Norme per la protezione dell'ambiente dai pericoli derivanti dall'amianto" e conclude che il mancato raggiungimento integrale degli obiettivi di bonifica dei luoghi in cui si è rilevata la presenza di amianto è dovuta anzitutto alla mancata approvazione del Piano Regolatore per l'Amianto (P.R.A.), che invece la Regione avrebbe dovuto adottare entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge.

L'altra nota informativa dell'Abruzzo (n. 6 del 2015) ha avuto ad oggetto la LR 15/2011 ("Adozione dei modelli di organizzazione e di gestione ai sensi dell'articolo 6 del Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 123 [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 LR 1/2011") e ha rilevato che essa non sembra aver raggiunto i propri obiettivi sostanzialmente a causa della scarsa conoscenza dei suoi contenuti e della difficile individuazione degli

⁴⁵ In riferimento a questo dato, deve rilevarsi che il conteggio non ha tenuto conto dei casi in cui le Regioni, pur avendo risposto affermativamente alla domanda, non hanno fornito gli estremi degli atti legislativi che contengono tali obblighi informativi.

enti soggetti alla sua disciplina. Pertanto, considera assolutamente necessaria una revisione del testo legislativo.

Quante alle tre note della Regione Piemonte, formulate dalla Direzione Processo Legislativo – Unità organizzativa Qualità della normazione e valutazione delle politiche, la prima in ordine cronologico (n. 3 del 2014) ha riguardato “Le principali attività del Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche nella IX legislatura”, in cui assume particolare rilievo la parte dedicata alla verifica del rispetto degli obblighi informativi previsti da clausole valutative, in cui si dà conto del numero di clausole valutative approvate per anno e dell’effettivo funzionamento del Comitato con il dato delle relazioni di ritorno da questo formulate.

La seconda (n. 4 del 2015) è su “La missione valutativa sulle politiche promosse dalla Regione Piemonte a sostegno della ricerca e dell’innovazione del sistema produttivo locale” e contiene, per un verso, informazioni sulle risorse stanziare e sulla conseguente crescita occupazionale e, per altro verso, una serie di suggerimenti per potenziare gli strumenti previsti e i risultati.

L’ultima nota informativa (n. 5 del 2015) analizza “Il servizio civile nella Regione Piemonte”, con cui, su richiesta della Giunta, è stato espresso un parere sulla clausola valutativa recata dal disegno di legge regionale n. 51 sulle “Norme per la realizzazione del servizio civile nella regione Piemonte”.

Delle sei note informative della Regione Toscana (provenienti dal Settore Analisi di fattibilità e per la valutazione delle politiche), la nota n. 30 del 2014 ha riguardato l’attuazione della LR 68/2011 con riferimento alla cooperazione finanziaria tra Regione ed Enti locali. Vi si dà atto che nel biennio 2012-13 si è ottenuto un notevole recupero grazie alle azioni di contrasto all’evasione fiscale, pur rilevandosi, per un verso, criticità nell’implementazione del sistema informativo del catasto, della fiscalità e del territorio (TOSCA) e, per altro verso uno scarso utilizzo dello strumento del patto di stabilità orizzontale.

Anche la nota n. 34 del 2015 ha riguardato la medesima legge regionale, con riferimento agli interventi regionali a sostegno dei piccoli

comuni in condizioni di disagio. I risultati dell'indagine non sembrano molto positivi, se si considera che è stata osservata una diminuzione dei soggetti beneficiari del contributo annuale previsto dall'articolo 82 per mancato esercizio associato delle funzioni fondamentali e uno scarso utilizzo nel tempo del fondo di anticipazione per spese progettuali da parte dei potenziali beneficiari.

Nella nota n. 31 del 2014, sull'attuazione della LR 7/2005 ("Gestione delle risorse ittiche e regolamentazione della pesca nelle acque interne"), oltre a un quadro complessivo degli stanziamenti erogati e dei progetti finanziati, si dà atto di una sostanziale invarianza dell'ittiofauna regionale e di un costante calo delle licenze di pesca.

Nella nota n. 32 del 2014, concernente la LR 49/2003 ("Norme in materia di tasse automobilistiche regionali"), viene tracciato un bilancio del gettito della tassa automobilistica e si rileva il positivo risultato del costante aumento dei mezzi esentati a disposizione delle organizzazioni di volontariato.

Nella nota n. 33 del 2015, sull'attuazione della LR 80/2012, in riferimento all'avviamento e alla sperimentazione della banca della terra (intesa come inventario completo e aggiornato dell'offerta dei terreni e delle aziende agricole di proprietà pubblica e privata e comprensivo dei terreni incolti o abbandonati disponibili per operazioni di affitto o concessione), si è osservato il positivo avvio dell'implementazione legislativa, pur registrando una bassa partecipazione ai bandi da parte dei potenziali beneficiari, nonché alcune criticità nell'attuazione delle procedure di revisione delle concessioni esistenti.

Infine, la nota n. 35 del 2015, sulla promozione del mecenatismo in Toscana (in merito all'attuazione della LR 45/2012 "Agevolazioni fiscali per favorire, sostenere e valorizzare la cultura e il paesaggio in Toscana") rileva un forte rallentamento dell'implementazione legislativa a causa dell'impugnativa legislativa conclusasi con la sentenza n. 153 del 2013 e auspica un maggior coordinamento fra le iniziative statali e regionali in materia.

3.5. Il seguito dato agli strumenti per la valutazione delle politiche regionali

Gli strumenti a disposizione delle Regioni per la valutazione delle politiche regionali non sembrano aver avuto un seguito significativo nelle competenti sedi politiche, se si bada al modesto numero di casi in cui essi sono stati discussi nelle Commissioni consiliari o in Aula⁴⁶. Occorre peraltro aggiungere che, invero, solo in poche Regioni ciò è avvenuto, mentre la maggior parte di esse non segnala di aver svolto attività del genere.

Nello specifico, la Giunta della Regione Emilia-Romagna ha dato luogo a 11 relazioni concernenti altrettante clausole valutative, di cui 5 nel 2014⁴⁷ e 6 nel 2015⁴⁸. Solo due relazioni del 2014 non sono state oggetto di esame da parte della Commissione competente per materia per via della fine anticipata della legislatura.

Per quanto riguarda la Regione Lombardia, il risultato complessivo è di 22 relazioni, di cui 6 nel 2014 e 16 nel 2015. In particolare, nel primo anno considerato, il Comitato Paritetico e di Valutazione ha valutato l'attuazione di 5 leggi regionali⁴⁹ sulla base delle relazioni periodiche

⁴⁶ Il dato tiene conto solo dei casi in cui le Regioni hanno fornito gli estremi dell'atto oppure della legge in riferimento alla quale la valutazione è stata svolta.

⁴⁷ Le Relazioni del 2014 hanno riguardato le clausole valutative contenute nelle LR 26 del 2009 (Disciplina e interventi per lo sviluppo del commercio equo e solidale); n. 5 del 2011 (Disciplina del sistema regionale dell'istruzione e formazione professionale); n. 14 del 2008 (Norme in materia di politiche per le giovani generazioni); n. 3 del 2008 (Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della Regione Emilia-Romagna); n. 3 del 2011 (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).

⁴⁸ Le Relazioni del 2015 sono state formulate in riferimento alle clausole valutative delle LR 23 del 2011 (Norme di organizzazione territoriale delle funzioni relative ai servizi pubblici locali dell'ambiente); n. 12 del 2006 (Disciplina della diffusione dell'esercizio cinematografico); n. 15 del 2007 (Sistema regionale integrato di interventi e servizi per il diritto allo studio universitario e l'alta formazione); n. 6 del 2006 (Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione mutualistica in Emilia-Romagna); n. 3 del 2008 (Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della Regione Emilia-Romagna); n. 5 del 2011 (Disciplina del sistema regionale dell'istruzione e formazione professionale).

⁴⁹ Si tratta delle LR 2 del 2011 (Azioni orientate verso l'educazione alla legalità); n. 24 del 2006 (Norme per la prevenzione e la riduzione delle emissioni in atmosfera a tutela della

inviata dalla Giunta e, assieme alla V Commissione consiliare, ha esaminato i risultati della “Missione valutativa – Attuazione e risultati delle misure regionali di sostegno all’affitto e all’acquisto della prima casa”. Nel 2015, ha considerato l’attuazione di 16 politiche regionali⁵⁰ in altrettante relazioni – sempre sulla base del materiale fornito dalla Giunta, nonché dell’esito delle missioni valutative concluse – e ha conseguentemente inviato osservazioni alle Commissioni consiliari di merito.

Dal canto proprio, ai sensi dell’art. 2-*bis* della LR 32/2008, la Giunta delle Marche ha presentato il Rapporto annuale sul fenomeno della violenza contro le donne nella Regione, recante anche una relazione sullo stato di attuazione della medesima legge. Il Rapporto è stato discusso in Commissione e in aula, come previsto dalla disposizione testé richiamata.

Nella Regione Piemonte, durante il biennio considerato, si rilevano complessivamente 24 relazioni – di cui 3 nel 2014⁵¹ e 21 nel 2015⁵² –

salute e dell’ambiente); n. 21 del 2008 (Norme in materia di spettacolo); n. 12 del 2005 (Legge per il governo del territorio); n. 21 del 2010, in riferimento al servizio idrico integrato.

⁵⁰ Relazioni in materia di (1) Sistema informativo agricolo regionale; (2) Riduzione dell’amianto nella Regione; (3) Consumo del suolo nella pianificazione; (4) Prevenzione del randagismo; (5) Educazione alla legalità; (6) Prevenzione e trattamento del gioco d’azzardo patologico; (7) Fondo Infrastrutture Sociali; (8) Edilizia residenziale pubblica; (9) Piano interventi per la qualità dell’aria; (10) Intervento Generazione Web Lombardia; (11) Comitato dei Controlli per il primo semestre 2015; (12) Semplificazione; (13) Competitività; (14) Pianificazione territoriale; (15) Servizio idrico; (16) Valutazione sperimentale di una campagna informativa per il trattamento tempestivo dell’ictus.

⁵¹ Relative alle LR 14/2007 (Interventi in favore della prevenzione della criminalità e dell’impegno in “Giornata regionale della memoria e dell’impegno in ricordo delle vittime delle mafie”); 1/2007 (Sperimentazione di nuove procedure per la formazione e l’approvazione delle varianti strutturali ai piani regolatori generali [...]), ora abrogato dall’art. 90 della LR 3/2013; 11/2009 (Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio linguistico del Piemonte).

⁵² Visto il rilevante numero, ci si limita a elencare i riferimenti delle leggi, seguiti dall’ambito cui afferiscono, anziché la rubrica: LR 14/2003 e 17/2004 (trasporto pubblico locale); 18/2004 (identificazione animali da affezione); 34/2004 (attività produttive); 21/2007 (uso di sostanze psicotrope su bambini ed adolescenti); 30/2008 (amianto); 2/2009 e 13/2010 (sport invernali); 16/2009 (Centri antiviolenza); 13/2014 (Istituto zooprofilattico interregionale); 23/2004 (sviluppo della cooperazione); 1/2006 (Istituto del Centro di documentazione nell’area della Benedicta); 2/2006 (valorizzazione delle costruzioni in terra cruda); 4/2006 (ricerca e innovazione); 33 e 34/2006 (turismo); 29/2008 (disciplina dei

contenenti elementi utili a rispondere alle relative clausole legislative e che sono state presentate alle Commissioni competenti per materia.

Nel caso della Regione Umbria, il dato complessivo del biennio è di 8 relazioni in risposta a clausole valutative inserite in leggi regionali, di cui 6 nel 2014⁵³ e 2 nel 2015⁵⁴. Per il primo anno considerato, le Commissioni consiliari le hanno esaminate assieme ai relativi documenti istruttori e hanno concluso il loro lavoro con la trasmissione di una relazione all'Assemblea legislativa. Per quelle del 2015 le Commissioni non hanno espresso alcun parere.

3.6. Considerazioni conclusive

Alla luce di quanto osservato e dei dati riportati, sembra possibile riscontrare come, per quanto le Regioni stiano prendendo sempre più sul serio la questione della valutazione delle politiche legislative regionali, in particolare dotando sempre più frequentemente la loro legislazione di clausole valutative, d'altra parte l'impatto degli strumenti valutativi sembra tradursi raramente in conseguenze pratiche o, almeno, in rilevanti atti di natura politica.

Questa tendenza non può che far pervenire alla conclusione che, per i Consigli regionali (e le relative Commissioni), ciò costituisca un'occasione mancata perché si abbia un'effettiva collaborazione con gli Esecutivi regionali, nonché un adeguato controllo su di essi.

Da questo punto di vista, però, il positivo percorso avviato potrebbe anche ricevere un significativo impulso per effetto dell'eventuale

distretti rurali e agroalimentari di qualità); 31/2008 (fiere); n. 4 del 2009 (foreste); 11/2009 (valorizzazione del patrimonio linguistico piemontese); 3/2010 (edilizia sociale).

⁵³ Relative alle LR 3/2010 (Disciplina regionale dei lavori pubblici e norme in materia di regolarità contributiva per i lavori pubblici); 7/2008 (Istituzione nelle Aziende Unità Sanitarie Locali (USL) della Regione Umbria del servizio di assistenza odontoiatrica protesica ed ortesica); 12/1995 (Agevolazione per favorire l'occupazione giovanile con il sostegno di nuove iniziative imprenditoriali); 9/2008 (Istituzione del Fondo regionale per la non autosufficienza e modalità di accesso alle prestazioni); 16/2009 (Disciplina delle manifestazioni storiche); n. 13 del 2013 (Testo unico in materia di turismo).

⁵⁴ Relative alle LR 16/2009 (Disciplina delle manifestazioni storiche); 23/2003 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale pubblica).

perfezionamento dell'*iter* legislativo della riforma costituzionale Renzi-Boschi, di cui si attende il risultato referendario.

Infatti, oltre a una possibile rivitalizzazione dei Legislativi regionali rispetto agli Esecutivi, dovuta all'ingresso dei componenti dei primi nella seconda Camera, deve rilevarsi che fra i compiti assegnati al Senato della Repubblica dalla nuova formulazione dell'articolo 55 della Costituzione vi sarebbe quella della valutazione delle politiche pubbliche ⁵⁵.

Questa valutazione, per via dell'organo da cui scaturirebbe, dovrebbe avere una vocazione nazionale, ma non si può escludere che la provenienza dei componenti dell'Assemblea possa condurre a favorire un positivo incontro di questa e di quelle regionali, soprattutto laddove si consideri che le politiche pubbliche solo raramente risultano suscettibili di essere precisamente ripartite secondo un criterio materiale, incrociando piuttosto materie attribuite a diversi livelli di governo.

⁵⁵ Come rilevato anche da A.G.Arabia, in *questo Volume*.

4. LE ISTITUZIONI REGIONALI NEL BIENNIO 2014-2015*

4.1. Premessa

Il biennio 2014-2015 ha rappresentato per più della metà delle Regioni a statuto ordinario il periodo di rinnovo dei Consigli regionali. Precisamente, le elezioni regionali si sono svolte nel maggio 2014 in Abruzzo e Piemonte, nel novembre 2014 in Emilia-Romagna e Calabria ed, infine, nel maggio 2015 in Veneto, Liguria, Toscana, Umbria, Marche, Campania e Puglia.

In particolare, le elezioni regionali in Calabria⁵⁶, Piemonte⁵⁷ ed Emilia-Romagna⁵⁸ sono state indette anticipatamente.

Le elezioni del Consiglio regionale si sono svolte nel febbraio 2014 per una sola Regione a statuto speciale, la Sardegna.

4.2. Le istituzioni regionali: la composizione e l'organizzazione dei Consigli regionali

La composizione dei Consigli regionali risulta numericamente diminuita rispetto agli anni precedenti. Infatti, mentre nel 2013 si contavano complessivamente 1.137 consiglieri, nel 2014 se ne contavano 966, nel 2015 ammontano a complessivi 933⁵⁹.

* Di Michela Michetti, ricercatrice confermata in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Teramo.

⁵⁶ Infatti, a causa delle dimissioni presentate dal presidente uscente Giuseppe Scopelliti e formalizzate il 29 aprile 2014, le elezioni si sono svolte un semestre prima rispetto alla scadenza naturale del mandato (marzo 2015).

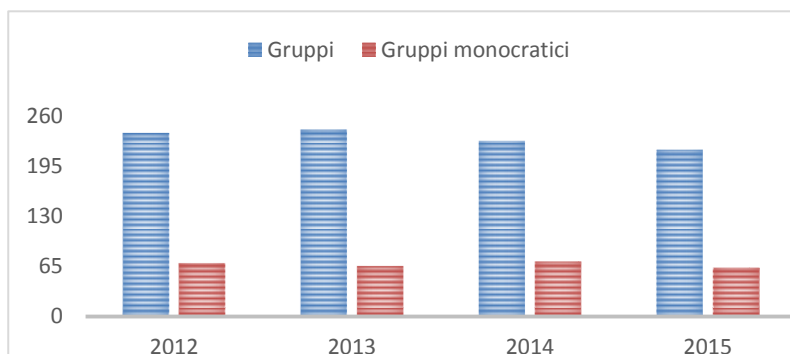
⁵⁷ Il consiglio regionale, in seguito alla sentenza del TAR che ha annullato le precedenti elezioni a causa di irregolarità riscontrate nelle firme raccolte in sostegno della lista "Pensionati per Cota", è stato sciolto.

⁵⁸ Sono state indette anticipatamente a causa delle dimissioni del presidente Vasco Errani in seguito alla condanna per falso ideologico nell'inchiesta "Terremerse".

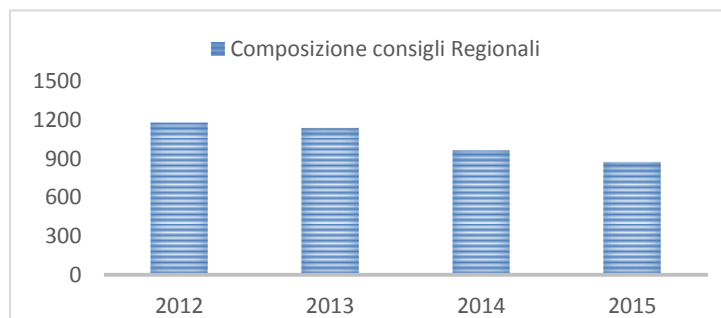
⁵⁹ Rispettivamente, in Calabria si contano 20 consiglieri in meno, in Liguria 9 in meno, nelle Marche 11 in meno, in Puglia 20 in meno, in Toscana 14 in meno ed in Umbria 10 in meno.

In riferimento all'organizzazione interna dei Consigli regionali con particolare riguardo alla presenza di gruppi consiliari, emerge una progressiva diminuzione rispetto agli anni precedenti. Infatti, nel 2013 si segnavano 242 gruppi, nel 2014 se ne registravano 205 mentre nel 2015 se ne contano 204.

Anche la rilevanza dei gruppi monocratici risulta diminuita, in linea con la tendenza degli anni precedenti. In particolare, nel 2014 si registravano 68 gruppi monocratici, scesi nel 2015 a 60.

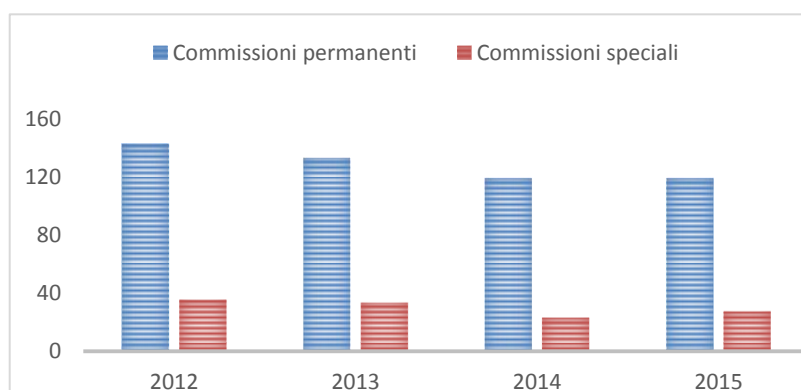


Si rileva, poi, una diminuzione nel numero delle Commissioni permanenti. Infatti, si è passati da un numero complessivo di 133 unità nel 2013 a 114 sia nel 2014 sia nel 2015.



Cambio di tendenza, invece, per le Commissioni speciali. Mentre nel 2014 si era registrata una flessione rispetto all'anno precedente contando 22 Commissioni speciali, nel 2015 se ne contano 5 in più rispetto al 2014, per un totale di 27.

Emerge, pertanto, una spinta verso la razionalizzazione del sistema in linea con le tendenze degli anni precedenti. Ciò emerge dalla riduzione del numero dei consiglieri, degli organi interni al Consiglio e delle Commissioni permanenti.

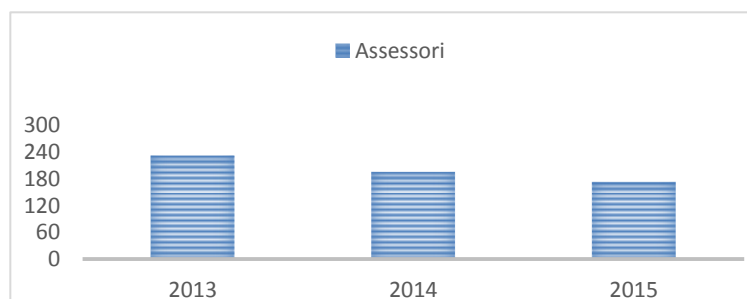


4.3. Le Giunte regionali

La composizione delle Giunte regionali ha subito una riduzione numerica rispetto agli anni precedenti. Si è passati da un totale di 232 assessori nel 2013, ad un totale di 175 nel 2014 per arrivare a 153 nel 2015⁶⁰.

Più della metà degli assessori è di origine non elettiva ovvero “esterna”.

Inoltre, in quasi tutte le Regioni uno degli assessori riveste la carica di Vice-Presidente della Giunta (nel Trentino-Alto Adige e nella Provincia Autonoma di Bolzano se ne contano 2).



⁶⁰ Nel totale sono ricompresi anche i Presidenti delle Giunte, poiché sono titolari di deleghe *ad interim* per uno o più assessorati.

4.4. I rapporti tra Giunta e Consiglio: la partecipazione del Presidente della Giunta ai lavori consiliari

Nel quadro dei rapporti tra Giunta e Consiglio riveste particolare importanza la partecipazione del Presidente della Giunta ai lavori del Consiglio regionale, quale momento di interazione effettiva tra i due organi.

In particolare, si registra una partecipazione attiva dei Presidenti delle Giunte ai lavori consiliari considerato che su un totale di 1.814 sedute consiliari⁶¹, l'incidenza percentuale di partecipazione si attesta intorno al 60%.

Alla partecipazione ai lavori consiliari si lega quasi sempre un intervento orale. Infatti, la percentuale di intervento dei Presidenti delle Giunte sul totale delle sedute consiliari si attesta intorno al 45%.



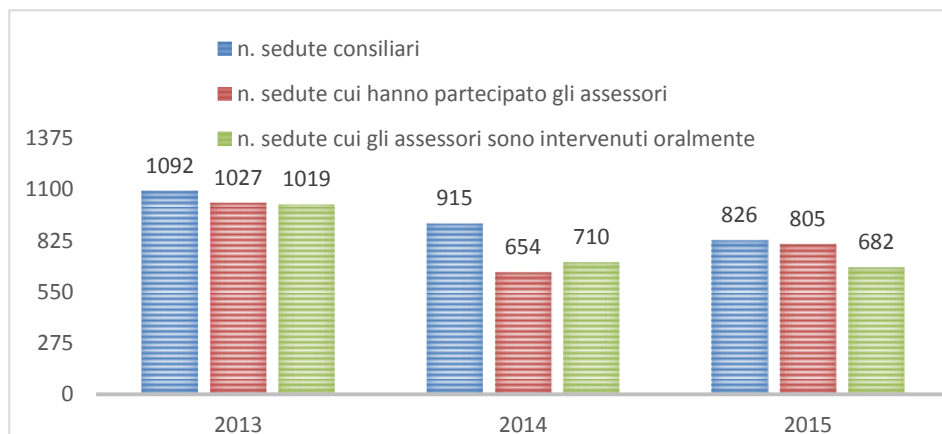
4.5. I rapporti tra Giunta e Consiglio: la partecipazione degli assessori ai lavori consiliari

La partecipazione degli assessori risulta sempre attiva e costante e superiore rispetto a quella dei Presidenti delle Giunte. Infatti, in linea di continuità con gli anni precedenti, su un totale di 1.814 sedute consiliari⁶² l'incidenza percentuale di partecipazione degli assessori ai lavori dei

⁶¹ Il dato non comprende il Veneto.

⁶² Il dato non comprende il Veneto.

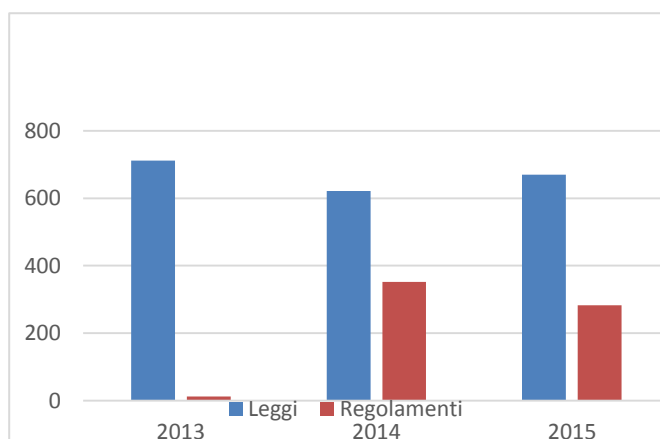
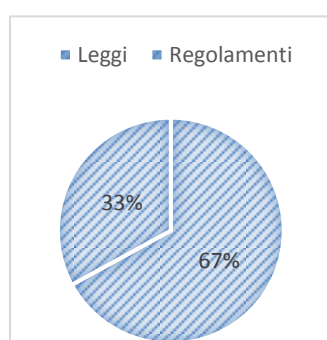
Consigli regionali si attesta intorno all'84%; mentre la percentuale di intervento si attesta intorno al 77%.



4.6. La potestà legislativa

Sotto il profilo funzionale, l'analisi dell'assetto istituzionale prende in considerazione i dati sulla produzione normativa in generale (leggi e regolamenti).

La parte più cospicua della produzione è rappresentata dalla produzione di leggi. Infatti, su un totale di 2.154 atti, 1.399 sono legislativi, mentre 755 regolamenti.



Nello specifico, le Regioni ordinarie hanno approvato 1.055 leggi ordinarie e statutarie, mentre le regioni speciali 344. Di tali leggi il 55% costituisce approvazione di ddl della Giunta, il 33% deriva da pdl di origine consiliare, mentre il 12 per cento è espressione dell'attività di iniziativa legislativa mista (CAL, popolare, Autonomie locali).

Sotto il profilo della durata dell'*iter* legislativo, circa il 45% delle leggi è stato approvato in meno di 30 giorni, circa il 32% in un tempo inferiore ai tre mesi, circa il 18% in un anno e solo il 4% ha avuto un tempo di approvazione superiore ad un anno.

4.7. La potestà regolamentare

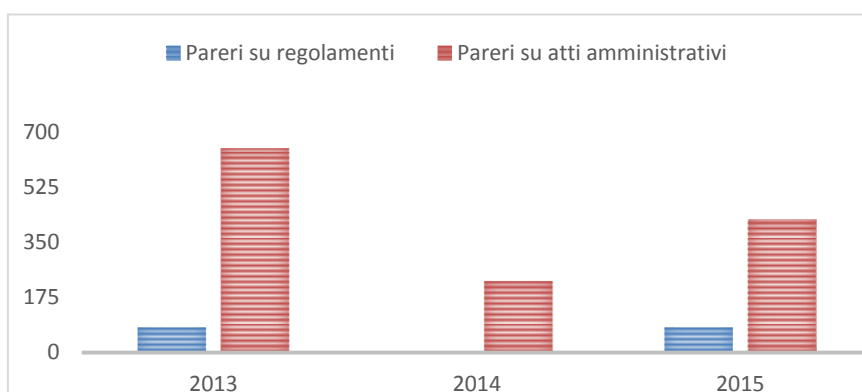
Nell'ultimo biennio la produzione regolamentare dei Consigli regionali ha confermato l'andamento degli anni precedenti. Infatti, si è passati da 12 regolamenti nel 2013, a 9 nel 2014 e 11 nel 2015. La produzione regolamentare consiliare è residuale.

La produzione regolamentare delle Giunte è, invece, molto più corposa. Infatti, nel 2014 si registrano 347 regolamenti, mentre nel 2015 se ne contano 388.

I provvedimenti adottati rientrano per lo più nella competenza propria *ex art.* 117 della Costituzione.

4.8. I pareri consiliari sugli atti (regolamentari e non) della Giunta

L'attività dei Consigli regionali in relazione agli atti adottati è fortemente differenziata. Si segnala, comunque, che i Consigli regionali hanno reso 509 pareri su regolamenti e atti di diversa natura. L'Emilia-Romagna è la Regione che ha più esercitato l'attività consultiva consiliare.



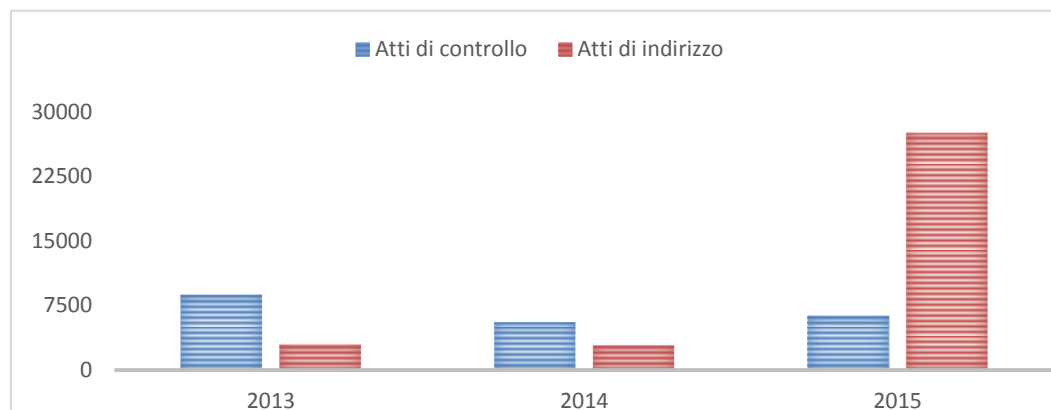
4.9. L'attività di controllo e di indirizzo del Consiglio sulla Giunta

Anche l'attività di indirizzo e quella di controllo offrono un ulteriore strumento di collegamento tra il Consiglio e la Giunta.

Con riferimento all'attività ispettiva, il numero totale delle interpellanze presentate dai consiglieri regionali è pari a 14.262.

Gli atti di controllo presentati sono stati 5.565 nel 2014 e 6.640 nel 2015, evidenziando così un lieve incremento.

Gli atti di indirizzo discussi e conclusi nel biennio sono 30.483, di cui 25.794 nella sola Regione Lombardia.



4.10. L'attività amministrativa

Tra le attività svolte dai Consigli regionali particolare importanza riveste l'attività amministrativa. In linea con gli anni precedenti, il numero complessivo degli atti amministrativi adottati è stato di 2.127, di cui 1.998 delle Regioni ordinarie e 129 delle Regioni a Statuto speciale. Tra le Regioni ordinarie più produttive figurano l'Abruzzo con 432 atti, la Toscana con 323 atti e la Lombardia con 209 atti; tra le Regioni speciali, si segnalano la Provincia di Trento con 58 atti e la Valle d'Aosta con 48 atti.

4.11. Considerazioni conclusive

Sotto il profilo strutturale, emerge una forte tendenza delle Regioni alla razionalizzazione dell'organizzazione e della composizione dei propri organi, in linea con la previsione del DL 138/2011, che ha previsto la riduzione del numero di consiglieri e assessori nell'ottica del contenimento dei costi della politica.

Un elemento molto significativo può ravvisarsi nella partecipazione degli assessori e dei Presidenti delle Giunte ai lavori dei Consigli regionali.

5. LA NORMATIVA ISTITUZIONALE *

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

Nel corso del biennio 2014-2015, le due Regioni ordinarie ancora prive di uno statuto di *seconda generazione*, a seguito delle riforme costituzionali del 1999 e 2001, o hanno portato finalmente a conclusione l'*iter* di formazione (Molise) o, comunque, hanno finalmente avviato la fase conclusiva del procedimento di approvazione (Basilicata).

Lo statuto molisano è stato adottato con LR 18 aprile 2014, n. 10, e risulta composto di 70 articoli recanti - secondo quanto previsto dall'articolo 123, primo comma, della Costituzione - *i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione* (Titolo I sui principi; Titolo V sull'ordinamento amministrativo; Titolo VI su programmazione, finanza, bilancio, demanio e patrimonio; Titolo VII sui rapporti con le autonomie locali e Titolo VIII sui rapporti con l'Unione europea e con altri Stati o loro enti territoriali), *la disciplina della forma di governo* (Titolo III) *e delle leggi e dei regolamenti regionali* (Titolo V e Titolo X) *e la regolamentazione del diritto di iniziativa e del referendum regionale* (Titolo II).

Questo statuto ha confermato, come tutti quelli che lo hanno preceduto, la forma di governo neo-parlamentare già introdotta dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, che pure faceva salva – in linea astratta – l'eventualità che la fonte statutaria regionale potesse disporre il mantenimento della forma di governo parlamentare classica.

Fino alla data di entrata in vigore della nuova legge elettorale regionale, da approvarsi ai sensi del primo comma dell'articolo 122 della Costituzione, si continueranno ad applicare le disposizioni elettorali transitorie dettate dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999, per consentire, sin d'allora, l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, in coerenza con la nuova forma di governo. Va detto, tuttavia, che nessuna delle leggi elettorali regionali già adottate si è significativamente allontanata dal modello rappresentato dal cd.

* Di Antonio Ferrara, primo ricercatore in Diritto pubblico, ISSiRFA-CNR.

Tatarellum (legge 23 febbraio, n. 43)⁶³ corretto, in coerenza con la forma di governo neo-parlamentare, dalla richiamata previsione della legge cost. n. 1 del 1999. Tale modello ha dunque costituito un vincolo, di fatto, che, assai più degli ampi principi fondamentali della materia (legge 2 luglio 2004, n. 165), ha dato un impianto fortemente unitario al sistema di elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale. Le leggi regionali, infatti, spesso o sono ancora mancanti (oltre al Molise: Liguria e Piemonte) o si sono limitate a modificare parzialmente, con un'impropria tecnica legislativa di "recepimento" residuale (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 196/2003), la pregressa legislazione statale della materia (Calabria, Lazio, Puglia, Umbria). Il modello unitario di riferimento - caratterizzato dal voto di preferenza unico, dalla soglia di sbarramento, dal premio maggioritario di coalizione e dalla indicazione nella scheda elettorale del candidato alla presidenza della Giunta regionale - è chiaramente riproposto anche nei casi in cui le altre regioni hanno adottato un sistema elettorale organico. In tali casi, tuttavia, sono riscontrabili alcune più significative variazioni di carattere parziale o sistemico ma che mantengono, comunque, intatta la *ratio* di un sistema elettorale su base proporzionale ma con premio maggioritario di coalizione e investitura diretta del Presidente della Giunta regionale. Possono essere qui segnalate, in virtù del successo che hanno avuto nell'orientare successivamente il legislatore statale o regionale, l'abbandono del voto di preferenza e l'invenzione del sistema delle *liste bloccate* per l'elezione dei consiglieri regionali, collegato con un meccanismo di elezioni primarie facoltative, in Toscana (LR 25/2004 e LR 70/2004)⁶⁴, l'introduzione della *doppia preferenza di genere* nella legge elettorale campana (art. 4, co. 3, LR 27 marzo 2009, n. 4)⁶⁵ e, nuovamente in Toscana, il ritorno alle preferenze, secondo il modello campano, e l'introduzione di un *sistema elettorale con eventuale turno di ballottaggio per l'assegnazione del premio di maggioranza alle liste collegate al*

⁶³ Integrativa della disciplina recata dalla legge 17 febbraio 1968, n. 108.

⁶⁴ Questa legge ha costituito un evidente modello di riferimento per il sistema di elezione della Camera e del Senato introdotto con la legge 21 dicembre 2005, n. 270 (cd. *Porcellum*).

⁶⁵ Questa legge ha costituito un evidente modello di riferimento per l'art. 2, co. 1, lett. d), n. 2), della legge 23 novembre 2013, n. 245, disposizioni per promuovere il riequilibrio della rappresentanza di genere nei Consigli e nelle Giunte degli enti locali, nonché per la modifica dell'art. 4, co. 2, d.P.R. n. 361/1957, così come disposta dall'art. 2, co. 1, legge 6 maggio 2015, n. 52, recente disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati.

candidato presidente che non abbia già ottenuto al primo turno almeno il 40% dei voti validi (LR 26 settembre 2014, n. 51)⁶⁶.

Oltre a quanto visto per il Molise, come già segnalato, anche nella Regione Basilicata è in fase di conclusione l'*iter* di formazione dello statuto, approvato in prima deliberazione il 15 dicembre 2015; la sua presumibile entrata in vigore è attesa entro la fine del 2016⁶⁷.

Vanno segnalate, inoltre, sedici leggi di revisione statutaria intervenute nel biennio 2014-2015⁶⁸.

Tre di queste sono ancora riconducibili alle modifiche di adeguamento all'art. 14 del DL n. 138/2011⁶⁹, volto alla riduzione dei cd. *costi della politica* nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica e nel rispetto del principio di eguale rappresentanza dei cittadini nelle istituzioni democratiche (il quale impone un rapporto ponderato e non marcatamente diseguale tra il numero degli elettori e quello dei loro rappresentanti istituzionali)⁷⁰. Si tratta, in particolare, della LR Campania 31 gennaio 2014, n. 6, che, in sede di revisione statutaria, ha modificato gli articoli che fissano il numero dei consiglieri regionali e degli assessori regionali, nonché la previsione che definisce i criteri di composizione e di qualificazione professionale del Collegio dei revisori dei conti. Si tratta,

⁶⁶ Questa legge ha costituito un evidente modello di riferimento per la nuova legge elettorale della Camera dei deputati (legge 6 maggio 2015, n. 52, cd. *Italicum*), approvata in via consequenziale alla sent. della Corte cost. n. 1/2014 (che ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale del sistema elettorale cd. *Porcellum*). La legge statale, tuttavia, nella sua definitiva versione, attribuisce il premio di maggioranza alla lista e non anche alle coalizioni di liste concorrenti.

⁶⁷ Dopo la prima deliberazione, ha avuto luogo la seconda deliberazione conforme il 22 febbraio 2016. Poi, a seguito dell'impugnativa governativa di alcuni articoli, è intervenuta una nuova prima deliberazione consiliare il 3 maggio 2016, cui ha fatto seguito la seconda deliberazione del 5 luglio 2016 e la pubblicazione notiziale, ai sensi dell'articolo 123, terzo comma, della Costituzione, sul bollettino ufficiale regionale (28 luglio 2016).

⁶⁸ LR Campania, 31 gennaio 2014, n. 6; LR Calabria, 10 settembre 2014, n. 18; LR. Puglia, 20 ottobre 2014, n. 44; l. statut. Toscana, 12 gennaio 2015, n. 4; l. statut. Toscana, 12 gennaio 2015, n. 5; l. statut. Toscana 12 gennaio 2015, n. 6; LR Umbria, 19 marzo 2015, n. 5; l. statut. Abruzzo, 20 marzo 2015, n. 1; LR Liguria 18 maggio 2015, n. 1; l. statut. Toscana, 16 giugno 2015, n. 55; l. statut. Marche, 2 luglio 2015, n. 4; LR Calabria 6 luglio 2015, n. 15; l. statut. Toscana 15 luglio 2015, n. 56; l. statut. Toscana 15 luglio 2015, n. 57; LR statut. Piemonte 22 luglio 2015, n. 6; L. statut. Abruzzo, 15 settembre 2015, n. 2.

⁶⁹ V. già, a proposito, i due precedenti *Rapporti*.

⁷⁰ V. Corte cost., sent. n. 198/2012, punto 6 della motivazione in diritto.

inoltre, della LR Calabria 10 settembre 2014, n. 18 ⁷¹ e della LR Liguria 18 maggio, n. 1, che recano, tra l'altro, modifiche alle previsioni statutarie che definiscono la composizione della Giunta regionale⁷².

Tra le modifiche di carattere non vincolato, si rinvencono altre disposizioni che riguardano l'organo esecutivo regionale al fine di:

- assicurare la rappresentanza di genere all'interno della Giunta⁷³;
- definire criteri di composizione della Giunta con membri scelti anche al di fuori del Consiglio⁷⁴;
- istituire la figura del sottosegretario alla presidenza⁷⁵;
- consentire al Presidente della Giunta di delegare "specifiche attività" a Consiglieri regionali; e, a quest'ultimi, di partecipare alle sedute dell'esecutivo regionale, senza diritto di voto⁷⁶;
- individuare le norme sulle incompatibilità applicabili agli assessori⁷⁷.

Con riferimento al Consiglio si rinvencono, invece, modifiche concernenti:

- la composizione e l'elezione degli organi interni⁷⁸, nonché la disciplina dei casi di cessazione anticipata dalle cariche⁷⁹;
- le disposizioni in materia di portavoce dell'opposizione⁸⁰;
- la pubblicità dei lavori delle Commissioni consiliari⁸¹;
- le disposizioni in materia di gruppi consiliari composti da un solo consigliere⁸².

Inoltre:

⁷¹ V. anche, però, la LR 6 luglio 2015, n. 15.

⁷² V. St. Calabria, art. 35, co. 3 e St. Liguria art. 41, co. 1.

⁷³ LR Calabria 15/2015, art. 2, co. 1, lett. b).

⁷⁴ V. l. statut. Marche, n. 4 del 2015, art. 1, in base al quale il Presidente può scegliere gli assessori anche al di fuori del Consiglio

⁷⁵ L. statut. Abruzzo, n. 1/2015.

⁷⁶ LR Calabria 15/2015, art. 1 e art. 2, co. 1, lett. e).

⁷⁷ LR Calabria 15/2015, art. 2, co. 1, lett. c) e let. d).

⁷⁸ LR Liguria 1/2015, art. 2; L. statut. Marche, 4/2015, artt. 2-3; LR Umbria, 5/2015, art. 1.

⁷⁹ L. statut. Toscana, 6/2015.

⁸⁰ L. statut. Toscana, 5/2015.

⁸¹ L. statut. 6/2015.

⁸² L. statut. Toscana, 56/2015.

- *sulla disciplina dell'attività normativa*, l'Umbria ha soppresso il comitato della legislazione e ha rimesso la valutazione della qualità dei testi alle commissioni permanenti⁸³ e la Puglia ha diversamente calibrato la potestà regolamentare tra Giunta e Consiglio⁸⁴;
- *sugli organismi di garanzia, consultazione e partecipazione*, la Liguria, nel sopprimere le disposizioni concernenti la Consulta statutaria e l'Assemblea legislativa dell'economia e del lavoro, ha previsto che la legge regionale possa attribuire al Difensore civico “*altre funzioni di garanzia*”⁸⁵; la Toscana reca modifiche alla costituzione, composizione e durata in carica del suo Collegio di garanzia⁸⁶;
- *sul diritto di iniziativa popolare e il referendum*, la Liguria ha dettato disposizioni consequenziali alla scelta di sopprimere la Consulta statutaria, rimettendo il giudizio di ammissibilità all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale; la Toscana è intervenuta, invece, ad abbassare il numero di firme richiesto per la presentazione delle leggi di iniziativa popolare relative alla fusione o alla modifica di comuni esistenti o all'istituzione di nuovi comuni⁸⁷;
- *sui principi fondamentali di organizzazione e funzionamento*, una novella statutaria delle Marche vincola la legislazione regionale a individuare gli strumenti di programmazione economico-finanziaria in coerenza con le norme statali di coordinamento della finanza pubblica⁸⁸. Le leggi statutarie dell'Abruzzo (2/2015) e della Toscana (4/2015), inoltre fissano nuove norme di carattere programmatico volte a promuovere, la prima, il diritto al cibo e ad una alimentazione adeguata, e, la seconda, la pratica sportiva quale fonte di salute e benessere per l'individuo.

⁸³ LR 5/2015, art. 2.

⁸⁴ LR 44/2014.

⁸⁵ L. statut. 1/2015, artt. 4-6.

⁸⁶ L. statut. 55/2015.

⁸⁷ L. statut. 57/2015.

⁸⁸ L. statut. 4/2015.

5.1.1. Lo stato di avanzamento dei procedimenti di revisione degli Statuti regionali speciali

Il Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, il 30 gennaio 2014, ha approvato il progetto di legge costituzionale recante modifiche al proprio Statuto speciale di autonomia, in materia di enti locali, di elettorato passivo alle elezioni regionali e di iniziativa legislativa popolare, e lo ha trasmesso alle Camere il 6 febbraio successivo (A.C. n. 2060; A.S. n. 1298)⁸⁹.

L'intento della proposta – in armonia con l'analoga riforma avviata dal Governo nazionale per le province incidenti sul territorio delle regioni ordinarie – è quello di realizzare un sistema istituzionale dei pubblici poteri locali fondato su due soli livelli di governo politico: la Regione e i Comuni. Conseguentemente, attraverso apposite modifiche statutarie, si intende sopprimere, in particolare, il livello ordinamentale provinciale⁹⁰.

Il testo del ddl costituzionale è stato esaminato in Commissione Affari costituzionali (tra il 4 febbraio e il 6 maggio del 2015) e in Aula (14 maggio 2015) e approvato dal Senato (7 luglio 2015) con alcune modifiche. Tra queste, rileva in particolare la previsione della possibilità di istituire “*Città metropolitane*”. Successivamente, il progetto è stato assegnato alla omologa Commissione della Camera dei Deputati (10 luglio 2015) e parzialmente esaminato dalla stessa (tra il 13 ottobre e il 10 dicembre 2015)⁹¹.

L'Assemblea regionale siciliana, l'11 febbraio 2014, ha approvato un progetto di legge costituzionale concernente la modifica dell'art. 36 del

⁸⁹ Assegnato alla commissione Affari istituzionali del Senato - in sede referente, con pareri delle commissioni Bilancio e Questioni regionali - l'11 settembre 2014.

⁹⁰ Alla Regione Friuli Venezia Giulia spetta, infatti, la potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali, ai sensi del proprio Statuto di autonomia (così come modificato dall'art. 5, co. 1, della l. cost. 23 settembre 1993, n. 2) e di quanto meglio precisato nel d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9, recante norme di attuazione dello Statuto speciale nella relativa materia (che all'art. 8 espressamente prevede l'eventualità della soppressione delle province).

⁹¹ Sebbene si collochi al di là del periodo temporale di osservazione per questo *Rapporto*, si può anticipare che il ddl costituzionale è stato definitivamente approvato dalla Camera il 18 luglio 2016, nel medesimo testo approvato dal Senato, e successivamente promulgato e pubblicato come legge costituzionale 28 luglio 2016, n. 1.

proprio Statuto, in materia di entrate tributarie⁹², e l'ha trasmesso alle Camere il 26 febbraio successivo (A.S. n. 1347; A.C. n. 2145)⁹³.

L'intento della proposta è quello di riservare allo Stato le sole entrate tributarie derivanti da lotto e tabacchi. Sarebbe attribuito alla Regione, conseguentemente, il gettito delle imposte di produzione, “*in applicazione del principio di territorialità dell'imposta*”.

5.1.2. Le leggi statutarie delle regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano

La Regione Sicilia ha approvato modifiche e integrazioni alle disposizioni di legge che individuano i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con la carica di deputato regionale e di componente della Giunta regionale, al fine di estendere alcune delle ipotesi già previste o di prevederne altre⁹⁴. Nella medesima materia è intervenuta, inoltre, la Regione Sardegna, che ha disposto l'interpretazione autentica della LR statutaria 1/2013, recante la legislazione elettorale regionale, al fine di chiarire le norme applicabili in via transitoria, in tema di ineleggibilità e incompatibilità, fino all'approvazione di una disciplina regionale organica⁹⁵.

La Provincia autonoma di Bolzano, nella materia della legislazione elettorale di contorno, ha dettato una disposizione di interpretazione autentica della propria legge elettorale, al fine di chiarire il procedimento per l'applicazione della sanzione amministrativa prevista in caso di mancata presentazione, da parte dei candidati, del rendiconto delle spese sostenute per la propaganda elettorale⁹⁶.

⁹² Analogo a quello presentato al Parlamento nella precedente (XVI) legislatura.

⁹³ Assegnato alle commissioni Affari istituzionali della Camera (5 giugno 2014) e del Senato (21 marzo 2014) in sede referente.

⁹⁴ LR 15 gennaio 2014, n. 4, recante modifiche alla LR 29/1951.

⁹⁵ LR statut. 11 settembre 2014, n. 1, ineleggibilità e incompatibilità con la carica di consigliere regionale: interpretazione autentica dell'art. 22, co. 2, della LR statut. 12 novembre 2013, n. 1.

⁹⁶ LP 21 luglio 2014, n. 5, interpretazione autentica dell'art. 3, co. 8, della LP 8 maggio 2013, n. 5, recante “disposizioni sull'elezione del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano e sulla composizione e formazione della Giunta provinciale.

5.2. Attuazione degli Statuti regionali

5.2.1. La legislazione in materia elettorale

Nel corso del biennio di riferimento per il presente *Rapporto* le regioni Toscana⁹⁷ ed Emilia-Romagna⁹⁸ hanno approvato una nuova disciplina elettorale organica del sistema di elezione contestuale del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale.

La prima⁹⁹ ha adottato una nuova formula elettorale mista che, come quella precedentemente in vigore¹⁰⁰, corregge in senso maggioritario un sistema elettorale che ripartisce i seggi tra liste concorrenti¹⁰¹ su base proporzionale (grazie alla combinazione della clausola di sbarramento e del premio di maggioranza), ma che reintroduce il voto di preferenza¹⁰² (in luogo del voto di lista bloccato) e prevede un eventuale ballottaggio per l'assegnazione del premio di maggioranza alle liste collegate al candidato presidente, che non abbia già ottenuto in prima votazione almeno il 40% dei voti validi (ipotesi nella quale il premio è conferito senza fare ricorso al secondo turno).

La Regione Emilia-Romagna, invece, è passata da una disciplina transitoria di mero rinvio, in assenza di legge elettorale regionale¹⁰³, a una disciplina organica della materia, che conferma la formula base della legge n. 43/1995 (ripartizione dei seggi su base proporzionale, premio di maggioranza alla coalizione e investitura diretta del Presidente della Giunta regionale) introducendovi parziali innovazioni (si passa, ad

⁹⁷ LR 26 settembre 2014, n. 51, norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale, e LR 3 marzo 2015, n. 23, disposizioni in materia di procedimento elettorale regionale.

⁹⁸ LR 23 luglio 2014, n. 21, norme per l'elezione dell'Assemblea legislativa e del Presidente della Giunta regionale.

⁹⁹ Come già accennato *supra* al par. 5.1.

¹⁰⁰ LR Toscana 13 maggio 2004, n. 25.

¹⁰¹ Collegate ad un candidato Presidente della Giunta regionale.

¹⁰² La doppia preferenza di genere, secondo il modello campano.

¹⁰³ LR 22 dicembre 2009, n. 24, art. 53.

esempio, dalla preferenza unica alla doppia preferenza di genere¹⁰⁴, secondo il modello campano).

Cinque altre regioni, inoltre, hanno apportato novelle alle rispettive leggi elettorali. In particolare:

- la Regione Puglia¹⁰⁵ ha differenziato la soglia per accedere alla ripartizione dei seggi (cd. clausola di sbarramento), fissandola all'8% per le coalizioni di liste o le liste che si presentano da sole e al 4% per le liste all'interno delle coalizioni; inoltre, ha modulato il premio di maggioranza sulla base della percentuale dei voti ottenuti dalla lista o coalizione vincente;
- la Regione Umbria¹⁰⁶ ha deciso di utilizzare un'unica circoscrizione elettorale regionale¹⁰⁷ (eliminando circoscrizioni provinciali e listino regionale), ha introdotto la facoltà della doppia preferenza di genere e ha eliminato la possibilità del voto disgiunto¹⁰⁸;
- la Regione Veneto ha introdotto il limite dei due mandati consecutivi per Presidente, assessori e consiglieri regionali¹⁰⁹;
- la Regione Campania ha (indirettamente) ampliato la clausola di sbarramento per le liste che su base regionale abbiano ottenuto meno del 3%; a seguito della modifica, infatti, le liste collegate a un candidato Presidente che abbia ottenuto meno del 10% dei voti (anziché il 5%, come in precedenza) sono escluse dalla ripartizione dei seggi¹¹⁰;

¹⁰⁴ V. art. 10, co. 2, LR 21/2014.

¹⁰⁵ LR 10 marzo 2015, n. 7, modifiche alla LR 2/2005 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale).

¹⁰⁶ LR 23 febbraio 2015, n. 4, modificazioni e integrazioni alla legge regionale 4 gennaio 2010, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale).

¹⁰⁷ Art. 4, co. 2, secondo cpv.

¹⁰⁸ Art. 13, co. 1, secondo cpv.

¹⁰⁹ LR Veneto, 27 gennaio 2015, n. 1, modifiche della legge regionale 16 gennaio 2012, n. 5 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale". In particolare, v. art. 1.

¹¹⁰ V. art. 7, co. 5, lett. d), della LR Campania 4/2009 (legge elettorale), così come modificato dall'art. 1 della LR Campania, 7 agosto 2014, n. 16. La medesima Regione ha, inoltre, modificato l'art. 7, co. 5, lett. f), della LR 4/2009 (v. LR. 6 febbraio 2015, n. 3), in senso immediatamente conseguenziale alla riduzione del numero dei Consiglieri regionali operata con LR (di revisione statutaria) 31 gennaio 2014, n. 6.

- la Regione Calabria ha ridotto le circoscrizioni elettorali da 5 (corrispondenti ai territori provinciali) a 3; ha – ripetutamente – rimodulato la soglia di accesso per l'ammissione delle liste al riparto dei seggi e il premio di maggioranza per la coalizione vincente; ha eliminato la possibilità di esprimere un voto disgiunto per un candidato presidente e una lista ad esso non collegata; ha innovato le modalità di indizione delle elezioni¹¹¹.

Possono essere segnalate, infine, singole disposizioni normative sul procedimento elettorale che sono state adottate in maniera asistemica, in alcuni casi, nell'ambito di provvedimenti urgenti o multisettoriali. Così, la Regione Marche in materia di indizione delle elezioni¹¹², la Regione Liguria con riferimento alle disposizioni applicabili alla sottoscrizione delle liste¹¹³ e la Regione Umbria per l'esigenza di raccordare la normativa statale sull'organizzazione delle elezioni e quella regionale in ordine alla *prorogatio* degli organi¹¹⁴.

5.2.2. La revisione dei regolamenti interni dei Consigli

Nel corso del biennio di osservazione le Regioni Toscana¹¹⁵ e Veneto¹¹⁶ si sono dotate di nuovi regolamenti consiliari che hanno integralmente sostituito i precedenti.

Modifiche e integrazioni, più o meno ampie, sono state apportate inoltre ai regolamenti interni delle Assemblee legislative delle Regioni Lombardia¹¹⁷, Umbria¹¹⁸, Liguria¹¹⁹, Emilia-Romagna¹²⁰, Marche¹²¹, Abruzzo¹²², Calabria¹²³ e Puglia¹²⁴.

¹¹¹ LR 6 giugno 2014, n. 8, e LR 12 settembre 2014, n. 19, recanti modifiche alla LR 1/2005 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio Regionale). V. inoltre Corte cost, ord. 10 ottobre 2014, n. 233.

¹¹² LR 1 aprile 2015, n. 12 (disposizioni urgenti per le elezioni regionali e gli adempimenti di fine legislatura), art. 1.

¹¹³ LR 29 dicembre 2014, n. 41 (disposizioni collegate alla finanziaria 2015), art. 13.

¹¹⁴ LR 30 marzo 2015, n. 8 (disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015), art. 9, co. 1.

¹¹⁵ Reg. interno 24 febbraio 2015, n. 27.

¹¹⁶ Reg. interno 14 aprile 2015, n. 1

¹¹⁷ La delib. Cons. reg. 21 ottobre 2014, n. X/494 ha apportato 106 modifiche o integrazioni al reg. interno 9 giugno 2009, n. VIII/840.

Per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale, anche il Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia è intervenuto ad apportare ampie modifiche e integrazioni al proprio regolamento interno¹²⁵. Più limitate sono, invece, le integrazioni recate al regolamento interno dell'Assemblea legislativa siciliana, volte a disciplinare, in primo luogo, la gestione dei contributi e i rendiconti annuali dei gruppi parlamentari¹²⁶.

L'ampiezza e l'eterogeneità delle nuove previsioni non consente un loro sintetico esame. Si possono segnalare, tuttavia, senza alcuna pretesa di esaustività, alcune disposizioni regolamentari innovative, quanto: alla qualità della legislazione¹²⁷, alla valutazione delle politiche¹²⁸, all'esame dei progetti di semplificazione o manutenzione normativa¹²⁹, alla sessione europea dell'assemblea legislativa regionale¹³⁰ e al controllo di sussidiarietà e proporzionalità¹³¹, all'esame preferenziale delle iniziative governative¹³², all'esame dei progetti di legge che istituiscono o

¹¹⁸ La delib. Ass. leg. 26 marzo 2015, n. 416 ha apportato 53 modifiche o integrazioni al reg. interno approvato con d.a.l. 8 maggio 2007, n. 141.

¹¹⁹ Le delib. Cons. reg. 10 marzo 2015, n. 10 e 24 novembre 2015, n. 38, hanno apportato 50 modifiche o integrazioni al reg. int. approvato con delib. Cons. reg. 9 giugno 2006, n. 18.

¹²⁰ La delib. Ass. leg. 25 marzo 2014, n. 155, ha apportato 45 modifiche o integrazioni al reg. int. approvato con delib. Ass. leg. 28 novembre 2007, n. 143.

¹²¹ La delib. Ass. leg. 14 aprile 2015, n. 193, ha apportato 33 modifiche o integrazioni al reg. int. approvato con delib. Cons. reg. 21 dicembre 1979.

¹²² La delib. Cons. reg. 25 febbraio 2014, n. 178/3, ha apportato 18 modifiche o integrazioni al reg. int. approvato con del. Cons. reg. 12 ottobre 2010, n. 56/2.

¹²³ Le delib. Cons. reg. 7 ottobre 2014, n. 419, 9 febbraio 2015, n. 14, 25 settembre 2015, n. 47 e 10 novembre 2015, n. 63, hanno apportato sei modifiche e integrazioni alla delib. Cons. reg. 27 maggio 2005, n. 5.

¹²⁴ La delib. Cons. reg. 15 aprile 2014, n. 246, ha apportato un'integrazione e una modifica al reg. int.

¹²⁵ Con delib. Cons. reg. 25 luglio 2014 e 17 novembre 2015, ha apportato sessantasette integrazioni e modificazioni.

¹²⁶ Delib. Ass. leg. Siciliana, 6 febbraio 2014.

¹²⁷ Liguria, Capo I bis; Lombardia, Capo XI.

¹²⁸ Veneto, art. 118.

¹²⁹ Friuli Venezia Giulia, art. 124-*bis*.

¹³⁰ Friuli Venezia Giulia, art. 169-ter; Lombardia, art. 102; Veneto, art. 125.

¹³¹ Friuli Venezia Giulia, art. 170-bis.

¹³² Friuli Venezia Giulia, art. 137-quinquies.

modificano aiuti di stato soggetti a notifica¹³³, all'esame delle relazioni e dei referti della Corte dei conti¹³⁴, e agli obblighi di dichiarazione dei Consiglieri regionali¹³⁵.

5.2.3. La legislazione in materia di enti locali

Nel corso del biennio 2014-2015 l'attività primaria del legislatore regionale è stata orientata al riordino delle funzioni provinciali non fondamentali, di propria competenza, in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni), cd. legge Delrio, e della legge 190/2014 (legge di stabilità 2015) in sede di coordinamento della finanza pubblica¹³⁶. Tutte le Regioni vi hanno provveduto entro il 31 dicembre 2015¹³⁷.

Le scelte compiute dalle leggi di riordino di queste funzioni risultano differenziate in base alle tre opzioni essenziali consentite alle regioni dal comma 89 dell'articolo unico della legge n. 56/2014:

- 1) redistribuzione delle funzioni non fondamentali già svolte dalle province in capo all'amministrazione regionale¹³⁸ (anche in forma decentrata o indiretta)¹³⁹ o comunale (anche in forma associata)¹⁴⁰;

¹³³ Umbria, art. 27-*bis*.

¹³⁴ Lombardia 53-*bis*.

¹³⁵ Friuli Venezia Giulia, art. 20-*bis*.

¹³⁶ La Corte costituzionale, con sentenza 24 marzo 2015, n. 50 ha respinto le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle regioni Campania, Lombardia, Puglia e Veneto su alcune disposizioni della legge 56/2014; e con sentenza 7 luglio 2016, n. 159 ha rigettato i ricorsi presentati dalle medesime regioni avverso l'art. 1, commi 421, 422, 423 e 427 della cit. legge di stabilità 2015.

¹³⁷ Toscana, LR 3 marzo, 2015, n. 22 e LR 30 10 2015, n. 70; Umbria, LR 2 aprile 2015, n. 10; Liguria, LR 10 aprile 2015, n. 15; Marche, LR 3 aprile 2015, n. 13; Calabria, LR. 22 giugno 2015, n. 14; Lombardia, LR 8 luglio 2015, n. 19, e LR 12 ottobre 2015, n. 32; Emilia-Romagna, LR 30 luglio 2015, n. 13; Abruzzo, LR 20 ottobre 2015, n. 32; Piemonte, LR 29 ottobre 2015, n. 23; Veneto, LR 29 10 2015, n. 19; Puglia, LR 30 ottobre 2015, n. 31; Basilicata, LR. 6 novembre 2015, n. 49; Campania, LR 9 novembre 2015, n. 14; Molise, LR 10 dicembre 2015, n. 18; Lazio, LR 31 dicembre 2015, n. 17, art. 7.

¹³⁸ Un generalizzato trasferimento delle funzioni non fondamentali delle Province alla Regione è stato compiuto, ad es., dalla legge reg. Marche 3 aprile 2015, n. 13 (art. 2).

- 2) riconferma delle medesime funzioni in capo alle Province¹⁴¹ (anche in forma associata)¹⁴²;
- 3) soppressione delle funzioni non fondamentali già svolte dalle Province ma divenute superflue¹⁴³.

Vanno considerate, inoltre, la legge delle Regioni Piemonte e Veneto, che – in attuazione dell’art. 1, co. 3, della legge 56/2014 – riconoscono forme di particolare autonomia alle Province del Verbano-Cusio Ossola¹⁴⁴ e di Belluno¹⁴⁵, in considerazione del loro territorio interamente montano e confinante con paesi stranieri.

Al di là dei provvedimenti strettamente attuativi della legge Delrio, possono segnalarsi, infine, alcune leggi che hanno a oggetto l’esercizio

¹³⁹ Un ampio ricorso all’esercizio delle funzioni provinciali oggetto di riordino mediante agenzie regionali o altre soluzioni organizzative è fatto, ad es., dalla LR Emilia Romagna 30 luglio 2015, n. 13 (artt. 16, 18, 19, 54).

¹⁴⁰ Un ampio ricorso al conferimento di funzioni provinciali oggetto di riordino in capo alle unioni dei Comuni costituite in ambiti territoriali ottimali è fatto, ad es., dalla LR Emilia-Romagna 30 luglio 2015, n. 13 (artt. 8, 21, 38, 47, 55, 57).

¹⁴¹ Una generalizzata conferma in capo alle Province di tutte le funzioni amministrative già loro precedentemente conferite dalla Regione è stata compiuta dalla LR Veneto 29 ottobre 2015, n. 19 (art. 2). Un’ampia riconferma delle funzioni già precedentemente conferite dalla Regione alle Province è stata fatta anche dalla LR Lombardia, 8 luglio 2015, n. 19 (art. 2) e dalla LR Piemonte 29 ottobre 2015, n. 23, la quale ha conferito ad esse nuove ed ulteriori funzioni (art. 2).

¹⁴² La LR Piemonte 23/2015, ad es., per l’esercizio delle funzioni amministrative delle Province individua tre ambiti territoriali ottimali (art. 3). L’eventualità che, su iniziative delle Province, le funzioni loro attribuite possano essere esercitate in forma associata, previa, convenzione, in ambiti territoriali di area vasta adeguati è disciplinata dalla LR Emilia-Romagna 13/2015 (art. 6).

¹⁴³ La LR Campania 9 novembre 2015, n. 14, prevede la possibilità della soppressione delle funzioni e dei compiti divenuti superflui, per garantire l’efficienza e l’economicità dell’amministrazione pubblica (art. 2).

¹⁴⁴ Piemonte, LR 20 aprile 2015, n. 8, riconoscimento della specificità della provincia del Verbano-Cusio-Ossola.

¹⁴⁵ Veneto, LR 29 ottobre 2015, n. 19, art. 4, funzioni della provincia di Belluno; LR 27 aprile 2015, n. 6, art. 61, misure a favore della provincia di Belluno; LR 11 maggio 2015, n. 9, modifiche e integrazioni alle norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per l’esercizio della pesca nelle acque interne della Regione Veneto, art. 30, potestà regolamentare e autonomia della provincia di Belluno; LR 8 agosto 2014, n. 25, interventi a favore dei territori montani e conferimento di forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria alla provincia di Belluno in attuazione dell’art. 15 dello Statuto del Veneto.

associato delle funzioni comunali¹⁴⁶, provvedimenti a favore delle aree montane¹⁴⁷ o l'individuazione di ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti¹⁴⁸.

Per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale, la Provincia autonoma di Trento¹⁴⁹ e le Regioni Friuli Venezia Giulia¹⁵⁰, Sicilia¹⁵¹ e Val d'Aosta¹⁵² sono intervenute con ampie leggi di sistema al riordino degli enti locali e alla riorganizzazione delle funzioni amministrative sul territorio regionale.

Più in particolare:

- il Friuli Venezia Giulia ha dato avvio ad un piano di riordino territoriale, promuovendo la costituzione delle unioni territoriali intercomunali, la fusione di comuni, il superamento delle comunità montane e l'istituzione della centrale unica di committenza regionale;
- la Sicilia - in armonia con la legge n. 56/2014 - ha operato la trasformazione delle province regionali in liberi *Consorzi comunali* per lo svolgimento delle funzioni di area vasta o area vasta metropolitana, i cui organi sono eletti con sistema indiretto di secondo grado;

¹⁴⁶ Puglia, LR 1 agosto 2014, n. 34, disciplina dell'esercizio associato delle funzioni comunali; Marche, LR 26 settembre 2014, n. 23, modifiche alle norme che individuano il limite demografico minimo delle Unioni dei Comuni e alle norme in materia di Comunità montane e di esercizio associato di funzioni e servizi comunali.

¹⁴⁷ Piemonte, LR 14 marzo 2014, n. 3, legge sulla montagna; LR 15 dicembre 2014, n. 20, norme in materia di conferimento alle unioni montane delle funzioni amministrative già attribuite dalla Regione alle comunità montane.

¹⁴⁸ Liguria, LR. 24 febbraio 2014, n. 1, norme normative in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti, e successive modifiche (LR 5 agosto 2014, n. 21; LR 19 novembre 2014, n. 21; LR 23 settembre 2015, n. 17).

¹⁴⁹ LP 13 novembre 2014, n. 12, modificazioni alla LP 3/2006 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino), della LP 7/2005 (Consiglio delle autonomie locali) e di disposizioni connesse.

¹⁵⁰ LR 12 dicembre 2014, n. 26, riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative.

¹⁵¹ LR 4 agosto 2015, n. 15, disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane.

¹⁵² LR 5 agosto 2014, n. 6, nuova disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali e soppressione delle Comunità montane..

- la Valle d'Aosta ha dettato una nuova disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, in ambito comunale, sovracomunale o regionale e ha disposto la soppressione delle Comunità montane.

5.2.4. Le altre leggi di attuazione statutaria

Le altre leggi di immediata (in quanto risulti una precisa riserva normativa) o, comunque, esplicita attuazione statutaria riguardano, secondo un consolidato criterio di classificazione per questo *Rapporto*:

- a) il funzionamento e l'organizzazione degli organi di governo (tra esse, ad esempio, quelle volte alla riduzione dei costi della politica)¹⁵³;
- b) l'organizzazione amministrativa regionale (tra le quali, ad esempio, quelle volte al miglioramento dei controlli interni)¹⁵⁴;

¹⁵³ Emilia-Romagna, LR 18 luglio 2014, n. 15, Modifiche alla LR 11/2013 (Testo unico sul funzionamento e l'organizzazione dell'assemblea legislativa: stato giuridico ed economico dei consiglieri regionali e dei gruppi assembleari e norme per la semplificazione burocratica e la riduzione dei costi dell'assemblea) e alla LR 1/2012 (Anagrafe pubblica degli eletti e dei nominati. Disposizioni sulla trasparenza e l'informazione); Abruzzo, LR 26 agosto 2014, n. 35, recante, tra l'altro, modifiche alla LR 18/2001 (Consiglio regionale dell'Abruzzo, autonomia e organizzazione), l.r 29 dicembre 2014, n. 48, modifiche alla LR 18/2001 (Consiglio regionale dell'Abruzzo, autonomia e organizzazione); Lombardia, LR 1 ottobre 2014, n. 25, interventi per la riduzione dei costi della politica, il contenimento della spesa pubblica e la tutela delle finanze regionali; Emilia-Romagna, l.r 12 marzo 2015, n. 1, modifiche alla LR 42/1995 (Disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale), alla LR 11/2013 (Testo unico sul funzionamento e l'organizzazione dell'assemblea legislativa: stato giuridico ed economico dei consiglieri regionali e dei gruppi assembleari e norme per la semplificazione burocratica e la riduzione dei costi dell'assemblea), alla LR 18/2012 (Istituzione del Collegio regionale dei revisori dei conti, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente) e alla LR 43/2001 (Testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione Emilia-Romagna); Marche, LR 21 settembre 2015, n. 22, modifica alla LR 23/1995 (Disposizioni in materia di trattamento indennitario dei Consiglieri regionali) e LR 8 ottobre 2015, n. 24, modifiche alla LR 34/1988 (Finanziamento delle attività dei gruppi consiliari), alla LR 20/2001 (Norme in materia di organizzazione del e di personale della Regione) e alla LR 14/2003 (Riorganizzazione della struttura amministrativa del Consiglio regionale).

¹⁵⁴ Campania, LR 13 febbraio 2014, n. 7, recante modifiche alle norme per la disciplina delle nomine e le designazioni di competenza della Regione; Lazio LR 26 febbraio 2014, n. 2, istituzione dell'Agenzia regionale di protezione civile; LR 15 luglio 2015, n. 9, soppressione dell'Agenzia regionale per i trapianti e le patologie connesse; LR 16 novembre 2015, n. 15, soppressione dell'Agenzia regionale per la difesa del suolo; LR 31 dicembre 2015, n. 17, art. 3, ottimizzazione nella gestione delle disponibilità liquide a livello regionale; Marche, LR 13 aprile 2015, n. 14, riordino della disciplina relativa al Collegio dei revisori dei conti della

- c) la disciplina di organismi previsti dagli statuti (e, in primo luogo, i Consigli delle autonomie locali e gli organi di garanzia)¹⁵⁵;
- d) gli istituti di partecipazione e democrazia diretta¹⁵⁶;
- e) l'attuazione di norme di principio (quali, ad esempio, la qualità della legislazione e la semplificazione amministrativa)¹⁵⁷ o la promozione di finalità fissate dagli statuti¹⁵⁸;

regione; Lombardia, LR 4 giugno 2014, n. 17, disciplina del sistema dei controlli interni ai sensi dell'art. 58 dello Statuto d'autonomia; Toscana, LR 7 gennaio 2015, n. 1, disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria e relative procedure contabili; Veneto, LR 27 aprile 2015, n. 6, art. 19, disposizioni in materia di costituzione di parte civile in giudizio e di azione in sede civile.

¹⁵⁵ Toscana, LR 15 aprile 2014, n. 21, disciplina della Conferenza permanente delle autonomie sociali; Emilia-Romagna, LR 27 giugno 2014, n. 7, art. 84, disposizioni transitorie per il funzionamento del Consiglio delle autonomie locali; Lazio, LR 14 luglio 2014, n. 7, art. 2, co. 111-112, istituzione della Consulta regionale dei servizi regionali per l'impiego e istituzione della Consulta regionale dei lavoratori atipici, quali organismi permanenti di consultazione in relazione alle politiche regionali in materia di lavoro; Umbria, LR 2 ottobre 2014, n. 18, modifiche e integrazioni della LR 20/2008 (Disciplina del Consiglio delle autonomie locali); Toscana, LR 23 dicembre 2014, n. 81, modifiche alla LR 76/2009 (Commissione regionale per le pari opportunità); Toscana, LR 25 marzo 2015, n. 34, disposizioni sui componenti del Collegio di garanzia statutaria; Emilia-Romagna, LR 30 aprile 2015, n. 2, art. 11, norme transitorie sul Consiglio delle autonomie locali; Toscana, LR 9 ottobre 2015, n. 67, Collegio di garanzia statutaria, modifiche alla LR 34/2008; Calabria, LR 27 novembre 2015, n. 24, modifiche alla LR 1/2007 (Istituzione e disciplina del Consiglio regionale delle autonomie locali).

¹⁵⁶ Umbria, LR 7 marzo 2014, n. 2, modificazioni della LR 14/2010 (Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali); Lombardia, LR 23 febbraio 2015, n. 3, introduzione del voto elettronico per il referendum consultivo; Toscana, LR 3 aprile 2015, n. 43, modifiche alla LR 46/2013 (Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali).

¹⁵⁷ Umbria, LR 21 gennaio 2015, n. 1, testo unico in materia di governo del territorio, LR 9 aprile 2015, n. 12, testo unico in materia di agricoltura, LR 13 giugno 2015, n. 10, testo unico in materia di commercio, LR 9 aprile 2015, n. 11, testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali; Marche, LR 16 febbraio 2015, n. 3, legge di innovazione e semplificazione amministrativa; Campania, LR 14 ottobre 2015, n. 11, misure urgenti per semplificare, razionalizzare e rendere più efficiente l'apparato amministrativo, migliorare i servizi ai cittadini e favorire l'attività di impresa.

¹⁵⁸ Abruzzo, LR 4 gennaio 2014, n. 1, art. 2, riconoscimento dell'Accademia delle scienze d'Abruzzo (con finalità di promozione, sviluppo e divulgazione della scienza e della cultura), LR 23 dicembre 2014, n. 46, art. 18, recante disposizioni per la promozione dello spettacolo dal vivo (quale espressione culturale), LR 8 ottobre 2015, n. 25, disciplina delle cooperative di comunità (nell'ambito delle misure di promozione della cooperazione come strumento di democrazia economica di sviluppo sociale); Lazio LR 19 marzo 2014, n. 4, riordino delle disposizioni per contrastare la violenza contro le donne in quanto basta sul genere e per la promozione di una cultura del rispetto dei diritti umani fondamentali e delle

f) l'attuazione del diritto comunitario¹⁵⁹.

5.2.5. Gli speciali decreti legislativi recanti norme di attuazione degli statuti speciali

Nel periodo di riferimento per questo *Rapporto*, sono stati approvate sei normative di attuazione degli Statuti speciali. Si tratta, in particolare:

- del Dlgs. 17 marzo 2015, n. 45, che, in ordine alla Commissione di coordinamento per la Val d'Aosta¹⁶⁰, ha previsto che – in attesa dell'adeguamento dello Statuto speciale – lo Stato, “*al fine di contribuire al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica mediante il contenimento e la*

differenze tra uomo e donna, LR 17 febbraio 2015, n. 3, disposizioni per la tutela, la valorizzazione e lo sviluppo dell'artigianato (nell'ambito degli obiettivi di sviluppo economico sostenibile), LR 20 aprile 2015, n. 5, disposizioni sul sistema educativo regionale di istruzione e formazione professionale; Puglia, LR 20 maggio 2014, n. 23, disciplina delle cooperative di comunità (per la promozione dello sviluppo economico sostenibile); Emilia-Romagna, LR 27 giugno 2014, n. 6, legge quadro per la parità e contro le discriminazioni di genere, LR 18 giugno 2015, n. 6, recante modifiche al sistema regionale integrato di interventi e servizi per il diritto allo studio universitario e al sistema dei rapporti collaborativi tra amministrazione regionale e Università; Umbria, LR 1° ottobre 2014, n. 17, norme per la tutela dei consumatori e degli utenti; Marche, LR 9 ottobre 2014, n. 25, disposizioni in materia di disturbi dello spettro autistico (per garantire la tutela delle persone disabili); Liguria, LR 7 aprile 2015, n. 13, norme per la promozione della cittadinanza umanitaria attiva (in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale); Lombardia, LR 30 aprile 2015, n. 9, riconoscimento e sostegno delle organizzazioni di commercio equo e solidale (nell'ambito della promozione di uno sviluppo economico sostenibile), LR 11 agosto 2015, n. 23 e LR 22 dicembre 2015, n. 41, recanti modifiche al testo unico delle leggi regionali in materia di sanità (con finalità di promozione e tutela della salute), LR 6 novembre 2015, n. 36, nuove norme per la cooperazione in Lombardia (per la promozione del principio di sussidiarietà).

¹⁵⁹ Umbria, LR 11 luglio 2014, n. 11, disposizioni sulla partecipazione della Regione Umbria alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea; Abruzzo, LR 10 novembre 2014, n. 39, disposizioni sulla partecipazione della Regione Abruzzo ai processi normativi dell'Unione Europea e sulle procedure d'esecuzione degli obblighi europei; Lazio, LR 9 febbraio 2015, n. 1, disposizioni sulla partecipazione alla formazione e attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea e delle attività di rilievo internazionale della Regione Lazio; Veneto, LR 24 febbraio 2015, n. 2, disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione del Veneto derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

¹⁶⁰ La quale, fino alla modifica del Titolo V della Costituzione (2001), ha esercitato il controllo preventivo di legittimità su tutti gli atti amministrativi della Regione (ex artt. 45-46 dello Statuto). Successivamente, ad essa erano rimaste funzioni di carattere residuale e prive di una copertura di valore costituzionale.

- razionalizzazione della spesa*”, non procede alla nomina dei suoi rappresentanti in seno alla Commissione; e ha disposto nello stesso tempo, l’abrogazione delle norme di attuazione statutaria che ancora prevedevano (quantunque disapplicate) il controllo preventivo sugli atti amministrativi della Regione;
- del Dlgs. 29 aprile 2015, n. 75, in materia di proporzione (per gruppo linguistico) negli uffici statali siti nella Provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego, che amplia anche ai cittadini di altro Stato dell’Unione europea o di Paesi terzi che siano titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o che siano titolari dello *status* di rifugiato ovvero dello *status* di protezione sussidiaria, anche se non residenti nella Provincia di Bolzano, la facoltà di rendere dichiarazione di appartenenza o aggregazione ad uno dei tre gruppi linguistici della Regione¹⁶¹;
 - del D.lgs. 29 aprile 2015, n. 76, in materia di trasferimento dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione alle Province autonome di Trento e di Bolzano, che elimina le disposizioni di favore per le concessioni¹⁶² degli immobili adibiti a rifugi alpini, trasferiti alla Provincia di Bolzano;
 - del Dlgs. 4 agosto 2015, n. 179, in materia di incentivi alle imprese operanti in Val d’Aosta, che trasferisce alla Regione, per la parte che già non le spettava ai sensi delle norme vigenti, tutte le funzioni amministrative in materia di incentivi, agevolazioni e servizi reali alle imprese esercitate sia da organi centrali e periferici dello Stato sia da enti e istituti pubblici a carattere nazionale o interregionale¹⁶³;
 - del Dlgs. 4 novembre 2015, n. 186, in materia di uso della lingua tedesca e ladina nei rapporti con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari nella Regione Trentino-Alto Adige, che estende l’applicabilità delle disposizioni vigenti in questa materia a tutte le persone fisiche e giuridiche, a prescindere dalla loro cittadinanza, nazionalità, residenza, domicilio o sede;

¹⁶¹ V. art. 20-*ter* del decreto legislativo di cui al DPR 752/1976, così come modificato e integrato dal decreto citato nel testo.

¹⁶² In atto alla data del Dlgs. 495/1998.

¹⁶³ Di cui agli artt. 12 e 19 del DLgs. 31 marzo 1998, n. 112, con indicazione le relative fonti di finanziamento.

- del Dlgs. 15 dicembre 2015, n. 222, in materia di sanità penitenziaria in Sicilia, che trasferisce al Servizio sanitario regionale¹⁶⁴ tutte le funzioni sanitarie svolte, nell'ambito del territorio siciliano, dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia, comprese quelle concernenti il rimborso alle comunità terapeutiche – sia per i tossicodipendenti sia per i minori affetti da disturbi psichici – delle spese sostenute per il mantenimento, la cura e l'assistenza medica dei detenuti.

5.3. Le leggi istituzionali di carattere provvedimentale (e disciplina dei relativi procedimenti)

Per il biennio di riferimento di questo *Rapporto* si individuano cinque categorie di leggi istituzionali che sono attuative di norme costituzionali e di carattere prevalentemente provvedimentale:

- a) *Leggi di ratifica di intese interregionali per il migliore esercizio delle proprie funzioni (ex articolo 117, ottavo comma, della Costituzione)*

Otto delle dodici leggi di ratifica bilaterali hanno riguardato il riordino degli istituti zooprofilattici sperimentali (del Mezzogiorno¹⁶⁵, della Lombardia e dell'Emilia-Romagna¹⁶⁶, del Lazio e della Toscana¹⁶⁷, dell'Umbria e delle Marche¹⁶⁸ e delle Venezie¹⁶⁹), ancora a seguito dell'impulso dato in tale direzione dal Dlgs. 106/2012 di *Riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute*¹⁷⁰; inoltre, Lombardia¹⁷¹ e Veneto¹⁷² hanno ratificato l'intesa per l'esercizio delle funzioni di tutela e vigilanza sui consorzi di bonifica interregionali (*ex art. 73 del DPR 616/1977*) e la Campania¹⁷³ ha recepito l'accordo con la Basilicata¹⁷⁴ per

¹⁶⁴ Con le relative risorse finanziarie, nonché di personale, attrezzature e beni strumentali.

¹⁶⁵ Campania, LR 13 febbraio 2014, n. 8, e Calabria LR 24 febbraio 2014, n. 7.

¹⁶⁶ Emilia-Romagna, LR 30 giugno 2014, n. 9, e Lombardia, LR 24 luglio 2014, n. 22.

¹⁶⁷ Toscana, LR 25 luglio 2014, n. 42, e Lazio, LR 29 dicembre 2014, n. 14.

¹⁶⁸ Umbria, LR 18 luglio 2014, n. 12, e Marche, LR 4 agosto 2014, n. 21.

¹⁶⁹ Veneto, LR 18 marzo 2015, n. 5; Friuli Venezia Giulia, LR 24 aprile 2015, n. 9; Bolzano, l.p. 19 maggio 2015, n. 5, e Trento, l.p. 10 marzo 2015, n. 5.

¹⁷⁰ v. già il precedente *Rapporto*.

¹⁷¹ LR 16 aprile 2014, n. 15.

¹⁷² LR 19 giugno 2014, n. 19.

l'accorpamento dell'autorità di bacino interregionale del fiume Sele nell'unica autorità di bacino regionale Campania Sud e interregionale per il bacino idrografico del fiume Sele.

b) *Leggi - o altri provvedimenti regionali - di ratifica di accordi con Stati o di intese con enti territoriali interni ad altri Stati (ex articolo 117, nono comma, della Costituzione)*

Su questo versante si possono registrare, nel corso del 2015, le intese sancite dalla Regione Lombardia con il *Québec* (Canada) in materia di ricerca e innovazione¹⁷⁵ e, sul versante della cooperazione transfrontaliera¹⁷⁶, con il *Canton Ticino* (Svizzera) per la gestione, in particolare, dei materiali inerti¹⁷⁷ e, più in generale, per promuovere iniziative e progetti bilaterali di interesse comune¹⁷⁸; va inoltre segnalato l'atto di ratifica del protocollo d'intesa tra la Regione Emilia-Romagna e la Provincia del *Guangdong* della Repubblica popolare cinese, avvenuto con deliberazione (non legislativa) dell'Assemblea regionale¹⁷⁹, ai sensi dell'art. 13, co. 2, dello Statuto regionale¹⁸⁰, per la realizzazione di iniziative di scambio e di cooperazione in campi di specifico interesse.

c) *Recepimento di intese tra lo Stato e le Regioni previste della legislazione statale in materie di propria competenza*

Una particolare ipotesi di intesa, prevista da una legge dello Stato, è quella recepita con legge della Regione Lombardia¹⁸¹, a seguito

¹⁷⁵ LR 8 luglio 2014, n. 12.

¹⁷⁴ Già precedentemente ratificato dal Consiglio regionale con LR 12 dicembre 2012, n. 26.

¹⁷⁵ LR 5 ottobre 2015, n. 28.

¹⁷⁶ Nell'ambito della Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali, del 21 maggio 1980, e dell'accordo-quadro tra la Repubblica Italiana e la Confederazione Svizzera per la cooperazione transfrontaliera delle collettività ad autorità regionali e locali, del 24 febbraio 1993.

¹⁷⁷ LR 5 ottobre 2015, n. 29.

¹⁷⁸ LR 6 novembre 2015, n. 37.

¹⁷⁹ Deliberazione dell'Assemblea legislativa, 7 luglio 2015, n. 185.

¹⁸⁰ Ai sensi dell'art. 117, nono comma, della Costituzione “nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato”, senza vincolare però – come nel caso delle intese interregionali – alla ratifica consiliare con provvedimento legislativo. V. anche art. 6, co. 2-3, legge 131/2003.

¹⁸¹ LR 22 dicembre 2015, n. 39.

dell'accordo raggiunto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché con le Province autonome di Trento e di Bolzano, per l'attribuzione delle funzioni statali (e dei relativi oneri finanziari) concernenti la parte lombarda del Parco nazionale dello Stelvio, in armonia con le finalità e i principi dell'ordinamento giuridico nazionale in materia di aree protette, nonché con la disciplina comunitaria relativa alla Rete Natura 2000¹⁸².

d) *Leggi istitutive di nuovi comuni o che modificano le loro circoscrizioni o denominazioni (ex articolo 133, secondo comma, della Costituzione)*

In materia di variazioni territoriali, 110 comuni di sette diverse Regioni (Trentino-Alto Adige¹⁸³, Lombardia¹⁸⁴, Emilia-Romagna¹⁸⁵, Piemonte¹⁸⁶,

¹⁸² Art.11, co. 8, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91

¹⁸³ LR 24 giugno 2014, n. 1, istituzione del Comune di Predaia mediante la fusione dei Comuni di Coredo, Smarano, Taio, Tres e Vervò; LR 24 giugno 2014, n. 2, istituzione del Comune di Valdaone mediante la fusione dei Comuni di Bersone, Daone e Praso; LR 24 giugno 2014, n. 3, istituzione del Comune di San Lorenzo Dorsino mediante la fusione dei Comuni di Dorsino e San Lorenzo in Banale; LR 16 febbraio 2015, n. 1, istituzione del Comune di Pieve di Bono - Prezzo mediante la fusione dei Comuni di Pieve di Bono e Prezzo; LR 16 febbraio 2015, n. 2, istituzione del Comune di Dimaro Folgarida mediante la fusione dei Comuni di Dimaro e Monclassico; LR 24 luglio 2015, n. 6, istituzione del nuovo Comune di Altavalle mediante la fusione dei Comuni di Faver, Grauno, Grumes e Valda; LR 24 luglio 2015, n. 7, istituzione del nuovo Comune di Altopiano della Vigolana mediante la fusione dei Comuni di Bosentino, Centa San Nicolò, Vattaro e Vigolo Vattaro; LR 24 luglio 2015, n. 8, istituzione del nuovo Comune di Amblar-Don mediante la fusione dei Comuni di Amblar e Don; LR 24 luglio 2015, n. 9, istituzione del nuovo Comune di Borgo Chiese mediante la fusione dei Comuni di Brione, Cimego, e Condino; LR 24 luglio 2015, n. 10, istituzione del nuovo Comune di Borgo Lares mediante la fusione dei Comuni di Bolbeno e Zuclo; LR 24 luglio 2015, n. 11, istituzione del nuovo Comune di Castel Ivano mediante fusione dei Comuni di Spera, Strigno, e Villa Agnedo; LR 24 luglio 2015, n. 12, istituzione del nuovo Comune di Cembra Lisignago mediante la fusione dei comuni di Cembra e Lisignago; LR 24 luglio 2015, n. 13, istituzione del nuovo Comune di Contà mediante la fusione dei Comuni di Cunevo, Flavon e Terres; LR 24 luglio 2015, n. 14, istituzione del nuovo Comune di Madruzzo mediante la fusione dei Comuni di Calavino e Lasino; LR 24 luglio 2015, n. 15, istituzione del nuovo Comune di Porte di Rendena mediante la fusione dei Comuni di Darè, Vigo Rendena e Villa Rendena; LR 24 luglio 2015, n. 16, istituzione del nuovo Comune di Primiero San Martino di Castrozza mediante la fusione dei comuni di Fiera di Primiero, Siror, Tonadico e Transaqua; LR 24 luglio 2015, n. 17, istituzione del nuovo Comune di Sella Giudicarie mediante la fusione dei Comuni di Bondo, Breguzzo, Lardaro e Roncone; LR 24 luglio 2015, n. 18, istituzione del nuovo Comune di Tre Ville mediante la fusione dei Comuni di Montagne, Preore, e Ragoli; LR 24 luglio 2015, n. 19, istituzione del nuovo Comune di Vallelaghi mediante la fusione dei Comuni di Padergone, Terlago e Vezzano; LR 24 luglio 2015, n. 20, istituzione del nuovo Comune di Ville d'Anaunia mediante la fusione dei comuni di Nanno, Tasullo e Tuenno.

Friuli Venezia Giulia¹⁸⁷, Toscana¹⁸⁸ e Veneto¹⁸⁹) sono stati interessati da operazioni di fusione che hanno dato vita a 41 nuovi comuni; a essi va aggiunto, inoltre, il comune di Gordona che ha incorporato il comune di Menarola in provincia di Sondrio¹⁹⁰.

¹⁸⁴ LR 30 gennaio 2014, n. 2, istituzione del Comune di Sant’Omobono Terme, mediante la fusione dei Comuni di Sant’Omobono Terme e Valsecca, in Provincia di Bergamo; LR 30 gennaio 2014, n. 3, istituzione del Comune di Val Brembilla, mediante la fusione dei Comuni di Brembilla e Gerosa, in Provincia di Bergamo; LR 30 gennaio 2014, n. 4, istituzione del Comune di Bellagio, mediante la fusione dei Comuni di Bellagio e Civenna, in Provincia di Como; LR 30 gennaio 2014, n. 5, istituzione del Comune di Colverde, mediante la fusione dei Comuni di Drezzo, Gironico, e Parè, in Provincia di Como; LR 30 gennaio 2014, n. 6, istituzione del Comune di Verderio, mediante la fusione dei Comuni di Verderio Inferiore e Verderio Superiore, in Provincia di Lecco; LR 30 gennaio 2014, n. 7, istituzione del Comune di Cornale e Bastida, mediante la fusione dei Comuni di Cornale e Bastida de’ Dossi, in Provincia di Pavia; LR 30 gennaio 2014, n. 8, istituzione del nuovo Comune di Maccagno con Pino e Veddasca, mediante la fusione dei Comuni di Maccagno, Pino sulla sponda del Lago Maggiore e Veddasca, in Provincia di Varese; LR 30 gennaio 2014, n. 9, istituzione del Comune di Borgo Virgilio, mediante la fusione dei Comuni di Virgilio e Borgoforte, in Provincia di Mantova; LR 30 gennaio 2014, n. 10, istituzione del Comune di Tremezzina, mediante la fusione dei Comuni di Lenno, Ossuccio, Tremezzo e Mezzegra, in Provincia di Como; LR 27 gennaio 2015, n. 1, istituzione del Comune di La Valletta Brianza, mediante la fusione dei comuni di Perego e Rovagnate, in Provincia di Lecco; LR 30 dicembre 2015, n. 45, istituzione del comune di Corteolona, mediante la fusione dei Comuni di Corteolona e Genzone, in provincia di Pavia.

¹⁸⁵ LR 9 luglio 2015, n. 8, istituzione del Comune di Ventasso mediante fusione dei Comuni di Busana, Collagna, Ligonchio e Ramiseto nella provincia di Reggio Emilia; LR 23 novembre 2015, n. 19, istituzione del Comune di Alto Reno Terme mediante la fusione dei Comuni di Granaglione e Porretta Terme nella Città metropolitana di Bologna; LR 23 novembre 2015, n. 20, istituzione del Comune di Polesine Zibello mediante fusione dei Comuni di Polesine parmense e Zibello nella provincia di Parma; LR 23 novembre 2015, n. 21, istituzione del Comune di Montescudo- Monte Colombo mediante fusione dei Comuni di Monte Colombo e Montescudo nella Provincia di Rimini.

¹⁸⁶ LR 13 luglio 2015, n. 16, istituzione del Comune di Borgomezzavalle mediante la fusione dei Comuni di Seppiana e Viganella; LR 13 luglio 2015, n. 17, istituzione del Comune di Lessona mediante la fusione dei Comuni di Crosa e Lessona; LR 24 dicembre 2015, n. 27, istituzione del Comune di Campiglia Cervo, mediante la fusione dei Comuni di Campiglia Cervo, Quittengo e San Paolo Cervo.

¹⁸⁷ LR 5 novembre 2014, n. 20, istituzione del Comune di Valvasone Arzene mediante la fusione dei Comuni di Arzene e Valvasone.

¹⁸⁸ LR 24 novembre 2014, n. 71, istituzione del Comune di Silano Giuncugnano per fusione dei Comuni di Silano e Giuncugnano.

¹⁸⁹ LR 21 febbraio 2014, n. 9, istituzione del Comune di Longarone mediante fusione dei Comuni di Longarone e Castellavazzo della provincia di Belluno.

¹⁹⁰ Lombardia, LR 6 novembre 2015, n. 35.

Si registrano poi sei modifiche alle circoscrizioni territoriali di cinque coppie di comuni contermini, in Lombardia¹⁹¹, Marche¹⁹² e Puglia¹⁹³, e un solo mutamento di denominazione nel Veneto¹⁹⁴.

Va dato conto, infine, di alcune leggi regionali¹⁹⁵ che sono intervenute a modificare la disciplina del riordino territoriale dei comuni, per regolamentare il procedimento di fusione per incorporazione in armonia con quanto previsto dall'art. 1, co. 130, della legge 56/2014¹⁹⁶.

e) *Leggi regionali che disciplinano la fase prodromica all'(eventuale) iniziativa delle regioni interessate all'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*

¹⁹¹ LR 6 novembre 2014, n. 28, mutamento delle circoscrizioni comunali di Voghera e di Corana, in Provincia di Pavia; LR 6 maggio 2015, n. 12, mutamento delle circoscrizioni comunali di Esine e Piancogno, in Provincia di Brescia; LR 6 maggio 2015, n. 13, mutamento delle circoscrizioni comunali di Cesano Maderno e di Bovisio Masciago, in Provincia di Monza e della Brianza; LR 6 maggio 2015, n. 14, mutamento delle circoscrizioni comunali di Casatenovo e Monticello Brianza, in Provincia di Lecco:

¹⁹² LR 23 giugno 2014, n. 15, distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo.

¹⁹³ LR 7 aprile 2014, n. 14, modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Galatina e Sogliano Cavour.

¹⁹⁴ LR 21 febbraio 2014, n. 8, mutamento della denominazione del Comune di Brenzone, in Provincia di Verona, in quella di Brenzone sul Garda.

¹⁹⁵ Puglia, LR 1 agosto 2014, n. 34, art. 6 (fusione di Comuni); Lombardia, LR 8 luglio 2015, n. 20, art. 3, disciplina dello svolgimento del *referendum* consultivo comunale e ulteriori modalità delle procedure di fusione di Comuni mediante incorporazione; Marche, LR 21 ottobre 2015, n. 25. Modifica alla LR 10/1995 (norme sul riordinamento territoriale dei Comuni e delle Province nella Regione Marche); Piemonte, LR 22 dicembre 2015, n. 26, art. 15-16.

¹⁹⁶ I Comuni possono promuovere il procedimento di incorporazione in un Comune contiguo. In tal caso, fermo restando il procedimento previsto dal comma 1 dell'articolo 15 del testo unico, il Comune incorporante conserva la propria personalità, succede in tutti i rapporti giuridici al Comune incorporato e gli organi di quest'ultimo decadono alla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione. Lo statuto del Comune incorporante prevede che alle comunità del Comune cessato siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. A tale scopo lo statuto è integrato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione. Le popolazioni interessate sono sentite ai fini dell'articolo 133 della Costituzione mediante *referendum* consultivo comunale, svolto secondo le discipline regionali e prima che i consigli comunali deliberino l'avvio della procedura di richiesta alla regione di incorporazione. Nel caso di aggregazioni di Comuni mediante incorporazione è data facoltà di modificare anche la denominazione del Comune. Con legge regionale sono definite le ulteriori modalità della procedura di fusione per incorporazione.

Di particolare interesse per il processo di attuazione del cd. *regionalismo differenziato* appare la legge del Veneto 19 giugno 2014, n. 15¹⁹⁷ con la quale si è previsto che il Presidente della Giunta regionale è autorizzato ad instaurare un negoziato con il Governo nazionale volto a definire il contenuto di un *referendum* consultivo finalizzato a conoscere la volontà degli elettori del Veneto circa il conseguimento di ulteriori forme di autonomia della Regione. Qualora il negoziato non giunga a buon fine il Presidente della Giunta regionale è autorizzato ad indire un *referendum* consultivo per conoscere la volontà degli elettori del Veneto in ordine al seguente quesito: “*Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?*”. Se alla consultazione partecipa la maggioranza degli elettori e viene raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi, il Presidente della Giunta regionale propone al Consiglio regionale un programma di negoziati che intende condurre con lo Stato e presenta un disegno di legge statale contenente percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la Regione Veneto¹⁹⁸.

La Corte costituzionale – il cui giudizio è stato invocato dallo Stato ricorrente – ha avuto modo di chiarire¹⁹⁹ che, nel caso di specie, non vi è alcuna sovrapposizione tra la consultazione popolare regionale e il procedimento di cui all’articolo 116, comma terzo, della Costituzione, che pertanto potrà svolgersi inalterato, nel caso in cui fosse effettivamente attivato. Infatti, “*il referendum consultivo previsto dalla disposizione regionale impugnata si colloca in una fase anteriore ed esterna rispetto al procedimento prestabilito all’art. 116 Cost.*”, il quale richiede l’approvazione di una legge (ordinaria) dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, con voto favorevole delle Camere a maggioranza assoluta dei propri componenti e sulla base di un’intesa fra lo Stato e la Regione stessa. Non vi è, dunque, alcuna deroga rispetto al procedimento costituzionalmente previsto e l’atto regionale di iniziativa

¹⁹⁷ Si terrà qui conto esclusivamente della parte della legge che non è stata dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza 25 giugno 2015, n. 118.

¹⁹⁸ Il Consiglio regionale, ai sensi dell’art. 27 dello statuto di autonomia del Veneto, è tenuto all’esame di questi argomenti entro un termine determinato e a motivare le decisioni eventualmente adottate in difformità.

¹⁹⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 118/2015, al p. 8.3. del considerato in diritto.

(*ex art. 116 della Costituzione*) rimane giuridicamente autonomo e distinto dal *referendum*.

La Consulta ha respinto anche le obiezioni di genericità del quesito (che non richiama le condizioni e i limiti indicati tassativamente dalla Costituzione per il *regionalismo differenziato*), in quanto se è vero che manca, nello stesso, qualsiasi precisazione in merito agli ambiti di ampliamento dell'autonomia regionale su cui si intende interrogare gli elettori, non è men vero che il tenore letterale del quesito referendario ripete testualmente l'espressione usata nell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione; cosicché deve intendersi che *le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia* su cui gli elettori sono chiamati ad esprimersi riguardano necessariamente le sole materie ivi indicate, “*nel rispetto dei principi di cui all'art. 119*” della Costituzione.

6. GLI INTERVENTI REGIONALI IN MATERIA DI SVILUPPO ECONOMICO E ATTIVITÀ PRODUTTIVE

6.1. Agricoltura e turismo*

6.1.1. Gli interventi legislativi regionali in materia di agricoltura

La produzione legislativa del biennio 2014-2015 conferma che lo sviluppo rurale e, nel suo ambito, l'agricoltura, costituisce la materia più dinamica del macrosettore "sviluppo economico": nel 2014, sono state approvate 53, 38 delle quali classificate come "agricoltura" e 15 leggi nel settore "caccia e pesca"; nel 2015 sono state approvate 37 leggi, 27 delle quali in agricoltura e 10 in caccia e pesca. Si ricorda, tra l'altro, che per criteri classificativi, mancano da tale conteggio le leggi in tema di agriturismo, che vengono fatte rientrare, invece, nella voce "turismo".

Seguendo una classificazione già adottata nei precedenti Rapporti, e volendo distinguere, innanzitutto, le leggi che hanno disciplinato *ex novo* l'intera materia e le leggi così dette di "riordino" dalle altre leggi, si ricorda che nel 2015 la Regione Umbria ha approvato, con LR 12, un testo unico (TU) in materia di agricoltura, dando, così, attuazione alla LR 8/2011 sulla semplificazione amministrativa e normativa dell'ordinamento regionale. Il TU, che si compone di undici titoli e 225 articoli, ha riunito e riordinato tutte le disposizioni di legge regionali in materia.

Provando a suddividere per settore d'attività le altre leggi in materia d'agricoltura, si ricordano, *sull'attività agricola di produzione e allevamento*: la LR 19/2015 della Sardegna, che detta una nuova disciplina dell'apicoltura, riconosciuta come attività agricola d'interesse regionale ai fini della conservazione dell'ambiente naturale e dello sviluppo sostenibile delle produzioni agricole; la LR 12/2014 delle Marche sulla tutela e valorizzazione della produzione orto-floro-frutticola e delle piante ornamentali e la LR 24/2015 della Basilicata sull'olivicoltura, volta alla valorizzazione e alla promozione delle produzioni olivicole di qualità,

* Di Clelia Losavio, ricercatrice in Diritto agrario, ISSiRFA-CNR.

attraverso una serie di azioni e un programma triennale delle attività, e, contestualmente, alla tutela della rilevanza ambientale delle piante di olivi secolari e/o di particolare pregio agronomico e paesaggistico, anche attraverso norme per l'abbattimento e il taglio degli alberi di olivo.

Sulle *attività connesse all'attività agricola principale*, vale a dire le attività volte a valorizzare la multifunzionalità dell'attività agricola, non solo in virtù della fornitura di beni pubblici all'intera società, ma anche come strumento per ampliare e consolidare la gamma delle opportunità di occupazione e di reddito per gli agricoltori, si ricordano, nel biennio, diverse leggi in tema d'*agriturismo*: la LR 2/2015 del Piemonte, che detta una nuova disciplina specifica per l'attività di agriturismo e l'ospitalità rurale familiare; la LR 11/2015 della Sardegna, di più ampio respiro, perché si occupa, nello stesso provvedimento, anche delle attività di ititurismo, pescaturismo nonché di fattorie sociali e fattorie didattiche, così come la LR 16/2014 dell'Umbria – poi abrogata perché le sue disposizioni sono confluite nel già citato TU. Specificamente in tema di *fattorie didattiche e sociali*, la LR 4/2014 della Toscana che ha introdotto, nella disciplina vigente (LR. 30/2003), norme che assicurano che le fattorie didattiche rispondano, su tutto il territorio regionale, a *standard* professionali e qualitativi adeguati e uniformi e la LP 1/2015 della Provincia di Trento che modifica il contenuto e il titolo della disciplina del 2011 per introdurre anche norme relative, appunto, alle fattorie didattiche e sociali. In tema, invece, di *boschi didattici*, la LR 11/2015 della Puglia che modifica la precedente disciplina del 2012. Riguarda la disciplina dell'*agricoltura sociale* la LR 5/2014 del Molise che, oltre ad istituire un apposito registro ed un osservatorio, attribuisce alla Regione il compito di intervenire per promuovere tale attività anche con misure di sostegno diretto tra cui, per esempio, la concessione di beni del patrimonio regionale e l'adozione di misure per favorire, presso le mense pubbliche, il consumo di alimenti prodotti dalle fattorie sociali.

Tra gli interventi più direttamente indirizzati alla *valorizzazione dei prodotti agricoli e agroalimentari tipici e di qualità*, la LR 16/2014 della Sardegna, che contiene la disciplina del marchio collettivo di qualità agroalimentare garantito dalla Regione, identificativo delle produzioni agricole ed agro-alimentari di qualità; la LR 22/2015 del Friuli Venezia Giulia che punta alla valorizzazione dei territori a vocazione vinicola,

caratterizzati da produzioni vitivinicole e agroalimentari di qualità, attraverso la realizzazione e il riconoscimento di “Strade del Vino e dei Sapori”; la LR 6/2015 della Campania, sulla valorizzazione del consumo critico, consapevole e responsabile dei prodotti agroalimentari da filiera corta e dei prodotti di qualità, nonché dei gruppi di acquisto solidale (GAS) come protagonisti attivi per la valorizzazione e per la diffusione di tali produzioni; la LR 2/2015 della Valle d’Aosta che, allo scopo di tutelare le colture convenzionali e biologiche presenti sul territorio regionale, introduce un divieto assoluto di coltivazione di OGM su di esso. Sul fronte, invece, della tutela delle *risorse genetiche autoctone di interesse agrario*, merita un accenno la già citata LR 16/2014 della Sardegna.

Nel *settore forestale*, oltre a leggi di manutenzione – tra cui, per esempio, la LR 26/2015 della Sicilia e la LP 16/2015 della Provincia di Trento – si ricorda, in particolare, la LR 3/2014 dell’Abruzzo, con cui la Regione ha disciplinato in maniera organica la tutela e la valorizzazione delle foreste e dei pascoli, “risorse indispensabili ed irrinunciabili per la collettività”, allo scopo di promuoverne una gestione sostenibile e multifunzionale. Tra le leggi relative, invece, alle attività di raccolta e la commercializzazione dei *funghi spontanei* e dei *tartufi*, si ricordano: la LR 17/2014 della Liguria, che ha riordinato la disciplina della raccolta e commercializzazione dei funghi spontanei, poi modificata, l’anno successivo, con LR 8/2015; la LR 16/2015 della Lombardia che integra il TU agricoltura in tema di raccolta dei funghi epigei; la LR 8/2015 della Puglia, che disciplina la coltivazione, ricerca, raccolta, conservazione e commercializzazione dei tartufi freschi o conservati e la LR 27/2015 dell’Abruzzo, che modifica e integra la stessa disciplina del 2012.

Diversi, nel biennio, sono stati gli interventi volti alla promozione della *cooperazione in agricoltura e dell’aggregazione tra imprese*. Vanno in questa direzione, per esempio, la LR 13/2014 della Lombardia sulla valorizzazione delle cooperative agricole; la LR. 35/2014 della Puglia che promuove lo sviluppo della cooperazione in ambito agricolo, forestale e rurale, e prevede la concessione di contributi per la realizzazione di progetti integrati di sviluppo. Si occupa di disciplinare nuovi strumenti per la *governance* dei territori rurali la LR 16/2014 della Sardegna, che istituisce, accanto ai *sistemi produttivi locali*, i *presidi* o “comunità locali del cibo”, le *reti di filiera* distrettuali e interdistrettuali e le reti di paniere. In

tema di distretti rurali, agroalimentari di qualità e di filiera, intervengono, infine, anche le LR 20/2014 della Campania e n. 14/2015 dell’Abruzzo.

Numerosi interventi, nel biennio 2014-2015, hanno riguardato l’importante problema della frammentazione della superficie agricola e della difficoltà di accesso ad essa soprattutto da parte dei giovani imprenditori agricoli. Tra questi si ricordano, per esempio, quelli volti all’istituzione delle *banche regionali della terra*, come le leggi: n. 26/2014 del Veneto, n. 26/2014 della Puglia, n. 16/2014 del Molise, n. 30/2014 della Lombardia, n. 3/2014 dell’Umbria; n. 11/2015 delle Marche; n. 26/2015 dell’Abruzzo. In alcuni casi, le banche della terra si inseriscono in provvedimenti di più ampia portata, come, per esempio nella LR 4/2014 della Liguria, che prevede anche la concessione di contributi per favorire la ricomposizione fondiaria. In questa direzione va anche la LR 37/2015 dell’Abruzzo che definisce le procedure di assegnazione e vendita dei terreni agricoli nel territorio del Fucino provenienti dalla riforma fondiaria e la LR 17/2015 della Campania, che favorisce l’accesso dei giovani imprenditori agricoli, attribuendo loro la priorità nell’affidamento dei suoli pubblici a vocazione agricola.

Sono volte al riconoscimento dell’agricoltore come “custode dell’ambiente e del territorio” e alla sua partecipazione attiva alla gestione ambientale e del territorio agricolo le LR 6/2015 delle Marche e 34/2015 dell’Abruzzo. Tali leggi riconoscono all’agricoltore il compito di mantenere viva la tradizione agricola locale e di valorizzare le produzioni locali al fine di concorrere, in particolare, alla protezione del territorio dagli effetti dell’abbandono delle attività agricole. D’interesse su questo fronte è anche la LR 27/2014 della Toscana, concernente la disciplina dell’esercizio delle funzioni in materia di demanio collettivo civico e diritti di uso civico. La legge, dal carattere organico e che comporta una complessiva rivisitazione normativa della materia, rimodulandola e aggiornandola, sia quanto alle procedure che agli enti coinvolti, ha, infatti, come obiettivo principale quello di favorire la permanenza delle popolazioni nei territori di residenza, a presidio del territorio stesso.

Di portata innovativa risulta la LR 18/2015 della Lombardia sugli *orti didattici*, sociali periurbani, urbani e collettivi, di cui la Regione promuove la realizzazione per diffondere la cultura del verde e dell’agricoltura,

sensibilizzare sull'importanza di un'alimentazione sana ed equilibrata, divulgare tecniche di agricoltura sostenibile, riqualificare aree abbandonate, favorire l'aggregazione sociale, nonché lo sviluppo di piccole autosufficienze alimentari per le famiglie.

Per quanto riguarda il settore della *pesca* si ricordano, oltre ad interventi di modifica e manutenzione di provvedimenti passati – le LR 24/2015 della Sardegna, 30/2015 del Friuli Venezia Giulia, 58/2014 della Toscana e 9/2015 del Veneto – alcune leggi sulla valorizzazione della multifunzionalità delle imprese ittiche, come le LR 22/2014 dell'Emilia-Romagna e 13/2015 della Puglia, che disciplinano le attività di pescaturismo, ittiturismo, acquiturismo, e la LR 22/2014 della Campania, volta a disciplinare in maniera organica il settore della pesca, occupandosi non solo delle attività connesse, ma in generale dell'utilizzo razionale delle risorse del mare e della loro valorizzazione anche attraverso la promozione dell'associazionismo e della cooperazione.

Sul *patrimonio faunistico e l'attività venatoria*, meritano un accenno le LR 18/2015 della Sicilia in materia di gestione del patrimonio faunistico allo stato di naturalità; la LR 4/2015 del Lazio sulla conservazione, la gestione, il controllo della fauna selvatica, la prevenzione e l'indennizzo dei danni causati dalla stessa nonché per una corretta regolamentazione dell'attività faunistico-venatoria; la LR 28/2015 della Puglia sul prelievo in deroga dello *sturnus vulgaris*; le leggi del 2015 n. 3 della Liguria, n. 7 della Marche, n. 32 della Toscana e n. 20 del Veneto che introducono alcune modifiche alle rispettive discipline regionali sulla protezione della fauna omeoterma e il prelievo venatorio.

Tra i provvedimenti regionali adottati in funzione del *riordino e della semplificazione del settore primario*, si ricordano: la LR 11/2014 del Friuli Venezia Giulia, che interviene, tra le altre cose, in materia di agriturismo per semplificarne le procedure legate, in particolare, all'inizio dell'attività; amplia le modalità d'intervento del Fondo di rotazione in agricoltura e di quello regionale per la gestione delle emergenze in agricoltura; modifica, sempre in un'ottica di semplificazione, diverse norme della legge forestale e riorganizza le funzioni dell'Agenzia regionale per lo sviluppo rurale (ERSA); la LR 7/2015 della Toscana, in materia di semplificazione di procedimenti in materia di agricoltura e di centri autorizzati di

assistenza agricola. Tra le leggi che hanno avuto ad oggetto gli enti del settore agricolo in un'ottica di riforma e *riorganizzazione del sistema istituzionale*, si ricordano: la LR 37/2014 del Veneto, che ha sostituito il "vecchio" ente di sviluppo agricolo con la nuova Agenzia per l'innovazione nel settore primario, la cui competenza fondamentale riguarda la ricerca applicata e la sperimentazione; le LP 5/2015 della Provincia di Bolzano, 5/2015 della Provincia di Trento, 9/2015 del Friuli-Venezia Giulia e 5/2015 del Veneto che si occupano del Riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale delle Venezie; le LR 2 e 4/2015 del Molise, rispettivamente sul riordino dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale e sull'Istituzione dell'Agenzia regionale per lo sviluppo agricolo, rurale e della pesca (ARSARP); la LR 9/2015 della Basilicata sulla riorganizzazione dell'attività dell'Agenzia Lucana di Sviluppo ed Innovazione in Agricoltura (ALSIA).

A queste si aggiungono altri provvedimenti che hanno *natura più varia* perché intervengono a disciplinare o a modificare la disciplina preesistente di diversi settori dell'attività agricola, come, per esempio: la LR n. 20/2014 della Calabria, che contiene una serie di norme volte alla modernizzazione del quadro normativo regionale e che interviene, in particolare, sulla tutela e la valorizzazione del patrimonio olivicolo calabrese e del patrimonio forestale e faunistico-venatorio; la LR 15/2015 della Puglia, che modifica le norme in materia di bonifica integrale e di riordino dei consorzi di bonifica, di funzioni e compiti amministrativi in materia di boschi e foreste, di protezione civile e lotta agli incendi boschivi, nonché di assegnazione e vendita di beni riforma fondiaria; e la LR 28/2015 dell'Abruzzo, che si occupa, tra l'altro, delle aree di produzione e raccolta delle vongole e dei molluschi marini, di consorzi di bonifica, di centri di ricerca in agricoltura e di difesa del suolo; la LR 6/2015 della Valle d'Aosta, di revisione della disciplina regionale concernente la concessione di contributi in materia di sistemazioni idraulico-forestali e difesa del suolo e di agriturismo; la LR 10/2015 del Veneto, di modifica della disciplina del 2003 sugli interventi in agricoltura.

Si ricorda, infine che anche nel biennio 2014-2015 numerose norme d'interesse agricolo sono rinvenibili in provvedimenti *multisettoriali*, come

le leggi di manutenzione dell'ordinamento regionale²⁰⁰, le *leggi finanziarie*, leggi collegate alla finanziaria o di bilancio²⁰¹, leggi di attuazione della normativa dell'Unione europea²⁰² o leggi che disciplinano assieme più materie²⁰³.

6.1.2. L'attività regolamentare in materia agricola

Anche il numero dei regolamenti emanati nel biennio 2014-2015 in materia di sviluppo rurale - 40 nella materia "agricoltura" più 3 in materia di "caccia e pesca", nel 2014, e 39 in "agricoltura" più 3 in "caccia e pesca", nel 2015 -, conferma la predominanza di questo comparto nell'ambito del macrosettore sviluppo economico.

Sulle attività agricole di produzione, si ricorda il DPGR n. 25/R del 2014 della Toscana sulla *vivaistica*, di attuazione della LR 41/2012, che ha come obiettivo la valorizzazione della funzione economica, sociale e ambientale di tale attività e, a tale scopo, individua i criteri insediativi per le nuove aree vocate; distingue e definisce la coltivazione in pieno campo da quella in contenitori; regola, all'interno della stessa azienda, la percentuale di superficie da destinare ad entrambe; impegna i comuni ad orientare gli strumenti urbanistici verso una gestione ed una qualificazione del verde urbano.

Diversi sono i regolamenti in *materia forestale*, tra cui si ricordano, ad esempio, i regolamenti 8 e 9/2015 della Calabria, rispettivamente, sull'istituzione dell'Albo regionale delle imprese forestali per l'esecuzione

²⁰⁰ LR 3/2015 del Piemonte (artt. 17; 30; 31; 33; 34; 35; 72); LR 12/2015 della Liguria (art. 21); LR 20 e 38/2015 della Lombardia; LR 19/2014 della Lombardia; LR 1/2015 dell'Abruzzo (artt.13 e 14).

²⁰¹ Come, per esempio, LR 9/2015 della Sicilia (artt. 21 e 24); 9/2015 del Piemonte (artt. 8; 9; 20); 8/2015 dell'Umbria (art. 1); 31/2015 (art. 3) e 32/2015 (art. 6) della Calabria; 27/2015 della Liguria (art. 27); LR 1/2015 del Piemonte (art. 28); LP 9/2015 di Trento; LR 29/2015 della Liguria; LR 9/2015 della Sicilia (artt. 21; 24; 43; 44; 95); LR 26/2015 del Piemonte (artt. 34 - 39); LR 28/2015 del Piemonte (art. 19); LR 35/2015 della Puglia (artt. 10, 11 e 16); LR 40/2015 della Puglia (artt. 5 e 6); LR 82/2015 della Toscana (art. 11, 12 e 13); LR 17/2015 dell'Umbria; LR 5/2015 della Sardegna (artt. 9-17); LR 19/2015 della Valle d'Aosta (artt. 20 e 22); LP 18/15 di Bolzano (artt. 28 e 30).

²⁰² LR 22/2015 dell'Abruzzo (articoli 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 13, 14,15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 e 25)

²⁰³ LR 4/2015 della Basilicata (art. 32).

di lavori, opere e servizi in ambito forestale, e sulla gestione dei boschi governati a ceduo per quanto attiene, in particolare, alle modalità ed epoca del taglio, alla maturità tecnica della specie legnosa, alle forme di trattamento, all'estensione delle tagliate, nonché alle procedure amministrative da adottare; il Reg. n. 53/R del 2015 della Toscana che modifica il regolamento forestale regionale vigente del 2003 per adeguarlo al recente riordino delle funzioni amministrative intervenuto in materia e ad una serie di altre norme regionali, nazionali e comunitarie sopravvenute, nonché, tra l'altro, per la costituzione dell'elenco regionale delle ditte boschive e per consentire la trasformazione dei paesaggi agrari e pastorali di interesse storico coinvolti da processi di forestazione e rinaturalizzazione e oggetto di recupero a fini produttivi. A questi si aggiunge anche il regolamento n. 5/2015 della Puglia che, con la finalità di garantire la gestione, la valorizzazione e la tutela funzionale del patrimonio forestale regionale, disciplina l'attività pascoliva sui terreni boscati e, in particolare, le procedure amministrative autorizzatorie per l'esercizio del pascolo nel bosco e nelle aree naturali protette, nei siti di importanza comunitaria (SIC) e nelle zone di protezione speciale (ZPS), e le concessioni sul demanio forestale regionale.

In tema di raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei *tartufi*, il regolamento n. 4/2015 dell'Umbria modifica il regolamento in materia del 2007.

Sull'attività di *agriturismo* si segnalano il decreto del presidente della Regione n. 4/Reg del 2014 dell'Abruzzo che, in attuazione della LR 38/2012 in materia di attività agrituristiche, definisce, tra l'altro, i criteri e le modalità per la classificazione delle aziende agrituristiche, le modalità, le procedure e la documentazione da presentare per l'iscrizione nell'elenco regionale degli imprenditori ed operatori agrituristici, i criteri per specifici piani di programmazione dell'attività ed interventi per lo sviluppo del territorio rurale contenuti nel Programma per lo sviluppo dell'agriturismo; il regolamento n. 5/2015 delle Marche, che modifica un regolamento del 2013 attuativo delle disposizioni regionali in materia di multifunzionalità dell'azienda agricola e diversificazione in agricoltura; il DPGR 74/R/2015 della Toscana, che modifica, fin dal titolo, il regolamento del 2004 di attuazione della disciplina regionale delle attività agrituristiche (LR 30/2003) in tema, soprattutto, di attività sociali e di

servizio per le comunità locali e di fattorie didattiche; il regolamento n. 11/2015 del Lazio che, al fine di favorire lo sviluppo di una nuova ruralità multifunzionale, disciplina le modalità di introduzione, svolgimento e attuazione delle attività di agriturismo e turismo rurale, di trasformazione, vendita diretta e degustazione dei prodotti tipici, di ristorazione, di attività culturali, didattiche, sociali, ricreative e terapeutico-riabilitative, nonché le modalità per garantire la compatibilità e la connessione di tali attività con quella agricola principale.

Riguarda, invece, la tutela e la *valorizzazione del patrimonio di razze e varietà locali di interesse agrario, zootecnico e forestale*, il DPGR n. 17/R del 2014 della Toscana che è intervenuto su alcune disposizioni del regolamento vigente del 2007 al fine di adeguarle al mutato quadro legislativo. In particolare, vengono modificate le norme che attribuivano alla soppressa Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione nel settore agricolo forestale (ARSIA) la gestione delle attività disciplinate dal regolamento e viene specificato quali attività siano attribuite all'amministrazione regionale e quali all'Ente Terre regionali toscane.

Numerosi sono i regolamenti che, sotto vari aspetti, riguardano la *tutela del suolo agricolo*. Tra questi, ad esempio, i regolamenti di funzionamento delle banche della terra umbra e toscana: il primo, regolamento n. 10/2015 dell'Umbria, nel dare attuazione alle norme di legge in materia, si occupa del funzionamento del banco della terra – iscrizione, cancellazione e assegnazione dei beni; canone di locazione e concessione; controllo e revoca dell'assegnazione – e del suo Comitato di coordinamento. Il regolamento toscano, approvato con DPGR n. 60/R/2014, disciplina, in particolare, in attuazione della LR 80/2012, l'articolazione della banca in sezioni al fine di distinguere le diverse modalità di concessione e/o affitto; inserisce criteri di priorità nell'accesso ai terreni per favorire i giovani; facilita l'inserimento nella banca della terra dei beni afferenti al patrimonio agricolo forestale; prevede una durata minima di disponibilità per l'affitto dei beni di proprietà privata. Strettamente legato a quest'ultimo, perché attua la stessa legge, è un altro regolamento della Toscana, approvato con DPGR 13/R/2014, che ha introdotto la disciplina delle norme tecniche per il censimento dei terreni abbandonati o incolti, il procedimento per il censimento e per l'inserimento dei terreni censiti nella banca della terra,

nonché le procedure per la rimessa a coltura di tali terreni. Sempre toscano è il regolamento approvato con DPGR n. 52/R del 2015 che dà attuazione alla LR 27/2014 sulla disciplina dell'esercizio delle funzioni in materia di *demanio collettivo* civico e di diritti di uso civico che, tra le altre cose, detta le procedure di competenza regionale relative alla liquidazione dei diritti d'uso civico; semplifica le procedure per l'impiego delle somme derivanti da alienazione o da affrancazione dei canoni di liquidazione dei diritti d'uso civico; indica il criterio per la determinazione del canone di affidamento in gestione di un bene del demanio collettivo civico; propone uno statuto “tipo” sia dell'ente gestore che del comune quale soggetto gestore.

In materia di *caccia e pesca*, si ricordano il decreto n. 5/Reg/2014 dell'Abruzzo sulla gestione faunistico-venatoria degli ungulati; il regolamento n. 2/R del 2014 del Piemonte relativo alla gestione faunistica all'interno delle aree protette; il regolamento n. 8/2015 dell'Umbria, di modifica di un regolamento del 1999 sul prelievo venatorio del cinghiale.

Si ricordano, infine, due regolamenti della Regione Lazio: il primo, n. 16/2014, riguarda la *semplificazione amministrativa* e integra e modifica il regolamento del 2013 sull'agricoltura semplice e la riduzione di oneri amministrativi in materia di controlli e procedimenti amministrativi nel settore dell'agricoltura; il secondo, n. 1/2015, disciplina l'intero ciclo dell'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento e delle *acque reflue*, al fine di garantire la tutela dei corpi idrici potenzialmente interessati ed in particolare il raggiungimento o il mantenimento degli obiettivi di qualità introdotti a livello nazionale dal Dlgs n. 152/2006.

6.1.3. Gli interventi legislativi regionali in materia di turismo

Nel biennio 2014-2015, le 21 leggi in materia di turismo prodotte nel corso del 2014 e le 14 dell'anno 2015 confermano più o meno il dato degli anni precedenti, nonché la tendenza secondo cui tale settore, dopo l'agricoltura e lo sviluppo rurale, si dimostra il più normato del macrosettore “sviluppo economico”.

Tra le leggi di carattere organico, si ricorda la LR 27/2015 della Lombardia non a caso intitolata “politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo” che si occupa non solo della distribuzione delle competenze tra i vari livelli di governo locale, degli strumenti e organismi di partecipazione – come il tavolo regionale per le politiche turistiche e dell’attrattività e il relativo l’Osservatorio – e di quelli di programmazione, ma anche della disciplina delle strutture ricettive, alberghiere e non, e di quella delle agenzie di viaggio e delle misure di sostegno a favore delle imprese del settore.

Anche la LR 18/2014 della Campania, sull’organizzazione del sistema turistico regionale, ha carattere generale ed organico perché ha ridefinito le competenze, le funzioni e le attività della Regione in materia di turismo, nonché quelle riconosciute alle autonomie locali e altri organismi pubblici e privati allo scopo, tra l’altro, di sostenere la crescita della competitività del sistema turistico regionale, dei prodotti e dei servizi turistici e promuoverne la qualità complessiva. Con lo stesso provvedimento, inoltre, è istituita un’Agenzia regionale per la promozione del turismo e dei beni culturali.

È dedicata alla riorganizzazione del sistema di *governance* del turismo regionale la LR 15/2015 dell’Abruzzo, che, abrogando la precedente normativa del 2004, punta sui Sistemi turistici locali che abbiano determinate caratteristiche, vale a dire si avvalgano della operatività di due o più *Destination Management Company* (DMC) – organizzazioni di *governance* locale e *project management* aperte all’accesso ed alla partecipazione di operatori pubblici o privati – che elaborano e gestiscono lo sviluppo turistico riferito ad una o più destinazioni attraverso la partecipazione finanziaria degli attori interessati ed in connessione con la programmazione regionale, nazionale, comunitaria.

Diverse sono nel biennio le leggi di *valorizzazione turistica delle risorse regionali* volte a promuovere più che il territorio in sé le esperienze che su di esso si possono vivere, attraverso il contatto col paesaggio naturale, con le risorse ambientali e culturali del luogo, nonché con quelle storiche o enogastronomiche, esaltandone specificità e punti di forza. Possono essere ricondotte a tale tipologia di interventi: la LR 32/2015 della Basilicata sulla conservazione e valorizzazione della *geodiversità* e del

patrimonio geologico allo scopo di promuoverne la conoscenza, la fruizione pubblica compatibile con la conservazione del bene e l'utilizzo didattico dei luoghi di interesse geologico e dei paesaggi geologici, nonché garantirne la conservazione e la valorizzazione anche attraverso l'emanazione di provvedimenti conservativi specifici diretti ad impedire il degrado, la distruzione, il danneggiamento, il deturpamento e l'inquinamento, nonché per consentirne una corretta fruizione; la LR 31/2014 della Liguria sul recupero e la valorizzazione dei *siti di miniera dismessi* per fini culturali e turistici e, dunque, la loro riconversione come musei e parchi in seguito alla cessazione dell'attività produttiva. Sono coinvolti dall'ambito di applicazione della legge sia i siti estrattivi che abbiano valenza geologica, naturalistica, tecnologica, sociale, storica e culturale, sia i manufatti, i macchinari, le attrezzature di lavoro e tutte le documentazioni ad essi relativi. La Regione, in particolare, si impegna ad effettuare la ricognizione dei siti che possono essere riutilizzati quali ambiti museali-turistici, ad approvare le linee guida per la valorizzazione dei siti individuati e a promuovere accordi di programma con enti pubblici e soggetti privati; la LR 21/2015 del Piemonte, che introduce una disciplina del *turismo naturalista*, quale pratica della nudità in comune, in armonia con la natura e nel rispetto di se stessi, degli altri e dell'ambiente, attribuendo alla Regione il compito di individuare le aree da destinare a tale pratica e favorire la realizzazione di strutture pubbliche e private destinate alla pratica del naturismo anche mediante incentivi; la LR 36/2015 della Calabria sulla valorizzazione del turismo religioso e del sistema dei Santuari Mariani come espressione autentica della tradizione religiosa calabrese che punta non solo a promuovere lo studio e la conoscenza degli itinerari mariani e del patrimonio storico ed artistico dei santuari e dei luoghi di culto sul territorio regionale ma anche a favorire progetti che aumenti la fruibilità di tali luoghi.

Una parte importante della normazione regionale in materia di turismo riguarda la disciplina delle *strutture dirette all'ospitalità*. Ne costituiscono esempi, nel biennio: il TU della Liguria in materia di strutture ricettive, approvato con LR 32/2014, che contiene la definizione e la classificazione delle differenti tipologie di strutture ricettive, articolate in esercizi alberghieri, esercizi extralberghieri ed esercizi all'aria aperta; la LR 20/2015 della Calabria, che modifica la legge del 1995 sulla

classificazione degli esercizi ricettivi extralberghieri. Riguarda, in particolare, l'*albergo diffuso*, la LR 7/2014 del Molise che – oltre a qualificare gli interventi e le attività ammessi nell'ambito di tale tipologia d'albergo (come gli interventi di recupero e restauro conservativo degli immobili) e ad identificare gli elementi di eleggibilità per la localizzazione (come, per esempio, il pregio storico-ambientale, la vitalità e la vivibilità del luogo) – impegna la Regione a promuovere politiche di incentivazione e sostegno e individua la tipologia dell' "albergo diffuso di campagna", quando localizzato in un contesto rurale, fuori del perimetro urbano, e caratterizzato da un agglomerato o raggruppamento di edifici con caratteristiche proprie dell'edilizia e dell'architettura del territorio.

Tra le altre leggi, di manutenzione e modifica di provvedimenti in materia di turismo, si ricordano, per esempio: la LP 5/2014 di Trento in tema d'attività ricettive; la LP 11/2014 della stessa Provincia che modifica, tra l'altro, la disciplina delle agenzie di viaggio, dei campeggi, dei rifugi e sentieri alpini; la LR 8/2015 del Lazio, che modifica la disciplina sull'organizzazione del sistema turistico regionale in merito all'utilizzazione del demanio marittimo per finalità turistiche e ricreative; la LR 30/2015 della Puglia sulla destinazione dei beni delle Aziende di promozione turistica (A.A.P.T.); la LR 38/2014 della Puglia in tema di agenzie di viaggio e turismo.

Dettano, inoltre, disposizioni per l'organizzazione del sistema turistico regionale con finalità di razionalizzazione dell'attività amministrativa, di ottimizzazione delle risorse e di risparmio della spesa pubblica le LR 8/2015 del Friuli Venezia Giulia, che dispone la fusione dell'Agenzia per lo sviluppo del turismo "Turismo Friuli Venezia Giulia" nell'"Agenzia Regionale Promotur", e la LR 1/2015 della Sardegna, che sopprime l'agenzia governativa regionale Sardegna Promozione.

Si ricorda, inoltre, che numerose norme d'interesse per il settore turistico sono rinvenibili in provvedimenti multimateria o multisettore²⁰⁴ e in leggi finanziarie, leggi collegate alla finanziaria o di bilancio²⁰⁵.

²⁰⁴ Come, per esempio, le LR 4/2014 del Friuli-Venezia Giulia; LP 7/2014 di Bolzano (artt. 3, 6, 8); LP 8/2014 di Trento (art. 16); LR 70/2015 della Toscana (artt. 3 e 13); LR 3/2015 del Piemonte (artt. 4-21); LR 6/2014 della Puglia (artt. 2; 3; 10 e 11); LR 15/2015 della Liguria; LR 12/2015 della Liguria (artt. 16 e 17); LR 7/2014 dell'Emilia-Romagna (titolo

6.1.4. L'attività regolamentare in materia turistica

Anche nel biennio 2014-2015 l'attività regolamentare in materia turistica – 17 regolamenti nel 2014 e 13 nel 2015 – è fondamentalmente di manutenzione di testi già vigenti e non particolarmente significativa.

La maggior parte dei provvedimenti sembra essere dedicata alla disciplina delle *strutture ricettive*. Tra questi, ad esempio, oltre a regolamenti di modifica e manutenzione – come il regolamento n. 1/2014 della Liguria e i regolamenti n. 22 e n. 27/2014 del Lazio, che modificano i vigenti regolamenti attuativi delle rispettive discipline in materia di strutture ricettive alberghiere e di quelle all'aria aperta – si ricorda il regolamento n. 8/2015 sempre del Lazio, che introduce una nuova disciplina delle strutture ricettive extralberghiere, individuandone, in particolare, le tipologie (*guest house* o affittacamere; ostelli per la gioventù; *hostel* o ostelli; case e appartamenti per vacanze; case per ferie; *bed & breakfast*; *country house* o residenze di campagna; rifugi montani; rifugi escursionistici), i diversi livelli di classificazione e categorie e i requisiti funzionali e strutturali. Sono, invece, specificamente dedicati all'*albergo diffuso* il decreto 3/Reg del 2014 dell'Abruzzo, attuativo della LR 22/2013 sul recupero e il restauro dei borghi antichi e dei centri storici minori, e il regolamento 7/2015 del Lazio, che detta la disciplina dell'attività ricettiva di albergo diffuso ai sensi della LR 13/2007. Entrambi i regolamenti si occupano, in maniera simile, di individuare la tipologia dell'albergo diffuso, della capacità ricettiva e dei requisiti dimensionali delle unità abitative; dei requisiti gestionali; dell'avvio ed esercizio dell'attività nonché della sua localizzazione – esclusivamente in borghi antichi e

VI); LR 42/2014 dell'Abruzzo (art.8, comma 6); LR 7/2014 del Lazio (art. 2, commi 54-55); LR 7/2014 dell'Emilia-Romagna (titoli IV, V e VI); LR 14/2014 della Lombardia (artt. 6-9); LR 27/2015 della Lombardia (art. 8); LR 32/2015 della Lombardia; LP 8/2015 di Bolzano (artt. 3 e 6).

²⁰⁵ LP 1/2014 di Trento (art. 40); LP 9/2015 di Trento (art. 2); LP 20/2015 di Trento (art. 22); LP 14/2014 di Trento (art. 68; 69; 7); LP 21/2015 di Trento (artt. 33 e 36); LR 5/2014 dell'Umbria (art. 20); LR 9/2015 della Sicilia; LR 82/2015 della Toscana (artt. 18 e 32); LR 29/2015 della Liguria (Titolo II); LR 17/2014 dell'Emilia-Romagna (Art. 9; 10; 26; 32); LR 12/2015 della Calabria (art. 5); LR 26/2015 del Piemonte (art. 47; 48; Art. 50; 51; 53); LR 5/2015 della Sardegna (art. 20, commi 2-9); LP 18/2015 di Bolzano (art. 14); LR 86/2014 della Toscana (art. 59).

centri storici minori, anche abbandonati, caratterizzati da pregio storico-ambientale, nonché dalla presenza di elementi tipici della tradizione e della cultura del luogo – e del disciplinare di restauro, volto a garantire che l'utilizzo di materiale storico-architettonico di recupero o di materiale della stessa natura o comunque compatibile. In particolare, poi, il regolamento abruzzese, per incentivare la realizzazione di alberghi diffusi, impegna la Giunta ad adottare “ogni più idonea ed utile iniziativa, anche attraverso il riconoscimento di premialità varie, per incentivare e spronare gli enti locali ad adottare le iniziative di valorizzazione e animazione del patrimonio storico, ambientale e culturale” e a promuovere il conseguimento dell'eccellenza e della qualità certificata degli alberghi diffusi. Il regolamento laziale, invece, si differenzia per le norme dedicate all'utilizzo della denominazione, all'insegna e agli obblighi informativi.

Tra gli altri regolamenti, si ricordano il regolamento n. 118/2014 di Bolzano, che approva il Piano di settore impianti di risalita e piste da sci e il regolamento n. 13/2015 del Lazio, che introduce disposizioni per favorire l'accoglienza in previsione dei flussi turistici aggiuntivi nel periodo di svolgimento del Giubileo straordinario della Misericordia turismo religioso.

6.2. Commercio, industria, artigianato e misure di sostegno ai settori produttivi *

6.2.1. La produzione normativa regionale nel biennio 2014-2015

Il biennio 2014-2015 è ricco di interventi legislativi in materia di attività produttive e sostegno alle imprese. Il numero dei regolamenti risente invece dell'utilizzo che in alcune regioni viene fatto di queste fonti. Esso è consistente in Friuli Venezia Giulia, dove sono stati adottati molti regolamenti per la definizione dei criteri e delle modalità per la concessione di incentivi e contributi; anche la Provincia di Bolzano nel biennio di riferimento ha segnalato molti regolamenti in materia.

* Di Gabriella Saputelli, ricercatrice in Diritto pubblico, ISSiRFA-CNR.

Numerosissimi sono inoltre gli atti amministrativi, spesso adottati in esecuzione di leggi e regolamenti regionali (per l'approvazione di disciplinari di produzione o per la programmazione di attività), per l'approvazione di bandi riguardanti la concessione di contributi o la presentazione di progetti legati ai programmi europei.

In questa sede si concentrerà l'attenzione sulla produzione legislativa e regolamentare e verranno segnalati solo gli atti amministrativi particolarmente significativi.

6.2.2. Le leggi di promozione del sistema produttivo regionale

In questa prospettiva vanno anzitutto richiamate quelle leggi che riguardano il sistema produttivo nel complesso, poiché prevedono forme di promozione degli investimenti o disciplinano aspetti che interessano tutte le imprese.

Così, ad esempio, la LR Emilia-Romagna 14/2014, al fine di accrescere la competitività e la crescita “intelligente, sostenibile e inclusiva” del sistema produttivo regionale, promuove il rafforzamento, l'innovazione, la specializzazione intelligente e l'internazionalizzazione delle imprese e delle filiere produttive; valorizza i progetti di ricerca e innovazione, la responsabilità sociale d'impresa, l'imprenditorialità sociale e la partecipazione dei lavoratori; favorisce l'afflusso di investimenti nazionali ed esteri sul territorio e nelle imprese regionali. Tali obiettivi vengono perseguiti tramite strumenti di programmazione e interventi in materia di formazione e istruzione professionale.

Anche la Regione Lombardia ha adottato la LR 11/2014 che promuove la crescita competitiva e la capacità di innovazione del sistema produttivo, al fine di incrementare l'attrattività del contesto territoriale e sociale della Lombardia. La sua adozione è altresì volta a garantire in modo uniforme la piena applicazione della Comunicazione della Commissione del 25 giugno 2008 relativa a “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 della legge 11 novembre 2011, n. 180 (Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese). Gli strumenti previsti per il perseguimento di tali

obiettivi sono: gli accordi per la competitività, la riduzione del carico fiscale, l'accesso al credito, un articolato sistema di agevolazioni, le misure volte a ridurre i costi energetici. La legge sostiene e favorisce la libera aggregazione delle imprese e di altri soggetti dell'ecosistema dell'innovazione, promuove azioni di semplificazione amministrativa, istituisce il Garante regionale per le micro, piccole e medie imprese (MPMI) e prevede un sistema integrato di controlli.

Il Friuli Venezia Giulia ha adottato ben 4 leggi di questa tipologia, le quali sono in realtà articolate leggi di modifica: la LR 4/2014 prevede azioni a sostegno delle attività produttive che riguardano, nello specifico, misure di intervento a favore delle imprese locali; la LR 10/2014, contiene disposizioni in materia di artigianato, cooperazione e attività promozionali, fondi comunitari, consorzi, insieme a norme di coordinamento e semplificazione in materia di accesso al credito; la LR 18/2014 riguarda il potenziamento degli interventi a favore dell'accesso al credito delle imprese e a sostegno della promozione e dello sviluppo economico; la LR 19/2015 contiene invece disposizioni di riordino e semplificazione in materia di industria, artigianato, sistemi produttivi locali e credito alle imprese.

Anche altre Regioni hanno adottato leggi di modifica con queste caratteristiche. La Toscana, con la LR 72/2014, ha modificato la disciplina degli interventi regionali in materia di attività produttive e competitività delle imprese, la normativa in materia di responsabilità sociale delle imprese e quella in materia di artigianato e semplificazione degli adempimenti amministrativi a carico delle imprese artigiane. La Valle d'Aosta, con la LR 16/2014, ha revisionato la disciplina regionale concernente la concessione di agevolazioni; mentre la Liguria, con la LR 26/2015, ha modificato la normativa in materia di interventi di sostegno alle attività commerciali.

Entro questa tipologia possono essere segnalate, infine, anche la LR Sardegna, 1/2015, che ha soppresso l'“Agenzia governativa regionale Sardegna Promozione”; il regolamento della Toscana n. 39/R del 2014 di attuazione della legge sul riordino degli sgravi fiscali alle imprese a valere sull'imposta regionale sulle attività produttive; e la Delib.G.P. di Bolzano

n. 298/2015, contenente misure volte a favorire l'internazionalizzazione delle aziende.

6.2.3. La normativa in materia di attività produttiva contenuta in leggi multimateria, in leggi riguardanti altri ambiti materiali, o in leggi finanziarie o di bilancio

Di frequente, le disposizioni riguardanti il sistema produttivo o che possono avere un impatto sulle attività produttive sono contenute in leggi multimateria o in altre leggi di semplificazione e di riordino. È il caso delle LP Bolzano 8/2015, 1/2015, 7/2014, tutte di modifica, o della LR Calabria, 11/2014.

Le normative che regolano il settore vengono spesso inserite anche in leggi che disciplinano ambiti materiali distinti ma fortemente compenetrati, come la normativa per il governo del territorio (un esempio è dato dalla LR Toscana, 65/2014) o quella adottata in attuazione del diritto europeo, più precisamente nella legge regionale europea adottata in molte regioni per l'adempimento degli obblighi della Regione derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea (così, ad esempio, la LR Veneto 2/2015 o la LR Emilia-Romagna, LR 7/2014). Nella stessa direzione si colloca la LR Lombardia, 32/2015 che, pur riguardando la valorizzazione del ruolo istituzionale della Città metropolitana di Milano e le modifiche alla legge regionale sulla riforma del sistema delle autonomie della Regione, contiene diverse disposizioni in materia di attività produttive.

La concessione di agevolazioni e di incentivi, il rinnovo o la rimodulazione degli stessi viene quasi sempre prevista nelle leggi finanziarie e di bilancio. Si segnala, a titolo esemplificativo, il capo III della LR della Regione Basilicata 7/2014 (collegato alla legge di bilancio 2014-2016) contenente disposizioni in materia di sviluppo e, in misura minore, anche la LR 8/2014 (legge di stabilità regionale 2014), in particolare l'art. 38, e la LR 4/2015 (collegato alla legge di stabilità regionale 2015), in particolare l'art. 59.

Infine vi sono le leggi che riguardano altre materie, ma hanno un riflesso sulle attività produttive: così la LR del Trentino-Alto Adige

4/2015 sulle modifiche all'ordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Trento e di Bolzano; la LR Lombardia 36/2015 sulla cooperazione in Lombardia; la LR Toscana, 24/2014 sul sistema cooperativo della Toscana; la LR Sicilia 27/2015 in materia di cooperative giovanili, la LR Sicilia 2/2014, in materia di consorzi fidi o la LR Sicilia 3/2014 sulle società finanziarie regionali. In Friuli Venezia Giulia sono stati adottati molti regolamenti concernenti i criteri e le modalità per la concessione di incentivi alle imprese. In Puglia sono stati adottati 4 regolamenti per la concessione di aiuti di importanza minore (compatibili con il mercato interno) alle PMI (nn. 15 e 17/2014; nn. 6 e 17/2015).

6.2.4. La normazione regionale nei singoli settori: il commercio.

Passando all'analisi della legislazione regionale distinta per materie, emerge, come negli anni passati, che il commercio è il settore con il maggior numero di leggi adottate. Le leggi più rilevanti dal punto di vista contenutistico sono state adottate in Campania, Puglia e Umbria.

La Campania ha approvato la LR 1/2014, che stabilisce i principi e le norme generali sull'esercizio delle attività commerciali nella Regione, attraverso la disciplina della programmazione regionale e comunale, delle attività commerciali in sede fissa, del commercio su aree pubbliche e delle forme speciali di vendita.

In Puglia è stato adottato un codice del commercio (LR Puglia 24/2015), con il quale viene disciplinato l'esercizio dell'attività commerciale in tutte le sue forme, mentre in Umbria è stato emanato un testo unico in materia di commercio (LR Umbria 10/2014) che riunisce le disposizioni di leggi regionali in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, attività fieristiche e distribuzione di carburanti.

Nel 2015 per l'Umbria deve segnalarsi anche la LR 2/2015, che disciplina le sagre, le feste popolari e l'esercizio dell'attività temporanea di somministrazione di alimenti e bevande, mentre in Puglia occorre richiamare la LR 18/2015, con la quale vengono promossi interventi per favorire la pari opportunità, mediante facilitazioni all'utilizzo da parte dei

cittadini con disabilità del sistema *self-service* presso i distributori di carburante.

Diverse leggi per il sostegno e la diffusione del commercio equo e solidale sono state adottate in Friuli Venezia Giulia (LR 23/2014), in Lombardia (LR 9/2015) e in Puglia (LR 32/2014).

Leggi di modifica, integrazione o abrogazione sono state adottate nelle Regioni: Campania (LR 10/2014), Emilia-Romagna (LR 15/2015), Liguria (LR 23/2015; LR 36/2014), Lombardia (LR 24/2015; LR 25/2015; LR 34/2014, LR 11/2015), Marche (LR 29/2014), Toscana (LR 19/2014 e 35/2014), Umbria (LR 17/2014), Valle d'Aosta (LR 12/2014).

Regolamenti di attuazione sono stati adottati in Basilicata (regolamento 1/2014 sulle modalità di finanziamento delle iniziative fieristiche che si svolgono nel territorio regionale), in Lombardia (regolamento 1/2014 sull'elenco regionale delle associazioni dei consumatori e degli utenti e sul comitato regionale per la tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti), nelle Marche (regolamento 8/2015 per la disciplina delle attività di commercio su aree pubbliche; regolamento 1/2015 per la disciplina delle attività di commercio in sede fissa). Regolamenti di modifica sono stati adottati nella Provincia autonomia di Bolzano (DPP 29/2014) e in Toscana (DPGR n. 83/R del 2014; DPGR n. 12/R del 2014). Occorre segnalare, infine, che in sede di Conferenza unificata è stata adottata l'intesa in data 6/2/2014, n. 9/CU (ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131) tra il Governo, le regioni e gli enti locali per la disciplina unitaria in materia fieristica (Rep. Atti n. 9/CU).

6.2.5. La normazione regionale nei singoli settori: l'artigianato.

In materia di artigianato, nel biennio considerato, vengono in rilievo la LR Basilicata 29/2015 (“Nuova legge organica in materia di artigianato”) e due leggi della regione Campania (LR 15/2014, contenente norme per la qualificazione, la tutela e lo sviluppo dell'impresa artigiana; e LR 11/2014, per la valorizzazione dei locali, dei negozi, delle botteghe d'arte, degli antichi mestieri a rilevanza storica e delle imprese storiche ultracentenarie).

La legge organica in materia di artigianato della Regione Basilicata riconosce al settore dell'artigianato un ruolo di primaria importanza ai fini della tutela, dello sviluppo, della valorizzazione economica e sociale del territorio e del sostegno all'occupazione. A tal fine delinea le funzioni della Regione, degli enti locali e delle camere di commercio; istituisce la Commissione regionale per l'artigianato della Basilicata; disciplina le imprese artigiane; prevede strumenti a sostegno e sviluppo dell'artigianato, misure per l'occupazione giovanile e la formazione professionale nell'artigianato, per il trasferimento e la creazione d'impresa, interventi diretti a iniziative per la valorizzazione e commercializzazione dei prodotti e dei servizi dell'artigianato della Basilicata; prevede, infine, interventi economici e incentivi a sostegno delle imprese artigiane e delle loro forme associative.

La LR Campania 15 del 2014 promuove la qualificazione, la tutela e lo sviluppo delle imprese artigiane con interventi finalizzati: al riconoscimento delle associazioni di categoria dell'artigianato e delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative; alla qualificazione delle imprese artigiane e delle loro forme consortili, al risanamento ambientale, all'innovazione e alla ricerca, alla qualificazione degli imprenditori, alla commercializzazione e all'internazionalizzazione dei prodotti; all'agevolazione dell'accesso al credito; al sostegno dei Confidi; all'istituzione e al funzionamento dell'Osservatorio regionale dell'artigianato; agli incentivi alla trasmissione d'impresa e alla creazione di impresa - *start up*.

La LR Campania 11 del 2014 incentiva, in collaborazione con i Comuni, le iniziative per l'individuazione e la valorizzazione degli esercizi commerciali a rilevanza storica e delle imprese storiche ultracentenarie, delle botteghe d'arte e degli antichi mestieri, dei negozi e dei locali a rilevanza storica, nonché delle imprese storiche ultracentenarie connotate da particolare valenza storica, artistica e culturale.

Sempre sull'artigianato sono state adottate leggi di modifica e di integrazione in Campania (LR 17/2014), nel Lazio (LR 3/2015), in Molise (LR 19/2014), in Sardegna (LR 15/2014), in Toscana (LR 18/2014). In materia è stato poi adottato un regolamento attuativo in

Puglia (regolamento 3/2015) e un regolamento di modifica nella Provincia di Bolzano (DPP 32/2014).

6.2.6. La normazione regionale nei singoli settori: l'industria, la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione

Più ridotta è stata la produzione normativa in materia di industria nel biennio considerato, in linea con quanto verificatosi negli anni precedenti.

In proposito possono segnalarsi la LR Basilicata 32/2014, per il risanamento e il rilancio dei consorzi per lo sviluppo industriale (Modificata e integrata dalla LR 20/03/2015, n. 11), e la LR Friuli Venezia Giulia (LR 3/2015 sulla riforma delle politiche industriali).

La LR 3 del 2015 del Friuli Venezia Giulia, molto articolata, riforma gli strumenti di politica economica con l'obiettivo di migliorare l'attrattività del territorio e favorire nuovi investimenti, lo sviluppo del sistema produttivo, la crescita economica e la crescita dell'occupazione. A tal fine vengono previste misure per l'attrazione di investimenti, disposizioni per lo sviluppo del sistema produttivo (per lo sviluppo delle imprese, per l'innovazione e la riconversione produttiva, per l'accesso al credito, per affrontare la crisi, misure di contrasto alle delocalizzazioni produttive), misure di semplificazione e aggiornamento delle regole sui vincoli, misure sui distretti industriali, le filiere produttive e il riordino dei consorzi.

Con la LR 32 del 2014 la Regione Basilicata intende completare il processo di riforma, risanamento e rilancio dei consorzi per lo sviluppo industriale, nonché coordinare ed armonizzare gli strumenti programmatici di cui si avvale per definire le proprie politiche industriali, allo scopo di accrescere l'efficienza e l'efficacia dei consorzi. A tal fine disciplina l'adozione di piani di risanamento, la pianificazione delle politiche industriali, l'ampliamento di aree esistenti e l'individuazione di nuove aree, i piani di insediamento e il pieno utilizzo delle aree industriali.

Nella Regione Lazio risulta essere stato emanato un regolamento di modifica (regolamento 5/2014 per il finanziamento dei sistemi produttivi locali, dei distretti industriali e delle aree laziali di investimento).

Nel biennio di riferimento sono state adottate alcune leggi in materia di ricerca, sviluppo tecnologico ed innovazione.

In questa direzione muovono la LR Lombardia 26/2015, sulla manifattura diffusa creativa e tecnologica 4.0, la LR Umbria, 9/2014, in materia di sviluppo della società dell'informazione e riordino della filiera ICT (*Information and Communication Technology*) regionale, e la LR Veneto 13/2014 per la disciplina dei distretti industriali, delle reti innovative regionali e delle aggregazioni di imprese.

La LR Lombardia 26/2015 promuove l'innovazione nel settore artigiano attraverso la piena integrazione tra i saperi tradizionali, le nuove conoscenze scientifiche e la tecnologia. A tal fine, la Regione promuove percorsi formativi per l'artigianato, laboratori e officine della ricerca e dell'innovazione; forme di aggregazione di imprese e forme di raccordo con gli enti locali, i centri di ricerca e le università; misure di sostegno e semplificazione; programmi straordinari. Sempre in Lombardia si segnala la LR 28/2015, di ratifica dell'intesa tra la Regione e il Governo del Québec in materia di ricerca e innovazione.

La LR Umbria 9/2014 promuove lo sviluppo, la diffusione e l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. In proposito, la Regione promuove diverse azioni per la società dell'informazione, come l'Agenda digitale dell'Umbria, il Piano digitale regionale triennale, il Sistema informativo regionale dell'Umbria, e provvede al riordino di enti e società operanti nel settore ICT.

La LR Veneto 13/2014 disciplina i criteri di individuazione dei distretti industriali, delle reti innovative regionali e delle aggregazioni di imprese, unitamente alle modalità di attuazione degli interventi per lo sviluppo locale. In particolare, prevede il finanziamento di specifici progetti di intervento presentati dai distretti industriali, dalle reti innovative regionali, dalle aggregazioni di imprese, riguardanti l'internazionalizzazione, le infrastrutture, lo sviluppo sostenibile e la salvaguardia ambientale, la difesa dell'occupazione e lo sviluppo di nuova

occupazione, lo sviluppo di imprenditoria innovativa e di nuova o rinnovata imprenditorialità, la partecipazione a progetti promossi dalla Unione europea, anche in materia di "cluster", ogni ulteriore iniziativa finalizzata al rafforzamento competitivo delle imprese.

In Basilicata, invece, disposizioni in materia di innovazione e sviluppo tecnologico sono stati inseriti nella legge di stabilità regionale (LR 5/2015, art. 38).

7. TENDENZE NELLA SANITÀ REGIONALE²⁰⁶

7.1. Il *policy making* nel 2014-15

Come è noto, e come si conferma dai dati raccolti nell'Osservatorio Regionale Finanziario redatto dall'istituto Issirfa Cnr²⁰⁷, la spesa per la sanità ha subito negli ultimi anni una razionalizzazione e riduzione al punto di scendere, in molte Regioni, al di sotto del 50% del bilancio complessivo, a differenza degli andamenti degli anni precedenti. Già nel biennio 2013-2014 il dato era contenuto nel caso, per esempio, della Valle D'Aosta (19%), dell'Umbria (27%), della Basilicata (30,18%) e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano (22%). Questa necessità di razionalizzazione ha comportato costanti adeguamenti e aggiornamenti delle politiche.

Va precisato che le analisi che seguono tengono conto esclusivamente dei provvedimenti che le Regioni hanno ritenuto importante segnalare nei loro questionari²⁰⁸. Rappresentano, quindi, solamente una parte della produzione normativa riguardante il settore; il numero deve essere interpretato quale sottoinsieme, più significativo, del totale dei provvedimenti. Per quanto riguarda i contenuti si è mantenuta la classificazione dello scorso Rapporto nei due gruppi "Tutela della salute" e "Governo della spesa". Si è preferito, tuttavia, porre in evidenza la dimensione della "Pianificazione e programmazione" nella quale sono confluiti linee guida o pianificazioni riguardanti il Sistema Sanitario Regionale (SSR) nel suo complesso o singole e specifiche tematiche sanitarie. Le dimensioni della "Tutela della salute" e del "Governo della spesa" sono state descritte attraverso alcune sottodimensioni. Resta intesa la discrezionalità nella scelta di inserire, ad esempio, una legge o una delibera di Giunta regionale all'interno di una determinata dimensione (e conseguentemente in una sottodimensione): alcuni provvedimenti possono infatti essere riferibili o catalogabili in più

²⁰⁶ Di Luca Giachi, tecnologo, ISSIRFA- CNR.

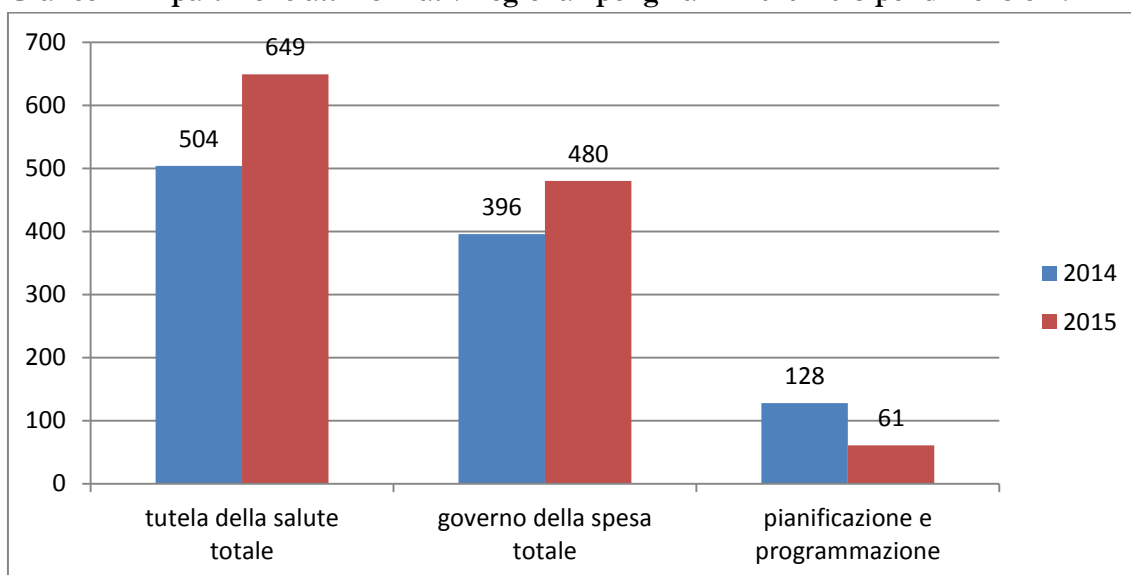
²⁰⁷ "Osservatorio Finanziario Regionale, La Finanza Regionale 2013-2014" in corso di pubblicazione.

²⁰⁸ Non hanno risposto al questionario le Regioni Campania e Veneto.

dimensioni, poiché prendono in considerazione più elementi tematici, in tal caso si è operato secondo la dimensione ritenuta prevalente.

Il Grafico 1 presenta il numero complessivo di atti per il biennio 2014 - 2015 suddivisi nelle tre dimensioni principali: “Pianificazione e programmazione”, “Tutela della salute” e “Governo della spesa”.

Grafico 1 - Ripartizione atti normativi regionali per gli anni 2014- 2015 per dimensioni.

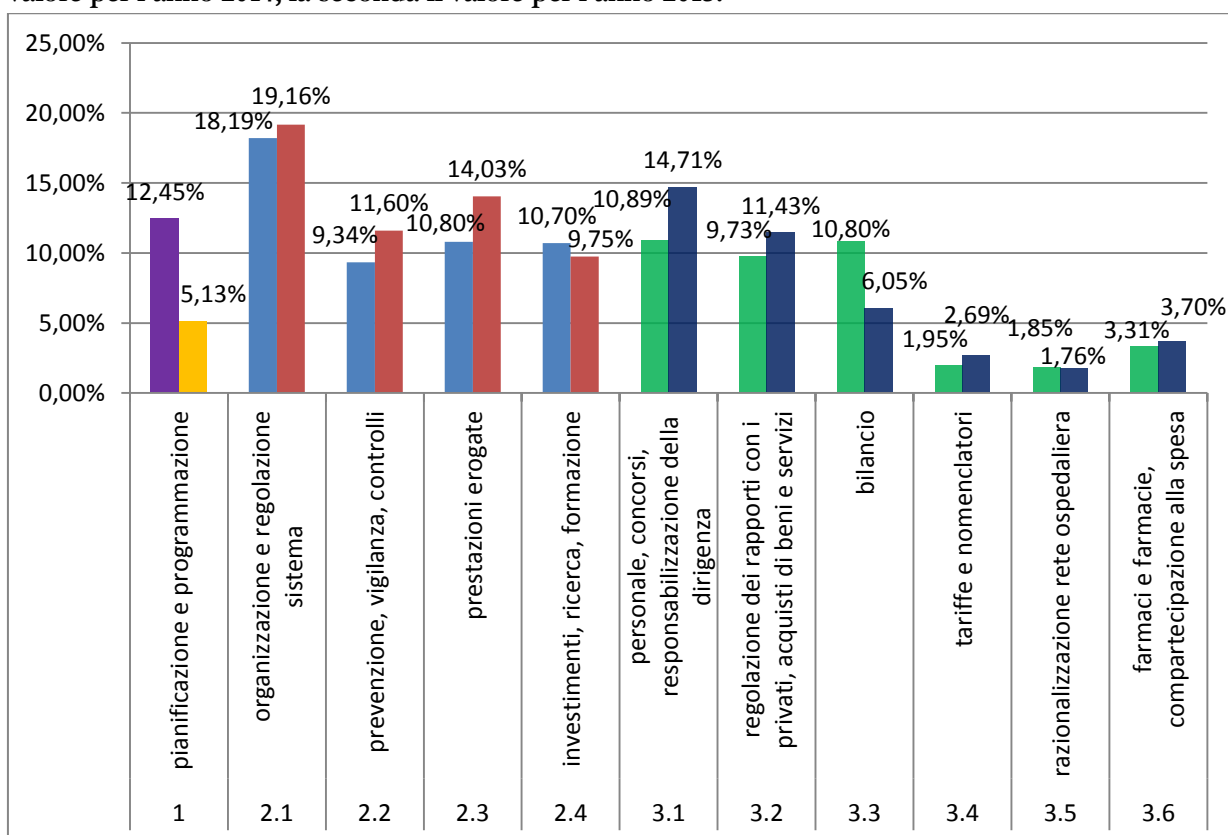


Nel Grafico 2 la Tutela della salute è poi suddivisa in quattro sottodimensioni: “Organizzazione e Regolazione del sistema sanitario regionale (SSR)”, “Prevenzione, vigilanza, controlli”, “Prestazioni erogate”, “Investimenti, ricerca, formazione”. Il Governo della Spesa è invece suddiviso in: “Personale, concorsi, responsabilizzazione della dirigenza”, “Regolazione dei Rapporti con i Privati, Acquisti di beni e servizi”, “Bilancio”, “Tariffe e nomenclatori”, “Razionalizzazione Rete Ospedaliera”, “Farmaci e Farmacie, Compartecipazione alla Spesa”.

La lettura dei grafici 1 e 2 evidenzia per la dimensione della Pianificazione e Programmazione una prevalenza di atti nel 2014 rispetto al 2015. Al contrario per la dimensione dell’Organizzazione e regolazione del sistema, in cui le segnalazioni fatte per il 2015 sono maggiori, dato che può essere letto in modo conseguente in termini di sviluppo dell’attività prodotta nella Pianificazione e Programmazione del 2014. Tuttavia la sua lettura deve essere fatta con una certa cautela poiché possono essere state fatte scelte di classificazione che hanno privilegiato

la dimensione dell'Organizzazione e regolazione del SSR (tenendo conto che spesso negli atti la differenza è molto labile). Le altre sottodimensioni della Tutela della salute mostrano un andamento analogo, con prevalenza di segnalazioni per il 2015 rispetto al 2014. Stesso discorso si nota per il Governo della spesa, fatto salvo per le norme relative al bilancio del 2015, che presenta un valore più basso rispetto al 2014²⁰⁹.

Grafico 2 - Ripartizione atti normativi regionali per gli anni 2014- 2015 per sottodimensioni delle tre dimensioni principali (pianificazione e programmazione 1; Tutela della Salute 2.1 – 2.4; Governo della Spesa 3.1- 3.6). Per ogni sottodimensione la prima colonna rappresenta il valore per l'anno 2014, la seconda il valore per l'anno 2015.



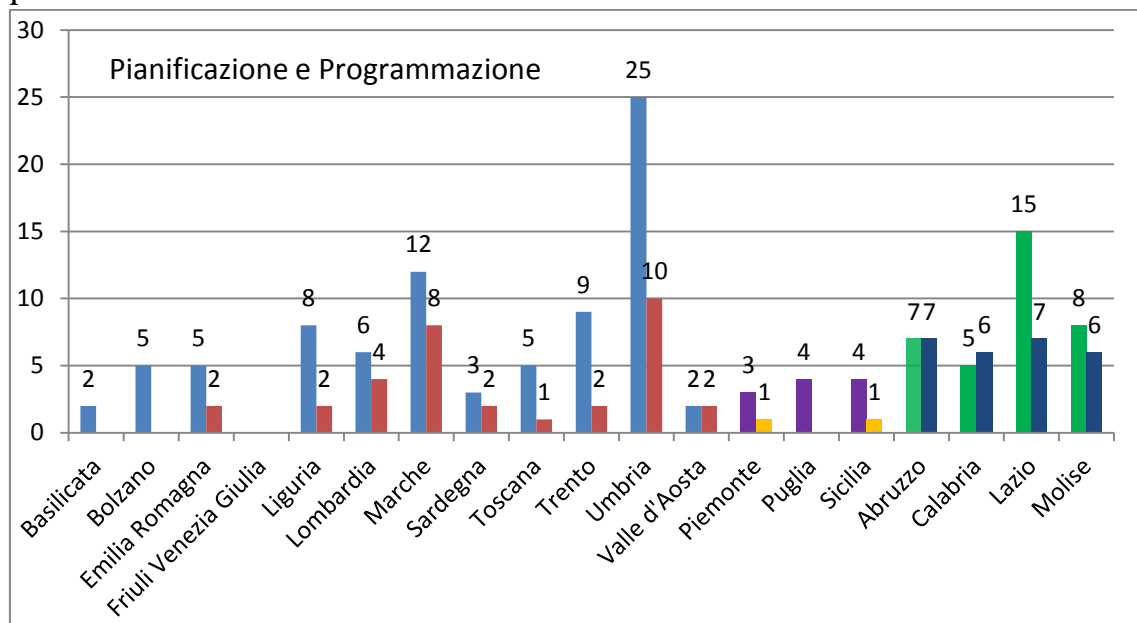
I grafici 3-4-5 presentano la distribuzione a livello regionale della produzione normativa segnalata sempre nelle tre dimensioni già considerate. Si precisa che in questi grafici (come nelle tabelle presentate nell'appendice) per uniformità di analisi si è preferito ordinare le Regioni come segue: Regioni con bilancio in pareggio o attivo (colori azzurro e rosso), Regioni in Piano di Rientro (colori viola e giallo) e Regioni

²⁰⁹ Per i grafici 1-2 si rimanda alla tabella 1 in appendice per una visualizzazione complessiva.

commissariate (colori verde e blu). Per le Regioni del primo gruppo, l'Umbria è l'unica che presenta un numero molto elevato di segnalazioni della attività normativa in tutte e tre le dimensioni e in entrambi gli anni. In altre Regioni (Liguria, Lombardia, Marche, Toscana e P.A. di Trento) i valori differiscono in modo significativo nei due anni. Per esempio, si noti la produzione normativa segnalata dalla Liguria nel Governo della Spesa, oppure la Lombardia per quanto riguarda la Tutela della Salute.

La stessa alternanza nel numero delle segnalazioni effettuate attraverso i questionari si rileva anche per le Regioni in Piano di Rientro e per le Regioni commissariate: in questo ultimo caso, comunque, si evidenzia un numero degli atti notevolmente superiore a quello degli altri due gruppi, dovuta alla diversa modalità gestionale, affidata ad un Commissario *ad Acta* di nomina governativa²¹⁰.

Grafico 3 - Ripartizione della dimensione Pianificazione e Programmazione per Regione. Per ogni Regione la prima colonna rappresenta il valore per l'anno 2014, la seconda il valore per l'anno 2015.



²¹⁰ Per i grafici 3-4-5 si rimanda alla tabella 2 in appendice per una visualizzazione complessiva.

Grafico 4 - Ripartizione della dimensione Tutela della Salute per Regione. Per ogni Regione la prima colonna rappresenta il valore per l'anno 2014, la seconda il valore per l'anno 2015.

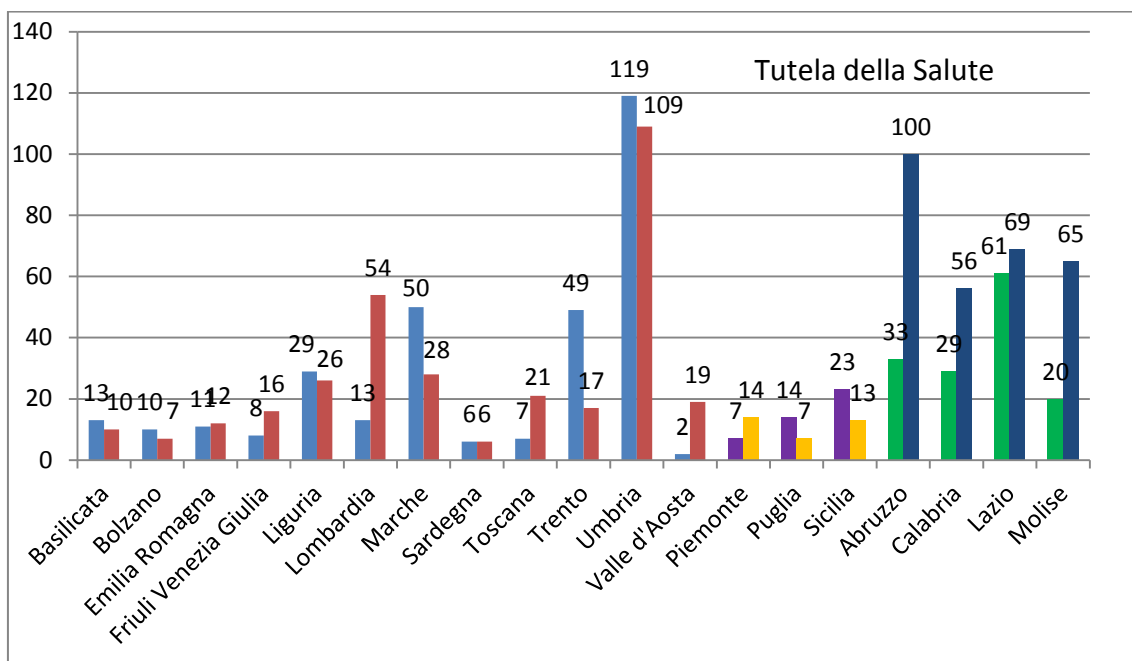
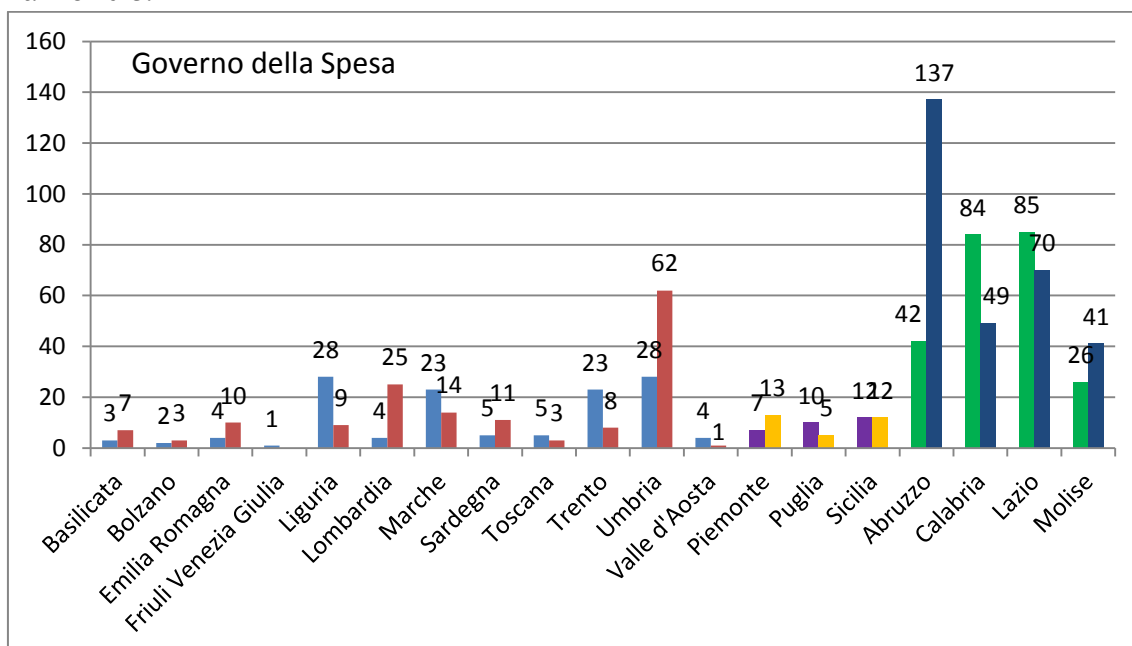


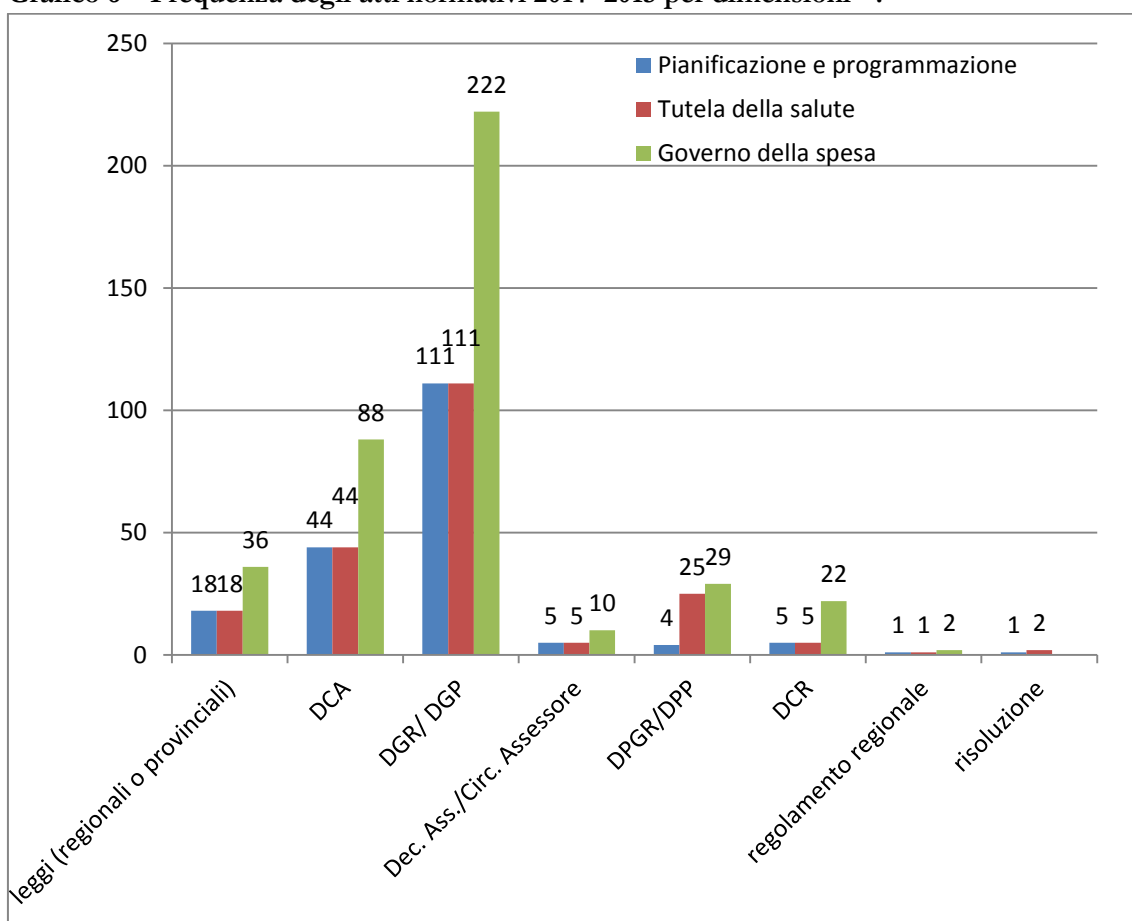
Grafico 5 - Ripartizione della dimensione Governo della Spesa per Regione. Per ogni Regione la prima colonna rappresenta il valore per l'anno 2014, la seconda il valore per l'anno 2015.



Tale dato viene evidenziato nel grafico 6, dove sono presentate le fonti normative: gli atti del Commissario *ad acta* (che è stato nominato in

soltanto 4 delle Regioni considerate) rappresentano sul totale il 31,02%, dato secondo solo agli atti delle Giunte regionali e provinciali di tutte le Regioni considerate. Le altre Regioni, infatti, hanno segnalato soprattutto le delibere di Giunta regionale (o provinciale nel caso di Bolzano e Trento). Nello specifico la maggior parte delle delibere si colloca nelle dimensioni della Pianificazione e Programmazione o nella Tutela della Salute; in questo ambito, principalmente nelle sottodimensioni dell'Organizzazione e Regolazione del Sistema e nella categoria degli Investimenti, ricerca, formazione, educazione. Per quanto riguarda il Governo della Spesa emerge la sottodimensione del Personale, concorsi, responsabilizzazione della dirigenza come quella con più frequenza normativa²¹¹.

Grafico 6 – Frequenza degli atti normativi 2014- 2015 per dimensioni²¹².



²¹¹ Si rimanda alla tabella 3 in appendice per ulteriori approfondimenti.

²¹² Le voci presenti vanno lette come segue: DCA: Deliberazioni Commissario ad Acta; DGR o DGP: Delibere di Giunta Regionale o Provinciale; Dec. Circ.: Decreto o Circolare; DCR: Delibera Consiglio Regionale; DPGR: Decreto Presidente della Giunta Regionale; DPP: Decreto Presidente Provincia.

7.2. Pianificazione e programmazione

A prescindere dal gruppo in cui è collocata la Regione (in attivo, in piano di rientro o commissariata), si sottolinea la scelta di una programmazione verso un bilanciamento tra due obiettivi: efficienza della spesa ed efficacia del sistema sanitario. Per efficienza della spesa intendiamo una spesa che sia votata all'obiettivo del pareggio di bilancio (e quindi per le Regioni in piano di rientro "rientrare" dal disavanzo e per quelle non in rientro di "rimanere" in tale condizione) e per efficacia del sistema sanitario s'intende la capacità di risposta ai bisogni delle persone in base alle risorse disponibili. Dall'analisi degli atti di programmazione risulta chiaro che le Regioni, per condizioni di contesto esogene rispetto alle funzioni proprie, rischiano ogni anno di dover privilegiare tra i due obiettivi l'efficienza della spesa rispetto al mantenimento o miglioramento dell'efficacia del sistema sanitario: *"...per l'anno 2015 è stato confermato l'obiettivo inderogabile del pareggio di bilancio, sia per le ASL che per il sistema regionale sanitario nel suo complesso. Le ASL sono tenute ad applicare la normativa nazionale in materia sanitaria, con particolare riferimento alle disposizioni che definiscono misure di razionalizzazione, riduzione e contenimento della spesa sanitaria fermo restando l'obbligo di assicurare i LEA..."*²¹³.

L'efficienza della spesa viene perseguita soprattutto attraverso due modalità ricorrenti: una razionalizzazione delle strutture territoriali (accorpamenti) e la centralizzazione degli acquisti.

La razionalizzazione delle strutture è sviluppata in diversi modi:

- il Friuli Venezia Giulia, attraverso la LR n. 17 del 16.10.2014, ha ridefinito l'assetto istituzionale e organizzativo del SSR con (a decorrere dal 1 gennaio 2015) la costituzione di cinque ASL, e portando i servizi territoriali e ospedalieri sotto un'unica regia, anche al fine di garantire la continuità dell'assistenza;
- il Lazio, con la LR 17/2015, art. 6, riguardante le disposizioni in materia di aziende sanitarie locali, ha diminuito il numero complessivo delle ASL accorpandole. Tale nuovo riassetto organizzativo ha comportato una serie di conseguenti deliberazioni

²¹³ Dal questionario Emilia-Romagna, 2015, Sez. 6.1.9. Governo della Spesa sanitaria.

del Commissario *ad acta* riguardanti gli inevitabili trasferimenti delle attività e del personale;

- la Lombardia, attraverso la LR 23 dell'11 agosto 2015, ha approvato la riforma del settore sanitario regionale (“*Nuovo Welfare*”) che dà avvio al percorso di evoluzione verso il Sistema Socio Sanitario Lombardo (SSL). Si prevede l’istituzione della “Agenzie di Tutela della Salute” (ATS) in numero di 8, rispetto alle precedenti 15 ASL, e l’istituzione delle “Aziende socio sanitarie territoriali” (ASST) in numero di 27, nella logica della presa in carico della persona, erogando prestazioni sanitarie e socio sanitarie a livello ospedaliero e territoriale;
- la Toscana con la LR 84 del 28 dicembre 2015 ha riordinato il sistema sanitario regionale mediante la costituzione di tre sole ASL, rafforzando sia la programmazione integrata di area vasta, ovvero una maggiore sinergia tra le tre ASL e le aziende ospedaliere universitarie, sia le zone distretto ovvero i terminali dove si sviluppano le organizzazioni territoriali e i processi di *governance*;
- nelle Marche si continua con i processi già avviati negli anni precedenti volti a un rafforzamento del sistema sanitario integrato e al ruolo di governo della Regione al fine di creare una assistenza il più possibile unitaria. Lo stesso processo è avviato in Basilicata e Puglia;
- la Sardegna si muove verso l’accentramento delle prestazioni in determinati ospedali e città;
- diverse Regioni hanno sviluppato politiche di riorganizzazione del sistema dei servizi attraverso la riduzione dei ricoveri “inappropriati” con una trasformazione in altre forme di assistenza (Piemonte, Basilicata) e la riconversione dei presidi ospedalieri obsoleti (Puglia);
- in diversi Regioni si è operato per un più razionale ed efficace uso dei posti letto disponibili riducendo i primariati, accorpando i dipartimenti ospedalieri, anche lasciando invariati i posti letto e non incidendo di conseguenza sulla assistenza sanitaria.

La centralizzazione degli acquisti è passata attraverso la creazione, o una migliore definizione del ruolo, della gestione accentrata dei servizi condivisi (GSA o GCA) che ha una funzione di centrale di committenza per l’acquisizione di beni e servizi (principalmente farmaci e dispositivi medici) e di supporto tecnico e amministrativo (come nei casi di Friuli

Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Lombardia). Alla base vi è il principio per cui l'aumento degli acquisti centralizzati permette un contenimento della spesa per beni e servizi. In generale tutte le Regioni hanno dato particolare attenzione alla appropriatezza prescrittiva e complessivamente a una razionalizzazione degli acquisti e della distribuzione dei farmaci. La Sicilia nel 2014 ha previsto una riduzione di 100 milioni di euro delle risorse per l'acquisto di beni e servizi da ottenere attraverso la revisione delle procedure di acquisto e l'applicazione dei costi *standard*.

Per quanto riguarda l'obiettivo del mantenimento o miglioramento dell'efficacia dei servizi forniti, i dati relativi alla Tutela della salute mostrano un indirizzo generale volto a una copertura più ampia delle prestazioni erogate, anche con elementi che vanno oltre i livelli essenziali di assistenza – LEA (Valle d'Aosta, Emilia-Romagna, Lombardia e Umbria) e aumentando gli interventi rivolti a specifici ambiti svantaggiati della popolazione (Bolzano, Marche, Trento e Umbria).

7.3. Tutela della salute

7.3.1. Organizzazione e regolazione del sistema del Servizio Sanitario Regionale²¹⁴

Nell'ambito della sottodimensione dell'“Organizzazione e regolazione del sistema sanitario regionale” si evidenziano le numerose attività normative segnalate dalle Regioni commissariate e, tra quelle in attivo, da Marche e Umbria. Le fonti principali sono, di conseguenza, o il Commissario *ad acta* o la Giunta Regionale o provinciale.

Una parte cospicua dei provvedimenti è sicuramente da attribuire alla riorganizzazione delle reti e alla definizione dei requisiti minimi per lo svolgimento di determinate attività. Vi sono quindi compresi gli atti che conseguono a linee di indirizzo, al recepimento di accordi Stato - Regioni, all'attuazione di programmi operativi, alla riorganizzazione di reti regionali per la cura di determinate patologie. Le reti dedicate a specifiche patologie, prevalentemente evidenziate, sono quelle per: cure

²¹⁴ Si rimanda alla Tabella 4 in appendice per una rappresentazione della Distribuzione per fonte normativa e regione degli atti inerenti l'organizzazione e la regolazione del SSR – Anni 2014 – 2015.

palliative, reti oncologiche, reti psichiatriche, malattie rare, trapianti, malattie diabetiche, senologia, telemedicina. Sono stati normati i requisiti minimi per quanto riguarda prestazioni quali: bagni di fieno, tatuaggi, piscine a uso natatorio, iscrizione nell'elenco regionale delle Aziende fornitrici di protesi e ausili.

Per quanto riguarda altri aspetti organizzativi del SSR, meritano una segnalazione:

- l'attenzione alla gestione elettronica dei dati, che è rivolta in particolare alla ricetta dematerializzata (nelle Regioni Calabria, Liguria, Umbria, Sicilia, Valle d'Aosta, Puglia e Molise) e al Fascicolo Sanitario Elettronico (nelle Regioni Liguria, Valle d'Aosta, Abruzzo, Marche e Molise);
- la sanità penitenziaria, a proposito della quale le Regioni si sono dovute confrontare con la tematica del superamento degli Ospedali Psichiatri Giudiziari (Umbria, Abruzzo, Calabria, Lazio, Lombardia, Molise e Puglia). La Calabria ha introdotto il servizio di teleconsulto cardiologico per gli istituti penitenziari; l'Emilia-Romagna e la Liguria hanno approvato il Programma regionale per la salute negli Istituti Penitenziari;
- i servizi di emergenza, con riguardo alle linee d'indirizzo sull'organizzazione dei soccorsi sanitari, anche negli eventi e nelle manifestazioni programmate (EXPO, Giubileo) o, come in Umbria e nel Lazio, in materia di sviluppo del Sistema di Emergenza e Urgenza, Continuità Assistenziale e Assistenza Primaria;
- i provvedimenti di riforma o riorganizzazione degli istituti zooprofilattici (anche attraverso accordi interregionali), presenti praticamente in tutte le Regioni che hanno risposto al questionario;
- gli accordi tra Regioni e INAIL, tra i quali quelli siglati dalla P.A. di Bolzano e dalle Regioni Calabria, Emilia-Romagna, Marche, Toscana, Umbria e Lazio;
- i protocolli d'intesa sottoscritti dal Lazio e dalla Sicilia con l'INPS riguardo all'affidamento delle funzioni relative all'accertamento dei requisiti sanitari in materia di invalidità civile. Inoltre, il Lazio ha approvato lo schema di Protocollo d'Intesa con l'Istituto Nazionale Malattie Infettive "Lazzaro Spallanzani" (INMI) per la costituzione di

un Servizio Regionale per Epidemiologia, Sorveglianza e controllo delle malattie infettive (SERESMI) presso l'INMI;

- gli accordi interregionali stipulati tra: Lazio e Lombardia nell'ambito dell'istituzione della "Task Force Liste di Attesa"; Lazio ed Emilia-Romagna per la collaborazione in ambito di valutazione di tecnologie sanitarie e di esiti delle cure; Lazio e Veneto per l'adozione della Scheda S.Va.M.Di., ovvero la scheda per la valutazione multidimensionale delle persone disabili. È stato inoltre approvato lo schema di Convenzione tra il Ministero degli Affari esteri e la Regione Umbria per il Progetto "Potenziamento del sistema di Cure primarie in Palestina" (POSIT).

Infine, quali casi particolari da segnalare, si evidenziano:

- Friuli Venezia Giulia e Sardegna, che hanno intrapreso modalità di valutazione e appropriatezza delle prestazioni sanitarie dei livelli essenziali di assistenza;
- l'Emilia-Romagna, che con il DGR n. 413/2014 ha definito le linee del programma triennale della Agenzia Regionale a supporto della Giunta, con particolare attenzione a: acquisizione, trasferimento e valorizzazione ai fini di ricerca e innovazione di informazioni scientifiche provenienti dai servizi di assistenza e cura; strategie di innovazione nella rete dei servizi e loro valutazione; valorizzazione delle competenze professionali;
- il Lazio, che con la legge regionale 15 luglio.2015, n. 9 ha soppresso l'Agenzia regionale per i trapianti e le patologie connesse, provvedendo a internalizzare le relative funzioni;
- la Valle d'Aosta, che con la DGR n. 931 del 4 luglio 2014 ha inserito nei LEA alcune prestazioni aggiuntive riservate ai soli residenti nella Regione e a particolari categorie di soggetti (affetti da specifiche patologie, adolescenti, persone in condizioni di disagio economico);
- la Sardegna che, a fianco della razionalizzazione dei servizi ospedalieri, ha istituito le Case della Salute, nelle quali viene erogata l'offerta extraospedaliera del servizio sanitario, integrata con il servizio sociale, così da rispondere alla domanda di assistenza di persone e famiglie con bisogni complessi; inoltre, ha avviato il commissariamento straordinario delle aziende sanitarie e ospedaliere

e delle aziende ospedaliero-universitarie ed ha riorganizzato il sistema dell'emergenza-urgenza e della medicina del territorio;

- la P.A. di Bolzano, che ha inserito all'interno del suo SSR l'assistenza sanitaria transfrontaliera;
- il Molise, che con il decreto del Commissario *ad acta* n. 79 del 30 novembre 2015 ha individuato i limiti massimi di finanziamento delle prestazioni di assistenza ospedaliera e di specialistica ambulatoriale erogate dai soggetti privati accreditati.

7.3.2. Prevenzione, vigilanza, controlli²¹⁵

La dimensione della Prevenzione, vigilanza e controllo vede come fonti principali le deliberazioni di Giunta regionale e quelle del Commissario *ad acta*. Il maggior numero di segnalazioni proviene dall'Umbria e dalla P.A. di Trento, per quanto riguarda il gruppo con bilancio in pareggio o in attivo, e da tutte quelle commissariate (Abruzzo, Calabria, Lazio e Molise).

Nel biennio diverse Regioni hanno recepito l'intesa Stato-Regioni riguardante la proroga del piano nazionale della prevenzione (Abruzzo, Calabria, Marche, Umbria, Trento, Liguria, Piemonte, Basilicata, Emilia-Romagna, Lazio, Molise, Friuli Venezia Giulia).

Notevole è la produzione normativa segnalata con riguardo alla sicurezza alimentare, in particolare su tematiche relative alle attività di controllo, alla sicurezza degli stabilimenti di produzione (Trento, Umbria, Molise, Calabria, Piemonte), alla sicurezza e prevenzione di malattie dei bovini (Trento, Calabria, Lazio, Puglia), al randagismo (Umbria, Calabria, Marche, Molise), e alla tutela degli animali, tra cui le api (Marche, Umbria, Lazio, Friuli Venezia Giulia, Lombardia).

Da sottolineare è anche l'attenzione a sindromi di dipendenza quali la ludopatia (Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Umbria, Abruzzo, Basilicata, Toscana, Trento, Umbria, Valle d'Aosta, Sicilia), la tossicodipendenza (Lazio) e, in ambito di politiche positive, la

²¹⁵ Si rimanda alla Tabella 5 in appendice per la Distribuzione per Regione e Fonte normativa degli atti di Prevenzione, vigilanza e controllo.

promozione ed educazione a buoni stili di vita (Abruzzo, Lombardia, Liguria, Valle D'Aosta).

Per quanto riguarda la campagne di vaccinazione, il Lazio ha prorogato l'attività di controllo degli eventi avversi/sentinella, la Basilicata ha promosso le vaccinazioni contro la poliomelite e le infezioni da rotavirus, il Molise ha approvato l'“Offerta Vaccinale Regionale 2015-16”, la Sicilia e le Marche hanno adottato piani di sorveglianza verso l'epidemia di MVE (Ebola) in Africa occidentale e le Marche un progetto pilota per l'Attivazione test HPV come test primario nello *screening* per la diagnosi precoce di cervicocarcinoma. Inoltre Lombardia, Marche, Calabria, Umbria e Puglia si sono occupate di farmacovigilanza.

7.3.3. Prestazioni erogate²¹⁶

Anche in questo caso, tra le Regioni con il bilancio in pareggio, l'Umbria è quella che ha segnalato il maggior numero di atti, seguita da Lombardia e Marche. Fra le Regioni commissariate emerge la produzione dell'Abruzzo, seguita dal Lazio.

Nell'ambito degli atti che normano le prestazioni sanitarie spiccano, in questo biennio, due ambiti: quello delle specifiche patologie e quello della sfera delle cure domiciliari e residenziali.

La prima tematica si sviluppa attraverso disposizioni, percorsi diagnostici, linee di indirizzo e protocolli operativi riguardanti, tra l'altro, le seguenti patologie: dislessia, sclerosi multipla, settore delle demenze, disturbi pervasivi dello sviluppo (DPS), le patologie oncologiche, il diabete, malattie emorragiche congenite (MEC), disturbi specifici dell'apprendimento (DSA), celiachia e disturbi alimentari.

L'Abruzzo ha approvato le procedure operative per il trapianto di fegato. Basilicata, Lazio, Lombardia, Sicilia, Calabria e Umbria hanno proceduto alla normazione di attuazione o rimodulazione di Sistemi Trasfusionali Regionali.

²¹⁶ Si rimanda alla Tabella 6 in appendice per la Distribuzione per Regione e per fonte normativa degli atti relativi all'erogazione di prestazioni.

Per quanto riguarda le strutture residenziali, hanno emanato normative specifiche le Regioni Basilicata, Liguria, Puglia, Sicilia, Abruzzo, Calabria e Lazio. L'Abruzzo e il Molise hanno redatto le linee guida per il concorso alla spesa dei Comuni per il sostegno ai costi a carico degli utenti relativi alle prestazioni socio-sanitarie semiresidenziali e residenziali per l'anno 2015.

Il tema del percorso alla nascita, anche per quanto riguarda modalità di fecondazione assistita, è stato sottolineato da quasi tutte le Regioni. In particolare: la P.A. di Trento e l'Emilia-Romagna sui requisiti specifici per l'accreditamento delle strutture private, il Friuli Venezia Giulia sulle modalità di accesso, tariffe e mobilità extraregionale, Marche, Puglia e Sicilia sulla fecondazione eterologa.

7.3.4. Investimenti, ricerca, formazione, educazione²¹⁷

Ancora una volta spiccano le segnalazioni fatte dalla Regione Umbria (86 DGR) relative soprattutto a investimenti mobiliari e immobiliari e attività di ricerca e formazione. Anche nelle altre Regioni, per quanto riguarda gli investimenti, si tratta di adeguamenti o razionalizzazioni dell'uso del patrimonio, derivanti dalle riorganizzazione del SSR. La P.A. di Trento ha approvato e finanziato il Programma 2014 in conto capitale per acquisti di attrezzature sanitarie, economali e presidi protesici dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari. La Lombardia ha dato indicazioni operative volte alla promozione e coordinamento dell'utilizzo del patrimonio mobiliare dismesso dalle strutture sanitarie e sociosanitarie.

Gli atti volti a promuovere e realizzare attività di ricerca e formazione ammontano quasi al 50% delle segnalazioni ricevute. In particolare, si segnalano:

- le numerose ricerche nell'ambito delle malattie oncologiche, alcune delle quali finanziate attraverso il concorso a bandi Horizon 2020;
- l'attenzione alla formazione continua di medici e operatori in ambito socio – sanitario;

²¹⁷ Si rimanda alla Tabella 7 in appendice per la distribuzione per Regione e per fonte normativa degli atti relativi a investimenti, ricerca, formazione.

- l'approvazione del protocollo d'intesa tra la Regione Umbria e l'Ospedale Pediatrico Bambino Gesù – per la realizzazione di un progetto di *screening* pediatrico per l'ipercolesterolemia familiare e per la prevenzione della malattia cardio-vascolare precoce;
- il protocollo di collaborazione tra la Liguria e Farindustria finalizzato al trasferimento di conoscenza e attività formative sul tema della ricerca clinica in ambito farmaceutico;
- l'accordo di collaborazione tra la Basilicata e l'Istituto superiore di sanità per la realizzazione di uno studio pilota finalizzato a caratterizzare l'esposizione ad inquinamenti ambientali.

7.4. Governo della spesa

7.4.1. Personale, concorsi, responsabilizzazione della dirigenza²¹⁸

La necessità di razionalizzazione della spesa sanitaria trova il suo limite nella individuazione dei fabbisogni di personale. Questo ambito è infatti caratterizzato da provvedimenti relativi alla individuazione del fabbisogno di risorse umane e all'avvio delle procedure per coprire le carenze di personale. Emerge per esempio la quantità di provvedimenti dei Commissari *ad acta* per il Lazio, l'Abruzzo e la Calabria relativi, principalmente, se non esclusivamente, a procedure per l'assunzione del personale in deroga al blocco del *turnover* e alla proroga dei contratti a tempo determinato necessari per garantire la continuità delle prestazioni sanitarie. Il Lazio ha deliberato anche per il trasferimento del personale per effetto della riorganizzazione della rete ospedaliera e delle ASL.

Il Piemonte è intervenuto in entrambi gli anni con disposizioni riguardanti il contenimento dei costi delle risorse umane delle ASL ed approvazione per gli anni 2015 e 2016 dei relativi tetti di spesa. La Toscana, con la legge regionale 28 dicembre 2015, n. 82, art. 3 e 4, ha disposto misure di contenimento della spesa per il personale delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale (nonché sulla spesa farmaceutica).

²¹⁸ Si rimanda alla Tabella 8 in appendice per la distribuzione per regione e fonte normativa degli atti relativi alla gestione del personale, ai bandi di concorso e alle funzioni dirigenziali.

L'alto numero deriva anche dalla quantità di atti segnalati volti a definire o ridefinire i criteri e le procedure per il conferimento degli incarichi dirigenziali (presenti pressoché in tutte le Regioni) e dalla scelta di segnalare anche l'organizzazione e gestione di concorsi ed esami o le nomine dei partecipanti a commissioni di concorso (Trento, Puglia, Umbria, Abruzzo, Calabria, Lazio, Molise).

7.4.2. Regolazione dei rapporti con i privati, acquisti di beni e servizi²¹⁹

La regolazione dei rapporti con i privati è probabilmente, al di là dei numeri, il settore più normato nell'ambito del Governo della Spesa, in particolare per le Regioni commissariate.

Piemonte, Puglia, Umbria, Lazio, Molise e Marche hanno recepito l'intesa, ai sensi della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome in materia di adempimenti relativi all'accreditamento delle strutture sanitarie. In Calabria, Abruzzo e Lazio i provvedimenti si riferiscono soprattutto alla regolazione e alla normativa per l'accreditamento delle strutture. Lazio, Calabria e Molise hanno inoltre prodotto diverse deliberazioni del Commissario *ad acta* riguardanti *budget* e massimali riguardanti i limiti di finanziamento delle prestazioni ospedaliere acquisibili dalle strutture private accreditate.

L'Emilia-Romagna ha invece segnalato le modifiche e integrazioni riguardanti i processi di accreditamento (DGR n. 715 del 15/06/2015).

7.4.3. Bilancio 2014- 2015²²⁰

Con l'eccezione del Friuli Venezia Giulia, tutte le Regioni hanno segnalato la rilevanza settoriale di alcuni provvedimenti volti ai bilanci. La maggior parte di questi sono legati a processi di armonizzazione o trasparenza dei bilanci. Molti degli atti riguardano l'assegnazione o la ripartizione dei fondi regionali per garantire i livelli essenziali di assistenza (P.A. di Trento e Regioni Liguria, Umbria, Piemonte,

²¹⁹ Si rimanda alla Tabella 9 in appendice per la regolazione rapporti con i privati, acquisti di beni e servizi 2014-15.

²²⁰ Si rimanda alla Tabella 10 in appendice il Bilancio 2014- 2015.

Abruzzo, Calabria, Lazio e Molise) o la definizione dei bilanci preventivi (Basilicata, Bolzano, Liguria, Marche, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Puglia, Sicilia e Molise). Altri atti riguardano la specifica adozione dei bilanci della gestione accentrata del servizio Sanitario o del bilancio consolidato: Calabria per il 2012, Lazio per il 2013, Emilia-Romagna e Marche per il bilancio del 2014.

Sono inoltre presenti programmi volti al percorso attuativo della Certificabilità (PAC), nello specifico per le Regioni della Liguria, Marche, Calabria, Basilicata e Umbria.

7.4.4. Tariffe e Nomenclatori

La categoria Tariffe e Nomenclatori presenta un numero complessivo di 52 atti. Si rileva una sola legge regionale (Basilicata). Tra le Regioni che hanno segnalato atti relativi alla definizione dei nomenclatori: le Marche hanno definito il Nomenclatore delle Prestazioni di Assistenza Specialistica Ambulatoriale per gli erogatori pubblici e privati accreditati nella Regione e le relative tariffe, la P.A. di Trento ha integrato il Nomenclatore delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale di diagnostica per immagini e di laboratorio erogabili nell'ambito del servizio sanitario provinciale, il Molise il Nomenclatore tariffario delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale ed infine il Lazio il Nomenclatore Tariffario Regionale per la specialistica ambulatoriale dell'esame TSH-Reflex.

Il Commissario *ad acta* del Lazio ha deliberato sulle tariffe per il rimborso del parto a domicilio, sulla tariffazione degli ausili ortopedici e sul sistema tariffario delle prestazioni per i ricoveri di soggetti affetti da Grave Cerebrolesione Acquisita e per i pazienti affetti da Mielolesi con una gravità di lesione A, B, C secondo la classificazione A.S.I.A.

7.4.5. Razionalizzazione della rete ospedaliera

Questo ambito presenta un numero complessivo di 40 atti. Anche per quanto riguarda la razionalizzazione delle reti ospedaliera sono presenti solo due atti di fonte legislativa, di cui una regionale (Piemonte) e una provinciale (Trento). Il maggior numero di atti normativi si concentra nel

Lazio, per quanto riguarda le Regioni commissariate, e in Liguria per le Regioni con un bilancio attivo.

Si richiama per il Lazio la delibera del Commissario *ad acta* riguardante la riorganizzazione della rete ospedaliera a salvaguardia degli obiettivi strategici di rientro dai disavanzi sanitari della Regione relativa a: posti letto accreditati ed effettivamente a carico del SSR, tasso di ospedalizzazione, definizione delle reti di emergenza ospedaliera, offerta dei servizi erogati e promozione dell'appropriatezza organizzativa e clinica nei diversi *setting* assistenziali ospedalieri.

Si segnalano inoltre: la Calabria per la promozione dell'appropriatezza organizzativa ospedaliera e il trasferimento di attività ospedaliere in altri *setting* assistenziali; la Liguria per l'organizzazione della Rete Regionale Health Technology Assessment (HTA), la definizione dei criteri per l'allocazione delle attrezzature di Risonanze Magnetiche, per il riordino della rete Ospedaliera e la riconversione dell'assistenza ospedaliera; Puglia, Emilia-Romagna, Piemonte e Sardegna per la localizzazione e razionalizzazione dei presidi ospedalieri.

7.4.6. Farmaci e farmacie, compartecipazione alla spesa

Nel complesso in questo ambito si registrano 78 atti, segnalati, in particolare, dalle Regioni in piano di rientro e commissariate. Le problematiche oggetto dei provvedimenti sono comuni tra tutte le Regioni: la razionalizzazione della spesa e l'incremento dell'attenzione alla appropriatezza dei farmaci prescritti (Trento, Calabria, Lazio, Abruzzo, Piemonte e Molise, che ha istituito una Commissione Regionale per l'Appropriatezza prescrittiva); l'aggiornamento del prontuario terapeutico (Calabria, Molise, Emilia-Romagna, Valle d'Aosta, Abruzzo, Calabria e Molise); la rete delle farmacie. Quest'ultimo tema è stato affrontato con riguardo alla distribuzione dei farmaci (Liguria, Lombardia, Marche, Trento e Molise), all'orario di apertura (Bolzano e Puglia) e alla definizione dei bandi per l'assegnazione delle sedi (Marche, Trento, Calabria).

7.5. Considerazioni conclusive

Il presente capitolo ha presentato l'insieme dei provvedimenti con un'attenzione rispetto al pareggio o meno di bilancio delle singole Regioni.

Dai dati forniti nei questionari da parte delle Regioni si può affermare che nei fatti non vi sono reali differenze nello sviluppo delle politiche nel settore della sanità. Il principio alla base delle politiche regionali, a prescindere dalla situazione di bilancio, è, e rimane, quello del pareggio di bilancio e, come indicato nel capitolo sulla Pianificazione e Programmazione, nel rapporto tra efficienza della spesa (ovvero una spesa votata all'obiettivo del pareggio di bilancio) e l'efficacia del sistema sanitario (ovvero la capacità di risposta ai bisogni delle persone in base alle risorse disponibili).

Tuttavia, come già sottolineato, i criteri di segnalazione dei provvedimenti da parte delle Regioni sono stati eterogenei e in talune circostanze hanno condotto alla rilevazione pressoché totale della produzione normativa. Tuttavia quello che emerge è una attenzione molto evidente verso le dimensioni del Governo della Spesa, in particolare verso il "Personale, Concorsi, Responsabilizzazione dirigenti", la "Regolazione dei Rapporti con i Privati" e il "Bilancio". Dimensioni che aumentano ulteriormente di importanza quando riferite alle Regioni commissariate (non secondariamente per la presenza quasi totale dei decreti del Commissario *ad acta*).

L'altro elemento che si evidenzia è il maggiore numero degli atti di Programmazione nel 2014 rispetto al 2015, elemento che può essere letto come un maggiore intervento di programmazione nel 2014 mentre nel 2015 si sviluppa una attuazione di quanto progettato l'anno precedente. A ulteriore conferma di questa lettura, risulta interessante notare anche il numero complessivamente ridotto di leggi nel biennio segnalateci dalle Regioni. Difatti, sommando le leggi di Pianificazione e Programmazione e quelle di Tutela della Salute si arriva a 106 (su 19 Regioni prese in esame), e le 56 leggi di Governo della Spesa, si giunge a un complesso di 162 leggi pari a il 7,30% della produzione complessiva segnalataci dalle Regioni (contro il 31,02% di decreti del Commissario *ad acta* e 50,99% di decreti della giunta regionale, si veda tab. 3); di cui nel 2015 Emilia-

Romagna e Valle d'Aosta non segnalano nessuna legge nei loro questionari e Calabria, Liguria e Umbria ne riportano una sola. Il dato, in qualche modo si può leggere alla luce di quanto descritto riguardo il basso numero di atti di Programmazione del 2015: una sostanziale azione delle Regioni verso una attuazione per politiche già programmate attraverso leggi anteriori quantomeno al 2014.

Una differenza che si nota tra le Regioni, e che si ritrova anche nei precedenti rapporti, è la possibilità di una erogazione maggiore di prestazioni che vadano oltre i livelli essenziali di assistenza da parte delle Regioni non in piano di rientro.

8. TENDENZE E POLITICHE SOCIO-ASSISTENZIALI NEL 2014-15 (*)

8.1. Quadro d'insieme

Le leggi in materia socio-assistenziale promulgate negli anni 2014 e 2015 sono 111²²¹, la maggior parte delle quali nel 2014 (71 leggi). La produzione legislativa resta immutata rispetto al precedente biennio 2012-2013 (111, di cui 82 nel 2012 e 56 nel 2013). La distribuzione tra i vari ambiti²²² non subisce significative variazioni rispetto al biennio precedente. Gli ambiti dove i legislatori regionali si sono dimostrati più attivi sono: quello istituzionale (14% circa), con riferimento al riordino del servizio di assistenza e all'organizzazione; le politiche abitative (14% circa); il terzo settore e il riordino delle IPAB (15% circa). Un complesso di disposizioni è stato raccolto sotto la voce "varie". Le leggi riguardanti le politiche per la famiglia in senso stretto corrispondono al 2,7% della produzione in materia socio-assistenziale.

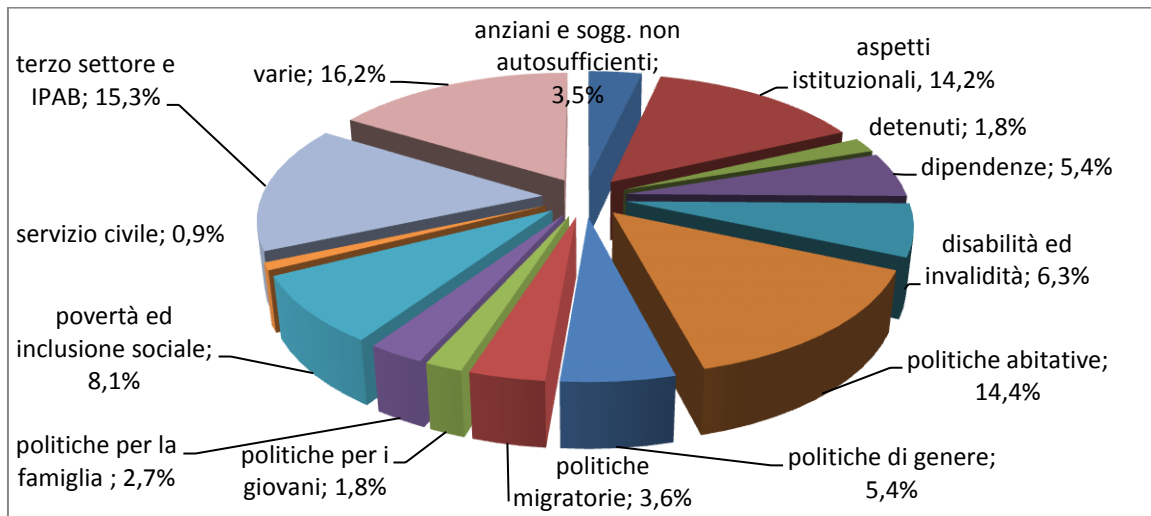
Tuttavia su quest'ultimo ambito delle politiche per la famiglia incidono anche leggi classificate in altri ambiti, quali ad esempio la legislazione contro la povertà (che rappresenta l'8% del totale delle leggi in materia socio-assistenziale), parte di quella a favore delle persone non autosufficienti (ad esclusione di quella più strettamente riferita alla organizzazione dei servizi) e la legislazione sulle politiche abitative.

* Di Giulia Maria Napolitano, ricercatrice in Scienze giuridiche, ISSiRFA-CNR.

²²¹ Il numero di leggi indicate differisce da quello indicato nella voce Servizi sociali della tabella 7: anni 2014-15 in Appendice relativa al Capitolo 1 (classificazione per macrosettore e materie), in quanto si riferisce alle politiche socio-assistenziali intese in senso ampio, nelle quali, per esempio, sono state incluse tutte le leggi della voce politiche abitative, inserite nelle classificazioni della tabella 7 nel macrosettore territorio, ambiente infrastrutture, alla voce territorio ed urbanistica.

²²² Lo studio si basa sull'analisi della legislazione in materia socio-assistenziale classificata per ambiti di intervento. Gli ambiti definiti 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, politiche migratorie, povertà ed inclusione sociale, detenuti, dipendenze, politiche per i giovani, servizio civile, qualità della vita, salute mentale, varie.

Graf. 1 -Legislazione regionale in materia socio-assistenziale 2014-15: ripartizione per ambiti



8.2. L'organizzazione e lo sviluppo dei sistemi regionali socio-assistenziali: anni 2014-2015

Nel biennio 2014-15 le leggi più rilevanti sul piano dell'organizzazione dei servizi sono quelle di Umbria, Marche e Molise, che hanno provveduto al riordino dell'intero settore. L'Umbria ha emanato un corposo testo unico in materia di sanità e servizi sociali²²³; Marche e Molise²²⁴ hanno riordinato l'assistenza regionale con una legge specifica.

La legge umbra non si limita a riordinare il sistema di assistenza ma disciplina il settore del volontariato, dell'associazionismo e della cooperazione sociale, spesso oggetto di disciplina separata.

Le tre leggi di Marche, Molise e Umbria, pur con le medesime finalità, presentano alcune significative differenze. Tutte e tre le Regioni garantiscono gli interventi di prima assistenza, necessari ed urgenti, a chiunque si trovi nel territorio regionale. Il Molise limita l'accesso completo a tutti i servizi alle persone residenti nel territorio e ad alcune

²²³ La nuova legge abroga la precedente LR 26/2009.

²²⁴ LR Molise 13/2014, Riordino del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali, LR Marche 32/2014, Sistema regionale integrato dei servizi sociali a tutela della persona e della famiglia.

specifiche categorie di non residenti (minori, donne in stato di gravidanza e nei sei mesi successivi al parto, stranieri con permesso umanitario o di soggiorno, richiedenti asilo e rifugiati). L'Umbria allarga ancor di più la platea dei destinatari considerando i residenti, i domiciliati e gli aventi stabile dimora nel territorio regionale.

Nei tre sistemi regionali i livelli di governo del sistema e le funzioni sono sostanzialmente i medesimi, mentre variano gli organismi istituzionali. Il Molise, a livello regionale, prevede una Conferenza con funzioni più politiche, come la programmazione, la cui durata è legata alla legislatura, ed una Conferenza con funzioni più tecniche di verifica e monitoraggio sullo stato di attuazione del sistema di assistenza. A livello locale, il Comitato dei Sindaci si confronta sul piano di zona con le aziende per i servizi alla persona (ASP), i soggetti del terzo settore e gli altri soggetti pubblici. La competenza in merito al sistema informativo, attualmente in capo alla Provincia, ove questa venisse soppressa passerebbe alla Giunta regionale.

L'Umbria prevede il Forum regionale del *welfare*, come unico organismo con funzioni consultive e propositive delle politiche sociali, cui attribuisce anche compiti di verifica sull'attuazione del piano sociale regionale, ma rinvia ad un atto di Giunta la composizione del Forum. Sempre a livello regionale sono previsti organismi per i singoli settori: il Comitato regionale per il fondo emergenza incidenti sul lavoro; il Comitato per la gestione del fondo speciale per il volontariato, con il compito di gestire i relativi fondi; la Conferenza regionale per l'infanzia e l'adolescenza; la Conferenza regionale dell'associazionismo; la Commissione regionale per la cooperazione sociale. A livello locale sono previsti due organismi: la Conferenza di zona, costituita da tutti i sindaci dell'ambito territoriale sociale, che avvia un procedimento, attraverso avviso pubblico, per l'elaborazione del piano di zona e lo adotta, e il Tavolo zonale di concertazione, cui partecipano le ASL, gli enti pubblici, le Aziende per i servizi alla persona (ASP), le organizzazioni sindacali e i soggetti del Terzo settore. Il Tavolo contribuisce alla definizione delle linee fondamentali della programmazione locale e alla valutazione sulla sua realizzazione. Alla Provincia è affidata la gestione del sistema informativo. Non vi sono indicazioni nel caso di soppressione della Provincia.

Le Marche prevedono il Coordinamento regionale degli ambiti territoriali, con funzioni più politiche, e la Conferenza permanente dei coordinatori degli ambiti, con funzioni più tecniche, come supporto e raccordo tra i coordinatori e di *feed-back* delle politiche regionali in materia. Sempre a livello regionale è prevista (rinviando a leggi specifiche) la costituzione di Consulte di settore, che rappresentano uno strumento di partecipazione per l'attuazione della legge. La legge di riordino prevede due Consulte: quella per le politiche di contrasto delle dipendenze patologiche e quella per il contrasto della povertà estrema e del disagio sociale. La loro durata è legata alla durata della legislatura. A livello locale sono previsti: una Conferenza composta dai coordinatori degli ambiti territoriali sociali (ATS), che svolge una funzione di raccordo tra il piano dei servizi ed il piano politico, intervenendo prima della definizione del piano sociale regionale; un Comitato di sindaci dei comuni ricompresi nell'ambito territoriale, con funzioni di programmazione e di organizzazione dei servizi.

Marche ed Umbria sembrano prevedere un potenziamento degli ATS, affidando loro una funzione di programmazione. L'Umbria, in particolare, prevede espressamente che sia garantito un riequilibrio dell'offerta di interventi e servizi mediante l'assegnazione di risorse tali da garantire l'unitarietà degli interventi sul territorio. In particolare l'Umbria prevede una corrispondenza territoriale tra le articolazioni delle aziende sanitarie (distretti) e le zone sociali che costituiscono gli ATS. In Molise l'obbligo della gestione associata, tramite gli ATS, è prevista solo per le funzioni amministrative²²⁵; la Regione riconosce all'ambito territoriale solo funzioni di attuazione e gestione del piano sociale di zona. Le Marche prevedono una gestione associata di tutti i servizi socio-sanitari e dei più rilevanti servizi sociali; è obbligatoria la gestione associata per alcuni servizi quali, ad esempio, il mantenimento a domicilio di persone non autosufficienti, l'inclusione sociale di soggetti con disabilità e il contrasto alla violenza di genere (art. 1, commi 3 e 4, art. 6, comma 3 della LR 32/2014).

²²⁵ Il piano sociale può prevedere la gestione in forma associata di servizi a carattere innovativo e/o sperimentale di interesse regionale.

Marche ed Umbria prevedono espressamente il coinvolgimento, come soggetti attivi, delle ASP nel servizio di assistenza regionale.

Gli strumenti di programmazione sono quelli comuni a tutta la legislazione regionale di settore: il piano sociale regionale e i piani di zona. Il piano sociale è competenza del Consiglio regionale, ma la durata dello stesso non è precisata in Molise, mentre nelle Marche e Umbria è di tre anni.

Le tre Regioni disciplinano con modalità differenti le specifiche aree di intervento, modulando diversamente priorità e livelli essenziali delle prestazioni. L'Umbria prevede una classificazione in azioni²²⁶, interventi e servizi²²⁷ trasversale a tutte le aree, non espressamente enumerate. La legge dedica comunque un ampio spazio alle politiche familiari e a quelle per gli anziani non autosufficienti. Le Marche, invece, individuano nella legge tre aree prioritarie: anziani, dipendenze patologiche e contrasto alla povertà, mentre delega al piano socio-sanitario l'individuazione di altre aree d'intervento. La Regione rinvia alla Giunta il compito di definire i livelli minimi da garantire in ogni ATS, pur individuando 5 tipologie di servizi per ogni area²²⁸. Il Molise individua più aree prioritarie di intervento: famiglia, minori, anziani, disabili, immigrati, soggetti a rischio di esclusione sociale. In particolare, indica le prestazioni aggiuntive che la Regione intende fornire in alcune di tali aree.

²²⁶ Per azioni sociali la legge intende azioni finalizzate alla promozione e sostegno della sussidiarietà orizzontale, alla qualità degli interventi, alla comunicazione, alla mutualità e prossimità finalizzate a favorire la partecipazione attiva dei cittadini, nello scambio di prestazioni e di tempo fra gruppi, e il diretto coinvolgimento dei cittadini in alcuni tipologie di servizi.

²²⁷ Per interventi e servizi si intendono gli strumenti veri e propri attraverso i quali garantire il raggiungimento dei LIVEAS stabiliti a livello statale nei vari settori. In particolare la legge, indica come interventi e servizi socio assistenziali (in realtà definisce solo i servizi, non gli interventi, salvo intenderli come sinonimi) quelle attività che hanno natura solidaristica e sono rivolte a persone e famiglie, con particolare riferimento a soggetti vulnerabili e maggiormente esposti a rischio di esclusione.

²²⁸ I servizi indicati sono: servizi sociali professionali e segretariato sociale per l'accesso ai servizi e per la presa in carico dell'assistito; servizi di pronto intervento sociale per situazioni di emergenza personali e familiari; servizi e misure atte a favorire la permanenza a domicilio; servizi territoriali a carattere residenziale e semiresidenziale; misure di inclusione sociale e di sostegno al reddito.

Nell'ambito della organizzazione dei servizi si segnalano le tre leggi²²⁹ di Veneto, Abruzzo e Puglia riferibili agli aspetti relativi alle autorizzazioni e all'accreditamento delle strutture.

Un aspetto importante che caratterizza questo ambito è la ricerca di forme organizzative più funzionali incentrate sugli ambiti territoriali. La Toscana, per esempio, ha avviato un importante processo di trasformazione dell'assistenza sociale volto al superamento dell'attuale sistema incentrato sulle Società della salute²³⁰, fermo restando il principio cardine dell'integrazione socio-sanitaria ed il ruolo centrale degli enti locali. L'attività di programmazione è stata attribuita alla Conferenza dei Sindaci, destinata a subentrare alle Società della salute dopo il loro scioglimento. In sostanza la riforma del sistema socio-sanitario in Toscana, riconducendo ad un unico soggetto l'attività di programmazione e puntando sulla gestione integrata dei servizi, prevede un sistema di *governance* articolato su tre livelli di programmazione: Conferenza regionale dei sindaci²³¹, Conferenza di area vasta, Conferenza aziendale. Per garantire un migliore esercizio associato delle funzioni fondamentali sociali la Regione ha fatto coincidere l'ambito territoriale con quello della zona-distretto; ha reso la Conferenza zonale il punto di riferimento per i Comuni e le unioni; ha individuato nella Convenzione zonale lo strumento per l'esercizio associato, in alternativa all'eventuale unione di zona²³².

Anche l'Emilia-Romagna ha avviato un importante processo di revisione e riordino del sistema di assistenza territoriale. Un'approfondita analisi²³³ sull'organizzazione regionale ha evidenziato un'elevata

²²⁹ LLRR Veneto n. 2/2014, Abruzzo n. 21/2013, Puglia n.18/2014.

²³⁰ Dgr 968/2012 con cui la Regione in un documento di programmazione economico-finanziaria del 2013 aveva deliberato il superamento delle società della salute a favore di forma consortili tra Comuni delle zone distretto.

²³¹ La Conferenza assolve a diversi compiti: esprime pareri sulle proposte di leggi e regolamenti in materia sociale e sanitaria e sul piano sociale e sanitario e concorre a determinare i criteri di riparto tra gli enti associati delle risorse del fondo sociale regionale.

²³² Le nuove disposizioni che incidono sul settore sono la LR 44/2014 - servizio sanitario e la LR 45/2014 che, modificano LR 40/2005 e LR 41/2005.

²³³ L'Agenzia Sanitaria e Sociale ha svolto una ricerca nel 2012 sulla "Qualità del servizio sociale territoriale in Emilia-Romagna". Sulla base dei risultati raggiunti la DRG 1012/2014 definisce le nuove linee guida regionali per il riordino del Servizio sociale territoriale.

eterogeneità organizzativa e funzionale e l'esistenza di più assetti istituzionali nel servizio sociale territoriale. Per superare questo frazionamento è stata creata un'unica forma gestionale²³⁴ dei servizi sociali e socio-sanitari territoriali per ogni ambito distrettuale²³⁵ attraverso l'accorpamento degli enti già costituiti in ambito distrettuale e l'aggregazione di altre forme giuridiche e strumenti già competenti in materia di servizi alla persona²³⁶. La legge prevede, inoltre, che gli enti locali e le Comunità montane assicurino, in ogni ambito distrettuale, l'unificazione delle ASP, salva la possibilità di ulteriori aggregazioni attraverso una azienda unificata che operi su più ambiti distrettuali, all'interno di un unico territorio provinciale.

Esiste poi un gruppo di leggi a contenuto più o meno eterogeneo all'interno delle quali è possibile rintracciare disposizioni riferibili all'assistenza sociale. L'Abruzzo, per esempio, ha disciplinato con un'unica legge l'istituzione di un fondo regionale per l'integrazione socio-sanitaria ed interventi in materia di agricoltura.

Infine, sono riferibili a questo ambito le leggi del Molise e del Friuli Venezia Giulia che hanno istituito il Garante dei diritti della persona, già presente in molte Regioni. Questo organo svolge funzioni analoghe, ma in Molise è un organo monocratico mentre in Friuli Venezia Giulia è un organo collegiale costituito da tre membri. La Puglia ha introdotto la figura del Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità, cui è affidata la protezione e la tutela non giurisdizionale dei diritti dei disabili residenti o temporaneamente presenti sul territorio regionale.

8.2.1. Compartecipazione ai costi

Oltre alla riorganizzazione territoriale le Regioni stanno ampiamente rivedendo le modalità di partecipazione dei cittadini ai costi delle

²³⁴ Emilia-Romagna LR 12/2013, Disposizioni ordinamentali e di riordino delle forme pubbliche di gestione nel sistema dei servizi sociali e socio-sanitari. Misure di sviluppo e norme di interpretazione autentica in materia di Aziende pubbliche di servizi alla persona.

²³⁵ La definizione di ambito distrettuale fa riferimento tanto alle leggi regionali LLRR 19/94 (art.9) e 29/2004 (art. 5), sul riordino del Servizio Sanitario regionale, che alla LR 2/2003 sul sistema integrato di interventi e servizi sociali.

²³⁶ La programmazione territoriale può altresì affidare al nuovo ente gestore anche i servizi educativi, ma sulla base di particolari peculiarità territoriali e della complessità dei servizi.

prestazioni sociali. In Molise i Comuni, singoli o associati, con riferimento alla programmazione regionale e zonale, definiscono l'entità della compartecipazione ai costi da parte degli utenti, articolata per prestazioni, tenuto conto delle risorse finanziarie disponibili e della situazione economica del richiedente effettuata attraverso il calcolo dell'ISEE. Nelle Marche e in Umbria la Giunta definisce la partecipazione al costo delle prestazioni; nelle Marche che la definizione avviene sulla base di livelli differenziati per reddito e patrimonio, secondo la normativa statale in materia di ISEE. Nel caso di servizi finanziati in tutto o in parte dalla Regione, la Giunta fissa la soglia minima per l'esenzione totale dalla compartecipazione, parametrandola ai tipi di servizio e determinandone i criteri di applicazione; al di sotto di tale soglia il Comune di residenza dell'assistito assume interamente gli oneri per le prestazioni sociali. L'ATS, con proprio regolamento, stabilisce le quote di compartecipazione per singolo servizio, anche con modalità lineare, e la soglia oltre la quale l'assistito è tenuto al pagamento della tariffa massima.

Infine l'Abruzzo, nell'ottica di favorire gli utenti, ha istituito, nel 2014, un fondo per il sostegno alle prestazioni di assistenza territoriale residenziale e semiresidenziale²³⁷ con uno stanziamento di 4 milioni di euro con cui la Regione garantisce la contribuzione, a favore dei Comuni, per il sostegno ai costi a carico degli utenti, relativi a quelle prestazioni²³⁸ nelle quali la componente sanitaria e quella sociale non risultano operativamente distinguibili e per le quali si è convenuta una percentuale di costo non attribuibile alle risorse finanziarie destinate al Servizio Sanitario Nazionale.

8.3. Politiche di contrasto alla povertà

Dal Rapporto Istat emerge che nel 2014 un milione e 470 mila famiglie (5,7% di quelle residenti, per un totale di circa 4 milioni di persone, pari

²³⁷ LR 37/2014, Istituzione del fondo regionale per l'integrazione socio-sanitaria e interventi finanziari in materia di agricoltura.

²³⁸ Le prestazioni a cui ci si riferisce sono quelle indicate punto al 8 "Assistenza territoriale semi-residenziale" e alle prestazioni residenziali di cui al punto 9 "Assistenza territoriale residenziale" dell'Allegato 1.C del DPCM. 29.11.2001.

al 6,8% della popolazione residente)²³⁹ è in condizione di povertà assoluta, ovvero non riesce “ad acquistare beni e servizi per una vita dignitosa”. La povertà relativa risulta stabile e coinvolge, nel 2014, il 10,3% delle famiglie e il 12,9% delle persone residenti, per un totale di 2 milioni 654 mila famiglie e 7 milioni 815 mila persone²⁴⁰.

L’accentuarsi di questi fenomeni ha suscitato nei legislatori regionali una particolare riflessione ed attenzione che è testimoniata dalle 9 leggi in questo ambito nel solo biennio 2014-15. Si tratta di leggi specifiche o di disposizioni di natura più programmatica, finalizzate a contrastare situazioni di povertà o semplicemente di misure di sostegno al reddito. Alcune di queste misure rappresentano forme di aiuto per sostenere le spese correnti, altre assumono un aspetto più strutturale. Particolarmente significativa è la vicenda della Regione Toscana²⁴¹, che ha istituito un fondo, di 5 milioni di euro, destinato a finanziare iniziative di microcredito a sostegno delle famiglie in situazione di povertà e disagio sociale. Dato il perdurare della situazione di crisi economico-sociale, si è ritenuto necessario un ulteriore stanziamento, pari a 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015, destinati alla messa a punto di un pacchetto di nuove misure di sostegno in favore di *target* selezionati di famiglie in situazioni di fragilità; si è estesa la platea dei beneficiari della misura microcredito, prima limitata ai lavoratori e lavoratrici in difficoltà, in favore dei lavoratori autonomi titolari di partita IVA individuale che vivono in situazione di temporanea difficoltà economica; si è introdotto il riferimento, per tutti i beneficiari della misura, al valore dell’ISEE di euro 36.151,98. Questo nuovo tetto è stato previsto considerando che gli effetti delle precedenti disposizioni erano stati parzialmente frenati dall’attesa dell’entrata in vigore del cosiddetto “ISEE corrente” non ancora applicabile²⁴².

²³⁹ La povertà in Italia, www.istat.it.

²⁴⁰ Anche la Banca d’Italia, nel Rapporto 2015, evidenzia come nel confronto con i principali paesi europei, in Italia la povertà è storicamente più elevata anche per l’assenza di politiche universali per il suo contrasto.

²⁴¹ La Toscana nel Piano sociale indica che “le misure relative ai contributi finanziari, oltre a quelle per il microcredito, hanno sviluppato, ad oggi, un volume di contributi circa 16.500/17.000 famiglie in pochi mesi (dal 7 ottobre 2013)”.

²⁴² Il cosiddetto Isee Corrente, è quello che consente di correggere un indicatore della situazione economica equivalente in corso di validità in presenza di particolari situazioni

Infine, diverse sono le Regioni che hanno introdotto varie misure di sostegno. Il Friuli Venezia Giulia ha previsto un intervento monetario²⁴³ di integrazione al reddito erogato nell'ambito di un percorso concordato finalizzato a superare le condizioni di difficoltà del richiedente e del relativo nucleo familiare. La misura è attuata dal servizio sociale dei Comuni, in collaborazione con i servizi pubblici regionali competenti in materia di lavoro, per un periodo sperimentale di tre anni. L'intervento è finalizzato a contrastare l'esclusione sociale, determinata da assenza o carenza di reddito e favorire l'occupabilità, l'accesso o il reinserimento al lavoro e comunque un'occupazione utile. La condizione per l'erogazione della misura è la disponibilità dei componenti il nucleo familiare all'adesione – formalizzata con la sottoscrizione di una dichiarazione di impegno – ad un *iter* concordato che può comprendere percorsi finalizzati al lavoro, formativi o di avvicinamento all'occupazione o l'espletamento di attività utili alla collettività. L'erogazione della misura è incompatibile con la fruizione da parte dei beneficiari, nel medesimo periodo, di altri trattamenti economici rilevanti di natura previdenziale, indennitaria e assistenziale²⁴⁴. Accanto a queste misure la Regione ha previsto il rifinanziamento della carta acquisti regionale, prorogata fino al 31 dicembre 2016. La Regione integrerà con altri 60 euro mensili i 40 euro al mese messi a disposizione dallo Stato. La carta regionale è utilizzabile per il sostegno della spesa alimentare, sanitaria e per il pagamento delle bollette della luce e del gas. La carta acquisti viene concessa agli anziani con oltre 65 anni o ai bambini di età inferiore ai tre anni (in questo caso il titolare della carta è il genitore) che siano in possesso di particolari requisiti (fra cui un Isee non superiore a 6.781,76

che comportano una rilevante variazione. Il caso classico è quella di perdita del lavoro, ma non è l'unico. La variazione deve essere pari ad almeno il 25% dell'indicatore della situazione reddituale (che è una delle componenti della dichiarazione Isee, insieme a quello sulla situazione patrimoniale, immobiliare e mobiliare). La variazione reddituale deve essere accompagnata da un significativo cambiamento nella posizione lavorativa di almeno uno dei componenti del nucleo familiare nei 18 mesi precedenti la richiesta della prestazione (si ricorda che l'Isee serve ad accedere a prestazioni di welfare). Nel caso di un dipendente a tempo indeterminato, è possibile chiedere l'Isee corrente in caso di perdita del lavoro, ma anche di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa.

²⁴³ L'importo della misura è di 550 euro.

²⁴⁴ Il valore complessivo dei trattamenti percepiti non deve superare i 600 euro mensili. Nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti una o più persone non autosufficienti, la soglia è elevata a 900 euro.

euro all'anno). La Lombardia, nel 2015, ha approvato l'avvio della sperimentazione del "Reddito di autonomia"²⁴⁵, rappresentato da un pacchetto di misure rivolte ai cittadini lombardi in condizione di difficoltà. Sono state individuate cinque azioni a favore di famiglie con redditi bassi, di persone fragili come anziani e disabili e di disoccupati che non hanno alcuna entrata perché hanno finito la cassaintegrazione o la mobilità. La Valle D'Aosta ha previsto misure di inclusione attiva e di sostegno al reddito. Si tratta di un meccanismo di protezione sociale di ultima istanza, attivato una volta esauriti tutti gli altri ammortizzatori sociali previsti o accertata la loro inapplicabilità. E' un intervento economico limitato nel tempo e condizionato alla disponibilità di accettare un'offerta di lavoro, di partecipare a programmi di formazione, tirocinio formativo, riqualificazione e volontariato sociale specificatamente finalizzati al reinserimento nel mercato del lavoro. Le misure non sono cumulabili con altri trattamenti di natura previdenziale, ivi compresi i trattamenti di cassa integrazione, di mobilità e di indennità

²⁴⁵ Cfr. DGR 4141, 4152, 4153, 4154 e 4155 del 2015. Inoltre, con la DGR 5060/2016 sono state approvate le misure per il "Reddito di Autonomia 2016". L'intervento regionale intende sviluppare misure complementari alle iniziative programmate dallo Stato in risposta a condizioni di povertà assoluta e, nello stesso tempo, sussidiarie con la rete regionale degli interventi e dei servizi attivati sul territorio dagli Enti locali. Le misure previste sono cinque. Per le famiglie è prevista l'esenzione *super ticket* sulle prestazioni sanitarie di specialistica ambulatoriale, con un reddito familiare annuo lordo fino a 18.000 euro. Il *bonus famiglia* per sostenere la maternità e i percorsi di crescita dei nuovi nati, pari a 150 euro al mese (per i 6 mesi precedenti la nascita del bambino e per i 6 mesi successivi alla nascita), fino ad un massimo di 1.800 euro. In caso di adozione, 150 euro al mese dall'ingresso del bambino in famiglia, fino ad un massimo di 900 euro. E' necessario essere in possesso di un indicatore ISEE di riferimento uguale o inferiore a 20.000 euro e la residenza in Lombardia per entrambi i genitori di cui almeno uno per 5 anni continuativi. I *nidi gratis* destinati a famiglie con minori da 3 a 36 mesi, indicatore ISEE di riferimento uguale o inferiore a 20.000 euro e residenza in Lombardia per entrambi i genitori di cui almeno uno residente da 5 anni continuativi. I genitori devono lavorare o fruire di percorsi di politica attiva del lavoro. Per gli anziani e i disabili sono previsti i *voucher autonomia* del valore di 400 euro al mese per 12 mesi. Sono destinati a soggetti con compromissione funzionale lieve, nonché persone giovani e adulte disabili di età pari o superiore a 16 anni avviabili a percorsi di autonomia, con un indicatore ISEE di riferimento uguale o inferiore a 20.000 euro. Per i disoccupati è previsto il *Progetto di Inserimento Lavorativo – PIL* che prevede fino ad un massimo di 1.800 euro in 6 mesi a titolo di indennità di partecipazione, per la fruizione di servizi di politica attiva di orientamento, accompagnamento e formazione previsti da Dote Unica Lavoro. E' destinato a disoccupati da più di 36 mesi, non percettori di alcuna integrazione al reddito, che partecipano al percorso di Dote Unica Lavoro con un indicatore ISEE di riferimento uguale o inferiore a 20.000 euro.

di disoccupazione, nonché con gli altri trattamenti assistenziali erogati dallo Stato o dalla Regione e sono coordinate con le eventuali misure statali in materia di sostegno al reddito. Accanto a questi interventi la Regione ha promosso iniziative volte a favorire l'accesso al credito sociale nelle forme del microcredito sociale e del prestito sociale d'onore²⁴⁶.

L'Umbria, nel corso del 2014, in continuità con gli anni precedenti, ha cercato di mantenere l'impegno della programmazione regionale attraverso una pluralità di azioni e interventi rivolti a famiglie, anziani, bambini e giovani. In particolare, con riferimento alla macro-area 'povertà' ha previsto interventi e servizi socio-assistenziali con trasferimenti pari a 1,25 milioni di euro alle Zone sociali. Inoltre, particolare attenzione è stata rivolta a soggetti che vengono a trovarsi, per cause di varia natura (personali, sociali, economiche), in situazione di esclusione sociale, ivi comprese le persone adulte, anche con figli minori, non altrimenti collocabili, con problematiche sociali o in situazione di marginalità o sottoposte a misure restrittive della libertà personale, per le quali ha previsto l'accoglienza in servizi socio-assistenziali a carattere residenziale, quali comunità e strutture di prima accoglienza.

L'Emilia-Romagna ha emanato una legge²⁴⁷ di ampio respiro che coinvolge diversi attori istituzionali in un'attività congiunta di programmazione degli interventi destinati a persone in una condizione di fragilità e vulnerabilità caratterizzata dalla compresenza di problematiche afferenti la dimensione lavorativa e nel contempo sociale o sanitaria. La legge prevede che ogni ambito distrettuale approvi un Piano integrato territoriale dei servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari. Questo è predisposto sulla base delle linee di programmazione regionale ed ha durata triennale. Il piano individua gli obiettivi, le priorità, le misure d'intervento e l'organizzazione delle *équipe* multiprofessionali e prevede modalità di coordinamento con i programmi per le politiche del lavoro, nonché con il piano di zona. Il Piano integrato è approvato con accordo di programma tra la Regione, la ASL e i Comuni o le unioni di Comuni. Il Piano integrato si articola in programmi di attuazione annuale,

²⁴⁶ LR 3/2015.

²⁴⁷ LR 14/2015.

finalizzati alla specifica definizione delle modalità di utilizzo delle risorse, in funzione delle diverse tipologie di intervento. Il programma personalizzato di interventi viene elaborato in coerenza con i bisogni, le conoscenze, le competenze e le propensioni delle persone in condizioni di fragilità e vulnerabilità, tenendo altresì conto del supporto personale ed economico su cui le medesime possono contare. Il programma personalizzato è sottoscritto dai componenti dell'*équipe* multiprofessionale e dal soggetto coinvolto. La legge prevede anche forme di credito agevolato o microcredito destinate a sostenere le attività di lavoro autonomo e imprenditoriale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità. La legge demanda alla Giunta l'individuazione dei criteri e delle condizioni, anche temporali, delle forme agevolate di accesso al credito e al microcredito; su questa base vengono sottoscritte convenzioni con istituti di credito.

In Veneto²⁴⁸, nel 2014, visti gli esiti positivi, è stato esteso e finanziato dalla Regione per i Comuni capoluogo²⁴⁹ il reddito minimo, introdotto in via sperimentale dal Comune di Rovigo nel 2004 e sostenuto dalla Regione nel 2009. La Basilicata ha introdotto nel 2014²⁵⁰ il reddito minimo di inserimento, finanziandolo attraverso la costituzione di un

²⁴⁸ Veneto DGR 30 dicembre 2013, n. 2897. Per una ricostruzione della vicenda si veda Panorama legislativo ISTISS n. 156/2014.

²⁴⁹ In realtà il reddito minimo di inserimento previsto a livello nazionale nel 1998 aveva ricevuto una valutazione negativa che sembra contraddire in parte le conclusioni cui giunge la Regione Veneto. L'Isae richiamava l'attenzione sul rischio di affidare agli Enti locali la gestione della misura, in quanto, laddove la prestazione monetaria era stata finanziata localmente, in alcuni casi non erano stati proposti adeguati progetti di inserimento. In altri termini, “i due aspetti più innovativi dello strumento – si legge nel Rapporto – ovvero i programmi per l'inserimento, complementari al versamento di un'indennità minima, e la ricerca di un'articolazione fra intervento dello Stato e quello delle collettività locali, hanno fornito risultati contraddittori”. I Comuni avevano proposto programmi modesti sia in termini quantitativi, sia qualitativi e in alcuni casi non era stata neppure finanziata la gestione dei programmi di inserimento. “Per questa ragione – si spiega nel Rapporto – l'attuazione di tali programmi non risulta correlata all'uscita dalle condizioni di bisogno che danno diritto a ricevere il RMI”. Diversamente, nelle realtà locali dove i progetti erano stati finanziati adeguatamente ed organizzati efficacemente avevano mostrato un'influenza diretta sulla possibilità di dimettersi dalla misura. L'Isae sosteneva, dunque, l'opportunità di finanziare centralmente uno strumento come il RMI. Innanzi tutto per la sua complessità e per garantire l'accesso ai diritti fondamentali, come quelli al reddito ed all'inserimento, specialmente nel Mezzogiorno, per evitare differenze tra le diverse realtà regionali. Veniva sottolineato il rischio di un ritorno a politiche discrezionali in merito alle scelte di *welfare*.

²⁵⁰ LR 26/2014 art.15.

autonomo fondo regionale, alimentato con risorse regionali, derivanti dai proventi della coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi, nonché da misure di fonte statale e europea²⁵¹. La misura è finalizzata ad interventi “attivi” di sostegno al reddito in cambio di partecipazione a specifici piani formativi, azioni di pubblica utilità e con l’obiettivo principale di favorire percorsi che possano migliorare le condizioni dei beneficiari.

Tra le altre iniziative, che si muovono sempre nell’area del contrasto alla povertà, si segnalano le due leggi della Lombardia e della Basilicata volte al recupero delle eccedenze alimentari (per la Basilicata anche di eccedenze non alimentari). Si tratta di leggi di tenore molto diverso ma con finalità sovrapponibili. La legge lombarda, rifacendosi alla risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2012²⁵², riconosce il diritto universale di accedere ad una quantità sufficiente di cibo sicuro, sano e nutriente come diritto fondamentale per tutti gli individui e pone come obiettivo l’eliminazione sul proprio territorio di ogni forma di malnutrizione e cattiva alimentazione che metta a rischio la sopravvivenza e la salute degli individui. Le leggi prevedono il coinvolgimento sia degli enti locali che di soggetti del Terzo settore (quali cooperative, enti ecclesiastici, associazioni); la Basilicata dà ampio spazio a questi ultimi e prevede forme contributive; la Lombardia prevede il coinvolgimento di imprese e servizi di ristorazione e di ospitalità alberghiera nonché forme premiali per i soggetti che partecipano a tali progetti.

8.3.1. Politiche per la famiglia

In molte Regioni le politiche di sostegno alla famiglia sono state perseguite attraverso forme di sostegno economico per l’acquisto di servizi come, per esempio: il *voucher* per il servizio di tata familiare,

²⁵¹ La Basilicata già nel 2006 aveva introdotto in via sperimentale il “Programma di promozione della Cittadinanza sociale” (Pcs) previsto dalla LR 3/05. Il programma prevedeva una sperimentazione di 2 anni (2006 e 2008) e l’entrata a regime nei 2 anni successivi.

²⁵² Risoluzione del Parlamento europeo avente ad oggetto (Come evitare lo spreco di alimenti: strategie per migliorare l’efficienza della catena alimentare nell’UE)

previsto dalla Valle d'Aosta, che è stato oggetto di revisione nel 2014²⁵³; i buoni *Family Help*, per servizi di cura e sostegno educativo per famiglie o donne madri sole, finalizzati ad agevolare la conciliazione dei tempi di vita e lavoro, rifinanziati dall'Umbria.

Un'attenzione crescente è rivolta alle situazioni delle famiglie monoparentali o dei genitori separati, che rappresentano un dato in crescita²⁵⁴. La Lombardia ha emanato una legge rivolta ai coniugi separati o divorziati²⁵⁵ in condizione di disagio sociale ed economico, in particolare con figli minori o con figli maggiorenni portatori di *handicap* grave, che risiedano nella Regione da almeno cinque anni e siano destinatari di provvedimenti, anche provvisori e urgenti, emessi dall'Autorità giudiziaria che ne disciplinano gli impegni economici e/o patrimoniali. La legge prevede: interventi economici e sostegno abitativo, attraverso la promozione di protocolli d'intesa per la concessione di alloggi a canone agevolato; la promozione di nuove forme di locazione agevolata e temporanea con gli enti pubblici e privati per un periodo massimo di trentasei mesi; l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica in via d'urgenza, in deroga alle graduatorie comunali; l'erogazione di servizi di assistenza e mediazione familiare, tramite i consultori quali centri dedicati per la mediazione familiare, l'orientamento, la consulenza legale, psicologica, sociale e educativa; interventi economici che prevedono la sottoscrizione di un patto di corresponsabilità per la concessione temporanea di contributi che consentano il recupero e la conservazione dell'autonomia e un'esistenza dignitosa.

²⁵³ Valle d'Aosta DGR 2175/2013, Nuove disposizioni per l'erogazione del voucher per il servizio di tata familiare dal 1° gennaio 2014, ai sensi dell'art. 7 della LR 23/2010.

²⁵⁴ Dal censimento Istat 2015 emerge che, nel periodo intercensuario il numero di separati legalmente e divorziati è quasi raddoppiato, passando da 1.530.543 a 2.658.943. L'articolazione dei nuclei familiari è oggetto di profonda trasformazione le cui cause possono rintracciarsi in un aumento delle separazioni e divorzi l'afflusso di nuove famiglie immigrate, la riduzione della natalità connessa all'innalzamento, sia dell'età al matrimonio che di quella procreativa. Questi elementi hanno determinato un aumento della frammentazione, la diffusione di nuovi modi di costruire le famiglie, un aumento del numero assoluto di famiglie, rispetto alla popolazione complessiva, una riduzione del numero medio di componenti e una diversa composizione delle tipologie familiari, oltre ad un significativo impoverimento, dovuto alla perdita del potere di acquisto e della posizione lavorativa dei componenti.

²⁵⁵ Lombardia LR 18/2014.

8.4. Anziani e soggetti non autosufficienti

Accanto agli interventi sull'organizzazione e sui servizi le Regioni devono misurarsi con fattori come l'invecchiamento della popolazione: dal 2002 al 2015 la popolazione anziana ultrasessantacinquenne è passata dal 18,7% al 21,7% ²⁵⁶, con un corrispondente calo della popolazione attiva, compresa tra 15 e 64 anni, da 67,1% a 64,5%. Il fenomeno ha un peso importante sulle politiche regionali e le Regioni stanno sperimentando ormai da anni varie forme di sostegno e assistenza finalizzate sempre di più a favorire la permanenza dell'anziano o di una persona con ridotta autosufficienza, a rischio o in condizione di disagio sociale, in un contesto di vita familiare e relazionale. Le leggi regionali promulgate in questo ambito nel biennio 2014-15 sono 4 e tutte di Regioni del nord: Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto e Friuli Venezia Giulia.

La Lombardia ha istituzionalizzato la figura dell'assistente familiare²⁵⁷ come soggetto che svolge a domicilio il lavoro di assistenza e cura in favore delle persone in condizione di fragilità, di non autosufficienza temporanea, parziale o permanente per stato di cronicità. A questo fine ha predisposto un registro²⁵⁸, corsi di formazione e contributi per le famiglie che si avvalgono di queste figure a determinate condizioni. La sede di incontro tra domanda ed offerta sono principalmente gli sportelli per l'assistenza familiare istituiti dai Comuni o gli ambiti territoriali, anche avvalendosi degli organismi del Terzo settore, delle organizzazioni sindacali e dei loro enti di patronato. L'Emilia-Romagna ha riconosciuto la figura del *caregiver* familiare²⁵⁹. Questa è la persona che volontariamente, in modo gratuito e responsabile, nell'ambito del piano assistenziale individualizzato, si prende cura di una persona cara consenziente, in condizioni di non autosufficienza o comunque che

²⁵⁶ Dati Istat al 1 gennaio di ogni anno elaborazioni tuttitalia.it.

²⁵⁷ LR 15/2015.

²⁵⁸ Nei registri sono contenute le informazioni relative alle competenze acquisite dai soggetti iscritti, ai percorsi di formazione e alle disponibilità orarie. Tuttavia l'iscrizione ai registri territoriali non costituisce un requisito per lo svolgimento dell'attività di assistente familiare (art.7). I registri sono accessibili su internet nei siti di Regione, Comuni ed ASL. Nei registri sono contenute le informazioni relative alle competenze acquisite dai soggetti iscritti, ai percorsi di formazione e alle disponibilità orarie.

²⁵⁹ LR 2/2014.

necessita di ausilio di lunga durata e non è in grado di prendersi cura di sé. Il Veneto²⁶⁰, per favorire la permanenza della persona non autosufficiente in un contesto familiare, ha “rivisitato” l’istituto dell’affido familiare, normalmente utilizzato per i minori. L’affido è un servizio sociale che assicura attraverso l’integrazione familiare e sociale, anche per brevi periodi, il sostegno nella vita quotidiana ed è finalizzato, oltretutto ad evitare il ricovero inappropriato in strutture residenziali, a rimuovere possibili cause di disagio sociale. Questo servizio è rivolto ad anziani o a soggetti a rischio o in condizione di disagio sociale ed è caratterizzato dalla reciproca fiducia fra i beneficiari e l’affidatario e non esclude l’attivazione di altri tipi di intervento in materia di assistenza sociale. La Regione ha previsto strumenti versatili ed adattabili a seconda delle esigenze, che possono avere anche carattere meramente temporaneo al fine di sostenere e aiutare la famiglia di origine: il piccolo affido, concernente la prestazione di aiuto per le comuni incombenze della vita quotidiana; l’affido di supporto, concernente la cura della persona che, pur essendo in grado di vivere da sola nella propria casa, ha difficoltà a gestirsi; l’affido in convivenza, concernente l’accoglienza del beneficiario in casa dell’affidatario o di quest’ultimo in casa del beneficiario.

Il Friuli Venezia Giulia²⁶¹ ha emanato una legge tesa a favorire l’invecchiamento attivo e l’inclusione della persona anziana (ultrasessantacinquenne) nella comunità, utilizzandone tutte le potenzialità sociali e lavorative. A questo fine la Giunta definisce le strategie e approva un programma triennale degli interventi. Nel programma sono definite le modalità, le azioni e le risorse che concorrono alla sua realizzazione.

8.5. Disabilità

Le leggi sulla disabilità promulgate nel biennio 2014-15 sono 7 e rappresentano circa il 6% delle leggi in materia socio-assistenziale riferite al periodo oggetto di analisi.

²⁶⁰ LR 3/2015.

²⁶¹ LR 15/2014.

Solo la legge della Provincia autonoma di Bolzano, emanata in attuazione della Convenzione ONU sulla disabilità²⁶², è di carattere generale ed è finalizzata a favorire l'inclusione, la vita autonoma e l'integrazione sociale delle persone con disabilità. La legge è di ampio respiro e prende in considerazione l'ambito familiare, scolastico, lavorativo e sociale, prevedendo forme di contribuzione regionale a seconda delle diverse situazioni. Anche la Basilicata ha emanato una legge²⁶³, in attuazione della Convenzione ONU, che prevede l'istituzione dell'Osservatorio regionale sulla condizione delle persone con disabilità. Le altre leggi sono di carattere più specifico e sono dedicate, per esempio, a soggetti con specifiche forme di *handicap* come la sordità, nel caso di Abruzzo e Lazio, dove si cerca di favorire l'inclusione sociale e il riconoscimento della lingua dei segni italiana; l'Emilia-Romagna ha introdotto specifiche disposizioni per favorire l'impiego di cani addestrati per aiuto alle persone con *handicap*; l'Abruzzo, come molte altre Regioni ha emanato una specifica legge in favore dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento.

8.6. Terzo settore

L'ambito del terzo settore si conferma come uno di quelli in cui le Regioni sono più attive, con 17 leggi promulgate tra il 2014-2015. La maggior parte di queste leggi è dedicata alla cooperazione. L'Umbria²⁶⁴ e la Liguria hanno emanato una legge che disciplina la trasformazione delle IPAB in Aziende di servizio alla persona o in fondazioni o associazioni private. La Valle D'osta è intervenuta invece con una legge di manutenzione che modifica la precedente disciplina delle IPAB.

Sono 6 le leggi regionali in materia di cooperative. Questa produzione legislativa testimonia l'interesse delle Regioni verso questo modello, considerato come quello che: meglio di altri ha sopportato gli effetti della crisi economica; presenta una grande versatilità; consente più facilmente l'attuazione di politiche attive del lavoro, sia per creare nuova

²⁶² LP Pr.a. Bolzano 7/2015.

²⁶³ LR 38/2014

²⁶⁴ In particolare ha avviato un percorso di trasformazione riguarda di circa 40 IPAB, di cui è stato effettuato il monitoraggio. LR 25/2014.

occupazione che per il recupero occupazionale di persone svantaggiate ed espulse dal mercato del lavoro; favorisce l'imprenditoria e la gestione di servizi di pubblica utilità, attraverso forme di cooperazione con il coinvolgimento degli utenti, singoli o associati, nella gestione di servizi; consente, in forma associativa, di combattere lo spopolamento dei territori montani; meglio risponde ai bisogni abitativi, soprattutto dei giovani; permette di valorizzare l'offerta integrata di servizi di *welfare* facente capo alla rete dei rapporti mutualistici.

La Toscana, in particolare, è una tra le Regioni che ha privilegiato tale modello considerandolo in grado di dare un importante contributo all'economia reale, al rafforzamento dei legami sociali e al pieno sviluppo della persona umana. La Regione ha previsto il supporto alle iniziative imprenditoriali in forma cooperativa assunte da lavoratori espulsi da aziende in crisi, la promozione di cooperative fra medici ed operatori sanitari e lo sviluppo della cooperazione di comunità nelle aree montane, marginali e svantaggiate, come opportunità per la gestione di servizi nelle realtà medio-piccole, dove verrà meno la gestione diretta di enti pubblici.

L'Emilia-Romagna²⁶⁵ ha emanato una legge di revisione della legislazione in materia di volontariato, associazionismo e servizio civile regionale, per rendere la disciplina in questi ambiti coerente con l'adeguamento dell'articolazione delle funzioni amministrative sul territorio regionale realizzata a seguito del riordino territoriale e funzionale²⁶⁶. La legge prevede l'istituzione, presso i Comuni o le associazioni dei Comuni, di registri locali per l'iscrizione delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale, che, non essendo iscritte nei registri regionali, hanno sede nel territorio comunale o vi operano in modo continuato e sono in possesso dei requisiti previsti dalle rispettive norme. L'iscrizione a questi registri consente alle associazioni di avere diritto ad una serie di misure che vanno dai contributi degli enti locali alla possibilità di usufruire di spazi e attrezzature di proprietà dei Comuni, alla possibilità di accedere alla riduzione dei tributi locali.

²⁶⁵ LR 8/2014.

²⁶⁶ LR 21/ 2012, Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

8.7. Altre politiche socio-assistenziali

Le **politiche abitative** rappresentano il più corposo gruppo di leggi in questa materia, con 14 leggi²⁶⁷ emanate prevalentemente da Abruzzo, Molise e Puglia. A queste si aggiungono le numerose disposizioni contenute nelle leggi finanziarie. Sono per lo più leggi di manutenzione finalizzate a risolvere le criticità legate alla questione abitativa, che rappresenta uno dei problemi più pressanti dovuti alla crisi economica. Le leggi disciplinano i canoni di locazione, i criteri di assegnazione e gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, oltre a regolare i casi di sgombero o di passaggio transitorio tra diversi alloggi. Infine, alcune di queste leggi prevedono l'istituzione di soggetti come commissioni territoriali, agenzie territoriali e tavoli di consultazione.

Riguardo alle **politiche di genere**, sono 6 le leggi emanate, di cui 4 sono finalizzate a contrastare la violenza di genere e una detta una disciplina quadro in Emilia-Romagna per la parità di genere e contro le discriminazioni.

Il gruppo di leggi poste sotto la dicitura “varie” raccoglie leggi emanate per far fronte a situazioni emergenziali o leggi sull'agricoltura sociale o sul commercio equo solidale.

8.8. Considerazioni conclusive

Dall'analisi della legislazione del biennio 2014-15 emerge una produzione normativa ancora segnata dagli effetti della crisi economica. Le Regioni appaiono indirizzate verso un contenimento dei costi, che passa per una significativa riorganizzazione dei servizi, una revisione delle modalità di compartecipazione alle spese, ma sempre con un occhio attento alle situazioni di maggiore difficoltà come quelle che coinvolgono minori, anziani, disabili, alle situazioni legate alla perdita del lavoro o comunque connesse a grave difficoltà economica. L'attenzione delle Regioni appare infine indirizzata a sostenere le famiglie che mostrano una maggiore fragilità, in parte dovuta alla loro nuova fisionomia, che le rende il soggetto debole del contesto sociale, con meno risorse per

²⁶⁷ Le leggi in vigore sono in realtà 13 in quanto la LR Abruzzo 25/2014 è stata dichiarata incostituzionale con sentenza della Corte costituzionale 81/2015.

fronteggiare eventi come la perdita del lavoro o la cura di un soggetto anziano e/o disabile. Dall'altro lato la famiglia è anche vista come una sorta di "parafulmine" della crisi economica, come l'ultima istituzione cui affidare la cura dei soggetti deboli quando le istituzioni preposte non riescono a farsene carico. La risposta delle Regioni, di fronte alle difficoltà dei soggetti più deboli, risulta in molti casi più veloce e più puntuale dello Stato centrale. Le Regioni, attraverso soluzioni flessibili che tengono conto della realtà del territorio: già da tempo percorrono la strada del reddito minimo e delle carte acquisti; cercano di regolamentare forme di assistenza familiare esistenti di fatto, come l'assistente familiare o il *caregiver* in Emilia-Romagna e Lombardia; sperimentano forme nuove come l'istituto dell'affido familiare esteso agli anziani, in Veneto; disciplinano le politiche abitative, ricercando soluzioni che si fanno carico delle diverse problematiche come sfratti, carenza di abitazioni, abitazioni da adeguare a criteri di abitabilità. Le Regioni restano pertanto, ancora una volta, la prima linea che sperimenta e affronta le difficoltà della crisi.

9. LE POLITICHE PER I MIGRANTI*

9.1. Lo scenario

Il tema dei migranti in Italia (e, invero, anche nell'Unione europea) è da qualificare ormai in termini diversi o comunque più specifici rispetto alla *immigrazione* genericamente intesa. Tale materia, che figura dal 2001 in Costituzione tra quelle di competenza esclusiva statale, può generare riflessioni e aspettative fuorvianti in relazione alle peculiari caratteristiche assunte oggi dal fenomeno. Nell'ambito dell'immigrazione, infatti, è necessario fondare qualsiasi analisi sull'aspetto principale che in Italia, in questa fase storica, la caratterizza: ovvero, quello dei *flussi migratori non programmati*.

È soltanto grazie a tale espressione che è possibile catturare in maniera corretta l'immagine reale del fenomeno. Il riferimento è alle decine di migliaia di cittadini di Paesi terzi che, al di là di qualsiasi programmazione (agganciata normalmente ai fabbisogni stimati di forza lavoro), fanno ingresso ogni anno in Italia alla ricerca di *protezione internazionale* (imprecisamente ma comunemente definita *asilo*) o in virtù del loro diritto al *ricongiungimento* con un familiare già presente regolarmente sul territorio nazionale.

Il numero di stranieri che giunge sul territorio dello Stato in questo modo sovrasta, a partire dal 2011, quello degli stranieri che vi fanno ingresso attraverso le *quote* programmate con il decreto-flussi annuale (e riferite dunque ai soli, così detti, *migranti economici*)²⁶⁸: basti considerare gli ultimi dati disponibili, relativi al 2015, anno in cui si sono registrate 83.970 nuove domande di *protezione internazionale* (presentate, si badi, da cittadini di Paesi terzi già presenti sul territorio nazionale) e il rilascio di 107.096 permessi di soggiorno per *motivi familiari* (consegnati, anche in tal caso, nelle mani di stranieri già giunti sul territorio nazionale, tramite

* Di Alessandro Gentilini, ricercatore in Diritto pubblico, ISSiRFA-CNR.

²⁶⁸ Il 2011 è l'anno dello scoppio della così detta «emergenza Nord-Africa», proclamata la prima volta attraverso il DPCM del 12 febbraio 2011, quando iniziò (secondo quanto si legge nello stesso Decreto) «lo sbarco senza sosta nell'isola di Lampedusa» di imbarcazioni cariche di centinaia di cittadini «provenienti dai Paesi del Nord Africa di sponda mediterranea ed in particolare dalla fascia del Maghreb e dall'Egitto».

analogo *visto* d'ingresso). Sommando tali due dati si arriva a 191.066: cifra che fa impallidire la quota di 13.000 nuovi ingressi per lavoro prevista dal Decreto-flussi 2015²⁶⁹.

Si tratta di un dato 14 volte superiore. I flussi migratori non programmati, superando di 14 volte i flussi programmati, dimostrano come l'*immigrazione*, nei suoi numeri più significativi, sia materia che attualmente sfugge ad azioni preventive di programmazione e dunque di possibile razionalizzazione.

Non solo. Anche dopo che il fenomeno (quello dei flussi non programmati) si è verificato, e dunque anche dopo che gli stranieri sono giunti sul territorio nazionale, è difficile immaginare un qualsiasi tipo di intervento su quei numeri. Mentre è possibile limitare l'ingresso dei migranti economici (ad esempio, nel caso in cui il mercato mostri una contrazione della domanda di forza lavoro) non è altrettanto possibile, pena evidenti forzature costituzionali, non concedere la protezione internazionale a chi ne abbia i requisiti per goderne, né limitare il diritto all'unità familiare a chi ha i requisiti per beneficiarne. Qui la discrezionalità delle istituzioni si riduce nettamente, trattandosi di diritti riconducibili a disposizioni costituzionali sui quali è complicato incidere senza compromettere il nucleo essenziale che li contraddistingue.

A ciò si aggiunge la circostanza per cui, con riferimento ai richiedenti protezione internazionale, sono di fatto non rimpatriabili molti degli stranieri i quali, esaminate le relative domande, risultino privi dei requisiti per goderne: per eseguire le conseguenziali *espulsioni*, infatti, è necessario un accordo con i Paesi terzi di provenienza che renda tecnicamente praticabili le operazioni di rimpatrio, e tali accordi mancano con molti dei Paesi in questione. Pertanto, gran parte dei così detti *diniégati* permangono anch'essi sul territorio nazionale, ancorché irregolarmente e pur muniti dell'*ordine di allontanamento* consegnato loro dal questore.

Ma, in ulteriore aggiunta, si consideri anche il grande divario esistente tra *arrivi* e *domande* di protezione internazionale presentate. Non tutti gli stranieri che arrivano in Italia, infatti, avanzano richiesta di protezione, permanendo così sul territorio, ancorché per periodi di durata meno

²⁶⁹ Fonte: Ministero dell'Interno.

certa e presumibilmente più breve, nelle stesse condizioni dei *diniiegati* poco fa ricordate²⁷⁰.

In tale scenario, al momento e per un tempo oggi indefinito e indefinibile, non resta che la gestione dei flussi, dei flussi per l'appunto non programmati. Non resta altro, cioè, che provvedere alla *accoglienza* e alla *integrazione* degli stranieri che, in virtù dei diritti sopra menzionati (protezione internazionale e ricongiungimento familiare), oltre ad essere presenti sul territorio nazionale sono anche destinati a permanervi lungamente.

Le caratteristiche peculiari del fenomeno sopra menzionate incidono ovviamente sulla sua gestione. E, in un'inestricabile commistione tra varie materie costituzionali (*immigrazione, servizi sociali, ordine pubblico e sicurezza*), saltano spesso gli schemi delle relative competenze.

9.2. L'organizzazione dell'accoglienza

La gestione dei flussi non programmati, da quando nel 2011 ha assunto dimensioni inedite e dunque problematiche, è stata a forte appannaggio centrale. È stato il Ministero dell'interno, attraverso il *Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione* (e, per le questioni di competenza, il *Dipartimento di pubblica sicurezza*) a curare più o meno direttamente tutti gli aspetti del fenomeno, con una crescente sollecitazione alla collaborazione, specie nel periodo considerato dal presente Rapporto (2014-2015), di Regioni, enti locali e soggetti del terzo settore attivi nell'ambito dell'immigrazione.

Si tratta di una gestione difficile. La difficoltà e la necessità di notevoli risorse per affrontarla, unite al contatto costante con l'Unione europea

²⁷⁰ Il fenomeno del divario tra arrivi e domande di protezione effettivamente presentate varia a seconda della nazionalità degli stranieri. Nel 2015, ad esempio, «a fronte dei 37.882 arrivi di cittadini eritrei, le richieste d'asilo presentate sono state 729. Per quanto riguarda, invece, i cittadini siriani, 7.387 sono stati coloro che sono sbarcati nel Sud Italia e 497 le domande presentate»: cfr. *Piano accoglienza 2016* del Ministero dell'Interno. I motivi per cui tali stranieri, pur approdati in Italia, non presentano qui la domanda di protezione sono noti: ai sensi del così detto *sistema Dublino*, competente alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale è il Paese europeo con il quale lo straniero entra ufficialmente in contatto la prima volta (e nel quale dunque dovrà poi stabilirsi, almeno fino all'esito della domanda di protezione).

finalizzato ad attivare procedure per alleggerire il carico sull'Italia, hanno probabilmente determinato la *centralità* dello Stato nella gestione del fenomeno, rispetto a Regioni ed enti locali. Ma, nondimeno, in tal senso ha inciso anche la circostanza per cui mentre tale gestione per lo Stato è obbligatoria, coinvolgendo almeno nelle sue fasi iniziali aspetti di ordine pubblico e sicurezza, per gli altri enti altrettanta obbligatorietà non c'è e, come si vedrà oltre, per come si è assestato il sistema di accoglienza sembra non scattare nemmeno quando entrano in gioco materie (e doveri) di pertinenza non più statale.

L'atto ufficiale d'organizzazione dell'accoglienza in Italia, destinata agli stranieri di Paesi terzi che arrivano sul territorio alla ricerca di protezione internazionale, è stato l'Accordo in Conferenza unificata del 10 luglio 2014, con il quale è stata sottoscritta l'*Intesa tra il governo, le Regioni e gli enti locali sul piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati*. Molti dei contenuti di tale atto sono stati successivamente trasposti nel Dlgs. 142/2015.

Con la firma dell'Accordo, e ai sensi di quanto poi stabilito nel Dlgs. 142, Stato, Regione ed enti locali si sono impegnati «responsabilmente ad affrontare la situazione legata al flusso non programmato di cittadini extracomunitari con spirito di leale e solidale collaborazione»; e, al fine di rendere «il sistema concertativo con ANCI, UPI e Conferenza delle Regioni metodo ordinario», vengono richiamati i compiti del Tavolo di coordinamento nazionale e dei Tavoli di coordinamento regionali.

Il *Tavolo di coordinamento nazionale* è composto da rappresentanti del Ministero dell'Interno, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, delle Regioni, dell'Unione delle province d'Italia (UPI) e dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) ed è integrato, in sede di programmazione delle singole misure, da altri soggetti. Il Tavolo nazionale svolge funzioni consultive per il Ministero, di ottimizzazione dei sistemi di accoglienza, di coordinamento dei Tavoli regionali ma, soprattutto, individua i criteri di ripartizione regionale dei posti da destinare alle finalità di accoglienza, criteri che dovranno poi essere «fissati d'intesa con la Conferenza unificata»: così recita il Dlgs. 142/2015 (art. 16, comma 1) che non riproduce quanto invece stabilito

nell'Accordo del 10 luglio, secondo il quale il coordinamento «è assicurato dal Ministero dell'Interno che si avvale del supporto e delle indicazioni emerse nell'ambito del Tavolo».

Ai *Tavoli di coordinamento regionali* partecipano invece Regione, Province e Comuni. Tali sedi che dovranno realizzare a livello locale le strategie operative definite dal Tavolo di Coordinamento nazionale, nonché stabilire i criteri di localizzazione delle strutture di prima accoglienza, ordinarie e straordinarie, e «i criteri di ripartizione, all'interno della Regione, dei posti da destinare alle finalità di accoglienza» (articolo 16, comma 3); da segnalare, però, che ai sensi dell'Accordo del 10 luglio 2014, è il Prefetto del Comune capoluogo (della Regione) che «attiva e presiede» i Tavoli regionali, circostanza che denota come anche a livello sub-statale il ruolo del governo sia ancora fortemente presente²⁷¹.

Dal punto di vista operativo, l'accoglienza viene organizzata su tre livelli, corrispondenti ad altrettante macro-tipologie di interventi che la prassi ha mostrato necessari per fronteggiare gli arrivi in massa sul territorio. È stata pertanto standardizzata la distinzione fra una fase di soccorso, una di prima accoglienza e una di seconda accoglienza.

La *fase di soccorso e prima assistenza*, della durata di pochi giorni, è la fase di primo contatto con gli stranieri, che avviene di solito nei luoghi di arrivo. Oltre al soddisfacimento delle immediate esigenze connesse al ricovero e al vitto, prevede le procedure di identificazione, un primo screening sanitario, la risposta ad alcuni bisogni materiali (igiene, abbigliamento), attività informativa, nonché una prima individuazione di nuclei familiari o persone vulnerabili. Tali attività vengono realizzate in strutture governative, con l'ausilio di altri soggetti pubblici e di soggetti privati individuati normalmente attraverso procedura selettiva ad evidenza pubblica.

²⁷¹ Al 31 dicembre 2015 tutte le Prefetture dei comuni capoluogo di Regione hanno attivato i Tavoli regionali, «anche se periodicità e modalità di convocazione sono molto diversificate e non tutte le funzioni agli stessi assegnate sono state attivate»: cfr. Ministero dell'interno, *Piano accoglienza 2016*. Per tutte le funzioni del Tavolo nazionale e dei tavoli regionali, cfr. rispettivamente il DM del 16 ottobre 2014 e la Circolare del Ministero dell'interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del 22 ottobre 2014.

La fase di prima accoglienza e qualificazione, più strutturata della precedente, è rivolta a stranieri che siano già stati sottoposti alle procedure di foto segnalamento e al primo screening sanitario e che abbiano espresso, nella fase di soccorso, la volontà di richiedere la protezione internazionale. Anche tali attività vengono realizzate in strutture governative (*hub* di livello regionale o interregionale), gestite da soggetti (enti locali, unioni o consorzi di comuni, enti pubblici o privati che operano nel settore dell'accoglienza o nei servizi sociali) individuati secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici.

Infine la fase di seconda accoglienza e integrazione, rivolta a richiedenti e beneficiari di protezione internazionale. Prevede (oltre alla accoglienza materiale) attività di mediazione linguistica-culturale, di orientamento per l'accesso ai servizi del territorio, di formazione e riqualificazione professionale, di orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo, abitativo, sociale e legale e la tutela psico-socio-sanitaria. Tali attività possono essere realizzate soltanto dagli enti locali su base volontaria, cioè attraverso la presentazione di progetti a valere su avvisi pubblici del Ministero dell'interno, finanziati da quest'ultimo per il 95% attraverso il *Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo* e talvolta, al fine del potenziamento dei servizi (cioè dell'aumento dei posti disponibili), anche attraverso il *Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI)*²⁷². Con l'acronimo SPRAR (che sta per *Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati*) viene indicata la rete degli enti locali, principalmente Comuni, attualmente gestori (in partenariato con soggetti locali del Terzo settore) di progetti di seconda accoglienza.

Da segnalare che nel caso in cui sia «temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno delle strutture» a causa di arrivi

²⁷² L'articolo 1-*sexies*, comma 2, del DL 416/1989, convertito con modificazioni dalla legge n. 39/1990, prevedeva tale finanziamento statale nel limite dell'80% dei costi progettuali: la possibilità di derogare a tale limite, finalizzata evidentemente ad incentivare la presentazione di progetti di accoglienza da parte degli enti locali (diminuendo i costi a loro carico), è stata introdotta dall'art. 14, comma 1, del Dlgs. 142/2015; la recente banditura ministeriale ha previsto sempre un finanziamento statale pari al 95% dei costi progettuali.

Si ricorda che oltre al finanziamento dei singoli progetti di accoglienza, è previsto un allineamento tra le quote regionali di accesso al *Fondo nazionale per le politiche sociali* e la presenza di stranieri nei territori, allineamento pienamente realizzato, stando al Ministero dell'Interno, nel 2015 (cfr. *Piano avvio accoglienza 2016*, p. 12).

consistenti e ravvicinati di richiedenti protezione internazionale, l'accoglienza (sia di primo che di secondo livello) «può essere disposta dal prefetto, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, in strutture temporanee, appositamente allestite» (ai sensi di quanto oggi stabilito all'art. 11, comma 1, Dlgs.142/2015). Tali strutture sono individuate dalle prefetture, sentito l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura, secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici, procedure derogabili «nei casi di estrema urgenza», attraverso «il ricorso alle procedure di affidamento diretto» (art. 11, comma 2).

9.3. Il ruolo dello Stato, delle Regioni e degli enti locali nell'accoglienza

Ciò che emerge dall'organizzazione dell'accoglienza sopra descritta è che la stessa si sostanzia, come anticipato, in un'attività a forte direzione centrale, nella quale cioè il ruolo dello Stato, in particolare del Ministero dell'interno, rimane preponderante lungo tutto il percorso, non breve, in cui l'accoglienza si articola.

Le 3 fasi sopra indicate, infatti, durano complessivamente più di qualche anno. L'impianto vorrebbe una permanenza dello straniero di qualche giorno nei centri di primo soccorso, di uno/due mesi nei centri di prima accoglienza e di sei/dodici mesi nello SPRAR (seconda accoglienza); la realtà dei fatti invece travolge tale tempistica, a causa di due fattori principali, difficili al momento da governare²⁷³.

Il primo fattore è ancora l'emergenza, che si determina ogni qual volta si verificano gli arrivi in massa: questi incidono fortemente sul sistema di accoglienza causando, oltre all'alterazione della tempistica delle fasi sopra descritte e dunque al mutamento delle finalità per le quali ciascuna è stata pensata, anche sovraffollamento dei centri e sovraccarico di lavoro per i soggetti gestori, con il conseguente peggioramento delle condizioni di vita degli accolti; e poi rallentamento delle attività degli uffici pubblici coinvolti nelle pratiche relative allo status giuridico degli stranieri,

²⁷³ Il fenomeno delle permanenze eccessivamente prolungate non sembra verificarsi nei centri di seconda accoglienza (SPRAR), se è vero che la permanenza media registrata nel 2014 è stata di circa 11 mesi e nel 2015 di circa 9 mesi (*Piano accoglienza 2016*, p. 23).

maggior ricorso agli affidamenti diretti nella gestione dei centri di accoglienza e, ovviamente, generale fibrillazione politica.

Il secondo fattore è l'insufficienza dei posti SPRAR, ovvero dei posti disponibili per la fase di seconda accoglienza, che denota un'insufficiente partecipazione diretta degli enti locali alla gestione dei flussi migratori. La circostanza determina una presenza oltremodo prolungata nei centri di prima accoglienza (sia ordinari che straordinari), dove si crea il classico collo di bottiglia: i dati al 31 dicembre 2015 indicano n. 84.077 stranieri presenti nelle strutture di prima accoglienza e n. 19.715 di posti disponibili, peraltro già occupati, nei centri SPRAR di seconda accoglienza²⁷⁴.

Pesa qui l'aspetto volontaristico, ovvero la circostanza per cui gli enti locali *possono* scegliere di farsi attori di progetti di accoglienza, mettendo in relazione gli stranieri e le occasioni di integrazione nel loro territorio: è probabile che valutazioni d'ordine politico inducano i sindaci a rinunciare alla presentazione dei progetti, rendendo difficile il raggiungimento dei posti programmati e ritenuti in grado di rispondere alle necessità²⁷⁵. Un punto da tener presente infatti è quello per cui i centri di prima accoglienza, anche straordinari, vengono individuati dai prefetti in raccordo con il Ministero dell'Interno (sebbene, da ultimo, considerando le indicazioni che emergono ai Tavoli sopra citati). Tali decisioni, pertanto, in un certo senso passano sopra l'ente locale nel cui territorio il centro istituendo insisterà, e in qualche modo esimono gli amministratori locali dalla responsabilità politica della scelta. Al contrario, l'apertura di un centro SPRAR è decisione tutta rimessa alla loro volontà, una volontà

²⁷⁴ Dati del Ministero dell'Interno (cfr. *Piano accoglienza 2016*, p. 54).

²⁷⁵ Secondo la così detta *Roadmap italiana* del Ministero dell'interno (datata 18 settembre 2015), «L'Italia ha sempre profuso considerevoli sforzi per incrementare costantemente la capacità SPRAR, passando dai 3.000 posti nel 2012, ai 9.400 nel 2013, ai 19.600 nel 2014, fino ai 22.000 nel 2015. A tal fine, è in corso una gara di appalti straordinaria, per conseguire la disponibilità immediata di ulteriori 10.000 posti e quindi raggiungere la capacità complessiva di 32.000 posti nei primi mesi del 2016. Inoltre, un'altra gara di appalto è prevista entro la fine del 2016/2017 per una capacità complessiva di almeno 40.000 posti nella seconda fase di accoglienza» (pag. 5). Nelle more di pubblicazione del presente *Rapporto*, l'esito della menzionata «gara di appalti straordinaria» non ha dato i risultati sperati: sui 10.000 nuovi posti SPRAR previsti ne arriveranno ca. 4.300 (tra accoglienza ordinaria e qualificata), in quanto gli enti locali, unici soggetti riconosciuti come possibili proponenti, non hanno presentato un numero sufficiente di progetti.

che spesso, specie nei piccoli Comuni, non incontra il favore delle popolazioni residenti.

Quel che emerge, in definitiva, è che per un lungo periodo di tempo (due, ma spesso più anni) uno straniero richiedente protezione internazionale resta di fatto oggetto di misure la cui programmazione, il finanziamento diretto, il coordinamento e il monitoraggio sono di pertinenza dello Stato centrale. Se *immigrazione* equivale oggi, in Italia, a gestione dei flussi migratori non programmati, e se questi ultimi sono di pertinenza ministeriale, allora l'immigrazione *tout court* è materia che grava, di fatto, sullo Stato centrale.

Quando ancora l'emergenza-sbarchi non era iniziata, c'era stata una giurisprudenza costituzionale decisamente orientata al riconoscimento di un ruolo delle Regioni nell'immigrazione, pur trattandosi di materia di competenza esclusiva statale. La Corte, distinguendo tra la disciplina dell'ingresso e del soggiorno, di competenza sicuramente (esclusiva) statale, e quella relativa alla fornitura di prestazioni sociali verso gli stranieri di Paesi terzi, aveva riconosciuto un ruolo attivo delle Regioni salvando da reiterate censure di incostituzionalità molte leggi regionali²⁷⁶. Ora che invece, a causa della crescente emergenza non c'è il tempo materiale per azioni ordinarie e ordinate, scandite dalle tempistiche necessarie nel rispetto delle diverse competenze istituzionali, il centralismo inevitabilmente impresso alla gestione dei flussi migratori lascia alle Regioni soltanto uno spazio di risulta. E lo Stato finisce per gestire, direttamente o indirettamente, altri «ambiti materiali» rispetto alla ordinaria distribuzione delle competenze.

²⁷⁶ «Deve essere riconosciuta la possibilità di interventi legislativi delle Regioni con riguardo al fenomeno dell'immigrazione [...], fermo restando che tale potestà legislativa non può riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, ma altri ambiti [...] – dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione – che coinvolgono molteplici competenze normative, alcune attribuite allo Stato, altre alle Regioni. Tanto più che lo straniero è titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona»: sent. n. 61/2011, che richiama le sentenze n. 299 e 134/2010, n. 148/2008, n. 156/2006 e n. 300/2005.

9.4. Le misure regionali

È in tal senso che possono essere inquadrati alcuni piani di accoglienza elaborati a livello regionale²⁷⁷. E in tal senso vanno altresì inquadrati gli Accordi di programma siglati tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Direzione generale dell’immigrazione e delle politiche di integrazione e quasi tutte le Regioni (mancano il Veneto e le due Province autonome di Trento e Bolzano), finalizzati a definire un sistema di interventi e una programmazione integrata in tema di politiche migratorie nel periodo 2014-2020, per i quali sono previste risorse a valere sul *Fondo per le politiche migratorie* 2014, pari a 3 milioni di euro. Tali le risorse, trasferite alle Regioni mediante l’Accordo, dovranno essere destinate alla progettazione, strutturazione e sperimentazione del sistema dei servizi territoriali integrati per facilitare l’accesso al mercato del lavoro da parte degli immigrati. Parallelamente al sistema di accoglienza, dunque, le Regioni predispongono misure esterne a quel sistema ma comunque di sostegno all’*integrazione*, solitamente attraverso un raccordo con altri canali esterni di finanziamento, primo fra tutti il Fondo Sociale Europeo.

Va precisato, tuttavia, che molti degli interventi regionali passano o sono passati ancora per il “centro”, in quanto finanziati dal Ministero dell’Interno attraverso soprattutto il F.E.I. (*Fondo europeo per l’integrazione dei cittadini di Paesi terzi*)²⁷⁸, gestito a livello centrale attraverso avvisi pubblici, in parte aperti a più soggetti, tra cui Regioni ed enti locali, altri riservati solo alle prime, grazie ai quali il Ministero verifica *ex ante*, in base a parametri da esso fissati, la bontà delle varie azioni progettuali di cui viene chiesto il finanziamento. Con riferimento alla sola annualità 2013, il Ministero ha finanziato attraverso il FEI un totale di 203 progetti di integrazione di stranieri regolarmente soggiornanti (realizzati negli anni 2014-2015): e in ben 77 casi, corrispondenti ad altrettanti interventi, sono

²⁷⁷ Cfr. ad esempio, per la Regione Piemonte, la Deliberazione della Giunta Regionale 5 agosto 2015, n. 3-2013, *Piano Regionale per l’accoglienza dei flussi non programmati di cittadini extracomunitari 2014 – 2020*, nonché, approvato nelle more di pubblicazione del presente Rapporto, il *Piano regionale 2016 per l’accoglienza dei flussi migratori non programmati* della Regione Sardegna (approvato il 3 maggio 2016 dalla Giunta regionale).

²⁷⁸ Sostituito, nella programmazione 2014-2020, dal F.A.M.I. (*Fondo asilo migrazione e integrazione*).

stati finanziati progetti presentati, in qualità di capofila (in forma singola o associata) da Regioni (38 progetti) ed enti locali (39 progetti), per un ammontare totale di diversi milioni di euro.

Oltre a quanto suesposto, le Regioni in materia di immigrazione hanno provveduto ad approvare, nel periodo 2014-2015 quanto di seguito indicato²⁷⁹.

Intanto, si segnala l'art. 4, comma 1, del nuovo Statuto della Regione Molise (LR n. 10/2014), che impegna la Regione a rimuovere, tra l'altro, le cause «che ostacolano la piena integrazione degli immigrati e delle persone svantaggiate nel mondo del lavoro».

In perfetta ottica integrativa rispetto alle azioni statali di accoglienza e integrazione, si segnala la LR n. 15/2014, di assestamento del bilancio 2014 e bilancio pluriennale 2014-2016, della Regione Friuli Venezia Giulia. Qui (art. 9, commi 21-25) viene stabilita la possibilità di chiedere contributi alla Regione da parte degli enti locali «che, nell'ambito dei flussi nazionali straordinari di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e

²⁷⁹ Nel periodo considerato non è diminuita l'attenzione regionale verso l'emigrazione, tema da sempre di spettanza regionale. Con riferimento alla legislazione, la Puglia (LR n. 21/2014) ha provveduto alla *Istituzione della giornata del lavoro pugliese nel mondo*; l'Emilia-Romagna (l. r. n. 5/2015) ha rivisto la propria disciplina in materia di *Diritti di cittadinanza e politiche di coesione globale tramite la valorizzazione delle relazioni tra gli Emiliano-Romagnoli nel mondo*; il Molise (LR n. 12/2015) ha emanato una nuova disciplina in materia di *Interventi per la promozione dei rapporti con i molisani nel mondo*. Atti amministrativi, sempre in tema di *emigrazione*, sono stati approvati in Basilicata (DGR n. 1232/2014 e DGR n. 730/2015) sul rifinanziamento degli interventi previsti dalla l. r. n. 1/2002 (*Disciplina degli interventi in favore dei Lucani nel mondo*); nel Lazio (Det. 31 dicembre 2015) per devolvere a Roma capitale fondi per iniziative di accoglienza degli emigrati laziali in occasione del Giubileo 2015; in Liguria, con una serie di Decreti dirigenziali di finanziamento di varie iniziative a favore dei Liguri nel mondo; nelle Marche (Del. 95/2014) per stabilire il programma degli interventi a favore degli emigrati marchigiani per gli anni 2014/2015; in Molise (DCR n. 327/2014), per l'approvazione del *Piano triennale degli interventi a favore dei molisani nel mondo 2014-2016*; in Puglia (DGR n. 1072/2014), con il Piano 2014 e (DGR n. 1281/2015) il Piano 2015 relativi agli *Interventi a favore dei Pugliesi nel mondo*; in Sardegna (DGR 23-4/2015 e 23-5/2015) per l'approvazione del *Piano annuale per l'emigrazione 2015* e del *Piano triennale 2015-2017*; in Toscana, con numerosi decreti di finanziamento di interventi di vario tipo, finalizzati alla «proiezione internazionale della Toscana»; in Umbria (DGR n. 737/2014) per il *Piano 2014 degli interventi a favore dei lavoratori emigrati e loro famiglie*; e nella Provincia di Trento per la gestione degli interventi di solidarietà a favore dei Trentini emigrati all'estero (DGP 1024/2015), per il finanziamento di interventi nel settore dell'emigrazione (DGP n. 340/2015) e per l'assegnazione di 50 licenze annuali, riservate a discendenti di emigrati (DGP n. 1115/2015).

minori stranieri non accompagnati, rendono disponibili strutture da destinare in via provvisoria all'accoglienza nel territorio della Regione» (comma 21). Le attività integrative da realizzare devono essere «finalizzate principalmente a contrastare le criticità derivanti dalle misure di accoglienza» (comma 21); per le stesse è previsto un finanziamento, in verità abbastanza esiguo, di € 180.000 per il 2014 ma, soprattutto, si prevede l'istituzione di un nuovo capitolo nello stato di previsione della spesa del bilancio pluriennale per gli anni successivi (comma 25)²⁸⁰.

In Molise, la LR n. 13/2014, di *Riordino del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali*, prevede nuove disposizioni contro l'esclusione sociale e l'emarginazione degli stranieri. La legge dispone l'autorizzazione al funzionamento anche delle strutture che si occupano delle «persone immigrate e loro nuclei familiari» (art. 20), la facoltà per Regione e Comuni di «concedere prestiti sull'onore, consistenti in finanziamenti a tasso zero o agevolato secondo piani di restituzione concordati con il destinatario del prestito» anche per le «famiglie di recente immigrazione con gravi difficoltà di inserimento sociale» (art. 44, comma 4) e, in generale, promuove «politiche per gli immigrati [che] consistono nell'insieme degli interventi e dei servizi volti a favorirne l'accoglienza, prevenire e contrastare fenomeni di esclusione sociale e di emarginazione» (art. 48, comma 1)²⁸¹.

Nel Lazio, la LR 17/2015 ha assegnato a Roma capitale e alle Province i «compiti amministrativi» concernenti «il concorso alla programmazione della rete dei servizi territoriali, la promozione e la realizzazione delle azioni a carattere sociale e culturale per l'accoglienza e l'inclusione dei cittadini immigrati, dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei titolari di

²⁸⁰ Il nuovo capitolo reca la significativa denominazione *Contributi agli enti locali a copertura delle spese per l'attuazione di interventi integrativi nell'ambito dei flussi nazionali straordinari di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati*.

²⁸¹ L'art. 48, comma 2, esplicita quindi come siano da considerarsi «compresi tra gli interventi e i servizi per gli immigrati: a) l'attivazione di percorsi integrati di inserimento sociale, scolastico e lavorativo, favorendo la comunicazione interculturale e l'associazionismo; b) la promozione della partecipazione degli immigrati alle attività culturali, educative e ricreative della comunità locale; c) l'accesso ai servizi territoriali, mediante l'attivazione di specifiche campagne di informazione e interventi di mediazione culturale; d) la predisposizione di progetti mirati a favore di cittadini stranieri in situazioni di particolare fragilità quali: profughi, rifugiati, richiedenti asilo, vittime di tratta; e) la gestione di interventi di sostegno abitativo».

protezione internazionale, umanitaria e sociale nonché dei loro familiari, in concorso con lo Stato, la Regione ed i comuni» (art. 7, comma 3, lettera d).

Di minore rilevanza, si segnalano in Provincia di Bolzano la LP n. 9/2014, che reca lievi modifiche (come le sostituzioni della parola *immigrazione* con la parola *integrazione*) alla LP n. 12/2011 sulla “Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri”; e, in Sicilia, la LR n. 28/2014 finalizzata alla *Istituzione della Giornata dell'accoglienza*.

Con riguardo agli atti amministrativi del 2014, va menzionata la costituzione della *task-force* regionale per il coordinamento degli interventi a favore dell'accoglienza dei lavoratori stagionali immigrati in Basilicata (DGR n. 627/2014); l'introduzione di una nuova sottomisura, denominata *immigrazione*, obbligatoria nella redazione dei Piani sociali di zona nella regione Lazio (DGR 874/2014); l'impegno finanziario pari a € 600.000 stanziato dalla Regione Lombardia per il funzionamento dell'*Osservatorio regionale per l'integrazione e la multietnicità*; e l'approvazione del Protocollo di intesa per la *governance* delle politiche sanitarie dell'immigrazione in Sicilia (DA dell'8 maggio 2014).

Con riguardo agli atti amministrativi del 2015, si segnala la istituzione di una *Commissione speciale su fenomeno immigratorio e lavoro sommerso* in Abruzzo (DCR del 25 novembre 2014); la sottoscrizione di un accordo con le prefetture di Potenza e Matera, l'UPI e l'ANCI regionali da parte della Regione Basilicata, finalizzato a dar vita al sistema regionale di accoglienza (DGR n. 1356/2015); il PRILS - Piano Regionale di Integrazione Linguistica e Sociale rivolto agli stranieri nel Lazio finanziato attraverso il FEI (Det. G03736 del 31 marzo 2015); l'attività di monitoraggio avviata per il 2015 nelle Marche sull'assistenza sanitaria agli stranieri (DGR n. 1/2015); il regolamento n. 1/2015 del Molise che disciplina gli interventi a favore degli immigrati in materia di mediazione culturale e di integrazione sociale; l'approvazione del *Vademecum per l'accoglienza dei profughi* a cura dell'Assessorato regionale all'immigrazione del Piemonte; e l'approvazione del *Programma immigrazione 2015* in Friuli Venezia Giulia (DGR 862/2015) e la quantificazione dei finanziamenti agli enti locali regionali ospitanti centri di accoglienza sopra menzionati (DGR n. 1907/2015).

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 2015 e per il 2016, insieme a provvedimenti legislativi diversi, adottati rispettivamente nel 2014 e nel 2015, riguardanti alcuni temi specifici come: il contenimento delle spese, la finanza locale e la politica tributaria regionale, il ruolo delle regioni nell'attività di recupero dell'evasione fiscale.

Come negli anni scorsi, le Regioni continuano a perseguire politiche di contenimento della spesa pubblica. Rispetto ai due anni precedenti, diminuiscono gli interventi sui costi della politica, mentre assumono un crescente rilievo gli interventi sugli enti sub-regionali e sulle società partecipate (istituti, agenzie, aziende, fondazioni, enti ausiliari, società *in-house* e controllate).

Seguendo l'impostazione degli scorsi anni, anche nel biennio di riferimento aumenta la rilevanza data alla finanza locale. Riguardo al meccanismo di regionalizzazione del patto di stabilità interno, si registra un miglioramento rispetto agli anni scorsi relativamente alla compensazione verticale (laddove la Regioni cedono quote di aumento di spesa agli enti locali) e orizzontale (dove sono Province e Comuni a cedere quote di aumento di spesa), sia per il numero delle Regioni coinvolte sia in termini d'importo complessivo mobilitato, quasi 900 milioni di euro nel 2014 e 988 milioni di euro nel 2015²⁸².

Le Regioni intervengono in termini di politica tributaria, sia per mezzo di misure anticicliche per attenuare gli effetti della crisi - sebbene il ruolo principale resti in capo al governo centrale - sia con provvedimenti strategici in particolari settori produttivi. Ad esempio, la Regione

* Di Andrea Filippetti, ricercatore in Politica Economica e Scienza delle Finanze, ISSiRFA-CNR.

²⁸² 2014: 864 milioni di Euro (verticale), 15,5 milioni di Euro (orizzontale) – 2015: 969 milioni di Euro (verticale), 19,1 milioni di Euro (orizzontale).

Lombardia e la Regione Lazio prevedono interventi in favore delle *start-up* innovative; le Marche predispongono agevolazioni per le aziende che incrementano le assunzioni e interventi di sostegno dei lavoratori e delle loro famiglie in cassa integrazione; la Provincia di Trento proroga le detrazioni Irap in relazione a contributi di privati a favore della promozione turistica e l'incremento dell'occupazione; la Regione Sardegna prevede interventi di sostegno per l'inclusione sociale, per le famiglie in condizione di accertata povertà, per inserimento di disoccupati, lavoratori colpiti da licenziamenti o sospensioni dal lavoro, nonché interventi per favorire l'imprenditoria femminile.

10.2. Il processo di bilancio relativo alla manovra finanziaria per il 2015 e il 2016

Riguardo al processo di bilancio della manovra per il 2015 e il 2016, tre sono gli aspetti che le Regioni sono state chiamate ad approfondire nel questionario: durata dell'*iter* legislativo, eventuale introduzione d'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 degli anni scorsi, 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.

Per le Regioni che hanno riportato il dato (*cf.* grafici 1 e 2), la media di giorni intercorsi tra la presentazione al Consiglio della PDL finanziaria e la sua approvazione in aula è pari a 41 giorni, dato significativamente superiore a quanto emerso nelle leggi finanziarie per il 2014, quando la media era pari a 34,9 giorni. Tale cifra potrebbe diminuire nettamente laddove non si consideri il Piemonte, dove i tempi per l'approvazione in aula superano di oltre il doppio la media regionale (159 giorni).

Sempre dallo stesso grafico si rileva un lieve aumento della media dei giorni impiegati tra l'approvazione e la pubblicazione della legge nel Bollettino ufficiale: 11 rispetto a 10,5 dello scorso anno (*cf.* grafici 1 e 2).

Grafico 1

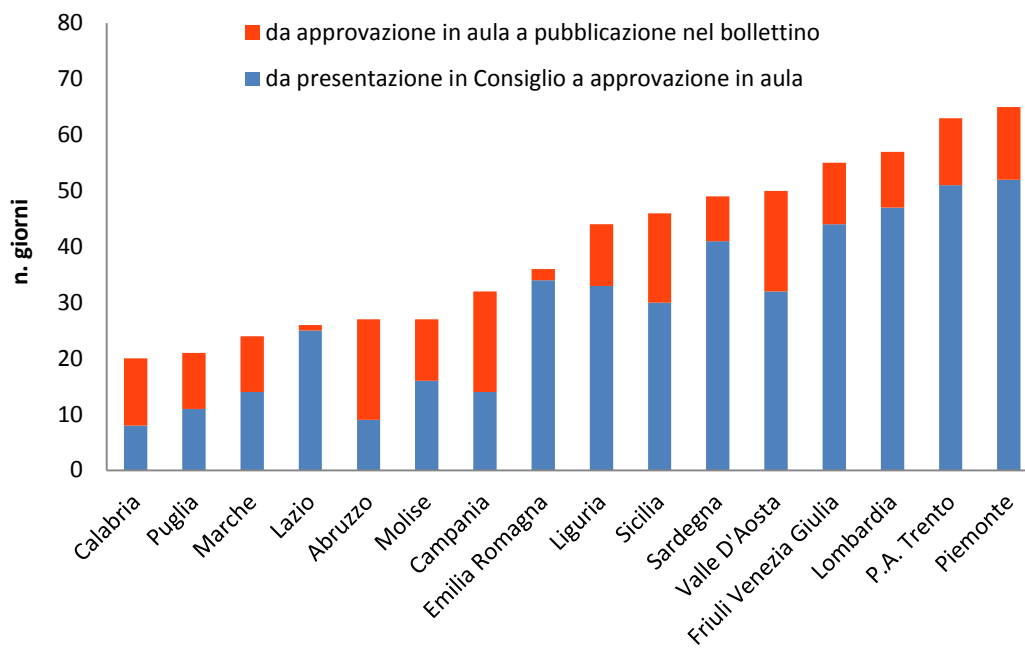
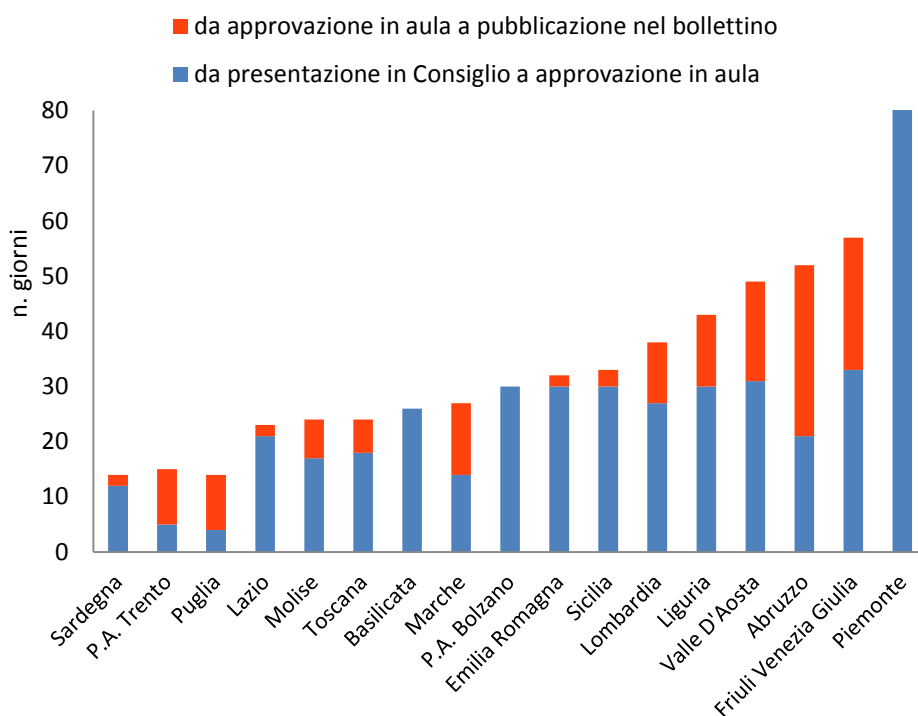
Leggi finanziarie regionali approvate per il 2015 – Durata dell'iter legislativo dalla presentazione al Consiglio alla pubblicazione

Grafico 2

Leggi finanziarie regionali per il 2016 – Durata dell'iter legislativo dalla presentazione al Consiglio alla pubblicazione

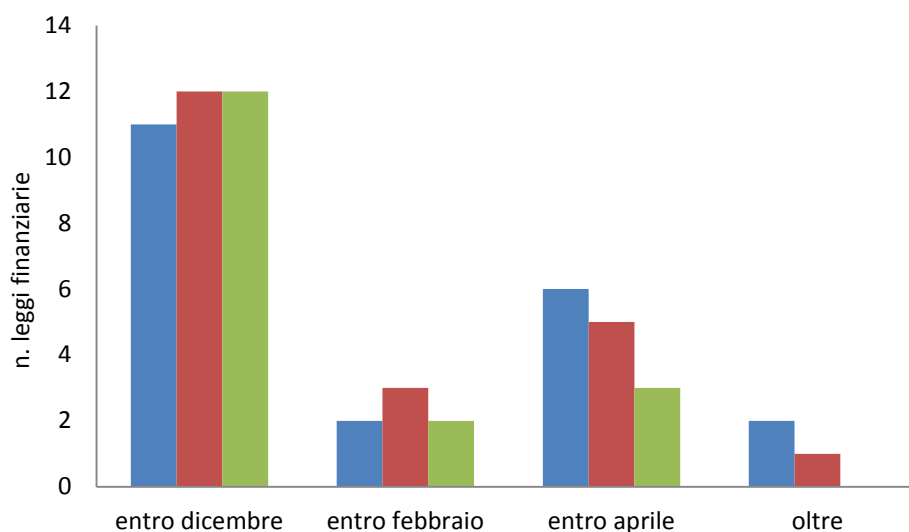


10.3. Tempi di approvazione, struttura e leggibilità delle leggi finanziarie per il 2015 e il 2016

Rispetto all'anno precedente, resta invariato il numero delle Regioni che sia nel 2014 che nel 2015 hanno approvato le leggi finanziarie prima dell'esercizio di riferimento (*cf.* grafico 3). Per gli aspetti di struttura e leggibilità del testo, si vedano le tabelle 1 e 2 dell'Appendice.

Grafico 3

Finanziarie regionali per il 2014, il 2015 e il 2016: distribuzione in base alla data delle leggi



Legenda: con il colore blu sono indicate le LF approvate nel 2013, con il colore rosso le LF approvate nel 2014 e con il colore verde le LF approvate nel 2015.

Per quanto riguarda le LF approvate nel 2014: sale a due il numero delle Regioni che hanno provveduto a tale adempimento entro il mese di febbraio; scendono a cinque le Regioni che hanno approvato le leggi finanziarie entro aprile; una Regione ha approvato la propria LF oltre il mese di aprile. Il Trentino Alto Adige ha pubblicato la LF solamente il 29 luglio 2014, anche a causa delle elezioni regionali che si sono svolte il 27 ottobre del 2013. A differenza della Regione, la Provincia Autonoma di Trento ha approvato con largo anticipo la propria LF, già nel mese di agosto 2013: come successo più volte in passato, la manovra di bilancio è stata anticipata e ha assunto contenuti più ridotti degli altri anni, lasciando il suo completamento alla successiva Giunta, in una manovra di assestamento primaverile.

In generale, dunque, si osserva un lieve miglioramento nella tempestività dell'approvazione di questo fondamentale strumento di programmazione economica.

10.4. Contenuti delle leggi finanziarie e leggi collegate

Al fine di ottenere una sintesi essenziale dei contenuti delle leggi finanziarie, è stata stilata una lista di temi principali, domandando alle Regioni di indicare la presenza o meno di disposizioni a essi inerenti. Come negli anni passati in quasi tutte le Regioni viene modificata la normativa vigente (*cf.* grafico 4).

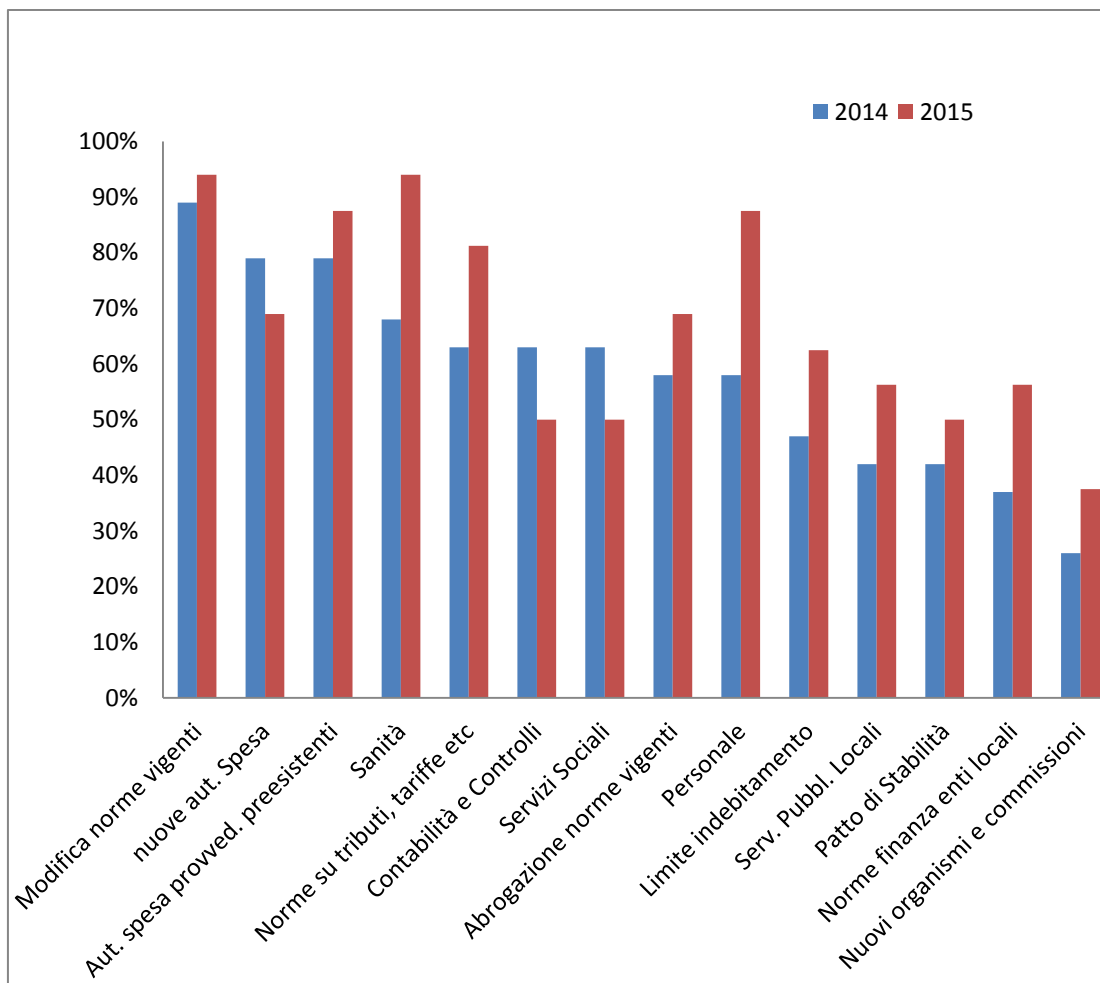
In linea di massima nelle leggi finanziarie e quelle collegate approvate sia nel 2014 sia nel 2015 i temi più affrontati sono: le nuove autorizzazioni di spesa, anche se in maniera minore nel 2015 rispetto all'anno precedente; le autorizzazioni di spesa come da normativa precedentemente in vigore; la sanità; le norme su tributi, tariffe canoni e concessionari.

Diminuiscono in egual misura nel 2015 rispetto all'anno precedente le LF che trattano di contabilità e controlli e di servizi sociali, passando dal 63% al 50%.

Solo nel 2015, invece, si registra una maggiore diversificazione di temi trattati nelle LF e, in particolare, un aumento considerevole in termini percentuali delle leggi che trattano la materia del personale: si passa infatti dal 58% delle leggi nel 2014 all'88% nel 2015.

Grafico 4

Leggi finanziarie regionali approvate nel 2014 e nel 2015 ed eventuali collegati



10.5. Politiche di contenimento della spesa pubblica

Già nel rapporto degli anni precedenti era stato rilevato come la politica di contenimento della spesa pubblica intrapresa dal Governo centrale aveva influenzato l'azione delle Regioni nella gestione della spesa. Anche per le leggi approvate nel biennio 2014-2015 tale fenomeno è presente. Di seguito si riportano alcuni casi di ambiti di intervento specifici nei quali sono intervenute quasi tutte le Regioni.

Nel biennio 2014-2015, quasi tutte le Regioni hanno individuato dei parametri per la riduzione dei costi della politica. Fra gli interventi di

maggior peso sotto il profilo economico vanno menzionati: l'approvazione di nuovi regolamenti sul trattamento economico dei consiglieri; interventi riguardanti le contribuzioni, sotto varie forme, ai gruppi consiliari; la soppressione dell'indennità di trasferta per i viaggi dei consiglieri e in alcuni casi l'abolizione dei viaggi per mandato politico; l'introduzione di adeguamenti delle indennità di carica per i componenti dell'ufficio di presidenza; l'abolizione dei vitalizi con la possibilità di prevedere ulteriori sistemi previdenziali per i consiglieri regionali.

Alcune Regioni, come per esempio il Molise, la Calabria e la Puglia, e la Provincia autonoma di Trento, sono intervenute sulle spese generali in tema di arredi, autovetture e attrezzature varie, attraverso una riduzione consistente. La Puglia, con la finalità di perseguire gli obiettivi della finanza pubblica e di trasparenza, regolarità ed economicità della gestione dei contratti pubblici, ha disposto nel 2014 il ricorso per l'acquisizione di lavori, beni e servizi da parte delle amministrazioni e degli enti con sede nel territorio regionale, ivi comprese le aziende e gli enti del SSR, al Soggetto aggregatore, quale centrale di committenza regionale, cui affida lo svolgimento di attività nel rispetto della normativa nazionale in materia di contratti pubblici.²⁸³ Inoltre, al fine di una maggiore efficienza del sistema amministrativo regionale e per garantire lo svolgimento delle funzioni amministrative secondo criteri di razionalizzazione, efficienza, efficacia ed economicità dell'attività amministrativa, ha ridefinito le funzioni fondamentali dei Comuni con il ricorso a forme associative tra essi, disciplinando l'esercizio associato delle funzioni fondamentali dei Comuni pugliesi, obbligatorio per i Comuni con popolazione fino a 5 mila abitanti.²⁸⁴

²⁸³ In attuazione dell'art. 9, comma 5, del DL 24 aprile 2014, n. 66 "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale" - con la finalità di perseguire gli obiettivi della finanza pubblica e di trasparenza, regolarità ed economicità della gestione dei contratti pubblici, vi si dispone il ricorso per l'acquisizione di lavori, beni e servizi da parte delle amministrazioni e degli enti con sede nel territorio regionale, ivi comprese le aziende e gli enti del SSR, al Soggetto aggregatore, quale centrale di committenza regionale, cui affida lo svolgimento di attività nel rispetto della normativa nazionale in materia di contratti pubblici.

²⁸⁴ Legge regionale 1 agosto 2014, n. 34 "Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni comunali"

Diverso è il caso della Sardegna, la quale indica nel questionario la LR 5/2015, recante misure di contenimento della spesa sanitaria e misure di razionalizzazione in materia di finanziamento di opere pubbliche (art.5, commi 2-6),

Infine, la Provincia autonoma di Trento evidenzia in entrambi gli anni una contrazione significativa delle consulenze e degli incarichi esterni (-39%), che ha limitato la spesa in questo settore a 36.846,22 euro nel 2014 e a 23.430,87 euro nel 2015, importo che rappresenta il minimo storico degli ultimi vent'anni. Fra gli altri interventi della Provincia ai quali è stato dato un forte impulso con l'avvio della nuova legislatura, va ricordato il processo di dematerializzazione della documentazione amministrativa, per quanto riguarda la trasmissione, l'archiviazione e la conservazione dei flussi documentali in forma digitale.

10.6. Interventi in materia di finanza locale

10.6.1. Regionalizzazione del patto di stabilità interno: i risultati

Si riportano di seguito i dati quali-quantitativi sull'intervento delle Regioni in materia di regionalizzazione del Patto di stabilità interno. Un primo dato importante è che le Regioni hanno utilizzato lo strumento della regionalizzazione del patto in numero crescente rispetto agli anni scorsi, utilizzando ambedue le tipologie di patto: 11 sono le Regioni che hanno operato per una compensazione verticale nel 2014 e 14 nel 2015 rispetto alle sei del 2013, tre²⁸⁵ nel 2014 per una compensazione orizzontale e quattro²⁸⁶ nel 2015.

Tra le Regioni che nel biennio hanno operato sia una compensazione orizzontale che verticale rileviamo il Friuli Venezia Giulia²⁸⁷ e la Liguria²⁸⁸.

²⁸⁵ Friuli Venezia Giulia, Liguria e Toscana.

²⁸⁶ Friuli Venezia Giulia, Liguria, Piemonte e Sardegna.

²⁸⁷ Che nel 2014 ha operato una compensazione orizzontale per 2,784 milioni di euro e ha ceduto 115 milioni di euro agli enti locali di cui sono stati effettivamente utilizzati dagli stessi 94,903 milioni di euro.

²⁸⁸ Con DGR n. 1333 del 31/10/2013, attraverso il meccanismo del Patto Orizzontale è stato attribuito al Comune di Sanremo lo spazio finanziario di 2.100.000 di euro messo a

Il grafico 5 e il grafico 6 riassumono l'ammontare dei saldi espressi in milioni di euro in termini di patto verticale (colonna di sinistra) e patto orizzontale (colonna di destra), per i due anni in esame. La differenza tra il patto verticale e orizzontale è sempre più evidente come lo era già stato negli anni passati.

disposizione dal Comune di Genova e dal Comune di Né. La Regione Liguria, secondo quanto previsto dalla normativa statale vigente e dalla legge regionale n. 22/2010 (Legge Finanziaria 2011), ha inteso avvalersi, anche per il 2013, della facoltà di riconoscere maggiori spazi di spesa ai propri Enti Locali compensandoli con un peggioramento del proprio obiettivo in termini di eurocompatibile (compensazione verticale). In applicazione del meccanismo del Patto Verticale Incentivato è stata adottata la DGR. n. 746 del 28/6/2013. Determinazioni in merito al Patto di Stabilità Regionalizzato incentivato di cui all'art. 1, comma 122 e seguenti, della Legge n.228 del 24/12/2012 come modificato dall'art.1 bis della legge 64 del 6/6/2013 attribuendo almeno il 50% degli spazi ceduti in favore dei piccoli Comuni. Al fine di favorire i pagamenti in c/capitale degli interventi finanziati esclusivamente nell'ambito del programma comunitario POR-FESR 2007/2013 è stata adottata la DGR. 752 "Determinazioni in merito al Patto di Stabilità Regionalizzato di cui all'art.32, comma 4, lettera n-bis), della Legge n. 183/2012". Con le DGR nn. 1329 e 1332 rispettivamente del 29 e del 31 ottobre 2013 sono stati rideterminati, nella misura della quota non utilizzata, gli spazi concessi con la precedente DGR. n. 752 del 28/6/2013. Lo spazio recuperato ha permesso di soddisfare le ulteriori richieste dei Comuni e delle Province pervenute successivamente all'adozione della citata DGR. 752. Infine, con DGR. n. 1333 del 31/10/2013, attraverso il meccanismo del Patto Verticale ordinario si è provveduto a concedere spazi finanziari per un importo complessivo pari a 50 milioni euro, secondo i criteri riparto approvati in sede di Consiglio delle Autonomie Locali che hanno favorito gli enti che hanno subito danni per calamità naturali dal 2010 al 2013. La Provincia di Imperia ed altri 10 Comuni hanno comunicato che non hanno utilizzato l'intero spazio attribuito con il Patto Verticale 2013.

Grafico 5

Regionalizzazione patto stabilità interno verticale (colonna di sinistra) e orizzontale (colonna di destra) 2014

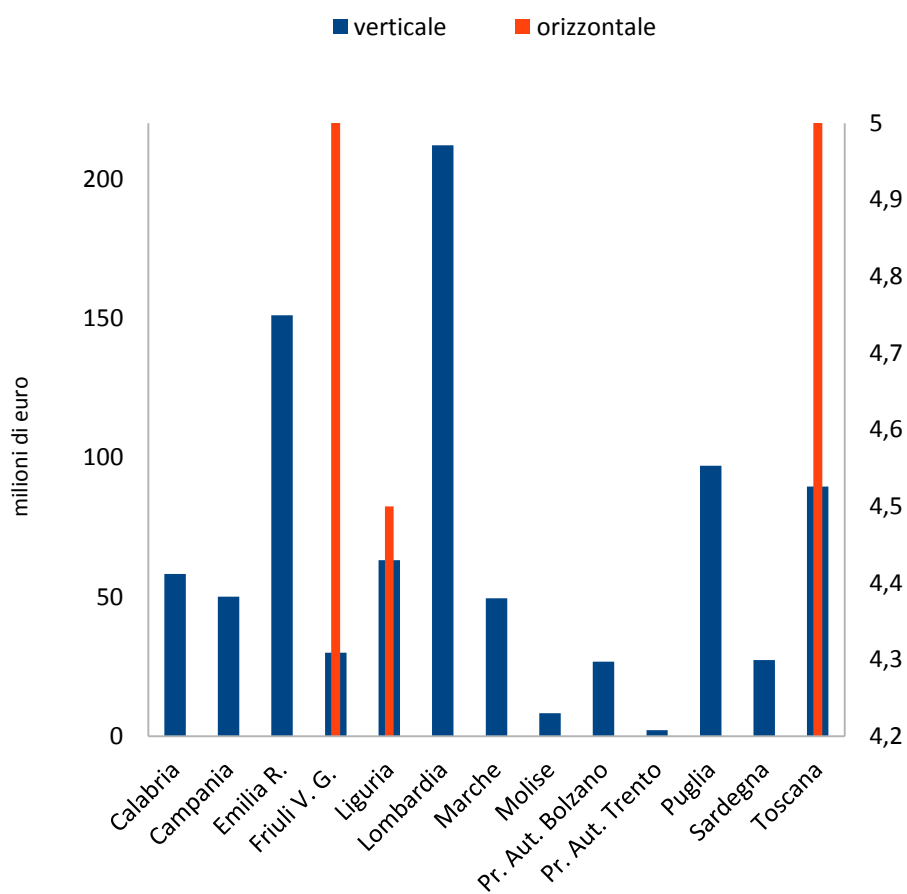
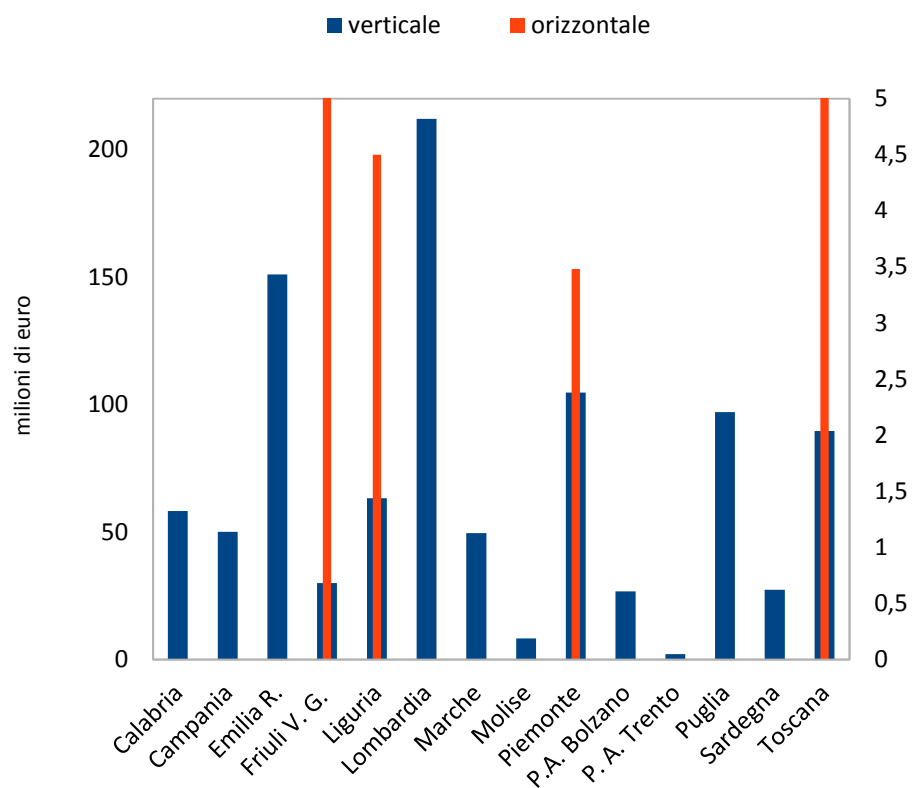


Grafico 6

Regionalizzazione patto stabilità interno verticale (colonna di sinistra) e orizzontale (colonna di destra) 2015



10.6.2. Politica tributaria

Nonostante l'interesse sia spesso rivolto alle spese delle Regioni, grazie alle quali è possibile desumerne le politiche, l'analisi delle entrate rappresenta un'attività fondamentale nell'ambito di un sistema di federalismo fiscale. Nel questionario inviato alle Regioni e alle Provincie Autonome sia nel 2014 che nel 2015, abbiamo chiesto di specificare eventuali politiche tributarie specifiche a favore di imprese e/o rivolte verso specifici settori produttivi, o a favore di particolari categorie di soggetti (persone fisiche).

La maggior parte delle Regioni ha riportato gli interventi in tema di addizionale regionale IRPEF e IRAP: per esempio, la Liguria con l'art. 23 e con gli articoli 28 e 29 della LF 2015²⁸⁹; il Piemonte con l'art.13 della LR 8/2013²⁹⁰; la Provincia autonoma di Trento ha prorogato la

²⁸⁹ L'Articolo 29 ridefinisce e interviene riguardo all'addizionale regionale IRPEF 2013. In particolare la maggiorazione dello 0,50% viene eliminata nelle fasce di reddito fino a 28.000 euro.

²⁹⁰ Art. 13. (Aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF)

1. Ai fini del raggiungimento degli obiettivi di equilibrio di bilancio, nonché per la copertura degli oneri finanziari derivanti dalle anticipazioni di liquidità previste dagli articoli 2 e 3 del d.l. 35/2013, a decorrere dal 1° gennaio 2014 l'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario) è determinata per scaglioni di reddito applicando, al netto degli oneri deducibili, le seguenti maggiorazioni all'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF di base: a) per i redditi sino a 15.000,00 euro: 0,40 per cento; b) per i redditi oltre 15.000,00 euro e sino a 28.000,00 euro mila: 0,90 per cento; c) per i redditi oltre 28.000,00 euro e sino a 55.000,00 euro: 1,00 per cento; d) per i redditi oltre 55.000,00 euro e sino a 75.000,00 euro: 1,07 per cento; e) per i redditi oltre 75.000,00 euro: 1,10 per cento.

2. In caso di modifica degli scaglioni di reddito previsti dall'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Testo unico delle imposte sui redditi), la maggiorazione dell'aliquota di base dell'addizionale pari a 0,40 per cento permane sul primo scaglione di reddito; la maggiorazione dell'aliquota di base dell'addizionale pari a 0,90 per cento permane sul secondo scaglione di reddito; la maggiorazione dell'aliquota di base dell'addizionale pari a 1,00 per cento permane sul terzo scaglione di reddito; la maggiorazione dell'aliquota di base dell'addizionale pari a 1,07 per cento permane sul quarto scaglione di reddito; la maggiorazione dell'aliquota di base dell'addizionale pari a 1,10 per cento permane sul quinto scaglione di reddito.

3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 assicurano la progressività a cui è informato il sistema tributario e la differenziazione dell'addizionale regionale all'IRPEF secondo gli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale.

diminuzione dell'aliquota IRAP nel settore agricolo con l'art. 33 della LF 2014; la Puglia prevede l'esenzione IRAP per gli enti non commerciali, per le ONLUS e per le Aziende pubbliche di servizi alla persona e conferma sia le maggiorazioni all'aliquota IRPEF previste dall'art. 6, comma 2 del Dlgs. 68/2011, sia la maggiorazione dell'aliquota IRAP prevista dall'art. 16, comma 3. del Dlgs. 446/1997; l'Umbria nel collegato 2014 ha disposto la diminuzione del 50% dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) per le cooperative sociali di tipo "A".²⁹¹

²⁹¹ Le cooperative sociali sono classificate in due grandi gruppi: le cooperative dette di tipo a) che gestiscono servizi socio-sanitari ed educativi, e le cooperative di tipo b) che prevedono l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati socialmente. La distinzione deriva dall' art. 1 della L.381/91. Le Cooperative Sociali di tipo A hanno il compito di gestire servizi socio-sanitari educativi e possono farlo sia direttamente sia in convenzione con enti pubblici. Possono gestire servizi sociali (progetti di reinserimento sociale, centri di aggregazione per ragazzi, centri sociali per anziani, centri rieducativi per malati psichici, case alloggio, case famiglia, ecc), sanitari (strutture sanitarie, assistenza domiciliare ad anziani ecc.), educativi (centri educativi per ragazzi, centri ludici, animazione di strada, formazione per operatori sociali, ecc.). Il tutto cercando di intercettare sul territorio i bisogni e trasformarli in domanda, offrire servizi qualificati , adottare forme di gestione democratica, essere presenti nella ridefinizione delle politiche sociali, conquistarsi un'autonomia rispetto al mercato mantenendo i propri valori, è il delicato compito di chi partecipa alla crescita della cooperazione sociale.

11. FORMAZIONE E ATTUAZIONE DELLE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA *

11.1. Premessa

Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, secondo quanto previsto dall'articolo 117, comma 5 della Costituzione, nelle materie di loro competenza partecipano alla formazione ed all'attuazione del diritto dell'Unione europea, nel rispetto delle procedure stabilite con leggi dello Stato.

Le procedure di partecipazione regionale sono disciplinate dalla legge 131/2003²⁹² e dalla legge 234/2012²⁹³.

Negli anni, cogliendo gli spazi aperti dalla normativa nazionale, le Regioni hanno delineato i rispettivi modelli organizzativi e procedurali negli Statuti, nei regolamenti dei Consigli e, in particolare, dotandosi di specifiche leggi regionali cui è affidata la disciplina delle procedure interne per la partecipazione alla formazione ed attuazione del diritto europeo.²⁹⁴

Il sistema delineato dal complesso delle leggi nazionali e regionali, come già evidenziato nelle precedenti edizioni del *Rapporto*, ha favorito l'implementazione del contributo regionale alla formazione ed all'attuazione del diritto europeo.

* Di Antonino Iacoviello, ricercatore in Diritto pubblico, ISSiRFA-CNR.

²⁹² Recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".

²⁹³ Recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea".

²⁹⁴ 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.

11.2. La partecipazione diretta di Regioni e Province autonome alla formazione del diritto dell'Unione europea

Le leggi statali di attuazione dell'articolo 117 della Costituzione delineano due modalità di partecipazione regionale alla fase ascendente del processo decisionale europeo: 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 234/2012, che si svolge in ambito nazionale e che consiste, invece, nel procedimento per la definizione della posizione nazionale nella fase di elaborazione degli atti normativi dell'Unione europea.

Gli strumenti a disposizione di Regioni e Province autonome per la partecipazione diretta al processo decisionale europeo sono la possibilità di designazione di rappresentanti regionali nelle delegazioni governative coinvolte nella procedura di adozione dell'atto finale, e la possibilità di designazione di un capo delegazione, individuato in accordo con il Governo, tra i Presidenti delle Giunte regionali o delle Province autonome²⁹⁵.

Le 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), in attuazione dell'articolo 5 comma 5 della legge 131/2003, sono state disciplinate nell'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).²⁹⁶

²⁹⁵ A livello europeo è, inoltre, prevista la partecipazione di rappresentanti regionali in seno al Comitato delle Regioni, composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali degli Stati membri, attualmente disciplinato dagli articoli 305, 306 e 307 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La procedura di designazione dei componenti italiani è disciplinata dall'articolo 27 della legge 234/2012.

²⁹⁶ Per un primo approfondimento sui contenuti dell'Accordo e sulle procedure ivi previste si rinvia alla precedente edizione del *Rapporto*.

11.3. La partecipazione indiretta di Regioni e Province autonome alla formazione del diritto dell'Unione europea

I principali strumenti previsti dall'ordinamento per il coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome nel procedimento per la formazione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo sono la possibilità di trasmettere osservazioni al Governo (che però non hanno carattere vincolante), la possibilità di trasmettere osservazioni alle Camere ai fini della partecipazione alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, il meccanismo dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni e la riserva di esame su richiesta della Conferenza Stato-Regioni²⁹⁷.

Per consentire un efficace utilizzo degli strumenti di partecipazione a disposizione delle Regioni e delle Province autonome, come già evidenziato nelle precedenti edizioni del *Rapporto*, sono previsti specifici obblighi di informazione a carico del Governo.

In attuazione delle nuove regole introdotte dalla legge n. 234/2012, le Regioni e le Province autonome possono contare sulla segnalazione degli atti di maggiore rilievo e sul supporto tecnico delle relazioni delle amministrazioni con competenza prevalente, con conseguente semplificazione del lavoro interno di analisi e studio.

Nel biennio di riferimento, ed in particolare nell'anno 2015, si è consolidato il meccanismo intragovernativo di programmazione e coordinamento delle attività di "informazione qualificata" in attuazione degli articoli 6, 7, 24, 25 e 26 della legge 234/2012.

²⁹⁷ Nelle materie di competenza regionale è prevista altresì la partecipazione di un rappresentante di ciascuna Regione e Provincia autonoma ai lavori del Comitato tecnico di valutazione; è prevista infine la convocazione di rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome ai gruppi di lavoro istituiti nell'ambito del Comitato tecnico di valutazione, incaricati di preparare i lavori del medesimo Comitato, nell'ambito delle attività per la definizione della posizione italiana da sostenere in sede di Unione europea d'intesa con il Ministero degli affari esteri e con i Ministeri competenti per materia (articoli 19, comma 5 e 24, comma 7 della legge n. 234 del 2012). Per un primo approfondimento sugli strumenti di partecipazione a disposizione di Regioni e Province autonome, si rinvia alla precedente edizione del *Rapporto*.

La trasmissione dei progetti e delle proposte di atti dell'Unione europea di interesse regionale è stata assicurata dalla Segreteria del Comitato Interministeriale per gli affari europei (CIAE).

Nell'anno 2014, complessivamente, la Segreteria del CIAE ha preso in esame un totale di n. 8525 documenti estrapolati dalla banca dati "Extranet-L" del Consiglio dell'Unione europea che è lo strumento principale della procedura per l'invio e la segnalazione degli atti dell'Unione europea alle Camere e alle Regioni, in attuazione dell'articolo 6, comma 4, della legge n. 234/2012.

Sono stati inviati e segnalati alle Camere ed alle Regioni 71 progetti di atti legislativi (14 direttive, 45 regolamenti e 12 decisioni) e 132 atti di natura non legislativa (1 libro bianco, 3 libri verdi, 87 comunicazioni e 41 altri documenti ritenuti rilevanti).

Alle Amministrazioni con competenza prevalente sono state inviate 71 richieste di relazione; sono state elaborate 34 relazioni, una delle quali è stata trasmessa alle Regioni ed alle Province autonome ai sensi dell'articolo 6, co. 4, della legge 234/2012.²⁹⁸

Nell'anno 2015 la Segreteria del CIAE ha preso in esame un totale di 6651 documenti estrapolati dalla banca dati "Extranet-L" del Consiglio dell'Unione europea.

Sono stati inviati e segnalati alle Camere ed alle Regioni 47 progetti di atti legislativi (9 direttive, 28 regolamenti e 10 decisioni) e 80 atti di natura non legislativa (1 libro verde, 60 comunicazioni e 19 altri documenti ritenuti rilevanti).

Alle Amministrazioni con competenza prevalente sono state richieste relazioni con riferimento ai 47 progetti di atti legislativi; in risposta a tali richieste sono state elaborate 28 relazioni, 5 delle quali sono state trasmesse alle Regioni ed alle Province autonome.²⁹⁹

²⁹⁸ I dati sono estratti dalla Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2014, rinvenibile sul sito internet del Dipartimento politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, www.politicheeuropee.it.

²⁹⁹ I dati sono estratti dalla Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2015, rinvenibile sul sito internet del Dipartimento politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, www.politicheeuropee.it.

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.

Il quadro normativo in materia di partecipazione regionale al processo decisionale europeo, come già illustrato nelle precedenti edizioni del *Rapporto*, è integrato da interventi dei legislatori regionali che hanno definito a livello territoriale le procedure più coerenti con ciascun sistema organizzativo.

La normativa regionale ha favorito un'evoluzione delle modalità organizzative interne verso un modello che prevede un maggiore coinvolgimento delle Assemblee regionali; tuttavia, anche se non mancano casi in cui si prevede una posizione comune di Consiglio e Giunta³⁰⁰, in considerazione dei tempi di azione particolarmente ristretti, gran parte delle funzioni continuano ad essere esercitate dagli esecutivi regionali, tenendo conto degli indirizzi delle Assemblee³⁰¹.

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 Regioni³⁰².

³⁰⁰ 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; ora anche Lazio e Umbria).

³⁰¹ 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 segnalano l'esame del Programma di lavoro della Commissione e l'approvazione di una risoluzione recante indirizzi relativi alla partecipazione al processo decisionale europeo le Regioni Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Sicilia, la Provincia autonoma di Trento; le Regioni Emilia-Romagna e Lombardia segnalano altresì specificamente casi di esame di proposte normative europee da parte dell'Assemblea legislativa con la conseguente approvazione di atti di indirizzo alla Giunta.

³⁰² In molti casi (tra cui Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Marche, Umbria, Abruzzo, Lombardia, Puglia) 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.

Nel periodo di riferimento sono state approvate nuove leggi di procedura dalle Regioni Umbria e Lazio, nonché dalle Province autonome di Trento e Bolzano³⁰³; risultano altresì alcuni interventi di modifica di leggi regionali di procedura di seconda generazione, segnalati dalle Regioni Abruzzo, Lombardia e Valle d'Aosta.³⁰⁴

Con riferimento alla fase ascendente, la legge della Regione Umbria³⁰⁵ prevede una sinergia tra Giunta e Consiglio nella definizione della posizione regionale, con specifici obblighi di informazione a carico della Giunta; affida inoltre all'assemblea legislativa un ampio potere di indirizzo, cui corrisponde un onere di motivazione a carico della Giunta in caso di mancato rispetto delle indicazioni ricevute.

Le osservazioni sui progetti di atti normativi europei, di cui all'articolo 24 comma 3 della legge 234/2012, sono approvate d'intesa tra Giunta e Consiglio su proposta della Giunta e sono poi trasmesse dalla Giunta. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa, la Giunta può comunque procedere alla trasmissione delle osservazioni; allo stesso modo, nel diverso caso in cui manchi la proposta della Giunta, l'assemblea regionale può proporre proprie osservazioni chiedendone la trasmissione da parte della Giunta.

La legge della Regione Umbria, opportunamente, dedica altresì specifica attenzione al controllo di sussidiarietà ed alla partecipazione al dialogo politico: il controllo del principio di sussidiarietà è affidato al Consiglio regionale, prevedendo che le osservazioni siano trasmesse alla Giunta, alle Camere ed alla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome; la partecipazione al dialogo politico è affidata alla Giunta ed al Consiglio che nell'ambito delle rispettive competenze possono trasmettere alle Camere ogni

³⁰³ La legge di procedura approvata dalla Provincia autonoma di Bolzano (LR 14/2015) ha ad oggetto prevalentemente la disciplina dell'adeguamento dell'ordinamento regionale a quello europeo.

³⁰⁴ Le Regioni Sardegna e Puglia segnalano che è in corso l'esame di disegni di legge di modifica delle rispettive leggi di procedura, per l'adeguamento al mutato contesto normativo di riferimento in materia di partecipazioni delle Regioni al processo decisionale europeo.

³⁰⁵ LR 11/2014 recante "Disposizioni sulla partecipazione della Regione Umbria alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea – Disciplina dell'attività internazionale della Regione".

documento utile. Rileva sottolineare che l'articolo dedicato al dialogo politico prevede un riferimento alle osservazioni ed alle proposte formulate dagli enti locali, che devono essere adeguatamente considerate dalla Giunta e dal Consiglio.

La legge della Regione Lazio³⁰⁶, in coerenza con il modello organizzativo ormai più diffuso, prevede un'ampia collaborazione tra Giunta e Consiglio; al Consiglio è affidato il potere di indirizzo in particolare con riferimento alla individuazione degli atti di interesse regionale ai fini della partecipazione della Regione alla formazione degli atti dell'Unione europea.

Le osservazioni sui progetti di atti normativi europei, di cui all'articolo 24 comma 3 della legge 234/2012, sono approvate d'intesa tra Giunta e Consiglio su proposta della Giunta; anche in questo caso sono poi trasmesse dalla Giunta. L'approvazione della risoluzione consiliare è affidata alla Commissione competente per gli affari europei, o alle altre commissioni competenti per le singole materie; è comunque consentito alla Giunta di procedere alla trasmissione delle osservazioni in caso di inerzia delle Commissioni consiliari competenti. In assenza della proposta della Giunta regionale, le osservazioni possono essere presentate dai singoli consiglieri, ma devono poi essere approvate dalla Commissione ed inviate dalla Giunta. E' previsto altresì un meccanismo di urgenza che consente al Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta regionale, di formulare le osservazioni dandone comunque comunicazione alla commissione consiliare permanente competente in materia di affari europei. Le osservazioni sono trasmesse al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per gli affari europei, dandone immediata comunicazione alle Camere, alla Conferenza delle regioni e delle province autonome, e alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome.

Anche la Regione Lazio dedica un articolo *ad hoc* al controllo di sussidiarietà: l'esame dei progetti di atti europei è affidato alle commissioni consiliari competenti per materia che provvedono

³⁰⁶ LR 1/2015, recante "Disposizioni sulla partecipazione alla formazione e attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea e sulle attività di rilievo internazionale della Regione Lazio".

direttamente alla trasmissione della risoluzione contenente gli esiti della valutazione alla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, ed alla Giunta.

Le leggi di procedura approvate dalle Regioni Umbria e Lazio prevedono una clausola valutativa sullo stato di attuazione delle leggi e delle procedure ivi previste, anche al fine di evidenziare eventuali criticità del modello organizzativo regionale; si tratta di uno strumento utile anche per evitare ritardi in sede di prima attuazione.³⁰⁷

Inoltre, dedicano specifica attenzione all'informazione e partecipazione dei cittadini, degli enti locali e degli altri soggetti pubblici e privati, anche nell'ambito della sessione europea.

La legge della Provincia autonoma di Trento³⁰⁸ prevede forme e strumenti di raccordo tra Giunta e Consiglio per la partecipazione alla formazione degli atti dell'Unione europea; tuttavia, delinea un modello con ruolo prevalente della Giunta, sebbene al Consiglio sia riconosciuta la possibilità di approvare atti di indirizzo alla Giunta per la partecipazione della Provincia al processo decisionale europeo. Al Consiglio è invece affidata la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà in relazione ai progetti di atti dell'Unione europea nelle materie di competenza della Provincia; le risoluzioni del Consiglio contenenti l'esito della verifica sono trasmesse ai soggetti indicati nell'articolo 25 della legge 234/2012 ed al Comitato delle Regioni.

Contiene altresì un articolo rubricato "Partecipazione della società civile" per il coinvolgimento delle parti sociali e delle categorie produttive nelle decisioni relative alla formazione della Provincia sugli atti dell'Unione europea di loro specifico interesse.

Le leggi approvate dalle Regioni Lombardia³⁰⁹ e Valle d'Aosta³¹⁰ modificano le rispettive leggi di procedura adeguandole al mutato quadro

³⁰⁷ Entrambe le leggi di procedura contengono inoltre un articolo specificamente dedicato alla materia degli aiuti di Stato in attuazione dell'articolo 45 della legge 234/2012.

³⁰⁸ LP 2/2015, recante "Attività della Provincia nell'ambito dell'Unione europea, rapporti interregionali e cooperazione territoriale".

³⁰⁹ LR Lombardia 14/2014, recante "Modifiche alla legge regionale 21 novembre 2011, n. 17 (Partecipazione della Regione Lombardia alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea). Legge comunitaria regionale 2014 (Legge europea regionale 2014) -

normativo nazionale ed europeo, con particolare riferimento alla successione dell'Unione europea alla Comunità europea di cui all'articolo 1 del Trattato sull'Unione europea; introducono altresì alcuni elementi di novità per il miglioramento dei rispettivi modelli organizzativi interni.

Per quanto attiene alla partecipazione regionale alla fase ascendente del processo decisionale europeo, la legge approvata dalla Regione Lombardia, rispetto a quella precedente, semplifica la procedura per l'approvazione delle osservazioni sulla conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti europei, introducendo la possibilità di approvarle anche in commissione consiliare.

La legge approvata dalla Regione Valle d'Aosta introduce un articolo specificamente dedicato alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte del Consiglio e una ricognizione puntuale delle modalità con cui la Regione concorre alla definizione della posizione italiana da sostenere nei negoziati a livello europeo.

La legge approvata dalla Regione Abruzzo sostituisce invece quella precedente, già oggetto di manutenzione.

La nuova legge di procedura sottolinea anzitutto che la Regione promuove la conoscenza dell'attività dell'Unione europea presso gli enti locali e i soggetti della società civile regionale e ne favorisce la partecipazione ai programmi e progetti promossi dall'Unione europea.

Poi, regola i rapporti tra Consiglio e Giunta: riprendendo il modello organizzativo già sperimentato, affida al Consiglio la programmazione delle attività all'esito dell'esame del Programma di lavoro della Commissione europea e della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale a quello europeo; sotto il profilo organizzativo interno, rinvia a successivi atti da adottare con l'obiettivo

Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Lombardia derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea: attuazione della Direttiva 2005/36/CE, della Direttiva 2006/123/CE, della Direttiva 2011/92/UE, della Direttiva 2009/147/CE, della Direttiva 2011/36/UE e della Direttiva 2011/93/UE".

³¹⁰ LR Valle d'Aosta 32/2014, recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (legge europea regionale 2014). Modificazioni di leggi regionali in attuazione di obblighi derivanti dall'ordinamento europeo".

di favorire il più efficace raccordo tra le strutture esistenti all'interno della Regione, nonché tra queste e le analoghe strutture a livello nazionale ed europeo.

Con riferimento alla partecipazione alla formazione degli atti normativi europei, conferma il ruolo del Consiglio sia con riferimento all'approvazione delle osservazioni di merito sui progetti di atti europei, sia con riferimento al controllo di sussidiarietà; conferma altresì il ruolo di indirizzo anche con riferimento alla individuazione degli atti di interesse regionale ed alla programmazione delle attività riferite alla partecipazione alla formazione ed attuazione del diritto europeo.

Sotto il profilo procedurale, prevede che le osservazioni di merito sui progetti di atti europei sono approvate su proposta della Giunta o di ciascun consigliere; le risoluzioni sulla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà sono invece approvate dalla commissione consiliare competente in materia di politiche europee, secondo quanto previsto dal regolamento interno.

Gli esiti della verifica sono approvati con risoluzione trasmessa alla Giunta regionale, alle Camere, al Comitato delle Regioni, nonché alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome.

Con la medesima procedura la Regione partecipa altresì alle iniziative delle Camere nell'ambito del dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea di cui all'articolo 9 della legge 234/2012.³¹¹

Nel periodo di riferimento si registra inoltre l'entrata in vigore dello Statuto della Regione Molise e la modifica dei regolamenti consiliari nelle Regioni Lombardia, Toscana e Friuli Venezia Giulia.

Lo Statuto della Regione Molise dedica alla materia dell'Unione europea un articolo, affidando alla Giunta la partecipazione della Regione

³¹¹ La nuova legge della Regione Abruzzo introduce altresì alcune modifiche riferite alla materia degli aiuti di Stato, per cui prevede un articolo specificamente dedicato alle procedure di recupero, in attuazione dell'articolo 48 comma 3 della legge 234/2012; disciplina altresì le attività di notifica dei progetti di atti normativi che subordinano l'accesso ad un attività di servizi o il suo esercizio al rispetto di nuovi requisiti ai sensi e nei casi di cui alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, come attuata dalla legislazione statale.

alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi europei, nel rispetto degli indirizzi impartiti dal Consiglio regionale.

Le modifiche ed integrazioni dei regolamenti consiliari, prevalentemente, hanno ad oggetto l'adeguamento al mutato contesto normativo.

Nel caso della Regione Friuli Venezia Giulia, le modifiche al Regolamento interno del Consiglio riguardano anche i profili organizzativi interni.

Viene introdotta la sessione europea come momento di programmazione delle attività regionali e alcuni elementi di semplificazione delle procedure interne: segnatamente, vengono affidati alla V Commissione consiliare permanente il compito di adottare risoluzioni per definire indirizzi alla giunta regionale, e quello di formulare le osservazioni sui progetti di atti dell'Unione europea. Alla V Commissione consiliare permanente è affidato altresì il compito di procedere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, con riferimento ai progetti di atti normativi europei di interesse regionale, e di comunicare eventuali osservazioni alle Camere ed alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome.

11.4. Casi di effettiva partecipazione

Con riguardo alla fase ascendente diretta, nel periodo di riferimento si registra un caso di designazione di un esperto regionale ai fini della partecipazione alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea.³¹²

Con riferimento invece al contributo regionale alla formazione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo, risultano alcuni casi di invio di osservazioni ai sensi dell'articolo 24, co. 3, della legge 234/2012: in particolare, per l'anno 2014, le Regioni Emilia-Romagna e Friuli

³¹² Designazione esperto per la partecipazione al Comitato europeo degli esperti delle malattie rare (EUCERD) della Commissione europea (*Acquisizione ai sensi dell'articolo 3, comma 2, dell'accordo n. 2537 del 16 marzo 2006. Repertorio n. 55/CSR del 15 maggio 2014*).

Venezia Giulia segnalano tre casi di invio di osservazioni³¹³; per l'anno 2015, la Regione Lombardia segnala quattro casi di invio di osservazioni, le Regioni Abruzzo e Emilia-Romagna tre.

Le osservazioni sono relative ad una pluralità di atti riferiti a diverse materie; secondo quanto previsto dalla legge 234/2012 sono state trasmesse alle amministrazioni con competenza prevalente nelle materie oggetto dell'attenzione regionale, al fine di tenerne conto nella definizione della posizione nazionale.

Anche per il periodo di riferimento, pur non essendovi stato alcun caso di consultazione delle Camere per la valutazione del rispetto del principio di sussidiarietà, alcune Assemblee legislative regionali hanno comunque trasmesso di propria iniziativa osservazioni al Parlamento ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona: per l'anno 2014 la Regione Lombardia segnala due casi, le Regioni Emilia-Romagna e Abruzzo un caso; per l'anno 2015, segnalano un caso le Regioni Lombardia e Friuli Venezia Giulia.³¹⁴

Risultano, inoltre, ulteriori forme di partecipazione alla fase ascendente del processo decisionale europeo: le Regioni Lombardia e Marche segnalano rispettivamente un caso di invio di osservazioni alle Camere nell'ambito del dialogo politico di cui all'articolo 9 della legge 234/2012; le Regioni Abruzzo, Emilia-Romagna, Lombardia e Marche segnalano di avere approvato risoluzioni nell'ambito della partecipazione ad alcune consultazioni pubbliche promosse dalla Commissione europea.

Si registra infine una richiesta di convocazione della Conferenza Stato-Regioni per il raggiungimento dell'intesa prevista dall'articolo 24, co. 4, della legge 234/2012: l'iniziativa è stata assunta nell'anno 2014 dalla

³¹³ Le risoluzioni segnalate dalla Regione Emilia-Romagna approvate nell'anno 2014 danno attuazione agli indirizzi per la fase ascendente formulati dall'Assemblea legislativa in esito alla sessione europea 2013, mentre con riferimento alla fase ascendente, non è stata data attuazione agli indirizzi formulati nella sessione europea 2014 a causa del termine anticipato della IX Legislatura regionale; di conseguenza non sono state approvate risoluzioni sulle iniziative segnalate dall'Assemblea legislativa regionale per l'anno 2014. Hanno segnalato la medesima circostanza le Regioni Abruzzo e Lombardia.

³¹⁴ Alcune delle risoluzioni segnalate dalle Regioni Emilia-Romagna e Lombardia hanno ad oggetto sia l'esame nel merito delle proposte di atti europei trasmessi alle Regioni, sia la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà e sono state inviate sia ai sensi dell'articolo 24, comma 3, della legge 234/2012, che ai sensi dell'articolo 25 della medesima legge.

Conferenza delle Regioni in merito alla Comunicazione europea sulla “Strategia europea per una maggiore crescita e occupazione nel turismo costiero e marittimo” (COM (2014) 86 final) ed alla Proposta di Raccomandazione del Consiglio relativa a “Principi europei della Qualità del Turismo” (COM (2014) 85 def); la Conferenza delle Regioni ha fatto espressamente proprie le osservazioni formulate dalla Regione Emilia-Romagna con una risoluzione che è stata allegata alla richiesta di convocazione della Conferenza Stato-Regioni in sessione europea.³¹⁵

Si tratta del primo caso di ricorso allo strumento dell’intesa in Conferenza Stato-Regioni, anche se non è seguito il confronto per l’eventuale apposizione della riserva di esame in sede di disamina dell’atto da parte del Consiglio dell’Unione europea (Consiglio).³¹⁶

11.5. L’attuazione delle politiche europee 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

³¹⁵ Secondo quanto previsto dall’articolo 24 della legge 234/2012, nel caso in cui il progetto di atto in discussione incida su materie affidate alla competenza 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 Dlgs. 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. L’intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome si intende comunque raggiunta decorsi trenta giorni dalla convocazione; allo stesso modo, dopo trenta giorni dalla comunicazione della apposizione della riserva di esame, il Governo può procedere anche in mancanza della pronuncia della Conferenza Stato-Regioni (art. 24, commi 4 e 5 della legge 234/2012).

³¹⁶ La Regione Emilia-Romagna segnala che non è stato dato seguito alla richiesta di intesa, e che nell’Allegato II del programma di lavoro della Commissione europea per il 2015 la Proposta di raccomandazione del Consiglio relativa ai principi europei del turismo è segnalata tra quelle ritirate in quanto “*la proposta si è scontrata con una minoranza di blocco in seno al Consiglio*”.

sostitutivo in caso di inadempienza” (articolo 117 della Costituzione, comma quinto); concorrono dunque con lo Stato nell’assicurare l’adeguamento dell’ordinamento nazionale al diritto europeo.³¹⁷

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.³¹⁸

In caso di inadempimento agli obblighi europei, l’articolo 43 della legge 234/2012 prevede comunque il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti degli enti inadempienti.

Le Regioni, nel rispetto della legge statale, si sono dotate a loro volta di strumenti interni 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, hanno previsto la possibilità di fare ricorso ad una legge annuale di adeguamento al diritto europeo, disciplinata da apposite leggi regionali di procedura e denominata in maniera non sempre omogenea dalle singole Regioni; 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.

³¹⁷ Per un primo approfondimento sugli strumenti di partecipazione a disposizione di Regioni e Province autonome, si rinvia alla precedente edizione del *Rapporto*.

³¹⁸ 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 40, co. 3 e 41, co. 1 della legge n. 234/2012. La normativa statale mette al riparo da violazioni del termine di recepimento degli atti europei, senza ledere l’autonomia regionale; l’intervento statale si configura infatti come suppletivo, ma cedevole. Con riferimento ai casi di attuazione urgente di provvedimenti europei, gli articoli 37 e 41 della legge 234/2012 prevedono una procedura straordinaria, rispettivamente per le materie di competenza statale e per le materie di competenza regionale.

Alle regioni che prevedono la legge europea annuale, nel periodo di riferimento, si sono aggiunte Lazio, Umbria, Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano.³¹⁹

Le leggi regionali approvate nel periodo di riferimento, tra gli strumenti per l'attuazione degli obblighi europei, prevedono inoltre "misure urgenti" con riferimento ai casi eccezionali dettati dalla possibile scadenza dei termini in un momento precedente alla data prevista per l'entrata in vigore delle leggi annuali.

La legge della Regione Lazio, con riferimento a tali casi, affida al Presidente della Regione il compito di adottare le misure amministrative urgenti e provvisorie di salvaguardia e di primo adeguamento agli atti europei immediatamente precettivi; nel caso si renda necessario intervenire con legge, e non sia possibile inserire le misure necessarie nella legge regionale europea, prevede la possibilità di fare ricorso ad una legge *ad hoc* che reca nel titolo "Legge regionale di adeguamento agli obblighi europei", da approvarsi entro data certa indicata nella relazione di trasmissione del disegno di legge all'assemblea legislativa.

11.5.2. I casi effettivi di attuazione regionale del diritto europeo

Per l'attuazione del diritto europeo a livello regionale, nel periodo di riferimento, risulta che è stata approvata la legge di adeguamento periodico (c.d. legge europea regionale) dalle Regioni Abruzzo³²⁰, Emilia-Romagna³²¹, Lombardia³²² e Valle d'Aosta³²³.

³¹⁹ La legge della Provincia autonoma di Bolzano prevede una disposizione originale secondo cui "gli atti di recepimento di direttive dell'Unione europea non possono prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolamentazione superiori a quelli richiesti dalle direttive stesse"; prevede inoltre che "sono fatte salve le misure in materia di tutela delle minoranze linguistiche e per la salvaguardia di specifici interessi provinciali". Si segnala che anche lo Statuto della Regione Molise contiene un riferimento alla legge annuale come strumento di adeguamento periodico al diritto europeo. La legge della Provincia autonoma di Trento, pure approvata nel periodo di riferimento, non prevede invece tale strumento e si limita a rinviare agli strumenti tradizionali di adeguamento al diritto europeo.

³²⁰ Per l'anno 2014, LR 55/2013, recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione della direttiva 2009/128/CE e della direttiva 2007/60/CE e disposizioni per l'attuazione del principio della tutela della concorrenza, Aeroporto d'Abruzzo, e Disposizioni per l'organizzazione diretta di eventi e la concessione di contributi (Legge

Dai dati comunicati dalle singole Regioni, integrati con quelli riportati nelle Relazioni consuntive sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea negli anni 2014 e 2015, risulta altresì che nel periodo di riferimento le Regioni continuano a fare ricorso ai tradizionali strumenti di attuazione del diritto europeo.³²⁴

europea regionale 2013)”. Per l’anno 2015, LR 22/2015 recante “Disposizioni per l’adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione Europea. Disposizioni per l’attuazione della direttiva 2012/12/UE, della direttiva 2002/89/CE, della direttiva 2000/60/CE, della direttiva 92/43/CEE, per l’applicazione del regolamento (UE) n. 702/2014 e del regolamento (UE) n. 651/2014, nonché per l’attuazione della comunicazione della Commissione Europea COM (2008) 394 e della comunicazione della Commissione Europea COM (2011) 78. (Legge europea regionale 2015)”.

³²¹ Per l’anno 2014, LR 7/2014 recante “Legge comunitaria regionale per il 2014”. Per l’anno 2015, LR 9/2015 recante (legge comunitaria regionale per il 2015).

³²² Per l’anno 2014, LR 14/2014 recante “Modifiche alla legge regionale 21 novembre 2011, n. 17 “Partecipazione della Regione Lombardia alla formazione e attuazione del diritto dell’Unione Europea”. Legge comunitaria regionale per il 2014 (Legge europea regionale 2014) – Disposizioni per l’adempimento degli obblighi della Regione Lombardia derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea: attuazione della Direttiva 2005/36/CE, della Direttiva 2006/123/CE, della Direttiva 2011/92/UE, della Direttiva 2009/147/CE, della Direttiva 2011/36/UE e della Direttiva 2011/93/UE”. Per l’anno 2015, LR 8/2015 recante “Legge europea regionale 2015. Disposizioni per l’adempimento degli obblighi della Regione Lombardia derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea”.

³²³ Per l’anno 2014, LR 7/2014, recante “Disposizioni per l’adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d’Aosta derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea (Legge europea regionale 2014). Modificazioni di leggi regionali in attuazione di obblighi derivanti dall’ordinamento europeo”. Per l’anno 2015, LR 13/2015 recante “Disposizioni per l’adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d’Aosta derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea. Attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno (direttiva servizi), della direttiva 2009/128/CE, che istituisce un quadro per l’azione comunitaria ai fini dell’utilizzo sostenibile dei pesticidi, della direttiva 2010/31/UE, sulla prestazione energetica nell’edilizia e della direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (Legge europea regionale 2015)”.

³²⁴ 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 dalle Relazioni consuntive sulla partecipazione dell’Italia all’Unione europea riferita agli anni 2014 e 2015, presentate ai sensi dell’articolo 13 della legge 234/2012 (pubblicata sul sito internet del Dipartimento per le politiche europee).

Segnatamente, per l'anno 2014, sono state segnalate disposizioni inserite in leggi settoriali³²⁵, come segue: 4 della Regione Emilia-Romagna, 4 della Regione Lombardia (cui si aggiungono singole disposizioni inserite nella legge di assestamento del bilancio), 2 della Regione Lazio, 1 della Regione Friuli Venezia Giulia, 4 della Provincia autonoma di Bolzano.

Nel medesimo anno, con riferimento agli strumenti di attuazione diversi dalla legge (regolamenti, deliberazioni di Giunta, decreti del Presidente), sono stati segnalati i seguenti provvedimenti regionali: 45 deliberazioni della Giunta della Regione Emilia-Romagna (cui si aggiungono un decreto presidenziale e diverse determinazioni dirigenziali); 7 deliberazioni della Giunta della Regione Lazio; 9 deliberazioni della Giunta della Regione Liguria; 31 deliberazioni della Giunta della Provincia autonoma di Bolzano (cui si aggiungono due decreti presidenziali); 20 deliberazioni della Giunta della Provincia autonoma di Trento; 7 decreti del Presidente e 3 deliberazioni della Giunta della Regione Friuli Venezia Giulia (cui si aggiunge una determinazione dirigenziale); 4 deliberazioni della Giunta della Regione Sardegna; 6 deliberazioni della Giunta della Regione Toscana (riferite alla medesima direttiva europea).³²⁶

Per l'anno 2015, sono state segnalate disposizioni inserite in leggi settoriali, come segue: 6 della Regione Abruzzo, 5 della Regione Emilia-Romagna, 2 della Provincia autonoma di Bolzano.

Nel medesimo anno, 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 Emilia-Romagna; 92 deliberazioni della Giunta della Regione Emilia-Romagna; 5 deliberazioni della Giunta della

³²⁵ In molti casi solo alcuni articoli delle leggi indicate dalle Regioni sono riferiti all'attuazione del diritto europeo, come correttamente precisato da alcune Regioni nel rispondere al questionario (tra cui ad esempio l'Emilia-Romagna, sempre particolarmente disponibile alla condivisione dei dati).

³²⁶ Per una corretta valutazione dei dati, si osserva che le deliberazioni di Giunta sono prevalentemente atti connessi all'attuazione del diritto europeo e non atti di recepimento in senso proprio; in molti casi si tratta di provvedimenti di programmazione, definizione linee guida, modulazione o assegnazione dei finanziamenti per progetti o misure specifiche.

Regione Lazio; 27 deliberazioni della Giunta della Regione Lombardia (cui si aggiungono diverse determinazioni dirigenziali); 3 decreti del Presidente e 4 deliberazioni della Giunta della Regione Friuli Venezia Giulia; 8 deliberazioni della Giunta della Regione Sardegna; 2 deliberazioni della Giunta della Regione Umbria; 36 deliberazioni della Giunta della Provincia autonoma di Bolzano (cui si aggiungono tre decreti presidenziali); 17 deliberazioni della Giunta della Provincia autonoma di Trento.

Nessuna Regione dichiara di avere adottato atti sostitutivi della disciplina statale cedevole.

Risulta infine un primo caso di esercizio del diritto di rivalsa da parte dello Stato per violazione del diritto europeo, ai sensi dell'articolo 43 della legge 234/2012, nei confronti della Regione Friuli Venezia Giulia.³²⁷

11.6. Profili organizzativi interni

Sotto il profilo dell'organizzazione interna, anche nel periodo di riferimento, si registra una tendenza alla diminuzione delle Commissioni consiliari, rinunciando ad una Commissione *ad hoc* per i rapporti con l'Unione europea.

Sul punto, la Provincia autonoma di Bolzano segnala che è stato deciso di non istituire una commissione legislativa permanente competente in materia di affari europei; la competenza in materia di rapporti con l'Unione europea è stata affidata alla prima commissione consiliare, mentre i disegni di legge attuativi e di esecuzione degli atti

³²⁷ L'esercizio del diritto di rivalsa è riferito alla sentenza della Corte di Giustizia del 26 aprile 2007 (causa C-135/05), con cui l'Italia è stata condannata per non aver adottato tutti i provvedimenti necessari per adempiere agli obblighi di cui alle direttive 75/442, 91/689 e 1999/31 relative ai rifiuti pericolosi e alle discariche di rifiuti. Dai dati disponibili risulta che potrebbero seguire altri casi di esercizio del diritto di rivalsa dello Stato nei confronti delle Regioni per violazioni connesse alla predetta sentenza della Corte di Giustizia. Risulta altresì la possibilità di ulteriori casi riferiti alle sanzioni comminate all'Italia con la sentenza della Corte di Giustizia del 2/12/2014 (causa C-196/2013), riferita ancora a violazioni in tema di discariche abusive ed incontrollate. Il fenomeno delle discariche abusive, oggetto di contestazione, riguarda diverse Regioni; le sanzioni incideranno sui diversi territori tenendo conto delle singole situazioni, da accertare. Sebbene al momento non risultino altre richieste, si possono prevedere altri casi di esercizio del diritto di rivalsa da parte dello Stato.

europei sono assegnati alle commissioni consiliari competenti per materia.

Il Consiglio regionale della Toscana segnala invece l'istituzione della commissione istituzionale politiche dell'Unione europea e affari internazionali che si è insediata il giorno 9 settembre 2015.

Ancora con riferimento alla organizzazione interna, rileva sottolineare che le leggi regionali di procedura approvate nel periodo di riferimento prevedono una sessione di lavoro dedicata alla programmazione delle attività di partecipazione regionale alla formazione ed attuazione degli atti dell'Unione europea (sessione europea).

Sotto il profilo operativo, quasi tutte le Regioni segnalano di avere dedicato una o più sessioni di lavoro alla materia dei rapporti con l'Unione europea; sono in aumento quelle che segnalano di avere fatto ricorso alla sessione europea, come previsto dalla normativa interna.

11.7. Considerazioni conclusive

I dati rilevati confermano una crescente attenzione delle Regioni e delle Province autonome al tema dei rapporti con l'Unione europea.

Le leggi regionali di procedura approvate nel periodo di riferimento, come pure gli interventi di manutenzione di quelle vigenti, hanno valorizzato opportunamente l'esperienza maturata dalle Regioni più costanti nella partecipazione al processo decisionale europeo.

Sembra delinearsi una tendenza all'omogeneità dei modelli organizzativi interni, in particolare con riferimento ad alcuni elementi di notevole rilevanza strategica.

In particolare, sotto il profilo organizzativo, si segnala la scelta condivisa di prevedere come momenti centrali per la pianificazione delle attività regionali l'analisi del Programma di lavoro della Commissione europea, con riferimento alla partecipazione alla fase ascendente, e l'analisi della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale a quello europeo, con riferimento all'individuazione degli indirizzi per l'adeguamento dell'ordinamento regionale.

Sotto il profilo procedurale, si segnala la scelta di dedicare maggiore attenzione al coinvolgimento della società civile nella valutazione degli effetti e delle ricadute dei progetti di atti europei sul territorio di riferimento.

L'individuazione dei temi di interesse regionale all'esito dell'esame del Programma di lavoro della Commissione, agevola il confronto nelle sedi di coordinamento "orizzontale"; la circolazione e la condivisione delle risoluzioni nelle sedi di coordinamento potrebbe infatti consentire dapprima di individuare i temi di maggiore interesse, e poi di arrivare a esprimere una posizione comune del sistema delle autonomie.

La previsione espressa di momenti di partecipazione degli operatori e dei cittadini all'attività istruttoria che precede la fase "strategica" della programmazione delle attività regionali sui temi europei (già sperimentato ormai da anni da alcune Regioni, ed in particolare dalla Regione l'Emilia-Romagna), apre invece un canale di partecipazione alla formazione delle politiche europee che potrebbe contribuire a migliorare la percezione dell'Unione europea sul territorio.

Si tratta di un tema di particolare rilievo, considerato che alle Regioni ed alle Province autonome è affidato il compito di valutare il potenziale impatto dei progetti di atti europei, tenendo conto delle specificità del sistema territoriale di riferimento.