Osservatorio sulla legislazione

Camera dei deputati

OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE

Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea

Volume secondo

Tomo I

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.

ISBN 978-88-98375-16-5
Copyright © Camera dei deputati – Segreteria generale – Ufficio pubblicazioni e relazioni con il pubblico
Roma, 2014

Sommario

VOLUME PRIMO

CAPITOLO I

Il Parlamento nella crisi: la sfida del cambiamento

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

VOLUME SECONDO

TOMO I

CAPITOLO II

Tendenze e problemi della legislazione regionale

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

CAPITOLO III

La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni nell'anno 2012

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

TOMO II

CAPITOLO IV

Dati e tendenze della legislazione statale

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

CAPITOLO V

Tendenze della normativa dell'UE e ruolo dei Parlamenti nazionali

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

CAPITOLO VI

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

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

Indice analitico

VOLUME SECONDO – TOMO I

CAPITOLO II – TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE *(a cura dell'Istituto di Studi sui sistemi regionali, federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini" – CNR)*

Introduzione 3

IL REGIONALISMO TRA CRISI ECONOMICA E RIFORME: VERSO LA RISCRITTURA DEL MODELLO REGIONALE? 3

1. Il regionalismo tra crisi economica e riforme 3
2. I cambiamenti istituzionali nella legislazione della crisi 4
3. Il dimensionamento dei Consigli regionali e la sentenza n. 198 della Corte costituzionale 5
4. Il contributo delle Regioni nel periodo della crisi 10
5. Un nuovo modello di regionalismo 12

1. QUANTITÀ E QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

1.1. Le leggi regionali per numero e dimensione fisica 15
1.2. Le leggi regionali per soggetto proponente e durata dell'*iter* 16
1.3. Le leggi regionali per tipologia normativa 21
1.4. La classificazione delle leggi in base alla tecnica redazionale 26
1.5. L'impegno legislativo delle Regioni nei diversi macrosettori e nelle materie 27
1.6. Il peso della residualità e il nuovo interesse per la potestà mista 30
1.7. Le abrogazioni e le leggi vigenti 33
1.8. Considerazioni conclusive 36

2. I REGOLAMENTI REGIONALI: QUANTITÀ, AMBITI MATERIALI E TIPOLOGIE

2.1. Premessa 58
2.2. Alcuni dati 59
2.3. Il peso dei regolamenti sul totale della produzione normativa 62
2.4. I regolamenti per macrosettori e per materie 64
2.5. Le tipologie e i contenuti 68
2.6. Considerazioni conclusive 74

3. GLI STRUMENTI PER LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE LEGISLATIVE REGIONALI

3.1. Premessa 87
3.2. Le analisi di valutazione *ex ante* ed *ex post* 89
3.3. Le clausole valutative 92
3.4. Le note informative 102
3.5. Considerazioni conclusive 111

4. LE ISTITUZIONI REGIONALI NEL 2012

4.1. Premessa 119
4.2. Le istituzioni regionali: la composizione e l'organizzazione dei Consigli regionali 120
4.3. La Giunta regionale 125
4.4. I rapporti tra Giunta e Consiglio: la partecipazione degli assessori ai lavori consiliari 126
4.5. La partecipazione dei Presidenti ai lavori consiliari 126
4.6. L'attività normativa regionale: la produzione legislativa 127
4.7. La potestà regolamentare 130
4.8. Pareri consiliari sugli atti (regolamentari e non) della Giunta 131
4.9. L'attività di controllo del Consiglio sulla Giunta 132
4.10. L'attività di indirizzo sulle Giunte 133
4.11. L'attività amministrativa 133
4.12. Considerazioni conclusive 135

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

5.1. Procedimento di formazione e approvazione dello Statuto e delle sue successive modifiche 144
5.2. Attuazione dello Statuto regionale 153
5.3. I Consigli delle Autonomie locali 162
5.4. Le "altre" leggi regionali in materia di Enti locali 163
5.5. Prima applicazione delle nuove norme del Titolo V della Costituzione in materia di intese interterritoriali 171

6. GLI INTERVENTI REGIONALI IN MATERIA DI SVILUPPO ECONOMICO E ATTIVITÀ PRODUTTIVE NEL 2012

6.1. Agricoltura e turismo 174
6.2. Commercio, industria, artigianato e misure di sostegno ai settori produttivi 198

7. TENDENZE NELLA SANITÀ REGIONALE
7.1. Il *policy making* nel 2012 218
7.2. Tutela della salute 219
7.3. Governo della spesa 246
7.4. La legislazione regionale e i tagli alla spesa sanitaria: aumento dell'efficienza o limitazione delle prestazioni? 261

8. TENDENZE E POLITICHE SOCIO-ASSISTENZIALI NEL 2012
8.1. Contenuti dell'analisi e premessa metodologica 263
8.2. La produzione legislativa 264
8.3. La produzione di regolamenti e di atti amministrativi 287
8.4. Considerazioni conclusive 289

9. LE REGIONI TRA ITALIANI ALL'ESTERO E IMMIGRATI
9.1. Introduzione 299
9.2. Le novità statutarie in materia di migrazioni 299
9.3. L'illegittimità persistente della "anzianità" di residenza 300
9.4. Una nuova ondata di interesse regionale per gli italiani all'estero 303
9.5. L'attuazione delle politiche per i migranti, soprattutto per i "corregionali" all'estero 305
9.6. Programmi, progetti e sperimentazioni, ma anche Rapporti 306

10. LE LEGGI FINANZIARIE REGIONALI E GLI INTERVENTI ATTUATIVI DEL FEDERALISMO FISCALE
10.1. Una panoramica dei principali risultati 308
10.2. Innovazioni nella disciplina delle leggi finanziarie 309
10.3. Il processo di bilancio relativo alla manovra finanziaria del 2012 310
10.4. Tempi di approvazione, struttura e leggibilità delle leggi finanziarie 2012 313
10.5. Contenuti delle leggi finanziarie 318
10.6. Politiche di contenimento della spesa pubblica 334
10.7. Interventi in materia di finanza locale 345
10.8. Attività di recupero dell'evasione fiscale 357

11. FORMAZIONE E ATTUAZIONE DELLE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA
11.1. Premessa 360
11.2. La partecipazione diretta di Regioni e Province autonome alla formazione del diritto dell'Unione europea 363
11.3. La partecipazione indiretta di Regioni e Province autonome alla formazione del diritto dell'Unione europea 365

11.4. Casi di effettiva partecipazione 372
11.5. L'attuazione delle politiche comunitarie da parte di Regioni e Province autonome (c.d. "fase discendente") 375
11.6. Profili organizzativi interni 381
11.7. Considerazioni conclusive 383

CAPITOLO III – LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI RAPPORTI TRA STATO E REGIONI NELL'ANNO 2012 *(a cura dell'"Osservatorio sulle fonti" – Università degli studi di Firenze)*
1. Premessa 389
2. Le materie di potestà legislativa statale esclusiva 392
3. Le materie di potestà legislativa concorrente 413
4. Le materie di potestà regionale residuale 427
5. Considerazioni conclusive 429

VOLUME SECONDO – TOMO II

CAPITOLO IV – DATI E TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE STATALE *(a cura del Servizio Studi - Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati)*
1. Premessa 435
1. CONFRONTO DELLA PRODUZIONE LEGISLATIVA DEGLI ANNI 1962, 1978, 1991, 2012
1.1. Nota metodologica 437
1.2. La produzione normativa 439
1.3. I numeri delle leggi 441
1.4. La dimensione delle leggi 443
1.5. La produzione legislativa dell'anno 1962 444
1.6. La produzione legislativa dell'anno 1978 445
1.7. La produzione legislativa dell'anno 1991 446
1.8. La produzione legislativa dell'anno 2012 448
1.9. Andamenti e tendenze degli spazi legislativi 449
1.10. Analisi degli spazi legislativi per tipologia di legge 450
1.11. Confronto della produzione di decreti-legge degli anni 1962, 1978, 1991, 2012 454
1.12. La legislazione delegata nei quattro anni del confronto 456

2. LA PRODUZIONE NORMATIVA NEI PRIMI MESI DELLA XVII LEGISLATURA
2.1. Gli atti normativi nei primi sette mesi della XVII legislatura 459
2.2. Le attività conoscitive nel procedimento legislativo 461

3. LA PRODUZIONE NORMATIVA NELLA XVI LEGISLATURA
3.1. Leggi approvate per tipologia 465
3.2. Leggi approvate per iniziativa 466
3.3. Leggi approvate per sede di esame 466
3.4. Le attività conoscitive nel procedimento legislativo 469
3.5. La classificazione delle leggi 471
3.6. La dimensione delle leggi 475
3.7. Le deleghe legislative 477
3.8. I decreti-legge 482
3.9. La semplificazione legislativa 499

CAPITOLO V – TENDENZE DELLA NORMATIVA DELL'UE E RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI
(a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati)
1. La produzione normativa 521
2. Svolgimento della procedura legislativa ordinaria 529
3. L'intervento dei Parlamenti nazionali nella formazione della legislazione europea 541
4. La nuova disciplina per la partecipazione del Parlamento italiano alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE: la legge n. 234 del 2012 551

CAPITOLO VI – L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA *(a cura del Servizio Biblioteca - Osservatorio sulla legislazione straniera della Camera dei deputati)*

Premessa 575

INTRODUZIONE 577
1. Istituzioni, pubblica amministrazione e territorio 580
2. Immigrazione, nazionalità e diritti della persona 583
3. Diritto penale e giustizia 584
4. Difesa e sicurezza nazionale 586
5. Economia e finanza pubblica 587
6. Lavoro, politiche sociali e sanità 592

7. Tutela dell'ambiente 595
8. Infrastrutture e trasporti 597

FRANCIA 600
1. Dati quantitativi 600
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi 600
3. Principali settori di intervento legislativo 609
TABELLE 631

GERMANIA 634
1. Dati quantitativi 634
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi 635
3. Principali settori di intervento legislativo 639
TABELLE 658

REGNO UNITO 663
1. Dati quantitativi 663
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi 664
3. Principali settori di intervento legislativo 664
4. La produzione legislativa delle Assemblee legislative della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord 682
TABELLE 684

SPAGNA 689
1. Dati quantitativi 689
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi 690
3. Principali settori di intervento legislativo 691
4. L'attività legislativa regionale 711
TABELLE 713

VOLUME SECONDO

TOMO I

CAPITOLO II

TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

a cura dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" – CNR[1]

[1] Questo capitolo è stato coordinato, per l'ISSIRFA-CNR, da Aida Giulia Arabia.

INTRODUZIONE

IL REGIONALISMO TRA CRISI ECONOMICA E RIFORME: VERSO LA RISCRITTURA DEL MODELLO REGIONALE?

1. Il regionalismo tra crisi economica e riforme

Il 2012 è stato l'anno più pesante della crisi economico-finanziaria e quello in cui un nuovo governo (sorto sul finire del 2011) ha adottato misure di contrasto alla crisi particolarmente impegnative.

La consapevolezza da parte delle Regioni della difficoltà generale del Paese è stata ben presente e lo stesso Rapporto la testimonia in pieno, non solo perché le Regioni hanno intensificato la legislazione rispetto agli anni precedenti, quanto soprattutto perché una buona parte di questa attività normativa è conseguenza della legislazione statale sull'emergenza economico-finanziaria, piuttosto che espressione di un autonomo uso delle competenze concorrenti e residuali delle stesse.

Può considerarsi già questo un aspetto che incide sulla fisionomia dell'ente Regione? Forse, da solo, no! Occorre tenere conto che nel 2012 trovano conferma anche le disposizioni legislative statali di carattere istituzionale che, a partire dal decreto-legge n. 138 del 2011, sono state adottate nell'intento di riformare le istituzioni regionali e locali (in particolare le province) e che non a caso culminano, sul finire dell'anno e poco prima che il governo sorto nel novembre del 2011 entrasse a sua volta in crisi, nel disegno di legge costituzionale (A.S. 3520 – XVI Legislatura) recante "*Disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia regionale*".

2. I cambiamenti istituzionali nella legislazione della crisi

Per comprendere il senso di quanto accaduto occorre riprendere le fila della legislazione a partire dalla lettera della Banca centrale europea (BCE) dell'agosto 2011 sulla situazione economico-finanziaria dell'Italia. La legislazione del 2011, infatti, si può virtualmente dividere in due fasi distinte: quella prima e quella successiva alla lettera. Nel primo semestre del 2011 si segnalano due soli interventi legislativi recanti misure di carattere economico: la legge 26 febbraio 2011, n. 10 (di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie) ed il decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, significativamente intitolato "Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia".

Quando, all'inizio di luglio, la situazione comincia a peggiorare, viene adottato il decreto-legge n. 98, contenente "*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*", che affronta diverse questioni, tra le quali: il tema dei costi della politica nazionale e dei relativi apparati e del finanziamento dei partiti politici; il monitoraggio della spesa delle amministrazioni dello Stato, dei loro approvvigionamenti, del patrimonio edilizio pubblico e del pubblico impiego.

Dopo la lettera della BCE il tenore dei provvedimenti adottati cambia; essenzialmente gli atti da considerare sono: il decreto-legge n. 138 del 2011, convertito in legge n. 148 del 2011; la legge di stabilità 2012 (n. 183 del 2011); il decreto legge n. 201 del 2011, convertito in legge n. 214 del 2011.

Nel tentativo di una rapida semplificazione dell'ordinamento e di una riduzione delle spese mediaticamente rubricate come "spese della politica", alcune disposizioni del DL n. 138 e del DL n. 201 perseguono l'obiettivo di incidere in profondità sugli enti regionali e territoriali, sia sul versante della rappresentanza, sia sul versante del superamento dei comuni più piccoli. In particolare: si è prevista col primo decreto la soppressione di tutti i comuni fino a mille abitanti, per poi limitarsi con il secondo a prevedere l'obbligo di esercizio associato di tutte le funzioni; si è prevista la soppressione delle

province che non rientrassero in determinati parametri di popolazione e di superficie; si è disposta una generale riduzione del numero dei membri dei Consigli comunali e provinciali (questi ultimi ridotti alla metà dei componenti); si è considerata come elemento di virtuosità finanziaria la riduzione del numero dei consiglieri regionali.

Tutte queste misure rischiano di mettere in discussione i caratteri stessi della rappresentanza politica negli enti territoriali, che dovrebbe conseguire due risultati: in primo luogo, l'espressione del *pluralismo politico*, compatibilmente con la governabilità; e, in secondo luogo, la *capacità di gestione e di controllo* da parte della rappresentanza dell'ente medesimo.

La legge di stabilità per il 2012 (artt. 30, 31 e 32) ha reso le disposizioni a contenuto finanziario più cogenti, imponendo ulteriori tagli alle spese regionali e locali e modificando, per la seconda volta nel corso del 2011, il patto di stabilità interno, rendendolo estremamente oneroso per Regioni ed autonomie locali.

3. Il dimensionamento dei Consigli regionali e la sentenza n. 198 della Corte costituzionale

Diverse Regioni (Basilicata, Campania, Lombardia, Calabria e Sardegna) hanno impugnato davanti alla Corte costituzionale l'intero articolo 14 del decreto-legge n. 138 del 2011. Altre (Lazio, Emilia-Romagna, Umbria e Veneto) hanno impugnato il solo comma 1, mentre le Regioni Valle d'Aosta e Trentino Alto-Adige, nonché le Province autonome di Trento e Bolzano hanno impugnato il solo comma 2.

L'articolo 14, comma 1 del DL n. 138 del 2011 prevedeva che le Regioni, per collocarsi nella classe più virtuosa degli enti territoriali, avrebbero dovuto adeguare, nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi ordinamenti ai seguenti ulteriori parametri: a) riduzione del numero dei consiglieri regionali; b) previsione che il numero massimo degli assessori regionali fosse pari o inferiore ad un quinto del numero dei componenti del Consiglio

regionale, con arrotondamento all'unità superiore; c) riduzione a decorrere dal 1° gennaio 2012, (…) degli emolumenti e delle utilità, comunque denominati, previsti in favore dei consiglieri regionali entro il limite dell'indennità massima spettante ai membri del Parlamento, così come rideterminata ai sensi dell'articolo 13 del decreto; d) previsione che il trattamento economico dei consiglieri regionali fosse commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio regionale; e) istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2012, di un Collegio dei revisori dei conti, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente; f) passaggio, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto e con efficacia a decorrere dalla prima legislatura regionale successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore del decreto, al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali.

Il medesimo articolo 14, al comma 2, estendeva la disciplina anche alle Regioni a statuto speciale [2].

Successivamente alla presentazione dei ricorsi, l'art. 30, comma 5, della legge n. 183 del 2011 ha modificato il primo alinea dell'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, che, nella formulazione originaria, prevedeva un meccanismo premiale, come tale posto nella discrezionalità della Regione medesima, con una disposizione per la quale «le Regioni adeguano i rispettivi ordinamenti ai parametri previsti dal comma 1», prescindendo da ogni incentivo o premio.

Le Regioni a statuto ordinario sollevano diversi dubbi di legittimità costituzionale, tra i quali il principale (e, per certi aspetti, il più fondato) appare essere la violazione dell'art. 123 della Costituzione, in quanto la normativa statale lederebbe la potestà

[2] «L'adeguamento ai parametri di cui al co. 1 da parte delle Regioni a Statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano costituisce condizione per l'applicazione dell'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, nei confronti di quelle Regioni a statuto speciale e province autonome per le quali lo Stato, ai sensi del citato articolo 27, assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà, ed elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente».

statutaria delle Regioni in materia di forma di governo e di principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Né si può ritenere che su questo profilo possa prevalere, a giustificazione della normativa statale, la competenza concorrente del "coordinamento della finanza pubblica", in nome del quale è stata adottata. Infatti, anche a prescindere dalla circostanza che l'art. 14 non è una normativa di mero principio, ma estremamente dettagliata, l'autonomia statutaria – secondo la Costituzione – ha un carattere affatto differente rispetto alla potestà legislativa regionale, non essendo subordinata al rispetto delle leggi statali, ma solo al limite dell'armonia con la Costituzione.

I profili considerati non sono sfuggiti alla Corte costituzionale, che però ha considerato la questione non fondata.

Per giungere a questa conclusione il giudice costituzionale, nella sentenza n. 198 del 2012, ha adottato il seguente ragionamento: «La Costituzione detta norme che riguardano il rapporto elettori-eletti per i consiglieri e le modalità dell'accesso ai pubblici uffici per gli assessori». Verrebbero in rilievo, secondo la Corte, «per il diritto di elettorato attivo, l'art. 48 Cost. e, per il diritto di elettorato passivo e l'accesso agli uffici pubblici, l'art. 51 Cost.».

Da questa premessa la Corte deduce che «la disposizione censurata, fissando un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), (mirerebbe) a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati».

Poiché, ad avviso del giudice costituzionale, sussisterebbe una «assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali», come peraltro è ovvio che sia, essendo in gioco la competenza dello Statuto, potrebbe verificarsi secondo la Corte «una marcata diseguaglianza nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori)» e, poiché «i seggi (nel Consiglio e nella Giunta) sono ragguagliati in misura differente alla popolazione», conclude il giudice costituzionale «il valore del voto

degli elettori (e quello di scelta degli assessori) (risulterebbe) diversamente ponderato da Regione a Regione».

Se ne trae la conclusione che «la disposizione censurata, quindi, non viola gli artt. 117, 122 e 123 Cost., in quanto, nel quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica, stabilisce, in coerenza con il principio di eguaglianza, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati».

In questo modo la Corte costituzionale privilegia le finalità di contenimento della spesa, in verità discostandosi dall'indirizzo espresso in precedenti sentenze (n. 3 del 2006 e n. 188 del 2011[3]), volto a tutelare l'autonomia regionale in materia di composizione dei Consigli.

> Una disposizione come quella introdotta dal decreto-legge n. 138 del 2011, nel testo modificato dalla legge di stabilità per il 2012, esisteva nell'ordinamento ed esattamente nella legge statale sulle elezioni dei consigli regionali del 1968 (la n. 108), la quale all'articolo 2 recava la rubrica "*Numero dei consiglieri regionali. Ripartizione tra le circoscrizioni*" e conteneva una classificazione analoga e in parte più generosa della composizione dei Consigli, soprattutto di quelli delle Regioni più piccole: «Il consiglio regionale è composto: di 80 membri nelle regioni con popolazione superiore a 6 milioni di abitanti; di 60 membri nelle regioni con popolazione superiore a 4 milioni di abitanti; di 50 membri in quelle con popolazione superiore a 3 milioni di abitanti; di 40 membri in quelle con popolazione superiore a 1 milione di abitanti; e di 30 membri nelle altre regioni».
>
> Al contrario, la ripartizione introdotta con l'art. 14 del decreto-legge n. 138 tende a penalizzare soprattutto le Regioni di piccole dimensioni, discostandosi dalla scelta del Costituente, che fu sin

[3] Nella sent. n. 3 del 2006 (sulla legge elettorale della Regione Marche, n. 27 del 2004, il cui art. 4 stabiliva che «il Consiglio regionale è composto da 42 consiglieri e dal Presidente della Giunta regionale») la Corte costituzionale ha evidenziato come, in quanto la composizione dell'organo legislativo rappresenta una fondamentale «scelta politica sottesa alla determinazione della "forma di governo" della Regione», la determinazione del numero dei membri del Consiglio sia da ritenere competenza statutaria. Nella sentenza n. 188 del 2011 il Giudice costituzionale ha precisato che qualora la Regione intenda introdurre la previsione del c.d. "doppio premio", tale scelta deve allora presupporre che lo statuto stabilisca espressamente che il numero dei consiglieri possa essere aumentato.

> dall'inizio e con motivazioni storiche ben precise di assecondare una certa multiformità che è insita nel territorio italiano, con una scelta a favore di un dimensionamento dell'ente regionale di tipo asimmetrico.
>
> D'altra parte, ove mai esistesse un canone di relazione tra elettori ed eletti, questo non implicherebbe una riduzione generalizzata e uniforme dei consiglieri regionali, ma una riduzione articolata regione per regione e sulla base della eventuale percentuale ritenuta costituzionalmente legittima. Infatti, è proprio dell'autonomia che gli ordinamenti regionali determinino la propria rappresentanza anche e soprattutto nella consistenza, così come peraltro ha ritenuto la stessa Corte nella sua consolidata giurisprudenza (ad esempio, sentenza n. 188 del 2011).

In questa vicenda relativa alla consistenza dei Consigli regionali si è prestata molta attenzione alle pressioni ed agli effetti mediatici, anche se il dato puramente numerico (prescindendo cioè da valutazioni di merito sulle funzioni effettivamente svolte ed il ruolo ricoperto, che a loro volta possono pure essere influenzate dal numero dei componenti) induce a ritenere che la consistenza dei Consigli regionali italiani non fosse così ridondante se comparata con i sistemi stranieri per molti versi più affini. A titolo puramente esemplificativo, se il Consiglio regionale della Lombardia si compone di 80 membri, a fronte di una popolazione di circa 10 milioni di persone, la Baviera ha un Parlamento di 180 membri (e poco più di 12 milioni di cittadini) e la Catalogna (con poco più di 7 milioni di abitanti) ha un Parlamento di 135 membri.

La scelta dell'art. 14, ripresa dall'art. 2 del decreto-legge n. 174 del 2012, ha comportato l'effetto di alzare l'indice di rappresentanza (il numero dei cittadini rappresentati da ogni singolo consigliere regionale) dei Consigli regionali a fronte di un indice più basso per il Parlamento statale, a differenza di quanto accade in ogni Stato federale o regionale, nel quale l'indice più basso di rappresentatività rispetto ai cittadini è proprio della rappresentanza di prossimità, e cioè di quella regionale.

È ben noto, infatti, che la presenza di governi locali, direttamente rappresentativi della popolazione, rispetto a quello centrale,

rappresenti per *communis opinio* un elemento di equilibrio politico tra il centro e la periferia, non solo perché amplia gli ambiti della partecipazione popolare e assicura forme di autogoverno delle istituzioni locali, quanto soprattutto perché costituisce un'ulteriore forma di divisione dei poteri, appunto in senso verticale, posta pur sempre a garanzia delle libertà dei cittadini.

Coerentemente con i caratteri richiamati, l'Assemblea costituente ritenne che la Regione avrebbe avuto il merito di rafforzare il sistema democratico, impedendo una concentrazione del potere politico nelle mani dello Stato solamente, e avrebbe permesso a quest'ultimo di occuparsi effettivamente delle questioni nazionali, affidando il governo di prossimità alla prima; ipotesi questa che è stata ulteriormente perfezionata con la revisione del Titolo V.

4. Il contributo delle Regioni nel periodo della crisi

In questi anni di crisi le Regioni hanno contrastato attivamente la crisi, talora con maggiore efficacia dello Stato.

Per molte politiche, anche di importanza strategica (energia, rifiuti, turismo, attività produttive, servizi sociali, *ecc.*), la pianificazione regionale è risultata fondamentale.

In ragione della crisi, le Regioni hanno realizzato una legislazione sulla riduzione delle spese generali di organizzazione e sul trattamento del loro personale politico. Altro elemento di rilievo è il sistema dei pagamenti e la trasparenza della spesa, con l'attivazione di meccanismi di monitoraggio. Inoltre, dalle leggi finanziarie regionali emerge una partecipazione attiva delle Regioni alle politiche di risanamento nazionale.

Le Regioni e gli enti locali sono stati infatti chiamati a contribuire in maniera rilevante alla riduzione dell'indebitamento netto dell'Italia. A titolo puramente esemplificativo, in base ai dati della relazione tecnica allegata al disegno di legge di conversione del DL n. 95/2012 (*c.d. Spending Review*), le amministrazioni locali hanno concorso per il 73 per cento nel 2012 alle risorse recuperate grazie alla *Spending Review*, mentre il concorso dello Stato è stato pari al 27

per cento; per il 2013 ed il 2014 il concorso delle autonomie è pari – rispettivamente – al 68 e 67 per cento. Tutte le Regioni hanno posto in essere politiche di contenimento dei costi (compresi – come si è detto – quelli della politica), ma questo non ha impedito, soprattutto a quelle finanziariamente meglio attrezzate, di realizzare politiche di sostegno allo sviluppo e anche politiche sociali.

Occorre tuttavia ricordare che la legislazione finanziaria rischia di avere come conseguenza anche l'approfondimento del divario nord-sud all'interno del nostro Paese: infatti, il Lazio e quasi tutte le Regioni del Mezzogiorno, con le sole eccezioni della Sardegna (che ne è uscita in tempi relativamente recenti) e della Basilicata, sono sottoposte al piano di rientro sanitario ed hanno quindi dovuto applicare maggiorazioni dell'aliquota IRAP e dell'addizionale regionale sull'IRPEF. Di contro, pur con la dovuta attenzione, in alcune Regioni del nord si registra la tendenza a un alleggerimento fiscale, insieme alla proposizione di specifici strumenti (in genere, fondi regionali) anticrisi.

A fronte dei tagli alle risorse regionali, imposti dai problemi della finanza pubblica, le Regioni continuano a provvedere al finanziamento delle attività produttive e delle infrastrutture e sono state in grado di dare una particolare risposta alla crisi, proprio nei settori maggiormente sensibili dei servizi alla persona, operando come un vero e proprio ammortizzatore sociale.

Nel settore dei servizi socio-assistenziali le Regioni hanno mantenuto inalterato il loro impegno verso le persone che versano in stato di disagio e nei confronti delle famiglie. Risulta aumentata la percentuale dei provvedimenti, con riferimento al totale dei provvedimenti regionali. Nel triennio 2010-2012 l'impegno di risorse nel settore è leggermente cresciuto e i rispettivi fondi regionali sono alimentati anche da consistenti risorse proprie. Ciò risulta non solo dall'esame dei bilanci preventivi, ma anche dai riscontri sui consuntivi nei quali si mostra la crescita, ancora nel 2012, della spesa per i servizi sociali.

5. Un nuovo modello di regionalismo

I dati raccolti sulla legislazione regionale evidenziano una realtà in cui le Regioni si sono mostrate attive e tendenzialmente più solerti nell'adeguamento alle nuove condizioni economiche e sociali e le tendenze rese manifeste in questi anni di crisi indicano nel livello regionale un concreto sostegno alle imprese e alle famiglie. Ciò nonostante, la riduzione delle risorse economiche a disposizione delle Regioni si è riverberata sulla loro stessa autonomia.

Così, mentre persino la Francia, paese di nobili tradizioni amministrative, ma connotate del carattere del centralismo, si sta attivando per la terza volta nell'arco dell'ultimo decennio, per una riforma del sistema territoriale, rafforzando le Regioni e aumentando le competenze dei Dipartimenti, in Italia il tema delle riforme, che pure risuona nuovamente dopo gli insuccessi del 1993 e del 1997, è trattato con l'intento di ridurre gli ambiti regionali e locali, in modo critico rispetto alla riforma costituzionale del 1999/2001.

Talora si ha l'impressione che le Regioni, le Province e i piccoli Comuni siano considerati i maggiori responsabili della crisi. Di conseguenza, si è inteso procedere nella direzione di concentrare in capo allo Stato i poteri di decisione politica, assemblare i Comuni piccoli (unione o fusione, poco importa), sopprimere le Province e ridimensionare nei poteri le Regioni.

Quanto a queste ultime, le modifiche proposte nel disegno di legge costituzionale del 2012 avrebbero teso a escludere le Regioni dalla "garanzia dei diritti costituzionali", dalle relazioni con l'Unione europea e, sul piano dell'esecuzione, a un rafforzamento del ruolo dello Stato sull'amministrazione regionale e locale.

Con riferimento al riparto delle competenze, il disegno di legge avrebbe previsto che un complesso di materie ascendessero dal terzo al secondo comma, atteso il loro carattere "nazionale", anche se in alcuni casi (come in quello dell'energia e dei porti e degli aeroporti) le materie sarebbero state spacchettate e distribuite in ragione dell'interesse.

Nell'insieme, sulla collocazione delle materie si può esprimere la stessa insoddisfazione che era emersa già con la revisione del 2001.

Gli elementi di novità sul versante del riparto sarebbero stati dati dalla circostanza che sia nel caso delle competenze concorrenti, di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione, che di quelle c.d. "residuali" dell'art. 117, comma 4, la legislazione statale avrebbe potuto determinare una più marcata disciplina degli oggetti in nome dei "profili funzionali all'unità giuridica ed economica della Repubblica".

Del resto, dopo la giurisprudenza costituzionale sulla chiamata in sussidiarietà (a partire dalla sentenza n. 303 del 2003), l'idea che non possano sussistere campi materiali della legislazione dai quali il legislatore statale sia escluso si è andata consolidando sia nella prassi politica, sia nella riflessione sulla distribuzione del potere legislativo.

Il criterio stesso della materia, strumento tipico del federalismo/regionalismo duale, sembrava essere entrato in una crisi irreversibile; e, invero, l'adozione del criterio delle "politiche pubbliche" richiede ormai, quasi sempre, l'intervento sui campi materiali di entrambi i legislatori, secondo competenze che, perciò, si dovrebbero definire diversamente, ad esempio, in base alla natura dell'intervento (si pensi alla pianificazione strategica, che dovrebbe essere affidata allo Stato, ma che in alcune materie lo Stato ha ribaltato sulle Regioni) e agli effetti territoriali delle attività (secondo l'insegnamento della teoria economica del diritto).

Al di là della riflessione teorica che la distribuzione delle competenze dovrebbe innescare, resta da sottolineare una caratteristica peculiare che avrebbe differenziato la proposta costituzionale del Governo Monti dalla "chiamata in sussidiarietà" e dal restante strumentario sul riparto delle competenze messo in piedi dalla Corte costituzionale. Infatti, la Corte ha sempre accompagnato l'ingerenza dello Stato nelle materie di pertinenza regionale, a titolo concorrente o esclusivo, prevedendo l'obbligo di rispettare il "principio di leale collaborazione", e ciò soprattutto "nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche

solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)" (sentenza n. 6 del 2004); di conseguenza, si asseriva che la legislazione statale interferente con le materie regionali "(potesse) aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che (prefigurasse) un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà".

Le modifiche costituzionali adombrate nel citato disegno di legge, invece, avrebbero permesso allo Stato ingerenze nella competenza regionale semplicemente sulla base di "profili funzionali all'unità giuridica ed economica della Repubblica", senza la previsione di garanzie anche meramente procedurali; tanto più che il disegno di legge non modificava la struttura delle Camere e il funzionamento dell'attuale bicameralismo, né incentivava una qualche forma di partecipazione delle Regioni al procedimento legislativo statale come pure faceva l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, il quale continuava a restare lettera morta.

Si può notare così che l'idea di fondo di quella proposta era collegata a una gerarchizzazione dei rapporti tra Stato e Regioni, attenuandosi sensibilmente il riparto basato sul canone della competenza. Il regionalismo italiano, riprendendo distinzioni che caratterizzano il dibattito sul federalismo statunitense, non avrebbe più un carattere cooperativo, bensì assumerebbe una connotazione di tipo "coercitivo".

Le riforme sono ancora da fare e appare chiaro che quando il Paese si risolleverà dalla crisi il regionalismo italiano sarà profondamente diverso, in forza del contenimento del principio autonomista.

Stelio Mangiameli

1. QUANTITÀ E QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE*

1.1. Le leggi regionali per numero e dimensione fisica

Le Regioni ordinarie e le specialità hanno emanato nel 2012 complessivamente 790 leggi (v. tabella 1).

Vi è, dunque, un aumento di 156 unità rispetto alle 634 leggi emanate nel 2011.

A ben guardare, però, l'incremento riguarda soprattutto le Regioni ordinarie: si passa, infatti, dalle 482 leggi del 2011 alle 615 del 2012. Mentre per le specialità dalle 152 del 2011 si passa alle 175 del 2012.

L'aumento della complessiva produzione legislativa del 2012 risulta confermato sia dai dati relativi agli articoli, sia da quello relativo ai commi (v. tabella 1); infatti – considerando l'insieme delle Regioni ordinarie e speciali – dai 7.298 articoli prodotti nel 2011 (erano 7.319 nel 2010) si sale ai 9.475 del 2012; mentre dai 19.552 commi del 2011 (erano 19.284 nel 2010) si sale ai 25.543 del 2012.

Anche per il 2012, 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. In particolare, dai dati del 2012 – confrontati con quelli del 2011[4] – emerge, innanzitutto, una sostanziale differenza tra le scelte delle Regioni ordinarie e quelle delle specialità. Pur registrando – almeno in valori assoluti – un incremento generalizzato del ricorso alla legge, è soprattutto in alcune Regioni ordinarie che si verificano gli aumenti maggiori. Non senza eccezioni, però. Infatti, accanto a Regioni che incrementano

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

[4] Cfr. per il 2011, *Quantità e qualità della legislazione regionale*, *in Rapporto 2012 sulla legislazione tra Stato, regioni e Unione europea*, Roma, 2013, in particolare tabella 1, p. 39.

notevolmente la loro produzione legislativa (ad esempio, Abruzzo, Calabria, Campania e Veneto), ve ne sono altre che la aumentano mediamente (ad esempio, Liguria, Toscana e Umbria) ed altre ancora che, invece, almeno in valori assoluti, la contraggono (ad esempio, Lazio e Piemonte).

Tra le Regioni speciali, invece, al di là del caso del Friuli Venezia Giulia che aumenta le leggi di 9 unità rispetto all'anno precedente (passando da 19 a 28), negli altri casi il ricorso alla legge risulta sostanzialmente invariato rispetto al 2011.

Se si analizzano, invece, le articolazioni delle leggi, il Piemonte – che pure in valori assoluti sembra contrarre il numero delle leggi emanate – mantiene quasi il medesimo peso registrato nel 2011. È vero, infatti, che passa da 27 a 19 leggi, ma il numero degli articoli si contrae di sole 22 unità (passando dai 243 articoli del 2011 ai 221 del 2012) e il numero dei commi aumenta solo di 8 unità (passando dai 540 commi del 2011 ai 548 del 2012). L'Abruzzo, invece, come già messo in luce nella rilevazione dell'anno precedente, ancora una volta è tra le Regioni ordinarie – dopo la Toscana – la seconda Regione per dimensioni fisiche delle leggi. La Regione infatti, totalizza 831 articoli, 2.064 commi e 752.140 caratteri contro i 1.149 articoli, 2.326 commi e 1.263.701 caratteri delle leggi della Toscana. Il primato delle leggi più pesanti spetta, comunque, alla Regione Friuli Venezia Giulia con 825 articoli, 4.100 commi e ben 1.660.024 caratteri.

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

Guardando al soggetto proponente – v. tabelle 2 e 2a – si rileva che la maggior parte delle leggi promulgate è di iniziativa dell'Esecutivo. Su 790 leggi emanate, 400, pari al 50,6% sono di iniziativa della Giunta e 341, pari al 43,2%, sono di iniziativa del Consiglio. Lo stesso rapporto si mantiene considerando separatamente Regioni ordinarie e specialità (rispettivamente, 48,1%

e 59,4% di iniziativa dell'Esecutivo, 46,7% e 30,9% di iniziativa dell'Assemblea legislativa).

Naturalmente anche per questo dato non mancano differenze tra Regioni: nel 2012, la Valle d'Aosta (con l'89,2%) ed il Piemonte (con il 78,9%) sono le Regioni ove maggiore è l'incidenza delle leggi di iniziativa della Giunta; l'Abruzzo (con il 73,6%), la Provincia autonoma di Trento e le Regioni Sardegna e Sicilia (con il 42,3%) sono gli enti nei quali più alta è l'incidenza delle leggi di iniziativa assembleare.

Anche nel 2011[5], la maggior parte delle leggi proveniva dalle Giunte. Infatti, su 634 leggi, 368 – pari al 58,0% – erano di iniziativa dell'Esecutivo e 241 – pari al 38,0% – erano di iniziativa dei Consiglieri. Lo stesso rapporto si manteneva considerando separatamente Regioni ordinarie e Regioni speciali (rispettivamente, 58,1% e 57,9% di iniziativa della Giunta, 37,8% e 38,8% di iniziativa del Consiglio).

Anche nel 2011 erano presenti differenze tra Regioni. Erano, infatti, più numerose le leggi di iniziativa giuntale in Valle d'Aosta (86,1%) e in Liguria (82,1%), mentre erano più numerose quelle di Consiglio in Veneto (60,0%) e in Sicilia (circa 76,9%). Un dato particolare era quello dell'Abruzzo con una assoluta parità di leggi provenienti dai due organi (47,7%).

Aumenta rispetto al 2011 anche il dato dell'iniziativa mista. In genere si tratta di iniziativa Giunta-Consiglio, ma si rilevano anche casi di iniziativa mista Consiglio-Iniziativa popolare (Provincia di Trento e Marche), Giunta-Consiglio-Enti locali (Emilia-Romagna), Giunta-Consiglio-Iniziativa popolare (Campania).

Considerando il complesso delle Regioni, la percentuale dell'iniziativa mista è del 5,8% (era del 3,8% nel 2011): è, invece, del 9,1% nelle specialità (era del 3,3%) e del 4,9% (era del 3,9%) nelle Regioni ordinarie.

[5] Cfr. *Quantità e qualità della legislazione regionale*, in *Rapporto 2012*, cit., tabelle 2 e 2a, pp. 40-41.

La Giunta è, dunque, il soggetto che concorre maggiormente alla produzione legislativa, anche se va sottolineato che il 15,8%[6] delle leggi del 2012 sono ad iniziativa vincolata. Si tratta, cioè, delle leggi legate alla necessaria manovra di bilancio che, per espressa previsione statutaria (e di legge ordinaria)[7], la Giunta è tenuta ad adottare. Per contro il settore prevalente in cui si svolge l'iniziativa del Consiglio è per lo più quello istituzionale ed organizzativo anche se, come si legge ad esempio nel Rapporto sulla legislazione della Regione Toscana[8], soprattutto negli ultimi anni, l'iniziativa consiliare viene indirizzata anche su specifici ambiti materiali – dunque, su tematiche legate più propriamente all'attività dell'Esecutivo – e sulla categoria delle leggi di manutenzione.

Al di là del dato numerico e della scarsa incidenza del Consiglio sulla produzione normativa, comunque, bisognerebbe misurare – come si legge sempre nel Rapporto sulla legislazione suindicato[9] – quanto del contenuto delle proposte di legge di iniziativa consiliare sia confluito (sia pur parzialmente) nei progetti di iniziativa della Giunta (magari a seguito delle discussioni avvenute in Commissione oppure attraverso l'attività emendativa dei commissari).

Inoltre, alcune Regioni rilevano nei loro Rapporti sulla legislazione l'incremento costante negli anni della prevalenza numerica dei progetti di legge presentati dai Consiglieri rispetto a quelli presentati dalla Giunta, anche se, poi, il tasso di successo (rapporto tra progetti presentati e progetti divenuti legge) è

[6] Il dato è estratto dalla tabella 4a, relativa alla tipologia normativa, allegata a questo Capitolo. Se si guarda, invece, alla classificazione per materia (tabella 7), le leggi della voce bilancio – che includono anche quelle di manutenzione – sono pari al 17,5% del totale delle leggi emanate (più in particolare, 138 su 790).

[7] 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).

[8] Per una serie di esempi di materie sulle quali ha inciso l'iniziativa consiliare, cfr. Regione Toscana-Direzione di area Assistenza legislativa giuridica e istituzionale, *Rapporto sulla legislazione 2012,* gennaio 2013, p. 203 ss.

[9] Regione Toscana-Direzione di area Assistenza legislativa giuridica e istituzionale, *Rapporto sulla legislazione, cit.*, p. 201.

completamente sbilanciato a favore di quelli presentati dalla Giunta. Per citare solo qualche esempio, in Emilia-Romagna – dove pure negli ultimi anni si è registrato un sensibile incremento anche del contributo dell'iniziativa consiliare che è salita dal 10% nel 2010 al 17% nel 2011 e al 24% nel 2012 – nei primi tre anni della IX legislatura, il tasso di successo dei progetti presentati dall'Esecutivo è pari al 71%, mentre quello dei progetti di iniziativa consiliare si attesta al 10%[10]. Precisa, però, la Regione – e qui le considerazioni coincidono con quelle della Regione Toscana – che il dato non comprende le leggi di iniziativa mista, derivanti dall'abbinamento di proposte di leggi di iniziativa della Giunta e del Consiglio, che pure andrebbero prese in considerazione al fine del computo del tasso di successo.

Infine, guardando al periodo intercorrente tra la data della prima seduta della Commissione consiliare competente per materia e la data della seduta consiliare nella quale il progetto è approvato definitivamente (v. tabelle 3 e 3a), si può constatare che il maggior numero delle leggi ha un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni (313 leggi, pari al 39,6% del totale), seguito da quelle emanate tra 31 e 90 giorni (212 leggi, pari al 26,8%), tra 91 e 180 giorni (110, pari al 13,9%), tra 181 e 360 giorni (80, pari al 10,1%) e oltre i 360 giorni (75, pari al 9,5%). Anche in questo caso le differenze tra Regioni sono sensibili. Ad esempio, nella Regione Toscana, il 73,8% delle leggi ha avuto un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; in Emilia-Romagna, il 47,6% tra 31 e 90 giorni; nelle Marche, il 32,6% tra 91 e 180; in Veneto il 23,6% tra 181 e 360; in Campania il 29,3% oltre i 360 giorni. Per quanto riguarda le specialità: in Sardegna il 73,1% delle leggi ha avuto un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; in Valle d'Aosta il 75,7% delle leggi tra 31 e 90 giorni; nella Provincia di Trento e in Sardegna il 19,2% delle leggi tra i 91 e i 180 giorni; la Provincia di Trento fa anche registrare una percentuale pari al 26,9% di leggi per le quali si è reso necessario un *iter* compreso tra 181 e 360 giorni; nella Regione

[10] Regione Emilia-Romagna – Assemblea legislativa, *Undicesimo Rapporto sulla legislazione*, p. 30.

Trentino-Alto Adige il 22,2% delle leggi ha richiesto un *iter* oltre i 360 giorni[11].

Situazione simile nel 2011[12], quando il maggior numero di leggi aveva un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni (267 leggi, pari al 42,1% del totale), seguito da quelle emanate tra 31 e 90 giorni (181 leggi, pari al 28,5%), tra 91 e 180 giorni (101, pari al 15,9%), tra 181 e 360 giorni (61, pari al 9,6%) e oltre i 360 giorni (24, pari al 3,8%). Anche nella rilevazione in esame le differenze tra Regioni erano notevoli. Ad esempio, in Toscana il 71,7% delle leggi aveva un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; in Emilia-Romagna, il 50,0% tra 31 e 90 giorni; in Lombardia, il 34,6% tra 91 e 180; in Campania, il 43,5% tra 181 e 360; in Abruzzo, l'11,4% oltre i 360 giorni. Nelle specialità, invece, era la Sicilia con il 53,8% di leggi ad avere un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni, il Trentino-Alto Adige con il 66,7% di leggi emanate tra 31 e 90 giorni; la Provincia di Trento con il 36,8% tra i 91 e i 180 giorni; il Friuli Venezia Giulia con il 26,3% tra 181 e 360 e la Sicilia con l'11,5% di leggi il cui *iter* andava oltre i 360 giorni.

Tra le leggi che hanno un *iter* più lungo rientrano sicuramente le leggi finanziarie e i bilanci di previsione, per motivi connessi all'esame da parte di più Commissioni di merito delle parti di competenza. Hanno spesso un *iter* lungo anche alcune leggi istituzionali e alcune leggi di riordino. Ad esempio, la LR Puglia 4/2012, di iniziativa della Giunta, che ha dettato nuove norme in materia di bonifica integrale e di riordino dei consorzi di bonifica, ha avuto un *iter* di 510 giorni.

Infine, in alcune Regioni hanno un *iter* breve le leggi non assegnate in Commissione. Ad esempio, nella Regione Toscana, 10 delle 48 leggi del 2012 inserite nella classe di minor durata dell'*iter* non hanno avuto alcun esame in Commissione[13].

---

[11] Per un'analisi del rapporto tra la durata dell'*iter* legislativo e l'organizzazione interna dei Consigli, si rinvia a M. Michetti, Capitolo 4, in questo Volume.

[12] Cfr. *Quantità e qualità della legislazione regionale*, in *Rapporto 2012*, cit., tabelle 3 e 3a, pp. 42-43.

[13] Come si legge nel Rapporto sulla legislazione citato in precedenza (nota 8) si tratta, in particolare, di 3 leggi di carattere istituzionale (LLRR 83, 84 e 85/2012); di 3 leggi

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 se con una lieve diminuzione rispetto alla rilevazione dell'anno precedente, la tipologia prevalente risulta essere quella che raggruppa le leggi di modifica.

Con un decremento di 3 punti percentuali rispetto al 2011[14] – quando su 634 leggi, 263, pari al 41,5% del totale, erano leggi di manutenzione – nel periodo considerato 303 leggi (pari al 38,4% del totale) intervengono a modificare, integrare o sostituire parte della normativa già presente nell'ordinamento regionale (v. tabelle 4 e 4a).

Molto spesso le leggi di manutenzione intervengono ripetutamente sulle stesse leggi, anche se su punti diversi delle disposizioni. Il dato riportato, però, non esaurisce quello degli interventi di manutenzione. Per avere il peso complessivo della manutenzione, a questi interventi 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 come la legge di manutenzione e la legge finanziaria. La legge annuale di manutenzione, come messo in luce a partire dal Rapporto 2007, nasce con l'obiettivo di superare o, almeno, contenere, il ricorso eccessivo a leggi di mera modifica, al fine di contribuire al miglioramento della qualità delle singole leggi e

dettate dall'urgenza di operare nelle zone della Regione colpite dall'alluvione (LLRR 66, 67 e 71/2012); della legge di sostegno alla Regione Emilia-Romagna colpita dal terremoto (LR 30/2012); della LR 2/2012 di modifica della legge in materia di servizio fitosanitario regionale; della LR 14/2012 di modifica alla legge sul sistema delle autonomie locali; della LR 17/2012 contenente disposizioni per il procedimento di formazione del programma unitario di valorizzazione territoriale.

[14] Cfr. *Quantità e qualità della legislazione regionale*, in *Rapporto 2012*, cit., tabelle 4 e 4a, pp. 44-47.

dell'intero complesso normativo. Solo alcune Regioni ricorrono a tale tipologia di legge che, però, non sempre (o non ancora) ha dato i risultati sperati. Ad esempio, nella Regione Toscana la legge di manutenzione 29/2012, che pure interviene a modificare 63 leggi[15], è accompagnata da altre 33 leggi di mera modifica che hanno riguardato ben 128 leggi, alcune delle quali interessate più volte da interventi di novellazione. È il caso, ad esempio, della LR 1/2005 (norme per il governo del territorio) che è stata modificata ben 10 volte solo nel 2012, raggiungendo così 30 interventi di modifica, di cui alcuni su disposizioni già modificate.

Un altro caso da segnalare è quello della Regione Friuli Venezia Giulia che, con un'unica legge di manutenzione generale (LR 26/2012), modifica (in più articoli) 103 leggi in varie materie di intervento regionale. La legge in esame, pur preceduta da un'altra legge di modifica, ha portato ad una ulteriore diminuzione delle leggi di manutenzione rispetto al 2011 arrivando al 7,1%. Nel 2011 era del 16%, nel 2010 del 13% e nel 2009 del 30%. Inoltre, anche la Regione Liguria con il provvedimento di adeguamento di disposizioni di carattere finanziario e modifiche di altre leggi regionali (LR 29/2012) è intervenuta ad apportare modifiche a 13 leggi regionali in vigore (nonché a sopprimere due organismi: il Nucleo di valutazione dei programmi di investimento in sanità e la Commissione tecnica per la verifica dei requisiti di accreditamento delle strutture sanitarie). Infine, da segnalare la legge di manutenzione settoriale (LR 26/2012) della Regione Puglia che ha modificato numerose disposizioni di due leggi (13/2012 e 34/1985) in materia turistica.

Accanto alle esperienze della legge generale (o settoriale) di manutenzione, altre Regioni – oltre che attraverso singole leggi che si limitano a modificare la normativa vigente in una data materia – operano la manutenzione del sistema, come già sopra accennato,

[15] In particolare, si tratta di leggi nei seguenti ambiti di intervento: affari istituzionali; competitività del sistema regionale e sviluppo delle competenze; diritti di cittadinanza e coesione sociale; politiche territoriali, ambientali e per la mobilità; organizzazione e risorse.

con le leggi finanziarie, ma anche con quelle di assestamento del bilancio e con i c.d. collegati.

Per restare alle ultime finanziarie emanate, nel 95% dei provvedimenti per il 2013, si ritrovano disposizioni di modifica testuale della normativa vigente[16]. Per citare solo qualche esempio, le leggi finanziarie per il 2013 delle Regioni Toscana (LR 77/2012) e Marche (LR 45/2012) hanno modificato, rispettivamente, 36 e 22 leggi regionali. Un intero Capo della legge finanziaria 2/2013 della Regione Abruzzo (artt. 32-54) è, poi, dedicato espressamente a modificare leggi regionali vigenti (22). Come già sottolineato nei Rapporti precedenti, la scelta di un'unica legge disomogenea (quale appunto la finanziaria) per operare la manutenzione del *corpus* normativo è – ad esempio, per la Provincia autonoma di Trento – addirittura da preferire all'emanazione di più leggi disomogenee, spesso dal contenuto parzialmente sovrapponibile e con più disposizioni autonome[17]. Come già avvenuto nelle finanziarie dei vari anni, anche in quella relativa al 2013 (LP 25/2012), infatti, sono state modificate più di 100 leggi provinciali vigenti, spesso intervenendo su disposizioni diverse.

Per quanto riguarda i collegati, nel 2012 la Regione Calabria con la LR 69 ha modificato 16 leggi regionali. La Regione Lombardia, invece, ha modificato 7 leggi regionali (a volte toccando diverse disposizioni di una stessa legge) con il collegato ordinamentale 2013 (LR 21/2012). Analogamente ha provveduto la Regione Liguria che, con le disposizioni collegate alla finanziaria per il 2013 (LR 50/2012), ha modificato e integrato 19 leggi nei vari settori di intervento regionale, oltre naturalmente alle altre modifiche contenute nella legge di manutenzione generale sopra richiamata.

[16] V. A. Filippetti, Capitolo 10, in questo Volume.

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

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

Le altre categorie normative. In particolare le leggi settoriali

Per quanto riguarda le altre categorie normative – v. tabelle 4 e 4a – il numero degli interventi legislativi – se si escludono le leggi di settore – è decisamente inferiore rispetto alla tipologia della manutenzione: 251 – pari al 31,8% del totale – sono classificate come interventi settoriali; 125 – pari al 15,8% del totale – sono leggi di bilancio[18]; 47 – pari al 5,9% del totale – sono leggi in materie istituzionali; 42 – pari al 5,3% del totale – rientrano nelle leggi provvedimento; 18 – pari al 2,3% del totale – interessano più settori e, di conseguenza, sono collocate nella categoria plurisettoriale e solo 4 – pari allo 0,5% del totale – rientrano nella categoria della semplificazione normativa (v. tabelle 4 e 4a).

Situazione simile nel 2011[19], quando alle leggi di manutenzione (263, pari al 41,5% del totale) seguivano nell'ordine: le leggi settoriali (167 – pari al 26,3%), le leggi di bilancio (98 – pari al 15,5%)[20], le leggi istituzionali (49 – pari al 7,7%), le leggi provvedimento (34 –

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

[19] Cfr. *Quantità e qualità della legislazione regionale*, in *Rapporto 2012*, cit., tabelle 4 e 4a, pp. 44-47.

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

pari al 5,4%), le leggi intersettoriali (22 – pari al 3,5%) e le leggi di semplificazione normativa (1 – pari allo 0,2%).

Ritornando al 2012 e focalizzando l'attenzione sull'altra categoria di leggi – dopo quella relativa alla manutenzione – che registra un numero elevato di interventi (le leggi settoriali), si può riscontrare tra di esse un numero di leggi che possono qualificarsi come normative di riforma e/o di riordino di intere materie o di interi campi di attività o parti significative di essi, talvolta disponendo contestualmente anche l'abrogazione di leggi ormai superate.

Nel 2012 (v. tabella 5), su 790 leggi emanate, 35, pari al 4,4% del totale, sono leggi di riordino: il 9,1% sul totale di quelle emanate nelle specialità (16 su 175) e il 3,1% sul totale di quelle emanate nelle Regioni ordinarie (19 su 615).

Il dato complessivo del 2012 registra, dunque, la contrazione di 6 punti percentuali rispetto all'anno precedente (era, infatti, del 10,6%). Contrazione che si riscontra tanto nelle Regioni ordinarie (era il 9,3%), quanto nelle specialità (era il 14,5%)[21].

Il dato maggiormente significativo dell'anno in esame risulta essere quello della Regione Veneto, dove sembra prevalere l'impegno a disciplinare o a ridisciplinare in modo completo e con unica legge una data materia. Infatti, le leggi di riordino settoriale sono il 12,7% (7 su 55). Nelle specialità rileva il dato delle Regioni Sicilia e Friuli Venezia Giulia con, rispettivamente, il 15,4% (4 su 26) e il 14,3% (4 su 28) di leggi settoriali rilevanti.

Per richiamare solo qualche esempio, tra le leggi di riordino o, tra quelle settoriali che disegnano politiche complesse o, comunque, di notevole rilevanza, rientrano le LLRR 2 (in materia di agevolazione dell'accesso al credito delle imprese), 10 (in materia di partecipazione regionale a società di capitali), 19 (in materia di energia e distribuzione dei carburanti) e 23 (di disciplina organica sul volontariato) del Friuli Venezia Giulia; le LLRR 17, 28 e 50 della Regione Veneto, la prima, in materia di risorse idriche, la seconda, in materia di agriturismo, ittiturismo e pesca-turismo e la terza

[21] Cfr. *Quantità e qualità della legislazione regionale*, in *Rapporto 2012*, cit., tabella 5, p. 48.

relativa alle politiche per lo sviluppo del sistema commerciale; la LR 4 della Regione Puglia in materia di bonifica integrale e di riordino dei consorzi di bonifica; le LLPP 13, 19 e 20 della Provincia di Trento, rispettivamente, in materia di parità di trattamento tra uomini e donne, di ricezione turistica e di energia.

1.4. La classificazione delle leggi in base alla tecnica redazionale

Analizzando la produzione legislativa delle Regioni ordinarie e delle specialità in base alla tecnica redazionale – v. tabella 6 – si evidenzia la prevalenza di leggi nuove rispetto alle leggi di novellazione. Il dato delle novelle (di alcune Regioni) qui considerate differisce dal dato sulle leggi di manutenzione classificate nella tabella per tipologia normativa (tabella 4) perché nel caso in esame la manutenzione può essere distribuita non solo tra le leggi adottate secondo tecnica mista (che contengono sia nuove norme che norme di modifica), ma anche tra le leggi nuove, nel caso in cui si ricorra alla tecnica delle modifiche non testuali.

Facendo riferimento a tutte le Regioni – v. tabella 6 – si può constatare che su 790 leggi, 368 sono testi nuovi e 342 sono novelle (279 e 276 per le sole Regioni ordinarie, 89 e 66 per le specialità), essendo le rimanenti 80 leggi di tecnica mista.

Le novelle costituiscono, dunque, nel 2012, il 43,3% del totale delle leggi regionali, con una percentuale decisamente più alta nelle Regioni ordinarie rispetto alle specialità (44,9% contro 37,7%).

Anche nel 2011, su 634 leggi, 309 erano testi nuovi e 260 novelle e 65 erano leggi redatte secondo tecnica mista. Più in particolare, le leggi di manutenzione sul totale delle leggi emanate erano pari al 41,0%: 42,1% nelle Regioni ordinarie e 37,5% nelle specialità[22].

Nel 2012, si registra, quindi, un aumento di 2 punti percentuali delle novelle rispetto al 2011 secondo una tendenza, peraltro, già evidenziata negli anni precedenti. Mentre nel 2011 a registrare la

[22] Cfr. *Quantità e qualità della legislazione regionale*, in *Rapporto 2012*, cit., tabella 6, p. 49.

percentuale più alta di novelle sul totale delle leggi emanate erano le Regioni Piemonte e Trentino-Alto Adige, entrambe con il 55,6%, nel 2012, fanno la parte del leone la Provincia autonoma di Trento con il 65,4% e la Regione Campania con il 63,4%.

Ritornando ai dati del 2012, si può constatare che la tendenza all'aumento della tecnica delle novelle (nel 2010 erano il 36,2%, nel 2009 il 30,2%, nel 2008 il 29,5%, nel 2007 il 23,9%) è dovuta probabilmente al fatto che negli anni precedenti – anche a seguito delle riforme del "federalismo amministrativo" e di quelle costituzionali – le Regioni erano già ampiamente intervenute con legislazione di nuova emanazione (come più volte ripetuto con varie leggi di "settore", alcune a carattere "organico", di riordino di intere materie o submaterie), per cui appare ancora del tutto fisiologico novellarle nel tempo.

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

I dati relativi alla distribuzione delle leggi regionali tra i macrosettori evidenziano (v. tabella 7) che nel 2012, su 790 leggi, il macrosettore con il maggior numero di atti è quello dei "servizi alla persona e alla comunità" con 178 leggi, seguito dalla "finanza regionale" con 159, dall'"ordinamento istituzionale" con 157, dallo "sviluppo economico e attività produttive" con 139, dal "territorio, ambiente e infrastrutture" con 132 leggi. Infine, altre 25 leggi sono classificate nel "multisettore" (in genere leggi di semplificazione, di abrogazione, collegati alle finanziarie che riguardano più macrosettori).

L'ordine delle priorità è leggermente diverso guardando alle sole Regioni ordinarie: su 615 leggi, 134 riguardano i servizi, 128 l'ordinamento istituzionale, 122 la finanza, 109 il territorio, 105 lo sviluppo economico e 17 sono classificate come leggi multisettoriali. Nelle specialità è sempre in testa il macrosettore dei servizi con 44 leggi, seguito dalla finanza con 37, dallo sviluppo economico con

34, dall'ordinamento istituzionale con 29, dal territorio con 23 e dal "multisettore" con 8 leggi.

Nel 2011, invece, su 634 leggi, il macrosettore con il maggior numero di atti era quello dell'"ordinamento istituzionale" con 150 leggi, seguito dai "servizi alla persona e alla comunità" con 135 leggi, dalla "finanza regionale" con 132 leggi, dallo "sviluppo economico e attività produttive" con 103 leggi, dal "territorio, ambiente e infrastrutture" con 93 leggi, e, infine, dal "multisettore" con 21 leggi.

Anche allora, l'ordine delle priorità era leggermente diverso guardando alle sole Regioni ordinarie: su 482 leggi, 107 riguardavamo l'ordinamento istituzionale, 104 la finanza, 101 i servizi, 83 il territorio, 71 lo sviluppo economico, e 16 erano leggi multisettoriali. Nelle Regioni speciali e Province autonome era sempre in testa l'ordinamento istituzionale con 43 leggi, seguito dai servizi con 34 leggi, dallo sviluppo economico con 32, dalla finanza con 28, dal territorio con 10 e dal "multisettore" con 5 leggi.

Rispetto alle tendenze riscontrate negli anni precedenti, si può osservare, dopo la contrazione del dato del 2010, un significativo aumento della produzione legislativa nel campo dei "servizi alla persona e alla comunità" (rispetto al 2011 con 43 unità in più sul totale delle Regioni e 33 sul totale delle Regioni ordinarie), crescita tale da assicurargli nuovamente il primo posto tra i macrosettori di competenza regionale. Gli andamenti del fenomeno – si era già da tempo verificata una crescita costante e significativa del macrosettore (passando, ad esempio, dalle 128 leggi del 2005 alle 195 del 2009) – rispondono sicuramente al bisogno, per le Regioni, di svolgere funzioni dirette a fornire servizi alle loro comunità e, soprattutto negli ultimi anni, 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 2012, nel caso del macrosettore "ordinamento istituzionale", la prima materia di intervento regionale è "organi della Regione"

con 49 leggi. Si tratta per lo più di leggi emanate in adeguamento della legislazione statale sulla crisi (come, ad esempio, gli interventi sui tagli dei costi della politica). Segue, poi, la materia "personale e amministrazione" che dopo aver perso il primato – nel 2011 – si attesta nuovamente su un dato significativo (44 leggi su 157). Altre 28 leggi sono classificate alla voce "enti locali e decentramento" e 26 alla voce "altro" che racchiude, tra le altre, anche leggi sul referendum, sulle persone giuridiche private, sul sistema statistico, sul difensore civico.

Nel macrosettore "sviluppo economico e attività produttive" si registra ancora una volta quanto già emerso nei Rapporti precedenti, ovvero la decisa prevalenza del numero di leggi regionali nel campo che sinteticamente può definirsi dello sviluppo rurale: le materie "agricoltura e foreste" (39 leggi) e "caccia, pesca e itticoltura" (19 leggi), infatti, totalizzano da sole 58 leggi sul totale di 139, 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 "commercio, fiere e mercati" e "turismo", rispettivamente, con 20 e 15 leggi. Se si escludono, infine, le 10 leggi classificate alla voce "professioni" e le 11 alla voce "multimateria", risulta sempre molto limitato il numero delle leggi negli altri campi: 5 per le "miniere e risorse geotermiche" e per il "sostegno all'innovazione per i settori produttivi" e 4 per "industria" e "ricerca, trasporto e produzione di energia".

Nel macrosettore "territorio, ambiente e infrastrutture", il maggior numero di leggi, 51 su 132, si registra nella materia "territorio e urbanistica" , seguita da "protezione della natura e dell'ambiente", con 37 leggi. Altre 18 leggi sono classificate nella voce "trasporti".

Nel macrosettore "servizi alla persona e alla comunità", si può constatare, ancora una volta, la prevalenza della materia "tutela della salute" con 52 leggi. Seguono, poi, i "servizi sociali" e i "beni e attività culturali", rispettivamente, con 42 e 26 leggi.

Nel complesso, si deve perciò constatare che all'interno dei macrosettori non sembrano verificarsi mutamenti significativi nella distribuzione delle leggi tra le materie, rispetto a quanto rilevato nei Rapporti degli anni precedenti. Va segnalato allora – come da ultimo nel Rapporto 2012 – che l'azione delle Regioni nel vasto campo dei servizi e delle attività di sostegno ai cittadini e alle famiglie risulterebbe, in realtà, ancora più vasta se si sommassero ai "servizi sociali" numerose altre materie di tipo affine (come l'istruzione scolastica e universitaria, la formazione professionale, il lavoro). Si arriverebbe così a un totale di ben 64 leggi su 178 dell'intero macrosettore. Se ai "servizi sociali" si aggiungessero, poi, le numerose altre leggi in materia di politiche abitative (spesso classificate alla voce edilizia), e varie altre azioni di sostegno e supporto classificate nella voce "altro" – così come avviene in altra parte del Rapporto[23] – le leggi ascrivibili a tale materia risulterebbero di gran lunga superiori a tutti gli altri campi materiali.

1.6. Il peso della residualità e il nuovo interesse per la potestà mista

Partendo dai dati relativi alla distribuzione delle leggi tra i macrosettori e i profili delle materie e considerando il carattere concorrente o residuale dei diversi ambiti materiali inseriti nei macrosettori, risulta confermata anche nel 2012 – con riferimento alle sole Regioni ordinarie – la prevalenza della potestà residuale nei macrosettori "ordinamento istituzionale", con 98 leggi su 128, e "sviluppo economico e attività produttive" con 79 leggi su 105. Il rapporto è, invece, ribaltato a favore della potestà concorrente negli altri macrosettori: le leggi afferenti a tale tipologia sono, infatti, 92 su 109 (con 17 di potestà residuale) per il "territorio, ambiente e infrastrutture" e 85 su 134 (con 49 di potestà residuale) per i "servizi alla persona e alla comunità". Situazione identica nel 2011 quando erano sempre i macrosettori"ordinamento istituzionale" e "sviluppo

[23] Cfr., in tal senso, G.M. Napolitano, Capitolo 8, in questo Volume.

economico e attività produttive" a registrare il più alto numero di leggi riconducibili alla potestà residuale. Erano, invece, sempre gli altri due macrosettori "territorio, ambiente e infrastrutture" e i "servizi alla persona e alla comunità" a registrare il maggior numero di leggi ascrivibili alla potestà concorrente.

I dati qui considerati si discostano da quelli presenti nella tabella 8 – di cui si darà conto a breve – perché in essa, oltre alle leggi ascrivibili alla tipologia residuale e concorrente, figurano le leggi inserite nella tipologia mista che, invece, nei dati sopra richiamati sono distribuite, in base ad un criterio di prevalenza, esclusivamente tra concorrenti e residuali.

Più in generale – leggendo ora la tabella 8 – su 615 interventi legislativi, 190, pari al 30,9% del totale delle leggi, sono di potestà residuale; 335 – pari al 57,7% del totale – sono, invece, di potestà concorrente e 70 – pari all'11,4% del totale – sono classificate di potestà legislativa mista.

Si può, dunque, rilevare che nel 2012 la potestà residuale subisce – con riferimento all'intera produzione legislativa delle Regioni ordinarie – un decremento di 7 punti percentuali rispetto alla rilevazione del 2011, quando si avevano in totale 183 leggi di potestà residuale (38,0% del totale), 273 di potestà concorrente (56,6%) e 26 di potestà mista (5,4%)[24] .

Certo non siamo ai livelli registrati nella produzione legislativa del 2008 e del 2009, quando il valore delle leggi ascrivibili alla potestà legislativa residuale oscillava intorno al 45%, ma il dato è tale che non impedisce di constatare come in ogni caso anche nel 2012 la potestà residuale mantenga un peso rilevante. Di massima, per ora, sembra ancora possibile confermare quanto rilevato nei precedenti Rapporti circa lo sviluppo importante di una innovazione – quale appunto l'introduzione della potestà residuale – contenuta nella revisione del titolo V della Costituzione del 2001.

Come già si ricordava nei precedenti Rapporti e come risulta ancora una volta dai dati del 2012 riportati all'inizio di questo

[24] Cfr. *Quantità e qualità della legislazione regionale*, in *Rapporto 2012*, cit., tabella 8, p. 53.

paragrafo, va tenuto conto, comunque, che la relazione tra la potestà "residuale" e quella "concorrente" varia in maniera significativa secondo i macrosettori considerati e che, inoltre, aumentano sempre più anche le leggi che esercitano le due potestà congiuntamente. Infatti, considerando l'insieme delle Regioni ordinarie le leggi ascrivibili sia alla potestà residuale sia a quella concorrente (e quindi classificabili come leggi di potestà mista) aumentano, nel 2012, di 6 punti percentuali rispetto al 2011, passando dal 5,4% all'11,4%. In alcune Regioni l'aumento risulta ancora più marcato. Ad esempio, nella Regione Marche le leggi ascrivibili alla categoria mista sono il 43,5% del totale di quelle emanate, mentre quelle relative alla potestà concorrente sono il 21,6% e quelle rientranti nella potestà residuale il 34,8%. Nel 2011, invece, le leggi erano distribuite tra potestà concorrente (63,4%) e residuale (36,6%). Anche il dato di altre Regioni è degno di nota. Ad esempio, il Veneto passa dal 3,3% al 23,6% e l'Umbria dal 10,0% al 20,7%. Continua, poi, la scalata – già registrata nella rilevazione precedente – della Regione Toscana che passa dal 13,4% del 2010 al 24,5% del 2011, al 26,2% del 2012. La Regione richiamata aveva già messo in luce il fenomeno dell'aumento della potestà mista nel Rapporto sulla legislazione 2010-2011, come segno della maggiore frequenza di legislazione che "abbraccia più materie" e che "la potestà effettivamente esercitata si interseca"[25]. Le considerazioni della Toscana valgono naturalmente per tutte le altre Regioni. Pertanto, è ragionevole immaginare – come già si sta verificando – che in futuro le leggi conterranno sempre più un intreccio di competenze e che l'esercizio contemporaneo delle due potestà (quindi, della categoria "mista") continuerà ad aumentare.

[25] Regione Toscana-Direzione di area Assistenza legislativa giuridica e istituzionale, *Rapporto sulla legislazione, aprile 2010-dicembre 2011,* gennaio 2012, p. 111.

1.7. Le abrogazioni e le leggi vigenti

La semplificazione e la razionalizzazione normativa sono obiettivi inseriti già da tempo nell'agenda politica delle Regioni che, anche nel 2012, si sono fatte carico di combattere l'eccesso di regolazione soprattutto attraverso le leggi regionali di settore, le leggi finanziarie e i collegati, ma anche mediante il ricorso a leggi di semplificazione generale. 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 alcune disposizioni, contengono una clausola di abrogazione "innominata" (sono abrogate tutte le disposizioni contrarie e incompatibili) la LR 66 (art. 11. co. 13) della Regione Calabria, di istituzione dell'azienda regionale per lo sviluppo in agricoltura, e la LR 11 (art. 22) della Regione Piemonte, di disciplina organica in materia di enti locali.

Il 2012 è l'anno in cui si assiste alla ripresa della promulgazione di leggi di abrogazione generale ed espressa di normativa tacitamente abrogata o priva di efficacia. Dalla tabella 4a risultano emanati 4 interventi di semplificazione normativa. In tre casi si tratta di provvedimenti di abrogazione generale, nell'altro caso di un intervento di semplificazione amministrativa.

Quanto agli interventi di "disboscamento", il primo è quello della Regione Campania che con la LR 29/2012 abroga 477 leggi regionali[26]. Il secondo è quello della Regione Umbria che con la LR 22/2012 abroga 74 leggi regionali e 9 regolamenti, elencati in due

[26] La Regione era già intervenuta nel 2005 con la LR 21 a regolare il processo di riordino della legislazione disciplinando la presentazione annuale da parte della giunta di uno o più disegni per la semplificazione, il riassetto normativo e l'eventuale codificazione della disciplina legislativa di ogni settore o materia di competenza della regione. La stessa legge aveva, inoltre, disposto l'abrogazione espressa di 100 leggi regionali – riportate in allegato - già tacitamente abrogate o, comunque, prive di efficacia.

distinti allegati[27]. Il terzo provvedimento è quello della Valle d'Aosta che, arrivando ad emanare la quarta legge di semplificazione normativa generale (LR 28/2012)[28], interviene a cancellare dall'ordinamento altre 49 leggi e un regolamento non più applicati o implicitamente abrogati.

Quanto all'intervento di semplificazione amministrativa, si tratta della legge 69/2012 della Regione Toscana che, dettata in attuazione della LR 40/2009 sul procedimento amministrativo – che prevede periodici interventi normativi volti all'attuazione del principio di semplificazione dei rapporti fra cittadini, imprese e istituzioni – e dei principi di qualità della normazione, è intervenuta ad apportare modifiche a leggi regionali che disciplinano diverse materie, semplificando atti e procedure.

Prosegue, dunque, l'opera di "ripulitura" degli ordinamenti, monitorata nei Rapporti degli anni precedenti ed evidente sia dai dati riportati nella tabella 9, relativa alle abrogazioni dell'anno in esame, sia dalla tabella 9a, relativa agli interventi abrogativi dalla prima legislatura alla fine del 2012.

Più in particolare, nel 2012, su 790 leggi approvate sono state abrogate espressamente 894 leggi per intero (v. tabella 9), alcune partizioni (interi capi) e numerose disposizioni e di esse il numero maggiormente significativo si rinviene soprattutto nell'ambito delle leggi di semplificazione normativa prima segnalate. In alcuni casi la cancellazione di numerose leggi dall'ordinamento sono frutto di

[27] La Regione era già intervenuta a ripulire l'ordinamento della legislazione inapplicata e "inutile" con altri due provvedimenti di abrogazione generale. La prima legge di semplificazione risale al 1999 (LR 30) ed ha abrogato 149 leggi regionali integralmente e altre 6 parzialmente. La seconda legge è, invece, del 2010 (LR 4) con la quale vengono abrogate 154 leggi e 6 regolamenti regionali in varie materie di intervento regionale.

[28] La prima legge di semplificazione (LR 25/2000) prende in considerazione la legislazione regionale dal 1950 al 1970, abrogando 131 leggi e 4 regolamenti; la seconda (LR 7/2001) riguarda il periodo 1971-1980 ed ha "ripulito" l'ordinamento di 295 leggi e 2 regolamenti; infine, la terza (LR 19/2002), relativa alle leggi del periodo 1981-2000, ha abrogato 712 leggi e 6 regolamenti. La Regione ha emanato, inoltre, un'altra legge di semplificazione normativa settoriale nel 2004 (LR 2) abrogando 27 leggi per intero e numerose disposizioni di altre leggi riguardanti la concessione di agevolazioni finanziarie a favore di imprese industriali ed artigiane.

abrogazioni differite (Piemonte)[29]. Nel 2011, invece, il minor numero di interventi abrogativi emanati aveva determinato la cancellazione di 438 leggi e di queste 309 solo ad opera della LR 28/2011 della Regione Calabria.

Come si vede, poi, dalla tabella 9a, laddove il totale delle leggi abrogate risulta essere molto alto, si è in presenza di massicci interventi abrogativi avvenuti nel corso dei vari anni. Ad esempio, per quanto riguarda le Regioni ordinarie, in Lombardia su 2.161 leggi emanate ne sono state formalmente abrogate 1.716; in Piemonte su 2.132 ne sono state abrogate 1.248; in Toscana su 3.032, 2.149 e in Veneto su 2.070, 1.245; per quanto riguarda le specialità, invece, in Friuli Venezia Giulia su 2.309 leggi ne sono state abrogate 1.197, nella Provincia autonoma di Trento su 1.312, 865 e in Valle d'Aosta su 2.845, 1.864.

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

Quanto alle leggi di settore, contengono abrogazioni la LR Toscana 33/2012, recante sostegno della Regione alla trasformazione di Fidi Toscana S.p.a (7 leggi per intero e numerose disposizioni), la LR Marche 5/2012, in materia di sport e di tempo libero (6 leggi e un regolamento), la LR Umbria 18/2012, recante ordinamento del servizio sanitario regionale (6 leggi e numerose disposizioni), la LR Puglia 4/2012, in tema di bonifica integrale e di riordino dei Consorzi di bonifica (4 leggi e un regolamento). Altre 4 leggi sono state abrogate dalla LR Calabria 54/2012, legge organica in materia di relazioni tra la Regione e le Comunità di calabresi nel mondo e 4 leggi per intero e numerose disposizioni sparse in varie leggi dalla LR Lombardia 1/2012, recante riordino normativo in materia di procedimento amministrativo, diritto di accesso ai documenti amministrativi, semplificazione amministrativa, potere sostitutivo e potestà sanzionatoria.

[29] L'art. 63 della LR 19/2009 aveva previsto l'abrogazione di 155 leggi. A partire dal 1° gennaio 2012 sono state abrogate 131 leggi. Ne restano da abrogare ancora 24.

Quanto, infine, alle leggi finanziarie, nell'81% dei casi, si interviene con abrogazioni di singole disposizioni legislative[30]. In alcuni casi si procede anche ad abrogazioni totali di leggi. Per fare solo qualche esempio di leggi abrogate per intero, la Regione Lazio ne abroga 5 con la LR 2/2013 e la Campania 2 con la LR 5/2013.

1.8. Considerazioni conclusive

I dati esaminati nel presente lavoro in parte confermano considerazioni e valutazioni svolte nei precedenti Rapporti, in parte se ne discostano, aprendo così lo spazio ad alcuni rilievi e interrogativi che andranno verificati nelle prossime rilevazioni.

La tendenza – ormai pluriennale – al contenimento ed alla stabilizzazione del numero delle leggi prodotte annualmente dalle Regioni[31], sembra aver subito, nel 2012, una battuta d'arresto.

L'incremento significativo delle leggi emanate – pari in media al 35,9% (nel 2011 era del 28,8%) – spinge ad alcuni interrogativi che andranno verificati nei prossimi anni. Quanta legislazione regionale del periodo della crisi è legislazione di vera autonomia e quanta, invece, è legislazione "imposta" da provvedimenti statali? E quanta legislazione – proprio per rispondere alle situazioni di crisi – si concentra su campi materiali che maggiormente rispondono ai bisogni delle persone e della comunità? Non è un caso, infatti, che le leggi classificate nel macrosettore relativo ai servizi siano aumentate di 43 unità e di queste 33 solo nelle Regioni ordinarie.

Per quanto riguarda la distribuzione tra leggi nuove (delle varie tipologie) e leggi di manutenzione continua ad essere sempre molto significativo il numero delle seconde rispetto alle prime, ma – come

[30] V. A. Filippetti, Capitolo 10, in questo Volume.

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

messo in luce a partire dal Rapporto 2010 – sembra trattarsi per ora di un fenomeno fisiologico connesso proprio al maggiore impegno delle Regioni, negli anni *post* riforme, nella produzione di leggi nuove (distribuite tra le varie tipologie). Permane, peraltro, sia pure in misura ridotta, la produzione di leggi di tipo sostanziale aventi ad oggetto interventi di riordino normativo con riferimento a materie, subsettori, ambiti o aspetti, anche parziali, significativi di attività. Indice, questo, di una certa capacità innovativa delle Regioni.

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

Quanto appena detto sembra valere di massima anche per la distribuzione delle leggi tra i vari macrosettori. La produzione legislativa nel macrosettore dei "servizi alla persona e alla comunità" – e tenendo sempre presenti alcune cautele già indicate nei precedenti Rapporti, riguardanti i limiti della rilevazione sulla quale si basano le analisi e le considerazioni che si stanno qui facendo[32] – conferma ancora una volta l'immagine delle Regioni come soggetti impegnati sul fronte delle condizioni di vita civile e sociale delle comunità (come già sottolineato con la legislazione sui servizi, ma anche con quella sul territorio e l'ambiente che nel 2012 registra un incremento di 39 unità rispetto al 2011). Da monitorare anche l'incremento di leggi nel settore dello sviluppo economico che

[32] I limiti della rilevazione riguardano, in primo luogo, la focalizzazione dell'analisi alla sola attività legislativa e, quindi, l'esclusione di quella parte dell'attività regionale (piani, programmi, etc.) che nelle varie materie eventualmente si svolge a livello amministrativo; in secondo luogo, l'impossibilità di frazionare le leggi finanziarie e di classificarne articoli e commi nelle materie e nei macrosettori di interesse, considerando, appunto che un'ampia parte dell'attività regionale trova fondamento in queste leggi, come ampiamente documentato in altro capitolo del Rapporto.

rispetto al 2011 aumentano di 36 unità (e di queste 34 solo nelle Regioni ordinarie). Sembra, dunque, ricomporsi l'immagine della Regione come attore principale dello sviluppo economico regionale e locale, che pure era stato un elemento significativo, prima, della riforma del c.d. "federalismo amministrativo" e, poi, della riforma costituzionale, ma che negli ultimi anni si era molto attenuata. Valgono, comunque, per il settore indicato le considerazioni fatte nei vari anni, vale a dire che mentre esiste già e continua a essere prodotta un'ampia disciplina di settori tradizionalmente "regionalizzati" (in particolare, l'agricoltura e lo sviluppo rurale) – stenta a svilupparsi una politica legislativa in altri settori di competenza regionale, quali, ad esempio, l'industria, l'artigianato, ma anche il turismo. Ci si può chiedere allora quanto tale situazione derivi da una scarsa propensione – se non da vere e proprie difficoltà – delle stesse Regioni ad intervenire su alcune materie di nuova attribuzione.

Più in generale e con riferimento agli altri macrosettori, anche nel 2012 risulta confermata la ridotta e a volte scarsissima produzione di leggi in alcune materie – ad esempio, la ricerca scientifica, le comunicazioni, la protezione civile, la previdenza - in ordine alle quali, come già detto nei precedenti Rapporti, emergono una serie di dubbi e perplessità sulle scelte fatte con la revisione della Costituzione del 2001.

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

Più in particolare, quanto alle leggi di riordino, il decremento di tale tipologia di leggi è un fenomeno fisiologico legato, prima, al maggior impegno regionale nella produzione di leggi nuove e di riordino (o, comunque, di leggi settoriali di notevole rilevanza) a seguito delle riforme amministrative e costituzionali, poi, come già accennato, all'ampliamento degli interventi manutentivi su tali leggi. Sempre poco significativo è, invece, il ricorso ai testi unici. Nel 2012 ne sono stati emanati 3 (1 in Campania e 2 in Liguria). Più in

particolare si tratta della LR Campania 19, testo unico dell'apprendistato, e delle LLRR Liguria 12 e 42, rispettivamente, testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva e testo unico delle norme sul terzo settore.

Quanto al tema del "disboscamento" normativo, la rinnovata presenza di leggi di abrogazione generale è, da un lato, la prova di quel "trasferimento" di modelli da una Regione all'altra, tante volte auspicato anche per altri strumenti; dall'altro, proprio perché alcune Regioni vi ricorrono, ormai periodicamente, la prova della bontà del modello stesso.

TABELLE

Tabella 1 - Numero e dimensione delle leggi regionali – 2012

Regioni e Province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. caratteri
Abruzzo*	72	831	2.064	752.140
Basilicata	36	285	548	n.d.
Calabria*	70	535	1.435	602.352
Campania	41	330	1.060	573.796
Emilia R.	21	328	826	375.292
Lazio*	16	130	349	184.348
Liguria	52	634	1.628	n.d.
Lombardia	21	309	979	559.411
Marche	46	450	1.128	496.484
Molise	27	237	441	n.d.
Piemonte	19	221	548	460.443
Puglia*	45	456	1.038	511.297
Toscana	65	1.149	2.326	1.263.701
Umbria	29	411	1.027	470.023
Veneto*	55	636	1.680	671.300
Totale Regioni ordinarie	**615**	**6.942**	**17.077**	**6.920.587**
Friuli Venezia Giulia	28	825	4.100	1.660.024
P.a. Bolzano	23	247	569	n.d.
P.a. Trento	26	505	1.296	662.490
Sardegna	26	165	459	297.703
Sicilia	26	194	724	460.419
Trentino A.A.	9	98	186	164.853
Valle d'Aosta	37	499	1.132	493.731
Totale Regioni spec.e P.a.	**175**	**2.533**	**8.466**	**3.739.220**
TOTALE	**790**	**9.475**	**25.543**	**10.659.807**
n. medio di leggi per Regione	**35,9**			

* Le Regioni indicate hanno emanato anche una legge statutaria.

Tabella 2 - Iniziativa legislativa delle leggi promulgate - 2012

Regioni e Province autonome	di Giunta	di Consiglio	mista*	di Enti Locali	Popolare	Totale leggi
Abruzzo	17	53	2	0	0	**72**
Basilicata	22	14	0	0	0	**36**
Calabria	17	48	5	0	0	**70**
Campania	11	29	1	0	0	**41**
Emilia R.	12	5	4	0	0	**21**
Lazio	9	5	2	0	0	**16**
Liguria	37	15	0	0	0	**52**
Lombardia	12	9	0	0	0	**21**
Marche	21	17	8	0	0	**46**
Molise	15	10	2	0	0	**27**
Piemonte	15	4	0	0	0	**19**
Puglia	27	16	2	0	0	**45**
Toscana	46	19	0	0	0	**65**
Umbria	16	11	1	0	1	**29**
Veneto	19	32	3	0	1	**55**
Totale Regioni ordinarie	**296**	**287**	**30**	**0**	**2**	**615**
Friuli V. Giulia	11	10	7	0	0	**28**
P.a. Bolzano	16	7	0	0	0	**23**
P.a. Trento	10	11	5	0	0	**26**
Sardegna	13	11	2	0	0	**26**
Sicilia	13	11	2	0	0	**26**
Trentino A.A.	8	1	0	0	0	**9**
Valle d'Aosta	33	3	0	0	0	**37**
Totale Regioni speciali e P.a.	104	54	16	0	1	**175**
TOTALE	**400**	**341**	**46**	**0**	**3**	**790**

* In generale si tratta di iniziativa mista Giunta/Consiglio. In Campania, la legge è mista G./C./Popolare; in Emilia-Romagna una legge è mista G./C./Enti Locali; nelle Marche una legge è mista C./Popolare; nella p.a. di Trento una legge è mista C./Popolare.

Tabella 2a - Iniziativa legislativa delle leggi promulgate - 2012

Regioni e Province autonome	di Giunta	di Consiglio	mista*	di Enti Locali	Popolare
Abruzzo	23,6%	73,6%	2,8%	0,0%	0,0%
Basilicata	61,1%	38,9%	0,0%	0,0%	0,0%
Calabria	24,3%	68,6%	7,1%	0,0%	0,0%
Campania	26,8%	70,7%	2,4%	0,0%	0,0%
Emilia R.	57,1%	23,8%	19,0%	0,0%	0,0%
Lazio	56,3%	31,3%	12,5%	0,0%	0,0%
Liguria	71,2%	28,8%	0,0%	0,0%	0,0%
Lombardia	57,1%	42,9%	0,0%	0,0%	0,0%
Marche	45,7%	37,0%	17,4%	0,0%	0,0%
Molise	55,6%	37,0%	7,4%	0,0%	0,0%
Piemonte	78,9%	21,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Puglia	60,0%	35,6%	4,4%	0,0%	0,0%
Toscana	70,8%	29,2%	0,0%	0,0%	0,0%
Umbria	55,2%	37,9%	3,4%	0,0%	3,4%
Veneto	34,5%	58,2%	5,5%	0,0%	1,8%
Totale Regioni ordinarie	**48,1%**	**46,7%**	**4,9%**	**0,0%**	**0,3%**
Friuli V. Giulia	39,3%	35,7%	25,0%	0,0%	0,0%
P.a. Bolzano	69,6%	30,4%	0,0%	0,0%	0,0%
P.a. Trento	38,5%	42,3%	19,2%	0,0%	0,0%
Sardegna	50,0%	42,3%	7,7%	0,0%	0,0%
Sicilia	50,0%	42,3%	7,7%	0,0%	0,0%
Trentino A.A.	88,9%	11,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Valle d'Aosta	89,2%	8,1%	0,0%	0,0%	2,7%
Totale Regioni speciali e P.a.	**59,4%**	**30,9%**	**9,1%**	**0,0%**	**0,6%**
TOTALE	**50,6%**	**43,2%**	**5,8%**	**0,0%**	**0,4%**

* In generale si tratta di iniziativa mista Giunta/Consiglio. In Campania, la legge è mista G./C./Popolare; in Emilia-Romagna una legge è mista G./C./Enti Locali; nelle Marche una legge è mista C./Popolare; nella p.a. di Trento una legge è mista C./Popolare.

Tabella 3 - Durata dell'*iter* di approvazione delle leggi - 2012

Regioni e Province autonome	numero giorni					Totale leggi
	1 - 30	31 - 90	91 - 180	181 - 360	360 -	
Abruzzo	28	17	14	6	7	**72**
Basilicata	15	12	4	4	1	**36**
Calabria	28	8	8	10	16	**70**
Campania	9	9	5	6	12	**41**
Emilia R.	11	10	0	0	0	**21**
Lazio	7	4	2	0	3	**16**
Liguria	13	18	12	5	4	**52**
Lombardia	9	4	2	4	2	**21**
Marche	9	9	15	8	5	**46**
Molise	15	7	5	0	0	**27**
Piemonte	9	2	3	3	2	**19**
Puglia	21	15	8	0	1	**45**
Toscana	48	8	3	5	1	**65**
Umbria	18	7	1	2	1	**29**
Veneto	17	11	4	13	10	**55**
Totale Regioni ordinarie	**257**	**141**	**86**	**66**	**65**	**615**
Friuli V. Giulia	5	8	4	5	6	**28**
P.a. Bolzano	9	9	4	0	1	**23**
P.a. Trento	2	12	5	7	0	**26**
Sardegna	19	1	5	1	0	**26**
Sicilia	13	7	4	1	1	**26**
Trentino A.A.	1	6	0	0	2	**9**
Valle d'Aosta	7	28	2	0	0	**37**
Totale Regioni speciali e P.a.	**56**	**71**	**24**	**14**	**10**	**175**
TOTALE	**313**	**212**	**110**	**80**	**75**	**790**

Tabella 3a Durata dell'*iter* di approvazione delle leggi - 2012

Regioni e Province autonome	numero giorni				
	1 - 30	31 - 90	91 - 180	181 - 360	360 -
Abruzzo	38,9%	23,6%	19,4%	8,3%	9,7%
Basilicata	41,7%	33,3%	11,1%	11,1%	2,8%
Calabria	40,0%	11,4%	11,4%	14,3%	22,9%
Campania	22,0%	22,0%	12,2%	14,6%	29,3%
Emilia R.	52,4%	47,6%	0,0%	0,0%	0,0%
Lazio	43,8%	25,0%	12,5%	0,0%	18,8%
Liguria	25,0%	34,6%	23,1%	9,6%	7,7%
Lombardia	42,9%	19,0%	9,5%	19,0%	9,5%
Marche	19,6%	19,6%	32,6%	17,4%	10,9%
Molise	55,6%	25,9%	18,5%	0,0%	0,0%
Piemonte	47,4%	10,5%	15,8%	15,8%	10,5%
Puglia	46,7%	33,3%	17,8%	0,0%	2,2%
Toscana	73,8%	12,3%	4,6%	7,7%	1,5%
Umbria	62,1%	24,1%	3,4%	6,9%	3,4%
Veneto	30,9%	20,0%	7,3%	23,6%	18,2%
Totale Regioni ordinarie	**41,8%**	**22,9%**	**14,0%**	**10,7%**	**10,6%**
Friuli V. Giulia	17,9%	28,6%	14,3%	17,9%	21,4%
P.a. Bolzano	39,1%	39,1%	17,4%	0,0%	4,3%
P.a. Trento	7,7%	46,2%	19,2%	26,9%	0,0%
Sardegna	73,1%	3,8%	19,2%	3,8%	0,0%
Sicilia	50,0%	26,9%	15,4%	3,8%	3,8%
Trentino A.A.	11,1%	66,7%	0,0%	0,0%	22,2%
Valle d'Aosta	18,9%	75,7%	5,4%	0,0%	0,0%
Totale Regioni speciali e P.a.	**32,0%**	**40,6%**	**13,7%**	**8,0%**	**5,7%**
TOTALE	**39,6%**	**26,8%**	**13,9%**	**10,1%**	**9,5%**

Tabella 4 - Tipologia normativa – 2012

Regioni e Province autonome	istituzionali	settoriali	Intersettoriali	provvedimento	manutenzione	bilancio	semplificazione normativa	totale
Abruzzo	2	24	0	4	39	3	0	**72**
Basilicata	0	20	0	0	2	14	0	**36**
Calabria	0	25	1	4	34	6	0	**70**
Campania	4	11	3	5	9	8	1	**41**
Emilia R.	1	6	0	3	6	5	0	**21**
Lazio	1	5	0	0	7	3	0	**16**
Liguria	1	21	2	0	23	5	0	**52**
Lombardia	1	3	1	5	7	4	0	**21**
Marche	2	15	0	4	21	4	0	**46**
Molise	3	5	0	1	10	8	0	**27**
Piemonte	0	5	0	0	8	6	0	**19**
Puglia	2	18	0	2	19	4	0	**45**
Toscana	4	14	0	3	34	9	1	**65**
Umbria	4	11	1	1	4	7	1	**29**
Veneto	11	19	0	0	19	6	0	**55**
Totale Regioni ordinarie	**36**	**202**	**8**	**32**	**242**	**92**	**3**	**615**
Friuli V. Giulia	2	14	4	2	2	4	0	**28**

Regioni e Province autonome	istituzionali	settoriali	Intersettoriali	provvedimento	manutenzione	bilancio	semplificazione normativa	totale
P.a. Bolzano	4	7	1	0	8	3	0	**23**
P.a. Trento	1	6	0	0	16	3	0	**26**
Sardegna	2	2	2	6	9	5	0	**26**
Sicilia	2	11	2	0	3	8	0	**26**
Trentino A.A.	0	0	1	2	2	4	0	**9**
Valle d'Aosta	0	9	0	0	21	6	1	**37**
Totale Regioni speciali e P.a.	**11**	**49**	**10**	**10**	**61**	**33**	**1**	**175**
TOTALE	**47**	**251**	**18**	**42**	**303**	**125**	**4**	**790**

Tabella 4a - Tipologia normativa – 2012

Regioni e Province autonome	istituzionali	settoriali	intersettoriali	provvedimento	manutenzione	bilancio	semplificazione normativa
Abruzzo	2,8%	33,3%	0,0%	5,6%	54,2%	4,2%	0,0%
Basilicata	0,0%	55,6%	0,0%	0,0%	5,6%	38,9%	0,0%
Calabria	0,0%	35,7%	1,4%	5,7%	48,6%	8,6%	0,0%
Campania	9,8%	26,8%	7,3%	12,2%	22,0%	19,5%	2,4%
Emilia R.	4,8%	28,6%	0,0%	14,3%	28,6%	23,8%	0,0%
Lazio	6,3%	31,3%	0,0%	0,0%	43,8%	18,8%	0,0%
Liguria	1,9%	40,4%	3,8%	0,0%	44,2%	9,6%	0,0%
Lombardia	4,8%	14,3%	4,8%	23,8%	33,3%	19,0%	0,0%
Marche	4,3%	32,6%	0,0%	8,7%	45,7%	8,7%	0,0%
Molise	11,1%	18,5%	0,0%	3,7%	37,0%	29,6%	0,0%
Piemonte	0,0%	26,3%	0,0%	0,0%	42,1%	31,6%	0,0%
Puglia	4,4%	40,0%	0,0%	4,4%	42,2%	8,9%	0,0%
Toscana	6,2%	21,5%	0,0%	4,6%	52,3%	13,8%	1,5%
Umbria	13,8%	37,9%	3,4%	3,4%	13,8%	24,1%	3,4%
Veneto	20,0%	34,5%	0,0%	0,0%	34,5%	10,9%	0,0%
Totale Regioni ordinarie	**5,9%**	**32,8%**	**1,3%**	**5,2%**	**39,3%**	**15,0%**	**0,5%**
Friuli V. Giulia	7,1%	50,0%	14,3%	7,1%	7,1%	14,3%	0,0%

Regioni e Province autonome	istituzionali	settoriali	intersettoriali	provvedimento	manutenzione	bilancio	semplificazione normativa
P.a. Bolzano	17,4%	30,4%	4,3%	0,0%	34,8%	13,0%	0,0%
P.a. Trento	3,8%	23,1%	0,0%	0,0%	61,5%	11,5%	0,0%
Sardegna	7,7%	7,7%	7,7%	23,1%	34,6%	19,2%	0,0%
Sicilia	7,7%	42,3%	7,7%	0,0%	11,5%	30,8%	0,0%
Trentino A.A.	0,0%	0,0%	11,1%	22,2%	22,2%	44,4%	0,0%
Valle d'Aosta	0,0%	24,3%	0,0%	0,0%	56,8%	16,2%	2,7%
Totale Regioni speciali e P.a.	**6,3%**	**28,0%**	**5,7%**	**5,7%**	**34,9%**	**18,9%**	**0,6%**
TOTALE	**5,9%**	**31,8%**	**2,3%**	**5,3%**	**38,4%**	**15,8%**	**0,5%**

Tabella 5 – Produzione legislativa e leggi di riordino - 2012

Regioni e Province autonome	Totale leggi A	Leggi di riordino B	B/A %
Abruzzo	72	0	0,0
Basilicata	36	0	0,0
Calabria	70	1	1,4
Campania*	41	2	4,9
Emilia-Romagna	21	0	0,0
Lazio	16	1	6,3
Liguria**	52	3	5,8
Lombardia	21	0	0,0
Marche	46	1	2,2
Molise	27	0	0,0
Piemonte	19	0	0,0
Puglia	45	3	6,7
Toscana	65	0	0,0
Umbria	29	1	3,4
Veneto	55	7	12,7
Totale Regioni ordinarie	**615**	**19**	**3,1**
Friuli Venezia Giulia	28	4	3,1
P.a. Bolzano	23	3	13,0
P.a. Trento	26	3	11,5
Sardegna	26	0	0,0
Sicilia	26	4	15,4
Trentino-Alto Adige	9	0	0,0
Valle d'Aosta	37	2	5,4
Totale Regioni spec. e p.a.	**175**	**16**	**9,1**
TOTALE	**790**	**35**	**4,4**

* Nelle leggi è compreso un testo unico
** Nelle leggi sono compresi due testi unici

Tabella 6 – Le leggi regionali per tecnica redazionale - 2012

Regioni e Province autonome	Totale leggi	Testo nuovo	Novella	Tecnica mista	C/A %
	A	B	C	D	
Abruzzo	72	28	37	7	**51,4**
Basilicata	36	20	16	0	**44,4**
Calabria	70	33	35	2	**50,0**
Campania	41	15	26	0	**63,4**
Emilia-Romagna	21	15	6	0	**28,6**
Lazio	16	5	8	3	**50,0**
Liguria	52	24	23	5	**44,2**
Lombardia	21	11	6	4	**28,6**
Marche	46	23	14	9	**30,4**
Molise	27	17	9	1	**33,3**
Piemonte	19	7	7	5	**36,8**
Puglia	45	26	19	0	**42,2**
Toscana	65	19	30	16	**46,2**
Umbria	29	14	7	8	**24,1**
Veneto	55	22	33	0	**60,0**
Totale Regioni ordinarie	**615**	**279**	**276**	**60**	**44,9**
Friuli Venezia Giulia	28	19	4	5	**14,3**
P.a. Bolzano	23	11	8	4	**34,8**
P.a. Trento	26	9	17	0	**65,4**
Sardegna	26	14	11	1	**42,3**
Sicilia	26	16	4	6	**15,4**
Trentino-Alto Adige	9	5	4	0	**44,4**
Valle d'Aosta	37	15	18	4	**48,6**
Totale Regioni spec. e p.a.	**175**	**89**	**66**	**20**	**37,7**
TOTALE	**790**	**368**	**342**	**80**	**43,3**

Tabella 7 – Classificazione delle leggi secondo i macrosettori e il profilo delle materie - Regioni ordinarie, speciali e Province autonome 2012

Macrosettore		Materia	Leggi
Ordinamento istituzionale	1	Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	**49**
	2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	**3**
	3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	**6**
	4	Personale e amministrazione	**44**
	5	Enti locali, decentramento	**28**
	6	Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	**26**
	7	Multimateria	**1**
		Totale	**157**
Sviluppo econ. e attività Produttive	1	Artigianato	**2**
	2	Professioni (incluse le nuove figure professionali: es. naturopata, ecc.)	**10**
	3	Industria	**4**
	4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	**5**
	5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	**4**
	6	Miniere e risorse geotermiche	**5**
	7	Commercio, fiere e mercati	**20**
	8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	**15**
	9	Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	**39**
	10	Caccia, pesca e itticoltura	**19**
	11	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito	**2**

Macrosettore		Materia	Leggi
		fondiario e agrario a carattere regionale	
	12	Altro (es. cooperazione, programmazione negoziata, programmazione economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale, ecc.)	**3**
	13	Multimateria	**11**
		Totale	**139**
Territorio Ambiente e Infrastrutture	1	Territorio e urbanistica (edilizia, demanio)	**51**
	2	Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	**37**
	3	Risorse idriche e difesa del suolo	**8**
	4	Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc))	**9**
	5	Viabilità	**0**
	6	Trasporti	**18**
	7	Protezione civile	**3**
	8	Altro (es. usi civici)	**1**
	9	Multimateria	**5**
		Totale	**132**
Servizi alla persona e alla Comunità	1	Tutela della salute	**52**
	2	Alimentazione	**1**
	3	Servizi sociali	**42**
	4	Istruzione scolastica e universitaria	**6**
	5	Formazione professionale	**8**
	6	Lavoro	**8**
	7	Previdenza complementare e integrativa	**2**
	8	Beni e attività culturali	**26**
	9	Ricerca scientifica e tecnologica	**2**
	10	Ordinamento della comunicazione	**5**
	11	Spettacolo	**4**
	12	Sport	**8**
	13	Altro (es. sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	**13**
	14	Multimateria	**1**
		Totale	**178**

Macrosettore		Materia	Leggi
Finanza Regionale	1	Bilancio	**138**
	2	Contabilità regionale	**10**
	3	Tributi	**9**
	4	Multimateria	**2**
		Totale	**159**
Multisettore*			**25**
		TOTALE	**790**

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

Tabella 8 – Fonte giuridica della potestà normativa - 2012

	n. leggi				%		
Regioni ordinarie	**concorrente**	**residuale**	**mista**	**Totale**	**concorrente**	**residuale**	**mista**
Abruzzo	56	16	0	**72**	77,8	22,2	0,0
Basilicata	21	14	1	**36**	58,3	38,9	2,8
Calabria	47	22	1	**70**	67,1	31,4	1,4
Campania	17	24	0	**41**	41,5	58,5	0,0
Emilia R.	14	7	0	**21**	66,7	33,3	0,0
Lazio	9	7	0	**16**	56,3	43,8	0,0
Liguria	41	7	4	**52**	78,8	13,5	7,7
Lombardia	14	4	3	**21**	66,7	19,0	14,3
Marche	10	16	20	**46**	21,6	34,8	43,5
Molise	16	7	4	**27**	59,3	25,9	14,8
Piemonte	16	2	1	**19**	84,2	10,5	5,3
Puglia	26	19	0	**45**	57,8	42,2	0,0
Toscana	30	18	17	**65**	46,2	27,7	26,2
Umbria	12	11	6	**29**	41,4	37,9	20,7
Veneto	26	16	13	**55**	47,3	29,1	23,6
TOTALE	**355**	**190**	**70**	**615**	**57,7**	**30,9**	**11,4**

Tabella 9 – Leggi approvate e abrogate nel 2012

Regioni e Province autonome	Leggi		
	Emanate	Abrogate	Variazione leggi vigenti al 31/12
Abruzzo	72	17	55
Basilicata	36	1	35
Calabria	70	5	65
Campania	41	482	- 441
Emilia-Romagna	21	3	18
Lazio	16	4	12
Liguria	52	11	41
Lombardia	21	9	12
Marche	46	12	34
Molise	27	8	19
Piemonte	19	136	- 117
Puglia	45	9	36
Toscana	65	26	39
Umbria	29	82	-53
Veneto	55	3	52
Totale Regioni ordinarie	**615**	**808**	**- 193**
Friuli Venezia Giulia	28	23	5
P.a. Bolzano	23	0	23
P.a. Trento	26	7	19
Sardegna	26	0	26
Sicilia	26	0	26
T.A.A.	9	0	9
Valle d'Aosta	37	56	- 19
Totale Regioni spec. e P.A.	**175**	**63**	**89**
TOTALE	**790**	**894**	**- 104**

Tabella 9a – Leggi vigenti al 31 dicembre 2012*

Regioni e Province autonome	Leggi		
	Emanate	Abrogate	Leggi vigenti al 31/12
Abruzzo	3.356	384	2.972
Basilicata	1.736	963	773
Calabria	1.267	593	674
Campania	1.419	597	822
Emilia-Romagna	1.649	644	1.005
Lazio	2.247	507	1.740
Liguria	1.878	988	890
Lombardia	2.161	1.716	445
Marche	1.635	788	847
Molise	1.312	659	653
Piemonte	2.132	1.248	884
Puglia	1.545	542	1.003
Toscana	3.032	2.149	883
Umbria	1.738	824	914
Veneto	2.070	1.245	825
Totale Regioni ordinarie	**29.177**	**13.847**	**15.330**
Friuli Venezia Giulia	2.309	1.197	1.112
P.a. Bolzano	1.387	n.d.	n.d.
P.a. Trento	1.312	865	447
Sardegna	2.154	n.d.	n.d.
Sicilia	3.022	n.d.	n.d.
T.A.A.	1.103	32	1.071
Valle d'Aosta	2.845	1.864	981
Totale Regioni spec. e P.A.	**14.132**	**3.958**	**3.611**
TOTALE	**43.309**	**17.805**	**18.941**

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

2. I REGOLAMENTI REGIONALI: QUANTITÀ, AMBITI MATERIALI E TIPOLOGIE*

2.1. Premessa

La titolarità, il procedimento di approvazione e la tipologia dei regolamenti ammissibili sono disciplinati, per alcune Regioni, nei nuovi Statuti regionali, predisposti e approvati ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, per altre, ancora in quelli originari.

In conformità alle scelte operate in sede di elaborazione delle nuove Carte statutarie, nelle Regioni Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Puglia, Toscana e Umbria sono presenti solo regolamenti emanati dall'Esecutivo, mentre in Abruzzo solo regolamenti di Consiglio. Nella Regione Molise, coerentemente alle previsioni in materia di potestà regolamentare contenute, però, nello Statuto del 1971, è presente solo un regolamento emanato dall'Assemblea legislativa. Nelle Regioni Marche e Piemonte, anche in questo caso in conformità alle nuove disposizioni statutarie, sono, invece, presenti regolamenti emanati da entrambi gli organi. Nel caso delle Marche perché lo Statuto, pur attribuendo la potestà regolamentare in via generale al Consiglio, ha previsto la possibilità di delega alla Giunta[33]; nel caso del Piemonte perché lo Statuto, pur assegnando la potestà regolamentare in via generale alla Giunta, ha riservato alla legge la possibilità di attribuirla al Consiglio[34].

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

---

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

[33] Sono di Giunta i regolamenti 1 (riguarda l'acquisto di beni e servizi della Giunta), 3, 5 (sono di attuazione di leggi che, pur anteriori all'emanazione dello Statuto, già prevedevano l'attuazione regolamentare da parte della Giunta) e 6/2012 (l'art. 9 della legge 22/2011 contiene la delega alla Giunta).

[34] E' di Consiglio il regolamento 7/2012 (l'art. 15 della la legge 15/2011 riserva al Consiglio l'attuazione regolamentare della legge).

emanati sono solo di Giunta. In Valle d'Aosta l'unico regolamento è emanato, invece, dal Consiglio.

Infine, in 3 Regioni non sono stati emanati regolamenti (Basilicata, Veneto e Sardegna).

Più in particolare, il quadro che emerge dalle risposte al questionario conferma - sia pure nell'incremento del numero di atti - le tendenze già evidenziate nella rilevazione dell'anno precedente. Dei 489 regolamenti indicati, 482 – pari al 98,6% del totale – risultano emanati dalle Giunte e solo 7 – pari all'1,4% del totale – dai Consigli. Nelle Regioni ordinarie, su 155 regolamenti emanati, 149 sono degli esecutivi[35] e 6 delle Assemblee legislative, mentre nelle specialità, 333 regolamenti sono delle Giunte e solo 1 è del Consiglio.

Dati e percentuali quasi simili nel 2011, quando su 417 regolamenti emanati, 410 – pari al 98,3% del totale – risultavano emanati dalle Giunte e solo 7 – pari all'1,7% del totale – dai Consigli. Più in particolare, nelle Regioni ordinarie, su 129 regolamenti emanati, 122 erano degli Esecutivi e 7 delle Assemblee legislative, mentre nelle specialità, i 288 regolamenti emanati erano tutti delle Giunte[36].

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).

2.2. Alcuni dati

Le Regioni hanno emanato, nel 2012, complessivamente 489 regolamenti: 155 dalle Regioni ordinarie e 334 dalle Regioni speciali e Province autonome (v. tabella 1).

Vi è, dunque, un incremento di 72 unità rispetto ai 417 regolamenti emanati nel 2011. Come sempre, sono la Regione Friuli

[35] Di cui 100 emanati sentito il parere della Commissione consiliare di settore.

[36] Cfr. *L'attività regolamentare*, in *Rapporto 2012 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Roma, 2012, p. 56 ss.

Venezia Giulia e le due Province autonome di Bolzano e di Trento ad emanare il maggior numero di atti, ma anche alcune tra le Regioni ordinarie mostrano, ormai da anni e in modo significativo rispetto al passato, maggiore attenzione per la fonte secondaria.

Se si confrontano i dati con quelli del 2011[37], i regolamenti emanati dalle Giunte e dai Consigli risultano aver subito – come già riferito - un aumento di 72 unità così distribuite: 26 in più nelle Regioni ordinarie e 46 in più nelle specialità.

Se, invece, si considerano le dimensioni degli atti in articoli – v. tabella 2 – le Regioni speciali superano di 1.050 unità le Regioni ordinarie: 2.671 articoli di regolamento contro 1.621. Il dato è, dunque, ancora una volta aumentato rispetto a quello del 2011[38] quando gli articoli dei regolamenti risultavano 2.371 nelle specialità e 1.553 nelle Regioni ordinarie pari, dunque, a 818 unità in più.

Alle medesime conclusioni si arriva passando all'analisi dei commi (v. tabella 3): anche in questo caso sono sempre le Regioni speciali a registrare una dimensione maggiore (6.608 commi contro i 4.691 delle Regioni ordinarie, pari a 1.917 unità in più). Anche il dato del 2011 risultava superiore (sempre a favore delle specialità) di 1.696 unità: 6.689 commi contro 4.993[39].

Infine, rispetto alla rilevazione, sia pure non completa, dei caratteri (v. tabella 4), il dato si ribalta rispetto a quello relativo al 2011. Nel 2012, sono, infatti, le Regioni speciali a registrare una dimensione maggiore: 3.580.398 caratteri contro 1.694.918. Nel 2011 erano, invece, le Regioni ordinarie a registrare un maggior numero di caratteri: 2.038.449 contro 1.863.812 delle specialità[40]. Il dato sarebbe stato, comunque, ancora più significativo se fossero stati conteggiati anche i caratteri dei numerosi regolamenti emanati dalla Provincia di Bolzano.

---

[37] Cfr. *L'attività regolamentare*, in *Rapporto 2012,* cit., tabella 1, p. 74

[38] Cfr. *L'attività regolamentare*, in *Rapporto 2012*, cit., tabella 2, p. 75.

[39] Cfr. *L'attività regolamentare*, in *Rapporto 2012*, cit., tabella 3, p. 76.

[40] Cfr. *L'attività regolamentare*, in *Rapporto 2012*, cit., tabella 4, p. 77.

Ritornando al 2012 e considerando solo le Regioni ordinarie, è possibile confrontare i dati dell'anno in esame anche con quelli a partire dal 2001. Dopo l'incremento costante degli anni 2001-2002-2003 con rispettivamente 101, 107 e 152 regolamenti e il decremento del 2004 con 96 regolamenti[41] si assiste nuovamente – a partire dal 2005[42] – ad una lieve ripresa dell'utilizzo della fonte secondaria con 114 regolamenti che nel 2006 diventano 118, nel 2007 131, nel 2008 133 e nel 2009 166. Tornano a ridursi - probabilmente anche a seguito del rallentamento dell'attività normativa legato al cambio di legislatura - nel 2010 (135 regolamenti), a contrarsi ulteriormente nel 2011 (129 regolamenti) e ad aumentare – come già evidenziato – di 26 unità nel 2012 (155 regolamenti).

L'esperienza maggiormente rilevante, già messa in luce nei Rapporti degli anni precedenti, risulta essere quella della Regione Puglia che ricorre, a partire dal 2001, in modo sempre più significativo alla fonte secondaria per arrivare, nel periodo di riferimento, ad emanare ben 38 regolamenti. Utilizzano, poi, la fonte secondaria anche le Regioni Toscana, Lazio, Umbria, con, rispettivamente, 22, 18 e 16 regolamenti emanati. Nelle altre Regioni ordinarie – se si escludono i casi delle Regioni Piemonte, Calabria e Campania, ciascuna con 14 regolamenti emanati, nonché le Regioni Liguria e Marche entrambe con 6 regolamenti emanati – la produzione regolamentare si mantiene ancora bassa. Si passa, infatti, dai 3 regolamenti della Lombardia, ai 2 dell'Abruzzo e ad un unico regolamento delle Regioni Emilia-Romagna e Molise.

Inoltre, come si ricava sempre dalla tabella 1, rimane sostanzialmente confermato il ricorso massiccio alla fonte secondaria nella Regione Friuli Venezia Giulia e nelle due Province

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

[42] 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.

autonome di Bolzano e di Trento, con rispettivamente 95, 173[43] e 26 regolamenti emanati nel 2012. Se si esclude, poi, il caso - del tutto anomalo - della Regione Sicilia con 25 regolamenti e del Trentino-Alto Adige con 14 regolamenti, nelle altre specialità la fonte secondaria risulta essere utilizzata una sola volta in Valle d'Aosta e mai in Sardegna.

2.3. Il peso dei regolamenti sul totale della produzione normativa

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

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

Nel 2012, nelle specialità, a fronte di 175 leggi, risultano emanati 334 regolamenti. Dato quasi analogo a quello dell'anno precedente quando, a fronte di 152 leggi, risultavano emanati 288 regolamenti. Una situazione opposta si verifica, invece, nelle Regioni ordinarie che emanano, nel 2012, 615 leggi e 135 regolamenti. Nel 2011, le leggi erano 482 leggi e i regolamenti 129.

Come si ricava dalla tabella 1 e considerando le Regioni nel loro insieme, la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione

[43] Per quanto riguarda il dato della Provincia di Bolzano occorre precisare, però, che dei 173 regolamenti emanati: 47 sono regolamenti formali (approvati con decreto del Presidente della Provincia) e 126 sono regolamenti sostanziali (approvati con deliberazione della Giunta provinciale), recanti "criteri e direttive" per l'applicazione di leggi provinciali.

normativa (leggi e regolamenti) è pari al 38,2% (era del 39,7% nel 2011). E' pari, invece, al 65,6% nelle specialità (era del 65,5% nel 2011) e al 20,1% nelle Regioni ordinarie con un decremento di un punto percentuale rispetto all'anno precedente quando risultava pari al 21,1%.

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

Per quanto riguarda la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa (calcolata in articoli), questa è pari al 31,2% (era del 35,0% nel 2011): nelle specialità è del 51,3% (era del 54,5% nel 2011 e del 43,3% nel 2010), mentre nelle Regioni ordinarie è del 18,9% (era del 22,6% nel 2011 e del 24,5% nel 2010).

Continua a diminuire lo scarto scendendo al numero dei commi. Rispetto a tale partizione, nel 2012, la percentuale dei regolamenti sulla produzione normativa è, infatti, pari al 30,7% (era del 37,4% nel 2011 e del 34,6% nel 2010): nelle specialità è del 43,8% (era del 48,5% nel 2011 e del 43,4% nel 2010), mentre nelle Regioni ordinarie subisce un lieve incremento rispetto alla percentuale calcolata in articoli, arrivando al 21,5% (era del 28,6% nel 2011 e del 28,4% nel 2010).

Infine, per quanto riguarda la produzione normativa calcolata in caratteri – dato, comunque, non disponibile per tutte le Regioni – il peso dei regolamenti è pari al 33,1% (era del 32,1% nel 2011 e del 33,6% nel 2010): 48,9% nelle Regioni speciali e Province autonome (era del 39,0% nel 2011 e del 38,3% nel 2010) e 19,7% nelle Regioni ordinarie (era del 27,7% nel 2011 e del 30,7% nel 2010).

Questo è dovuto al fatto che, al di là del numero delle leggi che in alcune Regioni speciali e Province autonome risulta di molto inferiore rispetto al numero dei regolamenti, quello che conta realmente è l'ampiezza della produzione normativa (articoli, commi e caratteri) che, nel 2012 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 28 leggi e i 95 regolamenti portano la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa al 77,2%, gli 825 articoli di legge e i 1.186 articoli di regolamento la fanno scendere al 59,0%, mentre i 4.100 commi di legge e i 2.733 commi di regolamento la riducono ulteriormente al 40,0%.

Alle medesime conclusioni si arriva, ad esempio, per la Regione Lazio dove l'incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa nel suo complesso passa dal 52,9% se calcolata in valori assoluti al 42,0% se calcolata in articoli, al 43,9% se calcolata sui commi e al 38,6% se calcolata sui caratteri. Alle medesime conclusioni si arriva con la Regione Toscana dove l'incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa nel suo complesso passa dal 25,3% se calcolata in valori assoluti al 19,5% se calcolata in articoli e al 18,6% se calcolata in commi.

Non mancano, però, casi in cui le percentuali aumentano. Nel 2012, nella Regione Puglia, ad esempio, la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa risulta pari al 45,8%, mentre se calcolata sul numero degli articoli diminuisce al 37,5% e aumenta nuovamente al 46,3 se calcolata sul numero dei commi. Così come nella Regione Piemonte che passa dal 42,4% (in valori assoluti) al 46,0% e al 53,9% se calcolata sul totale degli articoli e dei commi.

2.4. I regolamenti per macrosettori e per materie

I dati relativi alla classificazione dei regolamenti secondo i macrosettori e il profilo delle materie mettono in luce (v. tabella 5) che su 489 regolamenti emanati, i gruppi più numerosi sono quelli inerenti ai "servizi alla persona e alla comunità" (163 regolamenti), seguiti da quelli relativi al macrosettore "sviluppo economico e attività produttive" (144 regolamenti). Seguono, poi, gli 85 regolamenti classificati nel "territorio, ambiente e infrastrutture", gli 84 regolamenti del macrosettore "ordinamento istituzionale" e i 12

regolamenti inquadrati nel macrosettore della "finanza regionale". Vi è, poi, un regolamento classificato come multisettoriale.

L'ordine delle priorità è leggermente diverso guardando alle sole Regioni ordinarie: su 155 regolamenti emanati, 48 riguardano lo sviluppo economico, 43 i servizi, 30 l'ordinamento istituzionale, 28 il territorio e 5 la finanza. Nelle specialità è, invece, in testa il macrosettore dei servizi con 120 regolamenti, seguito dallo sviluppo economico e dal territorio con, rispettivamente, 96 e 57 regolamenti. Altri 54 e 7 regolamenti sono classificati, nell'ordine, nell'ordinamento istituzionale e nella finanza regionale. Situazione simile nel 2011 per le Regioni ordinarie quando su 129 regolamenti emanati, 52 riguardavano lo sviluppo economico, 30 il territorio, 24 i servizi, 19 l'ordinamento istituzionale e 3 la finanza regionale. Nelle specialità era sempre in testa il macrosettore dei servizi con 109 regolamenti, seguito dallo sviluppo economico e dal territorio con, rispettivamente, 84 e 51 regolamenti. Altri 37 e 7 regolamenti erano classificati, rispettivamente, nell'ordinamento istituzionale e nella finanza regionale.

Confrontando i dati del 2012 (delle Regioni ordinarie e delle specialità nel loro insieme) con quelli dell'anno precedente[44], ciò che emerge è l'incremento della produzione regolamentare – in alcuni casi rilevante – in tutti i macrosettori di interesse, ma in modo significativo nel campo dei servizi e dell'ordinamento istituzionale. Aumentano, infatti, di 30 unità i regolamenti nel macrosettore dei servizi (che da 133 arrivano a 163) e di 28 unità quelli relativi all'ordinamento istituzionale (erano 56 nel 2011, diventano 84 nel 2012). Aumentano, poi, di 8 unità quelli afferenti allo sviluppo economico (che da 136 passano a 144) e di 4 unità quelli ascrivibili al territorio e alla finanza regionale (passano, rispettivamente da 81 a 85 il primo, da 8 a 12 il secondo). Diminuisce solo il dato dei regolamenti multisettoriali (da 3 ad 1).

Per quanto riguarda, invece, gli ambiti materiali, in continuità con quanto indicato nei Rapporti dei vari anni, le Regioni seguitano a

[44] Cfr. *L'attività regolamentare*, in *Rapporto 2012*, cit., in particolare tabella 5, pp. 78-80.

privilegiare, all'interno dei macrosettori, in modo significativo determinate materie, da sempre oggetto di competenza regionale, mentre stentano a decollare interventi normativi nelle materie attribuite alle Regioni con la revisione costituzionale del 2001.

Sotto quest'ultimo profilo (v. sempre tabella 5), infatti, nel macrosettore "ordinamento istituzionale" la produzione regolamentare interessa soprattutto la materia "personale e amministrazione" con 64 regolamenti. Il dato è degno di nota soprattutto se raffrontato con quello delle leggi (44). In continuità con quanto segnalato nei Rapporti degli anni precedenti, la presenza di un numero elevato di regolamenti (alcuni anni quasi il 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, oltre il 70% di quelle per il 2013 prevedono norme nella materia indicata)[45] sfuggendo, quindi, alle classificazioni per materia. Negli altri campi del macrosettore il dato oscilla tra 2 e 8 regolamenti.

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, 56 regolamenti. Altri 20 atti sono classificati nella materia "turismo" e 12 alla voce "altro" che raggruppa la programmazione negoziata, la programmazione economica, il supporto e l'assistenza allo sviluppo locale. I campi "multimateria" e "commercio" raccolgono entrambi 10 regolamenti. Poco rilevante risulta, invece, il dato delle altre materie (da 2 a 7 regolamenti).

[45] V. A. Filippetti, Capitolo 10, in questo Volume.

Con attenzione al macrosettore "territorio, ambiente e infrastrutture", spiccano le materie "protezione della natura e dell'ambiente" e "territorio e urbanistica" con, rispettivamente, 32 e 28 regolamenti. Altri 8 atti riguardano, poi, le "risorse idriche". Sono poco significativi i dati delle altre materie.

Con particolare riguardo al macrosettore "servizi alla persona e alla comunità", la produzione regolamentare interessa soprattutto la materia dei "servizi sociali" con 47 regolamenti, seguita dalla materia "tutela della salute" con 36. Le materie "beni e attività culturali" e "formazione professionale" registrano entrambe 22 regolamenti, mentre la materia "lavoro" si attesta su 11 atti. Altri 5 regolamenti sono classificati nella voce "altro" che raggruppa la polizia locale, la tutela degli utenti, il contrasto all'usura. Poco rilevante il dato sulle altre materie.

Infine, poco significativa appare la distribuzione dei regolamenti tra le materie del macrosettore "finanza regionale" (8 nei tributi e 3 nella contabilità regionale).

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

Anche nel 2011, infatti, nel macrosettore "ordinamento istituzionale" il numero maggiore di regolamenti – 37 – 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 41 regolamenti, seguiti da quelli classificati alla voce "turismo" (20 regolamenti). 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, 31 e 25 regolamenti). Infine, anche nel macrosettore "servizi alla persona e alla comunità" la presenza di un numero significativo di regolamenti – 28 – si rinveniva nel campo dei "servizi sociali", a cui seguivano 22 regolamenti classificati nella materia "tutela della salute".

2.5. Le tipologie e i contenuti

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

Innanzitutto, il dato quantitativo relativo al totale degli atti non deve essere letto in termini assoluti: come più volte ripetuto concorrono, infatti, in modo rilevante all'incremento complessivo del dato il numero dei regolamenti emanati dalla Regione Friuli Venezia Giulia e dalle due Province autonome di Bolzano e di Trento che, in base ai loro Statuti speciali, hanno da sempre riservato agli Esecutivi la competenza ad adottare regolamenti di esecuzione e di attuazione, soprattutto di leggi regionali e provinciali.

In alcuni casi si tratta di regolamenti di manutenzione – vale a dire di regolamenti di modifica e/o di integrazione di precedenti atti – emanati nel corso dello stesso anno[46] o in un arco di tempo relativamente recente[47]. 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

[46] Cfr., ad esempio, i regolamenti Puglia 17/2012 che modifica il regolamento 14 dello stesso anno, recante definizione dei requisiti minimi organizzativi, strutturali e tecnologici delle attività sanitarie delle unità di raccolta fisse e mobili (autoemoteca) e 19/2012 di modifica del regolamento 2, per la concessione degli aiuti di importanza minore (*de minimis*) alle PMI; il regolamento Toscana 14/2012, recante modifiche al regolamento 1 dello stesso anno, in tema di riorganizzazione del servizio sanitario di emergenza urgenza.

[47] Cfr., ad esempio, il regolamento Umbria 27/2012, recante modifiche ed integrazioni al regolamento 9/2011, di disciplina delle modalità, dei termini e delle procedure per la concessione dei contributi alle imprese del commercio danneggiate dalla crisi sismica del 2009; il regolamento Calabria 4/2012, di modifica dell'art. 27 del regolamento 8/2011, recante criteri per l'individuazione delle manifestazioni sportive beneficiarie di contributi.

sopravvenire di eventi nuovi perché questi intervengono a modificare atti emanati già da alcuni anni[48].

Nel 2012 – v. tabella 6 – i regolamenti di manutenzione sono 200 su 489, pari cioè al 40,9% del totale: 45,8% nelle Regioni ordinarie (71 su 155) e 38,6% nelle specialità (129 su 334). Si registra, dunque, un aumento (evidente soprattutto nelle Regioni ordinarie) rispetto al 2011 quando i regolamenti di manutenzione erano 150 su 417, pari cioè al 36,0% del totale: 37,2% nelle Regioni ordinarie (48 su 129) e 35,4% nelle specialità (102 su 288)[49].

Gli interventi di manutenzione sono maggiormente diffusi nelle Regioni che utilizzano la fonte secondaria in modo rilevante e costante nel tempo. Ad esempio, nella Regione Friuli Venezia Giulia su 95 regolamenti emanati 71, pari al 50,5% del totale, sono di manutenzione. Così come nella Provincia autonoma di Trento su 26 regolamenti emanati 17, pari al 65,4% del totale, sono di modifica di precedenti atti. Le medesime conclusioni valgono per alcune Regioni ordinarie. La Toscana, ad esempio, su 22 regolamenti ne emana 14 di manutenzione, pari al 63,6% del totale, mentre l'Umbria su 16 regolamenti ne emana 9 di mera modifica, pari al 56,3% del totale, e così il Piemonte che, su 14 regolamenti ne conta 7 di manutenzione, pari al 50,0% del totale.

Accanto a questi regolamenti, di dimensioni ridotte in termini di articoli, commi e caratteri, non mancano però regolamenti attuativi di testi unici e di leggi di riordino settoriale – di materie o submaterie – che si caratterizzano per essere articolati in modo più

[48] Cfr., ad esempio, i regolamenti Toscana 11, 20 e 28/2012, recanti modifiche al regolamento 47/2003 (regolamento di esecuzione della LR 32/2002, testo unico della normativa in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), rispettivamente, in materia di tirocini, accreditamento dei nidi domiciliari, apprendistato; il regolamento Umbria, recante modifiche ed integrazioni al regolamento 6/2006, in materia di organizzazione, funzionamento ed esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo dei consorzi di bonifica; il d.p.p. di Trento 11-86/2012, di modifica del d.p.p. 9-99/2002, contenente disposizioni regolamentari per la prima applicazione in ambito provinciale di norme statali di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti, ai sensi della LP 1/2002.

[49] Cfr. *L'attività regolamentare*, in *Rapporto 2012*, cit., tabella 6, p. 81.

ampio. In alcuni casi, tra l'altro, le leggi di riordino prevedono, per una serie di aspetti, numerose attuazioni regolamentari.

Ad esempio, la legge delle Regione Toscana - che ha dettato norme per il governo del territorio (LR 1/2005) – così come avvenuto negli anni passati, ha, anche quest'anno, trovato attuazione in un regolamento[50]. E lo stesso è da dire della legge 40/2005 di disciplina del servizio sanitario regionale che solo nel 2012 è stata attuata con i regolamenti 1 e 55, rispettivamente, in tema di riorganizzazione del sistema sanitario di emergenza urgenza e in merito all'istituzione del Fascicolo sanitario elettronico.

Quanto ai regolamenti attuativi di testi unici, la Regione Toscana ha emanato 5 regolamenti di manutenzione: 3 relativi all'attuazione del testo unico in materia di educazione, istruzione, orientamento professionale e lavoro[51], 1 al testo unico in materia di beni, istituti e attività culturali[52] e 1 al testo unico in materia di turismo[53]. Le Regioni Campania e Liguria hanno emanato entrambe un regolamento, la prima di manutenzione del regolamento di attuazione del testo unico in materia di lavoro, formazione professionale e promozione della qualità del lavoro[54], la seconda, di manutenzione ed integrazione del regolamento attuativo del testo unico in materia di strutture turistico-ricettive balneari[55].

Inoltre, per citare solo qualche esempio di regolamenti dettati in attuazione di leggi di riordino, nel 2012, la Regione Marche ha

[50] Si tratta del regolamento 58/2012 che si aggiunge a quelli emanati, nel corso degli anni, sempre in attuazione della legge richiamata nel testo (v. regolamenti 53/2011; 36 e 41/2009; 2, 3, 4, 5, 6 e 23/2007; 39, 48 e 51/2006).

[51] Si tratta dei regolamenti 11, 20 e 28/2012, di modifica del regolamento 47/2003, dettati in attuazione della LR 32/2002.

[52] Si tratta del regolamento 43/2012, di modifica del regolamento 22/2011, dettato in attuazione della LR 21/2010.

[53] Si tratta del regolamento 87/2012, di modifica del regolamento 18/2001, dettato in attuazione della LR 42/2000.

[54] Si tratta del regolamento 9/2012, di modifica del regolamento 8/2010, dettato in attuazione della LR 14/2009.

[55] Si tratta del regolamento 4/2012, di modifica e integrazione dei regolamenti 3/2009 e 2/2008, dettati in attuazione della LR 2/2008.

emanato un regolamento attuativo della legge LR 22/2011, contenente norme in materia di riqualificazione urbana sostenibile e assetto idrogeologico[56], composto di 18 articoli e 52 commi; la Regione Emilia-Romagna ha emanato un regolamento[57] in attuazione della LR 26/2004 che ha dettano norme in materia di programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia, composto di 20 articoli e 86 commi; la Regione Piemonte un regolamento attuativo della LR 12/2010, in materia di recupero e valorizzazione del patrimonio escursionistico della Regione[58], composto di 30 articoli e ben 132 commi.

In molti casi, poi, i regolamenti sono attuativi di disposizioni di leggi settoriali che – pur non qualificandosi come vere e proprie leggi di riordino – rivestono, comunque, notevole rilevanza. Rientrano, ad esempio, in quest'ultimo caso, il regolamento Abruzzo 2/2012, emanato in attuazione della legge in materia di agricoltura sociale (LR 18/2011) e il regolamento Marche 6/2012, emanato in attuazione della legge in materia di riqualificazione urbana e assetto idrogeologico (LR 22/2011).

Oltre che di leggi settoriali, i regolamenti sono spesso attuativi di disposizioni contenute nelle leggi finanziarie. Questo avviene soprattutto in quegli ordinamenti che adottano finanziarie complesse con le quali si interviene su diversi settori di competenza regionale. Il caso più rilevante è rappresentato dalla Regione Friuli Venezia Giulia, dove ad eccezione della finanziaria 2008[59], le finanziarie dei vari anni si caratterizzano per una articolazione piuttosto complessa. A titolo di esempio, nel 2012, la Regione richiamata ha emanato 2 regolamenti in attuazione della finanziaria

[56] Si tratta del regolamento 6/2012.

[57] Si tratta del regolamento 1/2012 che ha disciplinato le procedure autorizzative relative alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica di competenza regionale.

[58] Si tratta del regolamento 9/2012.

[59] 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).

2012 (LR 18/2011)[60], 3 in attuazione di quella del 2011 (LR 22/2010)[61] e numerosi altri in attuazione di finanziarie dei vari anni, riguardanti varie materie di intervento regionale. Ha emanato, poi, ben 5 regolamenti in attuazione della legge di assestamento del bilancio 2011 (LR 11/2011)[62] e uno in attuazione di quella relativa al bilancio 2012 (LR 14/2012)[63].

---

[60] Si tratta dei regolamenti: 75/2012, concernente la misura, i criteri e le modalità di concessione di contributi a favore di amministrazioni pubbliche che promuovono prestazioni di attività socialmente utili; 84/2012, recante i criteri e le modalità per la concessione di contributi a favore di latterie condotte in forma di società cooperativa nelle zone montane per l'esecuzione di lavori finalizzati all'approntamento di locali destinati a ospitare attività di carattere divulgativo e documentazione sulla lavorazione casearia.

[61] In particolare, si tratta dei regolamenti: 97/2012, recante requisiti, criteri, modalità e procedure per l'attuazione degli interventi destinati a sostenere il servizio erogato dalle Sezioni Primavera; 184/2012, recante modalità e criteri di assegnazione dei contributi a sostegno dei progetti promossi dai Comuni per l'accesso locale a internet, gratuito e senza fili, in modalità *wi-fi*; 250/2012, recante modifiche al regolamento concernente criteri e modalità per la concessione di contributi alle piccole imprese per la salvaguardia del livello occupazionale, per l'incremento dell'occupazione e per il sostegno della panificazione artigiana.

[62] In particolare, si tratta dei regolamenti: 40/2012, per la concessione di finanziamenti straordinari a integrazione del fondo rischi del Confidi Friuli da destinare al rilascio di garanzie a favore delle imprese e degli studi professionali regionali coinvolti nelle crisi politico-sociale che ha colpito la Libia nel 2011; 42/2012, recante la definizione di criteri e modalità per la concessione di contributi destinati al finanziamento di progetti mirati a favorire la promozione internazionale e l'internazionalizzazione delle PMI e delle ASDI; 66/2012, recante modifiche ad altro regolamento recante criteri e modalità di concessione ai Comuni di Valvasone, Casarsa della Delizia e Manzano, dei finanziamenti per la concessione di contributi ai proprietari o ai titolari di diritti reali su immobili destinati a uso abitativo, finalizzati alla realizzazione di interventi di manutenzione ordinaria per la riparazione di danni subiti dagli immobili stessi a seguito di infestazione da termiti; 113/2012, recante condizioni, criteri e modalità per la concessione di finanziamenti agevolati per l'anticipazione alle imprese del valore commerciale dei prodotti agricoli; 122/2012, per la concessione di un finanziamento straordinario di 2 milioni di euro, suddiviso in parti uguali, a integrazione del fondo rischi di Confidimprese FVG e di Confidi Friuli.

[63] In particolare, si tratta del regolamento 173/2012, recante criteri e modalità per la concessione dei contributi per lavori in territorio montano di miglioramento della viabilità e delle infrastrutture comunali, di ristrutturazione e manutenzione, restauro e risanamento conservativo di immobili di proprietà comunale.

A conferma di quanto sottolineato a partire dal Rapporto sulla legislazione per il 2002[64], poco significativo è il dato riguardante i regolamenti attuativi di fonti comunitarie. Per citare qualche esempio, nella rilevazione del 2012 risultano "vincolati" da tale tipo di norme una serie di atti della Provincia di Bolzano e, in particolare, il regolamento (GP D 73), recante criteri e modalità per la concessione di contributi, emanato in attuazione del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio – Sezione VI, contenente disposizioni speciali relative al settore dell'apicoltura.

Contrariamente a quanto avveniva in passato, anche il dato dei regolamenti attuativi di fonti statali risulta poco rilevante. Ad eccezione della Regione Puglia che, come già sottolineato nella rilevazione dell'anno precedente, ha il primato di atti appartenenti a tale tipologia, anche nel 2012 emana ben 6 regolamenti attuativi di disposizioni statali e 2 dell'intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009.

Sono "vincolati" da norme statali i regolamenti 14 e 17 (di modifica del primo), recanti definizione dei requisiti minimi organizzativi, strutturali e tecnologici delle attività sanitarie delle unità di raccolta fisse e mobili (autoemoteca), emanati in attuazione del d.lgs. 261/2007; i regolamenti 25, 26 e 27, rispettivamente, per la ricollocazione e la mobilità del personale delle aziende sanitarie appartenenti al comparto a seguito di processi di ristrutturazione; per la ricollocazione e la mobilità del personale appartenente all'area dirigenziale sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa a seguito di processi di ristrutturazione; per la ricollocazione e la mobilità del personale appartenente all'area dirigenziale medica e veterinaria a seguito di processi di ristrutturazione, emanati in attuazione del Dlgs. 502/1992; il regolamento 29 di modifica di altro regolamento attuativo del decreto del Ministero dello Sviluppo del 10 settembre 2010, contenente le linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, recante

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

l'individuazione delle aree e siti non idonei di specifiche tipologie di impianti nel territorio della Regione.

Sono "vincolati" dall'intesa Stato-Regioni suindicata i regolamenti 11/2012, relativo al Piano di rientro e di riqualificazione del Sistema sanitario regionale, e 36/2012, di modifica di un altro regolamento in materia di riordino della rete ospedaliera della Regione.

Inoltre, la Regione Calabria ha emanato 2 regolamenti in attuazione del Dlgs. 165/2001 e uno in attuazione del Dlgs. 81/2008. In particolare, si tratta dei regolamenti 2 e 14/2012 dettati per regolare la mobilità interna e del regolamento 13/2012, recante l'organizzazione delle strutture della Giunta regionale per lo svolgimento delle attività di "Tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro".

Infine, la Lombardia ha emanato un regolamento (3/2012) in attuazione del Dlgs. 196/2003, per il trattamento dei dati sensibili e giudiziari di competenza della Giunta regionale, delle aziende sanitarie, degli enti e agenzie regionali, degli enti vigilati dalla Regione e la Regione Marche il regolamento 1/2012, emanato in attuazione del Dlgs. 163/2006, concernente l'acquisto di beni e servizi della Giunta.

2.6. Considerazioni conclusive

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

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

E' una costante, infatti, il ricorso alla fonte secondaria in quelle 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 limitate eccezioni), residuando all'Assemblea legislativa i regolamenti nell'ambito della potestà delegata dallo Stato.

Tale scelta, comunque, non ha prodotto risultati omogenei su tutto il territorio nazionale. Alcune Regioni ordinarie, infatti, continuano a ricorrere ai regolamenti in modo episodico (ad esempio, l'Emilia-Romagna), mentre altre sembrano consolidare, di anno in anno, l'utilizzo della fonte richiamata. Tra queste sicuramente figura la Regione Puglia che, rispetto al passato meno recente, passa dai 72 regolamenti del periodo 1972-2000 ai 281 degli anni 2001-2012, emanando, in particolare, nell'ultimo anno ben 38 regolamenti. Situazione simile anche in altre Regioni dove la maggior parte dei regolamenti emanati risale all'ultimo decennio. Ad esempio, in Piemonte, su un totale di 323 regolamenti, 191 risultano emanati dal 2001 al 2012, così come nelle Regioni Toscana e Lazio, dove su un totale di 295 e 221 regolamenti, 205 e 151 risalgono agli anni 2001-2012 (v. tabella 7).

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

La scarsità del dato delle altre Regioni – e, in particolare, di alcune – è indicativo con molta probabilità di quanto già sottolineato nei Rapporti dei vari anni, vale a dire che molto spesso non sono inclusi nel conteggio dei regolamenti gli altri provvedimenti di Giunta (e, 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 (e di Consiglio), attuativi di leggi, ma anche di piani e programmi, la cui normatività, in alcuni casi, non può non essere riconosciuta[65].

[65] La tendenza a rinviare a successivi atti non legislativi di Giunta e di Consiglio la disciplina di dettaglio della materia, già evidenziata a partire dal Rapporto 2007 nei

Per quanto riguarda, inoltre, l'incidenza dei regolamenti sui macrosettori – ad eccezione della coincidenza (per le leggi e i regolamenti) del primato degli atti classificati nei "servizi alla persona e alla comunità" – si conferma, ancora una volta, un ordine di prevalenza decisamente diverso rispetto a quello segnalato per le leggi. Una possibile spiegazione di tale situazione potrebbe risalire al fatto che spesso i regolamenti sono attuativi di più disposizioni di una stessa legge o addirittura di leggi emanate negli anni precedenti e, in alcuni casi, anche di norme contenute in leggi finanziarie che, pur interessando disposizioni relative a tutti i settori di intervento regionale, sono inserite nel macrosettore della finanza, finendo per sfuggire alle classificazioni per materia.

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

---

capitoli sulla qualità della legislazione, è maggiormente evidente in alcuni ordinamenti regionali. Anche nelle leggi del 2012, gli atti cui il legislatore rinvia maggiormente sono quelli di Giunta (si tratta di rinvii a delibere, direttive e atti con cui l'Esecutivo definisce criteri e modalità per la concessione di contributi, sovvenzioni, ausili o per l'individuazione dei soggetti beneficiari). Come si ricava dalle risposte al questionario, su 790 leggi emanate, 281, pari al 35,6% del totale, prevedono, infatti, rinvii ad atti della Giunta (e solo 45, pari al 5,7% del totale, prevedono rinvii ad atti non legislativi dell'Assemblea (si tratta di atti di approvazione di piani, indirizzi e programmi, direttive). Il numero totale di atti di Giunta da emanare ammonta a 1.135 (360 unità in più rispetto al dato 2011), mentre quelli di Consiglio sono solo 88 (26 unità in più). Naturalmente anche in questo caso le differenze tra Regioni risultano sostanziali. Tra quelle ordinarie, ad esempio, la Lombardia e la Liguria presentano il maggior numero di atti di Giunta da adottare (rispettivamente, 165 e 128), ma anche i dati delle Regioni Veneto (98) e Abruzzo (83) sono molto significativi. Tra le specialità, invece, il dato più rilevante è quello delle Regioni Sicilia e Valle d'Aosta con, rispettivamente, 107 e 106 atti di Giunta dei quali è prevista l'adozione. Quanto, infine, agli atti di Consiglio, il dato più significativo è rappresentato dalle Regioni Abruzzo, Liguria e Sardegna con 18, 15 e 12 atti da emanare.

alla persona e alla comunità". Si tratta – come sottolineato ormai nelle rilevazioni dei vari anni – di materie "tradizionalmente" regionali, mentre poco spazio – come già messo in luce per le leggi e con conseguente ripercussione anche sui regolamenti – è ancora riservato a quelle materie che il legislatore costituzionale del 2001, forse poco accorto alle difficoltà che le Regioni avrebbero potuto incontrare, aveva tentato di regionalizzare.

TABELLE

Tabella 1 – Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa 2012

Regioni e Province autonome	Totale leggi	Totale regolamenti	Totale produzione normativa	B/C %
	A	B	C	
Abruzzo	72	2	74	2,7
Basilicata	36	0	36	0,0
Calabria	70	14	84	16,7
Campania	41	14	55	25,5
Emilia-Romagna	21	1	22	4,5
Lazio	16	18	34	52,9
Liguria	52	6	58	10,3
Lombardia	21	3	24	12,5
Marche	46	6	52	11,5
Molise	27	1	28	3,6
Piemonte	19	14	33	42,4
Puglia	45	38	83	45,8
Toscana	65	22	87	25,3
Umbria	29	16	45	35,6
Veneto	55	0	55	0,0
Totale Regioni ordinarie	***615***	***155***	***770***	***20,1***
Friuli Venezia Giulia	28	95	123	77,2
P.a. Bolzano*	23	173	196	88,3
P.a. Trento	26	26	52	50,0
Sardegna	26	0	26	0,0
Sicilia	26	25	51	49,0
Trentino-Alto Adige	9	14	23	60,9
Valle d'Aosta	37	1	38	2,6
Totale Regioni spec. e P.a.	***175***	***334***	***509***	***65,6***
TOTALE	**790**	**489**	**1.279**	**38,2**

* I 173 regolamenti sono: 47 decreti del Presidente della Provincia (regolamenti formali) e 126 deliberazioni della Giunta provinciale (regolamenti sostanziali).

Tabella 2 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in articoli – 2012

Regioni e Province autonome	Totale articoli leggi A	Totale articoli regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	831	6	837	0,7
Basilicata	285	0	285	0,0
Calabria	535	139	674	20,6
Campania	330	131	461	28,4
Emilia-Romagna	328	20	348	5,7
Lazio	130	94	224	42,0
Liguria	634	184	818	22,5
Lombardia	309	48	357	13,4
Marche	450	79	529	14,9
Molise	237	18	255	7,1
Piemonte	221	188	409	46,0
Puglia	456	274	730	37,5
Toscana	1.149	279	1.428	19,5
Umbria	411	161	572	28,1
Veneto	636	0	636	0,0
Totale Regioni ordinarie	**6.942**	**1.621**	**8.563**	**18,9**
Friuli Venezia Giulia	825	1.186	2.011	59,0
P.a. Bolzano	247	753	1.000	75,3
P.a. Trento	505	368	873	42,2
Sardegna	165	0	165	0,0
Sicilia	194	286	480	59,6
Trentino-Alto Adige	98	75	173	43,4
Valle d'Aosta	499	3	502	0,6
Totale Regioni spec. e P.a.	**2.533**	**2.671**	**5.204**	**51,3**
TOTALE	**9.475**	**4.292**	**13.767**	**31,2**

Tabella 3 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in commi - 2012

Regioni e Province autonome	Totale commi leggi	Totale commi regolamenti	Totale produzione normativa	B/C %
	A	B	C	
Abruzzo	2.064	10	2.074	0,5
Basilicata	548	0	548	0,0
Calabria	1.441	377	1.818	20,7
Campania	1.060	421	1.481	28,4
Emilia-Romagna	826	86	912	9,4
Lazio	349	273	622	43,9
Liguria	1.628	592	2.220	26,7
Lombardia	979	155	1.134	13,7
Marche	1.128	315	1.443	21,8
Molise	441	41	482	8,5
Piemonte	548	641	1.189	53,9
Puglia	1.038	894	1.932	46,3
Toscana	2.326	530	2.856	18,6
Umbria	1.027	356	1.383	25,7
Veneto	1.680	0	1.680	0,0
Totale Regioni ordinarie	**17.083**	**4.691**	**21.774**	**21,5**
Friuli Venezia Giulia	4.100	2.733	6.833	40,0
P.a. Bolzano	569	2.434	3.003	81,1
P.a. Trento	1.296	1.186	2.482	47,8
Sardegna	459	0	459	0,0
Sicilia	724	n.d.	n.d.	-
Trentino-Alto Adige	186	252	438	57,5
Valle d'Aosta	1.132	3	1.135	0,3
Totale Regioni spec. e P.a.	**8.466**	**6.608**	**15.074**	**43,8**
TOTALE	**25.549**	**11.299**	**36.848**	**30,7**

Tabella 4 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in caratteri - 2012

Regioni e Province autonome	Totale caratteri leggi	Totale caratteri regolamenti	Totale produzione normativa	B/C %
	A	B	C	
Abruzzo	752.140	5.770	757.910	0,8
Basilicata	n.d.	0	n.d.	-
Calabria	603.673	189.176	792.849	23,9
Campania	573.796	220.817	794.613	27,8
Emilia-Romagna	375.292	40.598	415.890	9,8
Lazio	184.348	115.823	300.171	38,6
Liguria	n.d.	n.d.	n.d.	-
Lombardia	559.411	50.632	610.043	8,3
Marche	496.484	153.447	649.931	23,6
Molise	n.d.	n.d.	n.d.	-
Piemonte	460.443	26.192	486.635	5,4
Puglia	511.297	403.483	914.780	44,1
Toscana	1.263.701	354.868	1.618.569	21,9
Umbria	470.023	134.112	604.135	22,2
Veneto	671.300	0	671.300	0,0
Totale Regioni ordinarie	**6.921.908**	**1.694.918**	**8.616.826**	**19,7**
Friuli Venezia Giulia	1.660.024	1.379.778	3.039.802	45,4
P.a. Bolzano	n.d.	n.d.	n.d.	-
P.a. Trento	662.490	2.120.575	2.783.065	76,2
Sardegna	297.703	0	297.703	0,0
Sicilia	460.419.	n.d.	n.d.	-
Trentino-Alto Adige	164.853	79.900	244.753	32,6
Valle d'Aosta	493.731	145	493.876	0,0
Totale Regioni spec. e P.a.	**3.739.220**	**3.580.398**	**7.319.618**	**48,9**
TOTALE	**10.661.128**	**5.275.316**	**15.936.444**	**33,1**

Tabella 5 - Classificazione dei regolamenti secondo i macrosettori e il profilo delle materie - Regioni ordinarie, speciali e Province autonome – 2012

Macrosettore		Materia	Reg.
Ordinamento istituzionale	1	Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	**4**
	2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	**0**
	3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	**2**
	4	Personale e amministrazione	**64**
	5	Enti locali, decentramento	**6**
	6	Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	**8**
	7	Multimateria	**0**
		Totale	**84**
Sviluppo econ. e attività produttive	1	Artigianato	**6**
	2	Professioni (incluse le nuove figure professionali: es. naturopata, ecc.)	**6**
	3	Industria	**5**
	4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	**6**
	5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	**7**
	6	Miniere e risorse geotermiche	**2**
	7	Commercio, fiere e mercati	**10**
	8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	**20**

Macrosettore		Materia	Reg.
	9	Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	**43**
	10	Caccia, pesca e itticoltura	**13**
	11	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	**4**
	12	Altro (es. cooperazione, programmazione negoziata, programmazione economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale, ecc.)	**12**
	13	Multimateria	**10**
		Totale	**144**
Territorio Ambiente e Infrastrutture	1	Territorio e urbanistica (edilizia, demanio)	**28**
	2	Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	**32**
	3	Risorse idriche e difesa del suolo	**8**
	4	Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc.)	**6**
	5	Viabilità	**2**
	6	Trasporti	**4**
	7	Protezione civile	**1**
	8	Altro (es. usi civici)	**4**
	9	Multimateria	**0**
		Totale	**85**
Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	**36**
	2	Alimentazione	**2**
	3	Servizi sociali	**47**
	4	Istruzione scolastica e universitaria	**22**
	5	Formazione professionale	**9**
	6	Lavoro	**11**
	7	Previdenza complementare e integrativa	**2**
	8	Beni e attività culturali	**22**
	9	Ricerca scientifica e tecnologica	**1**
	10	Ordinamento della comunicazione	**2**
	11	Spettacolo	**2**

Macrosettore		Materia	Reg.
	12	Sport	**2**
	13	Altro (es. sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	**5**
	14	Multimateria	**0**
		Totale	**163**
Finanza Regionale	1	Bilancio	**0**
	2	Contabilità regionale	**3**
	3	Tributi	**8**
	4	Multimateria	**1**
		Totale	**12**
Multisettore*			**1**
		TOTALE	**489**

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

Tabella 6 - Incidenza dei regolamenti di manutenzione sulla produzione regolamentare 2012

Regioni e Province autonome	Totale regolamenti	Manutenzione	B/A %
	A	B	
Abruzzo	2	1	50,0
Basilicata	0	0	-
Calabria	14	5	35,7
Campania	14	6	42,9
Emilia-Romagna	1	0	0,0
Lazio	18	8	44,4
Liguria	6	1	16,7
Lombardia	3	0	0,0
Marche	6	3	50,0
Molise	1	0	0,0
Piemonte	14	7	50,0
Puglia	38	17	44,7
Toscana	22	14	63,6
Umbria	16	9	56,3
Veneto	0	0	-
Totale Regioni ordinarie	**155**	**71**	**45,8**
Friuli Venezia Giulia	95	48	50,5
P.a. Bolzano*	173	57	32,9
P.a. Trento	26	17	65,4
Sardegna	0	0	-
Sicilia	25	0	0,0
Trentino-Alto Adige	14	7	50,0
Valle d'Aosta	1	0	0,0
Totale Regioni spec. e P.a.	**334**	**129**	**38,6**
TOTALE	**489**	**200**	**40,9**

* I 173 regolamenti sono: 47 decreti del Presidente della Provincia (regolamenti formali) e 126 deliberazioni della Giunta provinciale (regolamenti sostanziali).

Tabella 7 – Regolamenti vigenti al 31 dicembre 2012

Regioni e Province autonome	Regolamenti		
	Emanati	Abrogati	Regolamenti vigenti al 31/12
Abruzzo*	109	12	97
Basilicata	105	3	102
Calabria**	106	6	100
Campania	69	2	67
Emilia-Romagna	92	47	45
Lazio	221	30	191
Liguria	124	55	69
Lombardia	169	64	105
Marche	109	42	67
Molise	67	15	52
Piemonte	323	113	210
Puglia	353	49	304
Toscana	295	100	195
Umbria	188	56	132
Veneto	74	42	32
Totale Regioni ordinarie	**2.404**	**636**	**1.768**
Friuli Venezia Giulia	n.d.	n.d.	n.d.
P.A. Bo.	n.d.	n.d.	n.d.
P.A. Tre.	920	485	435
Sardegna	n.d.	n.d.	n.d.
Sicilia	165	n.d.	n.d.
Trentino-Alto Adige	n.d.	n.d.	n.d.
Valle d'Aosta	127	72	55
Totale Regioni spec. e P.A.	**1.212**	**557**	**490**
TOTALE	**3.616**	**1.193**	**2.258**

* I regolamenti sono conteggiati a partire dal 1981.

** I regolamenti sono conteggiati a partire dal 1983.

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

3.1. Premessa

Il tema della valutazione delle politiche legislative regionali si inserisce a pieno titolo in quello della qualità della regolazione, ovvero delle tecniche di produzione normativa atte a consentire una adeguata corrispondenza tra le regole poste e le esigenze che quelle regole sono volte a garantire e a soddisfare.

L'interesse suscitato dalle problematiche ad esso sottese è andato progressivamente aumentando nel corso degli ultimi anni: ciò in quanto è stata compresa l'importanza di formulare norme che siano non solo più agevolmente applicabili dagli operatori del settore – le amministrazioni e la magistratura – ma anche più facilmente conoscibili e comprensibili dai destinatari.

Di qui, è stata sviluppata, da parte delle Regioni, una tendenza indirizzata al potenziamento degli strumenti di valutazione della legislazione regionale e di valorizzazione delle politiche poste in essere sul loro territorio, in ossequio al dovere di emanare buone leggi, dal quale consegue quello di verificare gli effetti prodotti dall'entrata in vigore e dalla concreta applicazione delle medesime. Ciò ha determinato l'individuazione di diverse modalità di informazione, comunicazione e collaborazione tra gli organi regionali, in particolare tra le Assemblee legislative e le Giunte, al fine di verificare periodicamente lo stato di attuazione e/o la necessità di implementazione delle norme e delle politiche pubbliche.

Su queste premesse, si è assistito ad una copiosa produzione di regole tecniche da parte delle Regioni – spesso inserite nei nuovi Statuti o nei Regolamenti interni dei Consigli regionali, altre volte inserite in apposite leggi o regolamenti riguardanti specifiche materie – indicanti una serie di attività di analisi da

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

svolgersi nelle diverse fasi in cui si snoda l'*iter* di formazione delle leggi, volte a fornire, preventivamente, una valutazione dell'impatto della regolamentazione sui cittadini, sulle imprese e sulla P.A. (AIR, ATN); successivamente, una verifica del raggiungimento degli obiettivi previsti con l'emanazione dell'atto (VIR).

Il ricorso a questi strumenti ha agevolato la nascita e lo sviluppo di una vera e propria "politica della qualità", che ha visto non solo la partecipazione delle Regioni, ma anche l'attivazione di iniziative istituzionali: basti pensare all'impegno della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali e all'elaborazione del progetto CAPIRe, cui aderiscono la maggior parte degli Enti regionali. E proprio in riferimento a quest'ultimo è necessario evidenziare, tra gli strumenti di valutazione, la previsione di specifiche disposizioni all'interno delle leggi regionali – le cd. clausole valutative – con le quali si conferisce un esplicito mandato informativo ai soggetti deputati all'attuazione delle disposizioni, incaricati di raccogliere, elaborare e comunicare all'organo legislativo una serie di dati utili a monitorare, in maniera sistematica, lo stato di attuazione delle leggi, anche in vista di una eventuale modifica o abrogazione. Completano il quadro le cosiddette note informative sulle politiche regionali, elaborate dalle strutture tecniche di talune Assemblee legislative a beneficio dei Consiglieri, con le quali viene illustrato, talvolta più dettagliatamente, talaltra più sinteticamente, lo stato di attuazione legislativa e degli obiettivi raggiunti. Le note, inoltre – per la maggior parte tratte dalle relazioni richieste alla Giunta dal mandato informativo contenuto nelle clausole valutative – pongono in evidenza le criticità riscontrate durante l'attuazione delle disposizioni legislative a cui fanno riferimento e, sulla base dell'analisi di queste, le diverse ipotesi prospettate per la risoluzione delle situazioni che presentano elementi di maggiore complessità.

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

Come ormai ampiamente noto, quasi tutti gli Statuti regionali successivi alla riforma del Titolo V della Costituzione contengono disposizioni sulle modalità di attuazione della valutazione normativa. Spesso tali disposizioni sono contenute nei Regolamenti interni dei Consigli regionali; altre volte, invece, in leggi generali di sulla semplificazione o, al contrario, in singole leggi o regolamenti riguardanti specifici settori e materie.

Nel corso del 2012, mentre la Regione Campania ha emanato disposizioni "generali" relative alla valutazione degli atti normativi *ex ante* ed *ex post*, introducendo le relative norme nel Regolamento interno del Consiglio[66], altre Regioni hanno previsto regole tecniche di valutazione in singoli atti normativi.

Così, il Consiglio regionale campano ha riservato al Titolo XVI del proprio Regolamento la "Disciplina generale sull'attività normativa". Più specificamente, gli artt. 82-95 prevedono norme ispirate al riordino e, in generale, alla semplificazione normativa, in conformità a quanto contenuto nello Statuto regionale[67], nonché ai principi di qualità della legislazione applicati in ambito europeo e condivisi con lo Stato, Regioni e Province autonome, in sede di Accordo del 29 marzo 2007. Nel Regolamento sono indicati dettagliatamente i principi cui deve essere improntata la legislazione regionale, quali: la programmazione, la manutenzione e il riordino costanti della normativa; la chiarezza, la semplicità e l'omogeneità dei testi normativi; il rispetto delle regole di tecnica legislativa; la qualità, la coerenza e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti; la semplificazione delle procedure; il libero accesso agli atti normativi; il contenimento degli oneri amministrativi[68]. Al fine di conseguire gli obiettivi prefissati è prescritta la massima collaborazione tra gli uffici del Consiglio e della Giunta predisposti alla redazione normativa e

[66] Approvato nella seduta del Consiglio del 19 luglio 2012 e pubblicato sul BURC n. 57 dell'11 settembre 2012.

[67] V. art. 30.

[68] V. art. 82 del Regolamento.

all'assistenza tecnico-giuridica e legislativa. Gli atti normativi così redatti vengono sottoposti dal Consiglio ad una valutazione comparativa tra il conseguimento dei risultati e l'ottenimento degli effetti desiderati da un lato, e le concrete finalità perseguite dall'altro. Ciò avviene, com'è noto, attraverso gli strumenti dell'ATN, dell'analisi di fattibilità, dell'AIR e della VIR[69], ma anche attraverso clausole e missioni valutative[70], strumenti ai quali si aggiungono l'Agenda normativa (art. 85) e le consultazioni (art. 88).

Invero, oltre alla normativa ricordata sulla modalità di svolgimento della valutazione delle politiche legislative regionali, la Regione Campania, nel periodo di riferimento, ha emanato la LR n. 37, dedicata specificamente alla promozione, al sostegno e allo sviluppo della cooperazione nel territorio regionale. La legge in parola prevede alcune disposizioni dedicate alla valutazione degli interventi in materia, per la quale è stata appositamente istituita la Consulta regionale per la cooperazione[71]. Più in particolare, la Consulta ha il caratteristico compito di valutare lo stato della cooperazione e gli effetti degli interventi regionali posti in essere a sostegno della medesima; di esprimere un parere obbligatorio sulle proposte dei piani regionali triennali ed annuali per la cooperazione; di avanzare proposte per l'impiego e per la ripartizione dei fondi regionali destinati allo sviluppo economico della cooperazione; di verificare il raggiungimento dei risultati programmati.

Tra le Regioni che, nel periodo di riferimento, al contrario della Campania, hanno previsto disposizioni sulla valutazione legislativa in singoli atti normativi, va menzionato il Lazio, il quale con il Regolamento regionale n. 12/2012[72] ha introdotto l'obbligo di effettuare l'analisi di impatto economico (Aiepi) di tutte le iniziative regionali, sia legislative sia regolamentari, riguardanti le micro,

[69] V. artt. 83-87.

[70] V. artt. 89-90.

[71] V. art. 8, LR n. 37/2012.

[72] Disposizioni attuative e integrative della legge regionale 29 luglio 2011, n. 8 (Disposizioni per favorire la qualità e la semplificazione della normativa regionale in materia di micro, piccola e media impresa).

piccole e medie imprese[73]. Il Regolamento in questione delinea le modalità di esecuzione dell'Aiepi, cui è preposta l'Unità per la qualità della regolamentazione in materia di micro, piccola e media impresa[74], alla quale la LR n. 8/2011 già demandava l'effettuazione dell'analisi, in collaborazione con le strutture regionali proponenti l'atto normativo e con le strutture addette all'attività normativa della Giunta e del Consiglio regionali. Sulla relazione tecnico-economica redatta dall'Unità può esprimersi anche il Comitato delle micro, piccole e medie imprese[75], entro novanta giorni dalla ricezione della relazione.

Metodologicamente l'Aiepi si svolge seguendo l'*iter* della tradizionale analisi di impatto della regolazione: l'unica differenza riguarda la fase delle consultazioni[76] con gli *stakeholders*, la quale avviene in un momento antecedente alla elaborazione delle opzioni di intervento normativo (IN), al fine di individuare le esigenze sociali, economiche e giuridiche sottese all'intervento medesimo. Alle consultazioni seguono: l'individuazione degli obiettivi, la selezione di indicatori quantitativi in base ai quali misurarli, la valutazione dell'impatto economico delle proposte "ritenute rilevanti e attuabili"[77], l'analisi del rapporto costi-benefici[78], e infine, dopo l'individuazione dello strumento tecnico-normativo più adeguato all'intervento da porre in essere – legge e/o regolamento – la relazione conclusiva dell'Unità sull'Aiepi, trasmessa al Comitato, al fine della formulazione del parere motivato.

Come già evidenziato, spesso le norme sulla valutazione delle politiche legislative, piuttosto che inserite in specifici atti legislativi o

[73] V. art. 3.

[74] Appositamente costituita dalla Giunta regionale: v. art. 2.

[75] V. artt. 6-9.

[76] Il regolamento prevede, quali strumenti tecnici di consultazione – fra cui optare per quello proporzionalmente adeguato "al potenziale impatto economico e sociale dell'IN" – le inchieste campionarie, i *panels*, i *focus groups* e le procedure di *notice and comment*.

[77] V. Allegato A, punto 7.2.

[78] La quale si articola in analisi finanziaria, economica e di sensibilità dei risultati.

regolamentari, sono contemplate direttamente negli Statuti. A tal proposito va segnalato il caso della Regione Molise, per la quale il nuovo Statuto regionale, pur non avendo ancora terminato, per vicende ben note, il suo *iter* di adozione, contiene disposizioni secondo le quali il Consiglio regionale debba dotarsi di strumenti organizzativi per esercitare efficacemente le funzioni di controllo, per verificare gli effetti delle politiche adottate, nonché per verificare i risultati raggiunti (art. 16). Inoltre, mentre l'art. 30, co. 5 prevede che le Commissioni permanenti possano chiedere al Presidente e alla Giunta regionale di riferire in merito all'attuazione delle leggi, l'art. 37, co. 2 stabilisce che, di norma, le leggi regionali siano 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.

Rimane da evidenziare la Provincia autonoma di Trento, nella quale, nel corso del 2012, è stata definita una proposta di legge che disciplina l'attività di valutazione *ex post*, attività che ha visto impegnati gli uffici del Consiglio e della Giunta sulla definizione di una normativa il più possibile condivisa. Il disegno di legge, peraltro, è stato approvato nel mese di marzo 2013, con LP n. 15/2013.

3.3. Le clausole valutative

Per quanto riguarda la previsione legislativa di clausole valutative, l'anno 2012 non registra alcuna significativa variazione rispetto al 2011, periodo nel quale ne erano state previste 19[79]. Nel periodo di riferimento, le Regioni a Statuto ordinario Abruzzo, Campania, Lazio, Lombardia, Puglia, la Regione a Statuto speciale Valle D'Aosta, nonché la Provincia autonoma di Trento hanno emanato 1 clausola; la Regione Emilia-Romagna ne ha previste 3, la Toscana ben 5, l'Umbria 2 come la Regione a Statuto speciale Friuli Venezia Giulia.

[79] 14 dalle Regioni a Statuto ordinario (Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Puglia, Toscana, Umbria); 3 dalle Regioni a Statuto speciale (Friuli-Venezia Giulia e Sardegna); 1 dalla Provincia autonoma di Trento.

Alle predette clausole valutative si aggiungono, sempre nell'anno 2012, altre formule di valutazione che le Regioni hanno inserito nelle rispettive leggi, per un totale di 25 ulteriori disposizioni[80].

Prendendo avvio dalle clausole valutative, come anticipato, l'Abruzzo ha emanato una clausola prevista nell'art. 14, LR n. 57[81], con la quale si dispone che la Giunta regionale, ogni due anni dall'entrata in vigore della legge – anche sulla base dei *report* e dei rendiconti degli Ambiti sociali territoriali e dei dati raccolti presso il Gruppo Regionale di Coordinamento e le *équipe* multidisciplinari dei Distretti sanitari competenti – presenti, alla Commissione consiliare competente, una relazione sullo stato di attuazione della legge medesima, dalla quale si evincano le modalità di svolgimento del processo di attuazione relativamente ai bandi, alle graduatorie e ai sussidi erogati; le caratteristiche dei progetti presentati; il numero di domande presentate, di quelle ammesse a contributo, di quelle finanziate e non; i contratti di lavoro stipulati; le criticità emerse durante la fase di attuazione; l'entità degli oneri finanziari connessi; le iniziative poste in essere per la formazione degli operatori sociali coinvolti e delle *équipe* multidisciplinari; infine, l'impatto sulla qualità del servizio erogato[82].

Per quel che concerne la Regione Campania, l'art. 6, LR n. 22[83] dispone che l'Osservatorio regionale della rete antiviolenza trasmetta alla Commissione consiliare permanente competente in materia di sanità una relazione sull'attuazione della legge e sui

[80] V. Tabella 1.

[81] "Interventi regionali per la vita indipendente".

[82] La Regione Abruzzo ha previsto una ulteriore formula valutativa *ex* art. 28, LR n. 40 – "Promozione e sviluppo del sistema produttivo regionale" – con la quale attribuisce alla Giunta regionale l'onere di trasmettere al Consiglio regionale una relazione, entro il 31 marzo di ciascun anno, per dar conto dello stato di attuazione della legge, con particolare riguardo alle attività poste in essere da tutti i soggetti coinvolti e ai risultati ottenuti.

[83] "Norme per l'integrazione della rete dei servizi territoriali per l'accoglienza e l'assistenza alle vittime di violenza di genere e modifiche alla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania – legge finanziaria regionale 2012)".

risultati ottenuti dalle attività svolte dalle strutture territoriali, dal Centro di coordinamento e dall'Osservatorio medesimo con cadenza biennale[84].

Anche la Regione Lazio ha previsto un'unica clausola valutativa, ai sensi dell'art. 20, LR n. 6[85], la quale dispone la presentazione annuale di una relazione da parte della Giunta regionale sulle attività volte alla realizzazione degli interventi previsti dalla relativa legge[86].

Così la Regione Lombardia: l'art 11, LR n. 11[87] dispone che la Giunta regionale, anche avvalendosi del Tavolo permanente, informi il Consiglio regionale sull'attuazione della legge e sui risultati ottenuti nel contrasto alla violenza contro le donne e nel sostegno da fornire alle vittime, attraverso la presentazione di una dettagliata relazione biennale, che illustri: le dimensioni, le caratteristiche e la distribuzione territoriale di domanda e offerta di servizi durante il periodo di riferimento, anche in confronto al biennio precedente; in quale misura i servizi messi a disposizione siano stati in grado di offrire risposte alla domanda e di contribuire al benessere delle donne che ne abbiano usufruito; le attività di prevenzione, sensibilizzazione e formazione realizzate e i soggetti attuatori e destinatari; la composizione, lo sviluppo e il coordinamento della rete regionale antiviolenza; l'andamento e le caratteristiche del

[84] Va segnalato che la Regione Campania, nel corso del 2012, ha emanato altre norme che prevedono specifici obblighi di informazione da parte dei soggetti incaricati dell'attuazione della legge. Si veda, tal proposito: art. 10, LR n. 19, sul "Monitoraggio delle attività del Registro Tumori della Regione Campania"; art. 2, co. 7, LR n. 11, su "Altre modifiche Legislative" riguardanti i consorzi di bonifica; art. 13, LR n. 37, sulle "Attività di monitoraggio" di attuazione della legge relativa alla già citata "Disciplina per la promozione, il sostegno e lo sviluppo della cooperazione in Campania".

[85] "Piano regionale in favore di soggetti affetti da malattia di Alzheimer-Perusini ed altre forme di demenza".

[86] La Regione Lazio ha previsto altre formule di monitoraggio e valutazione all'art. 6, co. 7, LR n. 2 – "Interventi regionali per lo sviluppo del cinema e dell'audiovisivo" – e all'art. 14, co. 1, LR n. 7 – "Disposizioni in materia di dati aperti e riutilizzo di informazioni e dati pubblici e iniziative connesse".

[87] "Interventi di prevenzione, contrasto e sostegno a favore di donne vittime di violenza".

fenomeno sul territorio regionale; le risorse pubbliche e private destinate al sostegno degli interventi previsti dalla LR n. 11 e le modalità di distribuzione di tali risorse[88].

Tra le Regioni a Statuto ordinario, anche la Puglia ha emanato una sola clausola valutativa nel corso del 2012, e precisamente, quella inserita nell'art. 6, LR n. 43[89]. La relazione sullo stato di attuazione della legge elaborata dalla Giunta regionale e presentata entro il 31 marzo di ogni anno deve fornire dati in merito a: iniziative attuate per lo sviluppo e il consolidamento della filiera corta, delle produzioni di qualità e delle produzioni a chilometro zero; diffusione e caratteristiche distintive delle iniziative di valorizzazione delle produzioni agricole a chilometro zero, delle produzioni di qualità e di filiera corta; numero, incremento e copertura territoriale dei gruppi di acquisto solidale (GAS); iniziative attuate dalla Regione per la diffusione e la conoscenza dei mercati contadini, dei GAS e delle caratteristiche di prodotti agricoli di qualità.

La Regione Emilia-Romagna, dal canto suo, ha previsto 3 clausole valutative, rispettivamente negli artt. 29, LR n. 3[90]; 29, LR n. 11[91]; 8, LR n. 13[92]. La prima delle tre disposizioni citate

[88] La Regione Lombardia ha, inoltre, integrato la clausola valutativa prevista dall'art. 31, LR n. 3/2008 – "Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario" – mediante una modifica inserita nell'art. 1, co. 1, lett. k), LR n. 2/2012 e disponendo che dopo il co. 1 dell'articolo 31 siano aggiunti i seguenti: "1-*bis*. La relazione della Giunta regionale informa, in particolare, degli esiti dell'applicazione del sistema di compartecipazione alla spesa per prestazioni sociali e sociosanitarie di cui all'articolo 8, di eventuali criticità e correttivi introdotti. La relazione inoltre descrive: a) le modalità di implementazione del sistema da parte dei comuni; b) il livello di compartecipazione dei comuni alla copertura delle rette delle unità di offerta sociosanitarie residenziali. 1-*ter*. La relazione prevista al co. 1 è resa pubblica unitamente agli eventuali documenti del Consiglio regionale che ne concludono l'esame".

[89] "Norme per il sostegno dei Gruppi di acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità".

[90] "Riforma della legge regionale 18 maggio 1999, n. 9 (Disciplina della procedura di valutazione dell'impatto ambientale). Disposizioni in materia ambientale".

[91] "Norme per la tutela della fauna ittica e dell'ecosistema acquatico e per la disciplina della pesca, dell'acquacoltura e delle attività connesse nelle acque interne".

sostituisce l'art. 26, LR n. 9/1999 sulle procedure di valutazione dell'impatto ambientale, stabilendo che la Giunta regionale, ogni triennio, relazioni alla competente Commissione assembleare lo stato di attuazione della legge, con particolare attenzione ai cambiamenti introdotti nell'azione amministrativa, alle eventuali criticità riscontrate, agli effetti prodotti in termini di semplificazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale (V.I.A.) per la pubblica amministrazione ed i soggetti proponenti, nonché al grado di partecipazione delle amministrazioni pubbliche e di altri soggetti, sia pubblici sia privati, interessati ai procedimenti.

La seconda clausola valutativa, invece, riguarda il Piano ittico regionale e prevede che, ogni cinque anni, e comunque prima dell'approvazione del Piano, affinché l'Assemblea legislativa eserciti il controllo sull'attuazione della relativa legge e valuti i risultati conseguiti, la Giunta trasmetta, alla competente Commissione assembleare, una relazione contenente uno studio sull'attuazione degli strumenti di programmazione e gestione; sui risultati raggiunti in tema di tutela e salvaguardia dell'ecosistema acquatico e della fauna ittica; sull'attuazione delle misure per l'esercizio della pesca, dell'acquacoltura e delle attività collegate, con particolare attenzione ai risultati ottenuti in termini di semplificazione e su quelli raggiunti con l'istituzione delle aree di pesca regolamentate.

La terza ed ultima clausola della Regione Emilia-Romagna riguarda la disciplina dei rischi derivanti da responsabilità civile nelle aziende sanitarie. La relazione che la Giunta deve presentare alla Commissione assembleare competente per materia per la valutazione dello stato di attuazione della legge è volta a fornire informazioni sull'andamento dei sinistri negli enti, con particolare riferimento al numero delle transazioni effettuate e ai tempi di risarcimento dei sinistri[93].

---

[92] "Norme per la copertura dei rischi derivanti da responsabilità civile negli enti del servizio sanitario regionale".

[93] Altre formule di monitoraggio, assimilabili alle clausole valutative e adottate dall'Emilia-Romagna, sono contenute nell'art. 17, LR n. 16, recante "Norme per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 20 e 29 maggio 2012" e nell'art. 26,

La Toscana ha emanato ben 5 clausole valutative contenute nelle seguenti norme: art. 7 LR n. 18[94]; art. 13, LR n. 41[95]; art. 7, LR n. 45[96]; art. 4, LR n. 75[97] e art. 19, LR n. 80[98].

Nello specifico, la prima clausola prevede l'elaborazione di una relazione da parte della Giunta regionale entro il 31 marzo 2014, con la quale, oltre a fornire dati quantitativi utili a comporre un quadro dello stato di attuazione della legge, si evidenzino le eventuali criticità emerse, come ad esempio, le disomogeneità riscontrate sul territorio regionale e le problematiche inerenti l'acquisizione e l'erogazione dei farmaci cannabinoidi.

Per quanto riguarda la seconda clausola, il termine previsto per la presentazione della relazione della Giunta regionale è stato fissato al 31 dicembre 2013 e, successivamente, la presentazione dovrà avvenire con cadenza annuale delineando un prospetto dal quale emergano soprattutto gli elementi di criticità, con particolare riferimento all'individuazione delle aree vocate da parte delle Province alla qualificazione e valorizzazione del sistema del verde ed agli interventi finalizzati alla riduzione delle pressioni ambientali ed al miglioramento della qualità dell'aria.

La clausola contenuta nella legge n. 45/2012 indica le informazioni che – a decorrere dall'anno 2014 ed entro il 31 ottobre di ogni anno – la relazione della Giunta deve contenere riguardo alle azioni fiscali attuate per il sostegno della cultura e del paesaggio

---

LR n. 21 sulle "Misure per assicurare il Governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

[94] "Disposizioni organizzative relative all'utilizzo di talune tipologie di farmaci nell'ambito del servizio sanitario regionale".

[95] "Disposizioni per il sostegno all'attività vivaistica e per la qualificazione e valorizzazione del sistema del verde urbano".

[96] "Agevolazioni fiscali per favorire, sostenere e valorizzare la cultura ed il paesaggio in Toscana".

[97] "Misure urgenti per la riduzione del disagio abitativo. Istituzione delle commissioni territoriali per il contrasto del disagio abitativo".

[98] "Trasformazione dell'ente Azienda regionale agricola di Alberese in ente Terre regionali toscane. Modifiche alla LR n. 39/2000, alla LR n. 77/2004 e alla LR n. 24/2000".

regionali (ad esempio, soggetti accreditati, ammontare delle erogazioni effettuate, distinte per tipologia di progetto e Provincia, le minori entrate per IRAP che ne derivano per il bilancio regionale, lo stato di attuazione dei progetti).

La quarta clausola è contenuta nella legge toscana volta a ridimensionare il disagio abitativo e prevede che le politiche a tal fine poste in essere siano relazionate annualmente dalla Giunta regionale al Consiglio e, in particolare, si dia conto delle procedure di sfratto in corso e degli esiti delle azioni di graduazione; del numero e della tipologia degli alloggi utilizzati per il passaggio da casa a casa, a seguito di graduazione; delle risultanze dei lavori della Conferenza; delle criticità eventualmente emerse nei lavori della Conferenza e delle Commissioni.

Ultima clausola valutativa della Regione Toscana è quella *ex* art. 19, LR n. 80 già menzionata. La Giunta regionale, entro il 30 giugno 2013, deve inviare alla Commissione consiliare competente una prima relazione contenente informazioni sullo stato di attuazione delle attività preliminari all'istituzione della banca della terra e sulla situazione relativa alla definizione degli indirizzi operativi predisposti ai fini di ottenere una gestione ottimale. Entro il 30 novembre 2014, la Giunta regionale dovrà inviare una seconda relazione, questa volta sullo stato di attuazione delle legge vera e propria, contenente in particolare: una prima stima della consistenza qualitativa e quantitativa del patrimonio agricolo-forestale inserito nella banca della terra; lo stato di attuazione delle procedure di verifica della rispondenza delle concessioni esistenti agli indirizzi operativi; lo stato di attuazione delle procedure di aggiornamento dei piani di gestione agli indirizzi operativi. Infine, entro il 31 marzo 2016, e successivamente con cadenza triennale, la Giunta dovrà far pervenire alla Commissione consiliare competente una relazione sui principali risultati ottenuti, con particolare riferimento alla riduzione dei costi, alla promozione e all'utilizzo della banca della terra, ai fini della realizzazione delle politiche per lo sviluppo agro-forestale[99].

[99] Anche la Regione Toscana, a fianco alle clausole valutative ora analizzate, ha previsto altre formule di valutazione di cui agli artt.: 10, LR n. 5; 7-*bis*, LR n. 38 e 23, LR n. 68,

Infine, tra le Regioni a Statuto ordinario, l'Umbria ha emanato 2 clausole valutative. Entrambe richiedono una relazione annuale da parte della Giunta: la prima, prevista *ex* art. 12, LR n. 14[100], sullo stato di attuazione del piano operativo previsto dalla medesima legge; la seconda, ex art. 15, LR n. 16[101], su particolari aspetti quali: il quadro degli interventi e delle iniziative di prevenzione primaria, secondaria e terziaria posti in essere, coordinati e finanziati dalla Regione; l'ammontare delle risorse e la loro ripartizione per il finanziamento delle iniziative e degli interventi, nonché le modalità di selezione dei soggetti privati coinvolti; i dati statistici sui fenomeni di illegalità collegati al crimine organizzato e mafioso nelle sue diverse articolazioni, rilevati sul territorio regionale[102].

Tra le specialità si segnalano 2 clausole valutative del Friuli Venezia Giulia, 1 della Valle D'Aosta e, infine, 1 della Provincia autonoma di Trento.

---

rispettivamente riguardanti lo stato di attuazione delle norme sulla "Valorizzazione delle associazioni e delle manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica della Toscana. Modifiche alla legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21 (Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali)"; sulle "Modifiche alla legge regionale 20 marzo 2000, n. 35 (Disciplina degli interventi regionali in materia di attività produttive" e, infine, sulla "Disciplina per la gestione e il controllo del potenziale viticolo".

[100] "Norme a tutela della promozione e della valorizzazione dell'invecchiamento attivo".

[101] "Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore del contrasto e prevenzione del crimine organizzato e mafioso, nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile. Integrazione alla legge regionale 14 ottobre 2008, n. 13 recante disposizioni relative alla promozione del sistema integrato di sicurezza urbana ed alle politiche per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini - abrogazione della legge regionale 19 giugno 2002, n. 12".

[102] Tra le ulteriori formule di valutazione, si segnalano: l'art. 3, LR n. 13 sugli "Interventi straordinari di solidarietà a favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che il 20 e 29 maggio 2012 hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo"; l'art. 62, LR n. 15 recante "Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale pubblica)"; art. 11, LR n. 17, "Disciplina dei percorsi del cashmere in Umbria"; infine, artt. 39-40, LR n. 18, "Ordinamento del Servizio sanitario regionale".

Per quanto riguarda il Friuli Venezia Giulia, si tratta dell'art. 32, LR n. 5[103] e dell'art. 38, LR n. 23[104]. Posto che il Consiglio regionale valuta l'efficacia delle politiche attuate per favorire la partecipazione dei giovani alla loro elaborazione, per sostenerne l'autonoma capacità progettuale e creativa e per incentivarne le opportunità di studio, formazione e lavoro, la prima clausola prevede che la Giunta regionale presenti al Consiglio una relazione – decorso un anno dall'entrata in vigore della legge – con la quale dar conto del processo di attuazione della legge e dello stato di operatività degli interventi, con particolare riguardo al funzionamento del Fondo di garanzia. Per ogni triennio, inoltre, la Giunta presenta al Consiglio, contestualmente al Piano regionale giovani, sottoposto al parere della Commissione consiliare competente, un *report* sui risultati conseguiti e sulle eventuali criticità rilevate.

La seconda clausola, invece, prevede la presentazione di una relazione relativa alla valutazione delle politiche realizzate per la promozione e il sostegno del volontariato e della promozione sociale. La documentazione consegnata dalla Giunta al Consiglio contiene un *report* sullo stato di coordinamento tra soggetti istituzionali e i rappresentanti del mondo del volontariato e della promozione sociale, con specifico riferimento alla funzionalità degli organi collegiali previsti dalla legge, evidenziandone eventuali difficoltà di funzionamento; sui dati relativi all'impiego dei fondi utilizzati, sulle attività di formazione e aggiornamento realizzate[105].

La Valle D'Aosta ha previsto una clausola valutativa nella LR n. 4[106], art. 23, la quale prescrive la presentazione, da parte della Giunta regionale alla Commissione consiliare competente per materia, di

[103] "Legge per l'autonomia dei giovani e sul Fondo di garanzia per le loro opportunità".

[104] "Disciplina organica sul volontariato e sulle associazioni di promozione sociale e norme sull'associazionismo".

[105] Il Friuli Venezia Giulia ha utilizzato, inoltre, una formula equivalente delle clausole valutative, mediante la previsione nella LR n. 16 – "Interventi di razionalizzazione e riordino di enti, aziende e agenzie della Regione" – dell'art. 31, con il quale si dà incarico alle amministrazioni di valutare la portata degli interventi svolti.

[106] "Disposizioni per l'eradicazione della malattia virale rinotracheite bovina infettiva (BHV-1) nel territorio della regione".

una relazione annuale grazie alla quale verificare l'impatto e l'efficacia della relativa legge.

Da ultimo, anche la Provincia autonoma di Trento è intervenuta con una clausola valutativa, inserendola nella LP n. 9[107], art. 4, al fine di verificare, attraverso una relazione elaborata dalla Giunta provinciale e presentata al Consiglio, i risultati ottenuti in termini di sostegno al potere d'acquisto dei nuclei familiari e attenuazione della pressione fiscale sulle imprese[108].

Ora, com'è stato anticipato e in parte segnalato[109], diverse Regioni hanno inserito nella rispettiva legislazione talune formule che, seppur presentate con un diverso *nomen iuris*, in verità svolgono una funzione assimilabile a quella delle clausole valutative. Oltre a quelle già evidenziate, appare opportuno dar conto di tali formule; si tratta nello specifico delle seguenti previsioni: per la Regione Calabria, art. 7, LR n. 29/2012 – sui sistemi di monitoraggio di attuazione della legge sulla "Attuazione del comma 4 dell'articolo 118 della Costituzione sulla sussidiarietà orizzontale" – e art. 4, LR n. 62/2012 – sul Regolamento di attuazione per l'istituzione degli Ecomusei in Calabria; per la Regione Liguria, art. 9, LR n. 2/2012 – sulla relazione da presentare al Consiglio regionale sulla "Disciplina regionale in materia di demanio e patrimonio" –; art. 18, LR n. 7/2012 – che prevede attività di monitoraggio sull'attuazione delle

[107] "Interventi a sostegno del sistema economico e delle famiglie".

[108] Si segnala, inoltre, l'art. 21, LP n. 20 – "Legge provinciale sull'energia e attuazione dell'articolo 13 della direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 2001/77/CE e della direttiva 2003/30/CE" – intitolato "Informazione al Consiglio provinciale e informazione pubblica". Con esso, si prescrive che, con cadenza biennale, la Giunta provinciale presenti al Consiglio provinciale un rapporto sull'attuazione della legge e sui risultati ottenuti, in relazione alle sue finalità, evidenziando, in special modo, lo stato di attuazione del piano energetico-ambientale provinciale e i risultati del monitoraggio; le risorse stanziate ed erogate per ciascun tipo d'intervento, nonché la tipologia e il numero dei beneficiari; le attività di formazione realizzate sulla base della legge; lo stato della ricerca locale nel settore energetico; le eventuali criticità emerse in sede di attuazione della legge.

[109] V. *supra*, note nn. 35, 39, 49, 52, 55 e 58.

"Iniziative regionali per la prevenzione del crimine organizzato e mafioso e per la promozione della cultura della legalità" –; art. 9, LR n. 26/2012 – contenente le modalità di presentazione della relazione da parte della Giunta regionale sull'"erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche"; per la Regione Veneto, art. 8, LR n. 29/2012 – contenente le disposizioni per la redazione della relazione sullo stato di attuazione della legge recante "Norme per il sostegno delle famiglie monoparentali e dei genitori separati o divorziati in situazione di difficoltà"; art. 6, LR n. 38/2012 – contenente le disposizioni attuative della legge relativa alla erogazione dei medicinali e dei preparati galenici magistrali a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche –; art. 15, LR n. 48/2012 – il quale prevede l'istituzione dell'Osservatorio per il contrasto alla criminalità organizzata e mafiosa e la promozione della trasparenza e, infine, art. 6, LR n. 55/2012 – sul sistema di monitoraggio delle "Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggio con conducente e di commercio itinerante"; per la Sardegna, art. 4, co. 44, LR n. 6 – il quale prevede che, ogni novanta giorni, l'Assessore regionale del lavoro, formazione professionale, cooperazione e sicurezza sociale presenti alla Commissione consiliare competente in materia di bilancio una relazione sullo stato di attuazione del programma e sul monitoraggio dei singoli progetti attivati.

3.4. Le note informative

Come per le clausole valutative, il cui numero è rimasto invariato rispetto al 2011 – non computando nel calcolo le altre formule di valutazione previste dalle legislazioni regionali – così, per le note informative elaborate nel periodo di riferimento, non si registra alcuna flessione: difatti, se nel corso del 2011 sono state formulate

11 note[110], altrettante sono presenti nella legislazione regionale del 2012. Si tratta di note *in toto* ascritte alle Regioni ordinarie e, nello specifico: 2 alla Regione Abruzzo (nn. 2 e 3); 1 all'Emilia-Romagna (n. 1); 1 alla Lombardia (n. 21); 4 alla Toscana (nn. 22, 23, 24, 25); 3 al Veneto (nn. 1, 2, 3).

La nota informativa n. 2 della Regione Abruzzo – riguardante l'attuazione della LR n. 1/2008 sull'abbattimento delle barriere architettoniche, quale requisito generale per accedere ai contributi regionali – è stata elaborata dal Servizio Analisi Economica e Monitoraggio del Consiglio regionale ed è stata promossa dall'Ufficio di Presidenza con deliberazione n. 77/2011. Lo studio ha evidenziato come la previsione di un apparato sanzionatorio per la mancata applicazione della normativa nazionale e regionale in materia, da parte degli Enti locali e degli Enti di trasporto pubblico regionale, non abbia sortito effetti positivi: difatti, sono state confermate la sostanziale inattuazione e le carenze implementative delle relative disposizioni nonché, in generale, l'inefficacia dello strumento sanzionatorio approntato[111]. Si è ritenuto, dunque, necessario effettuare una ricognizione della legislazione regionale vigente[112], al fine di individuare gli elementi di criticità e di rilevare indicazioni utili al raggiungimento della piena operatività della legge.

La nota informativa n. 3 concerne l'attuazione della LR n. 25/2001, relativa ai contributi per l'acquisto, il recupero e la costruzione della prima casa, oltre a interventi su edifici destinati a scopi non abitativi. La legge in questione – ispirata dalla consapevolezza delle difficoltà che si riscontrano nel godimento del diritto alla casa, in special modo tra le fasce più deboli – ha una duplice finalità: da un lato, evitare lo spopolamento dei comuni posizionati in zone a rischio sismico e di quelli con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti; dall'altro, incentivare l'accesso alla prima

[110] Di cui: 4 appartenenti alla Lombardia e al Veneto, 1 all'Abruzzo, alla Regione Marche e al Molise: cfr. *Gli strumenti per la valutazione delle politiche legislative regionali*, in Camera dei Deputati – XVI Legislatura, Osservatorio sulla legislazione, p. 100-104.

[111] V. il punto 3 della nota informativa.

[112] V., in Appendice, il punto 10.b della nota informativa.

casa delle giovani coppie, destinatarie delle norme insieme ai privati cittadini, ai nuclei familiari, alle imprese, alle cooperative e, infine, agli enti pubblici.

La nota ha rilevato le difficoltà incontrate nell'attuazione della legge, a causa delle quali è stato necessario operare una serie di interventi modificativi del testo e del regolamento attuativo[113]. Aldilà degli ostacoli burocratici nella presentazione delle domande per accedere ai contributi e, talvolta, della poca chiarezza delle norme, l'analisi ha mostrato come l'incentivo per l'accesso alla prima casa delle giovani coppie si sia rivelato molto debole – ciò anche per l'esigua percentuale dei fondi loro assegnata[114] – e come, dunque, la normativa abbia finito per favorire maggiormente i singoli cittadini e i nuclei familiari[115], le cui domande sono pervenute in numero più elevato rispetto all'altra categoria di destinatari.

Per quanto riguarda i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti ed i Comuni cd. sismici, non è stato agevole valutare l'impatto della politica attuata. Se è vero che la categoria "Altri Comuni" è quella che ha registrato una maggiore partecipazione, tuttavia l'elevata percentuale di domande presentate per i Comuni di maggiori dimensioni potrebbe spiegarsi con la copiosità della popolazione residente. Inoltre, come risulta dalla nota informativa, non si può non considerare l'incidenza che altri fattori possano aver avuto sulla presentazione delle domande: ad esempio, è agevolmente ipotizzabile che la popolazione residente in Comuni di piccole dimensioni sia per lo più anziana, dunque, meno interessata ad una politica volta a favorire l'acquisto della prima casa; che le giovani coppie residenti in questi Comuni siano maggiormente interessate allo spostamento in Comuni di medie o grandi dimensioni, per motivi lavorativi, di maggior possibilità di fruizione

[113] Tali interventi si sono protratti dal 2001, anno di emanazione della legge, al 2007.

[114] Peraltro, l'iniziale 25% è stato successivamente decurtato del 5% riservato alle imprese ed alle cooperative.

[115] Le oscillazioni tra le categorie di destinatari sono dettagliatamente riportate nei grafici inclusi nella nota.

di servizi, ecc. Ad ogni modo, manca un indicatore oggettivo col quale operare un confronto e dal quale poter dedurre altrettante obiettive valutazioni.

In generale, tuttavia, sembra si possa affermare che la legge volta all'attuazione della politica in questione non ha avuto l'impatto atteso, sia in ragione del *budget* disponibile piuttosto limitato – peraltro, ridottosi progressivamente di anno in anno – sia perché, nonostante nella relazione al progetto di legge si facesse riferimento tanto alle giovani coppie, quanto a categorie genericamente individuate come "deboli", di fatto la legge non ha operato alcuna scelta che agevolasse categorie di soggetti con difficoltà di accesso al credito, come ad esempio, lavoratori atipici, *single* con figli, anziani, famiglie numerose. Tali constatazioni hanno indotto alla formulazione di proposte di modifica volte al raggiungimento degli obiettivi prefissati: ad esempio, operando una selezione più accurata delle categorie di destinatari dei contributi, implementando gli strumenti finanziari e optando per una gestione della politica che veda la partecipazione di attori diversi.

L'Emilia-Romagna, nel corso del 2012, ha elaborato una nota informativa (n. 1), in relazione all'attuazione delle norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, della sicurezza e della regolarità del lavoro[116]. In questa nota sono esposti i risultati della prima missione valutativa promossa in via sperimentale dall'Assemblea legislativa nel settembre del 2011[117]. La missione ha avuto come oggetto una politica finanziata dal Fondo Sociale Europeo e avviata sin dal 2008 per aiutare i genitori a conciliare le esigenze di tipo professionale con le necessità di cura dei figli molto piccoli. Alle famiglie in possesso di requisiti prestabiliti di reddito è stato concesso un *vaucher* per l'iscrizione dei figli ai nidi d'infanzia privati. Oltre ad esporre gli aspetti chiave degli interventi regionali, sono state rilevate alcune criticità, come, ad esempio, il costo della partecipazione alla politica per le amministrazioni coinvolte, oppure

[116] Con riferimento agli artt. 10 e 14, LR n. 17/2005.

[117] Oggetto assembleare n. 1838/2011.

gli oneri imposti alle famiglie e ai nidi, in quanto le modalità di erogazione dei *vaucher* varia da Comune a Comune e talvolta la modalità prescelta è quella del rimborso piuttosto che dell'anticipazione.

L'analisi controfattuale svolta per la valutazione della politica, ad ogni modo, ha mostrato la positività del dato, facendo propendere per la continuazione dell'iniziativa. Difatti, parere positivo è stato espresso sia dalle famiglie beneficiarie, sia dagli Enti locali, sia dai nidi privati coinvolti. Allo stesso tempo, le problematiche riscontrate hanno offerto l'occasione per programmare alcuni interventi modificativi, ripensando, innanzitutto, "la popolazione *target*", ovvero prevedendo una maggiore "flessibilità nel concetto di genitore occupato", il quale finora ha ricompreso i soli genitori con un lavoro "sicuro". Inoltre, è apparso opportuno ponderare una serie di proposte, come ad esempio, l'accessibilità al *voucher* durante il corso dell'intero anno, in luogo della previsione di un unico termine di presentazione delle domande; l'agevolazione dello svolgimento delle attività amministrative di coordinamento; la riformulazione delle modalità di erogazione dei contributi; la valutazione della qualità dei servizi offerti e degli effetti della politica attuata.

Per quanto riguarda la Regione Lombardia, la nota informativa n. 21 accoglie i principali contenuti della relazione presentata dalla Giunta al Consiglio regionale, su richiesta del Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, nel gennaio del 2012, sull'attuazione della legge per il mercato del lavoro lombardo[118], in risposta alla clausola valutativa contenuta nella LR n. 22/2006.

La nota informativa, preliminarmente, ha posto in evidenza due aspetti significativi: il primo riguarda la mancanza di tempestività con la quale la relazione è stata presentata al Consiglio. Difatti, presentata nel 2012, si riferisce, invero, al biennio 2009-2010 e ciò ha svilito l'attualità delle informazioni relative all'andamento del mercato del lavoro, soprattutto in un clima di crisi economica che,

[118] La relazione riguarda le azioni regionali intraprese nel biennio 2009-2010.

repentinamente, ne altera i lineamenti, incidendo sulle politiche da attivare e sugli strumenti da approntare. Il secondo aspetto è quello dell'obiettivo finale della rendicontazione, in ragione del quale, la Giunta presenta un primo bilancio.

Il punto di partenza della relazione è stato costituito da una inevitabile riflessione sulle ripercussioni della crisi economica in atto, causa del ridimensionamento della portata delle azioni regionali, del peggioramento dei principali indicatori del mercato del lavoro regionale, nonché della diminuzione continua nello *stock* degli occupati e degli avviamenti al lavoro, incentrati sui contratti temporanei. In tale contesto, con l'istituzione della Dote Formazione e Lavoro, le risorse sono state concentrate sugli interventi rivolti ai soggetti colpiti dalla crisi, ottenendo nel complesso buoni risultati di inserimento occupazionale e soddisfazione degli utenti, pur richiedendo, da un lato, azioni di miglioramento per quanto riguarda i "destinatari complessi" (il 40% che non ha ottenuto un inserimento lavorativo), con la previsione di servizi aggiuntivi o specifici; dall'altro, una maggiore diversificazione nelle due linee, della formazione e del lavoro, per meglio rispondere alla domanda delle imprese[119].

Tali osservazioni, seppur limitate all'ambito della Dote in esame, hanno costituito un motivo di approfondimento per analizzare ulteriori elementi, come, ad esempio, l'adeguatezza della programmazione e delle risorse rispetto al fabbisogno; le caratteristiche di quanti hanno partecipato all'intervento e ottenuto o meno una ricollocazione lavorativa a seguito della dote; il contributo della dote nella ricollocazione lavorativa, e così via.

La Regione Toscana, dal canto suo, nel corso del 2012, ha formulato ben 4 note informative.

La nota n. 22 descrive l'attuazione della LR n. 10/2008, sulla disciplina delle strade della ceramica, della terracotta e del gesso in

[119] Va considerato che una maggiore domanda è stata registrata nel settore terziario, mentre il settore manifatturiero difficilmente appare in grado di riassorbire tutti gli espulsi.

Toscana[120]. Nell'illustrare le informazioni contenute nella relazione presentata dalla Giunta regionale[121], oltre ad elementi conoscitivi aggiuntivi raccolti dal Settore Analisi della Normazione, la nota si sofferma sulle modalità di attuazione della legge, nonché sulle principali criticità riscontrate durante l'intero *iter*, quali, ad esempio, l'esiguo numero di strade costituite[122] e il ridotto utilizzo dei fondi stanziati da parte dei comitati di gestione delle strade[123].

Nella nota n. 23 si delinea lo stato di attuazione della LR n. 59/2007[124], mediante l'elaborazione delle informazioni contenute nella relazione presentata dalla Giunta regionale[125], in conformità a quanto previsto dalla relativa clausola valutativa[126], e nei Rapporti sulla violenza di genere 2009, 2010 e 2011, e integrato con la raccolta di ulteriori elementi conoscitivi. Dall'analisi dei dati, si evince che quello della violenza di genere è un fenomeno caratterizzato dalla costante difficoltà a far emergere il sommerso, poiché il rilevamento dei dati stessi è soggetto alla volontà della persona vittima di violenza. Ciò ha reso necessario utilizzare circa il 68% del totale dei fondi stanziati per l'attuazione della legge per potenziare i consultori. Inoltre, sono da segnalare la costituzione di 21 centri antiviolenza che, seppur in modo non perfettamente omogeneo, hanno creato una rete diffusa sull'intero territorio regionale e la positiva esperienza del progetto "Codice Rosa". Tra le criticità emerse, l'elemento maggiormente rilevante è stato individuato nell'elevato numero di soggetti coinvolti, poiché questo causa discontinuità tra le unità operative regionali interessate

[120] "Modifiche alla legge regionale 28 marzo 2000, n. 45 (Norme in materia di promozione delle attività nel settore dello spettacolo in Toscana)".

[121] Decisione GR n. 32/2012, in ottemperanza a quanto previsto dall'art.10, "Monitoraggio e valutazione".

[122] A fronte di circa dieci aree potenzialmente interessate, ne sono state costituite solo tre.

[123] Difatti, per il 2011, è stata registrata una riduzione dei fondi pari al 60%.

[124] "Norme contro la violenza di genere ".

[125] Decisione GR n. 6/2012.

[126] V. art. 11.

all'attuazione della legge e una situazione territorialmente molto diversificata per quanto concerne i protocolli sottoscritti, le procedure di coordinamento e l'operatività dei consultori.

La nota n. 24, invece, espone i primi dati contenuti nella relazione della Giunta regionale sullo stato di attuazione della LR n. 68/2011[127], relativa al processo di estinzione delle Comunità montane e alla loro trasformazione in Unioni di Comuni. Dallo studio è emerso che, ad eccezione di quella dell'Appennino Pistoiese, le 13 comunità montane esistenti al momento della data di entrata in vigore della LR n. 68 si sono estinte e trasformate in Unioni di Comuni[128]; tuttavia, solo 7 Unioni di Comuni posseggono i requisiti richiesti per l'accesso ai contributi di cui all'art. 90 della LR 68/2011.

Infine, la nota n. 25, relativa al processo di costituzione delle Società della Salute (SdS)[129], elabora i dati contenuti nella relazione presentata dalla Giunta regionale[130], in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 142-*bis*, co. 11, LR n. 40/2005. L'analisi delle informazioni reperite ha posto in evidenza come le SdS siano state costituite in 25 delle 34 zone-distretto[131] esistenti sul territorio regionale, interessando circa il 79% della popolazione toscana e, seppur in maniera differenziata, 11 delle 12 aziende USL. Alle SdS sono stati assegnati contributi di primo avvio, determinati in base a indicatori quali la popolazione residente, il numero di Comuni della zona e, dal 2009, la riduzione del tasso di ospedalizzazione. Nel periodo 2008-2010 tali contributi sono stati erogati per un importo di circa € 6.355.000, pari a poco meno dell'80% degli stanziamenti

[127] "Norme sul sistema delle autonomie locali".

[128] Delle 22 Unioni di Comuni esistenti in Toscana, 5 sono state costituite per trasformazione di Comunità montane antecedentemente all'entrata in vigore della LR n. 68/2011; 12 successivamente all'entrata in vigore della medesima legge; infine, 5 a seguito di autonoma determinazione da parte dei Comuni partecipanti.

[129] Istituite con LR n. 60/2008, di modifica della LR n. 40/2005, sulla "Disciplina del servizio sanitario regionale".

[130] Decisione GR n. 14/2012.

[131] Tre in fase di costituzione.

previsti in bilancio. Le disposizioni normative nazionali che impongono lo scioglimento dei consorzi di funzioni fra gli Enti locali comportano la necessità di individuare per le SdS soluzioni giuridico-organizzative diverse.

Per quanto concerne la Regione Veneto, infine, nel corso del 2012, sono state elaborate 3 note informative. La prima, la n. 1, riguarda il Testo Unico delle leggi regionali in materia di turismo, (LR n. 33/2002) e, più in particolare, l'attuazione della disposizione in esso contenuta relativa alle azioni poste in essere per promuovere l'immagine turistica del Veneto[132]. Al fine di ottenere un quadro delle iniziative intraprese dalla Regione nell'ambito della promozione turistica, sia in Italia sia all'estero, sono stati presi in considerazione tutti i provvedimenti disponibili di programmazione e di impegno. Dall'indagine è risultato che dal 2007 al 2010, nel bilancio regionale, si sono registrati impegni per 68 milioni di euro; la partecipazione a fiere e ad altre manifestazioni ha assorbito oltre il 34% delle risorse e il 62% della spesa riguarda iniziative svolte nel territorio italiano (oltre il 36% nella Regione veneta. Lo studio – terminato nel mese di gennaio 2012 per essere poi presentato alla Commissione consiliare competente per materia – comprende anche due note: l'una dedicata alle presenze turistiche, l'altra alla spesa complessiva in materia di turismo nel bilancio della Regione.

La seconda nota, la n. 2[133], riguarda il monitoraggio dei dati sui fondi tematici a gestione diretta della Commissione Europea per gli interventi relativi agli anni 2007-2011[134], ovvero di risorse a disposizione della Commissione, da questa assegnate a soggetti di diversa natura e provenienza, a titolo di contributi, per progetti e corrispettivi per contratti di appalto. L'analisi in questione – svolta dall'Osservatorio sulla spesa[135] su mandato della Commissione

[132] V. art. 2, co. 1, lett. b).

[133] "Il Veneto e i fondi europei: capacità di attrazione del sistema nel suo complesso. Un confronto con altre realtà territoriali italiane e straniere".

[134] I dati, provenienti dal Sistema di Trasparenza Finanziaria – FTS – *Financial Transparency System* – sono pubblicati sul sito istituzionale della Commissione.

[135] Istituito presso il Consiglio regionale del Veneto.

Speciale per le relazioni internazionali e i rapporti comunitari e ultimata nel mese di luglio 2012 – offre una valutazione della capacità di attrazione di tali risorse da parte del Sistema Veneto[136], nonché un confronto con quella di altre Regioni italiane ed europee. Effettua, inoltre, una accertamento della capacità del Sistema Veneto di approfittare delle opportunità di finanziamento offerte dall'Unione Europea, con particolare riferimento ai fondi a gestione diretta della Commissione europea.

La conclusione cui giunge il rapporto si riassume in una valutazione non soddisfacente della *performance* del Sistema Veneto, la quale potrebbe essere spiegata con una progressiva perdita di competitività turistica del territorio, recuperabile mediante iniziative che concretizzino le possibilità di sviluppo, invero ancora poco utilizzate, offerte dall'Unione Europea.

Da ultimo, la terza nota informativa, la n. 3[137]. Il rapporto concerne l'evoluzione normativa statale, le risorse trasferite alle Regioni per i contratti di servizio, quelle messe a disposizione dalla Regione Veneto, i soggetti coinvolti e il loro ruolo. Completato nel mese di maggio 2012 e presentato alla Commissione consiliare competente per materia nel settembre 2012, il documento illustra dettagliatamente tutti i cambiamenti intervenuti nel settore dal 2010, dopo circa dieci anni di situazione immutata; comprende, infine, anche una nota dedicata alla spesa complessiva in materia di mobilità nel bilancio regionale.

3.5. Considerazioni conclusive

Come si può constatare da quanto esposto, anche nel corso del 2012, le Regioni hanno posto in essere diverse iniziative volte alla verifica dello stato di attuazione delle loro leggi, attraverso una comparazione tra gli obiettivi prefissati e i risultati ottenuti.

[136] Enti pubblici ed operatori privati, imprese, università, centri di ricerca, ONG, ecc.

[137] "Il trasporto pubblico locale ferroviario - Ricognizione sulle risorse a bilancio (2000-2010), quadro normativo ed evoluzione dei trasferimenti statali fino ad aprile 2012".

Sebbene solo le Regioni Lombardia e Liguria abbiano istituito appositi uffici[138] col compito di monitorare e valutare la legislazione regionale, la maggior parte delle Regioni ha affidato comunque tale compito a strutture[139] che, tra le altre competenze, hanno quella di coadiuvare i Consigli regionali nella realizzazione degli impegni assunti in materia, cosicché, il dato rilevato può essere assunto come indicatore della direzione intrapresa dagli Enti regionali nell'ambito della valutazione legislativa.

E' nota, infatti, la predisposizione di uffici competenti, con personale altamente specializzato, all'interno delle rispettive amministrazioni, considerati, in genere, numericamente e qualitativamente adeguati ai compiti da svolgere.

A completamento dell'*iter* valutativo, in diversi casi, i risultati delle attività informative legate al controllo delle politiche sono presentati e/o discussi nelle Commissioni competenti e/o in Aula, le quali, a seguito dell'esame svolto, compiono formali valutazioni attraverso la produzione di specifiche risoluzioni o determinazioni: nel corso del 2012, è il caso, ad esempio, dell'Emilia-Romagna, nelle cui competenti Commissioni assembleari sono state discusse sei

[138] Si tratta del Comitato paritetico di controllo e valutazione per la Regione Lombardia; in Liguria, l'ufficio facente capo alla Vice Segreteria Gestione del Processo normativo. Si segnala che in Lombardia, il Servizio Studi e valutazione Politiche regionali, nel corso del 2012, ha realizzato i seguenti prodotti di supporto informativo a beneficio delle Commissioni, dei consiglieri e del Comitato paritetico: Report InBreve: n. 9, "L'istruzione come fattore cruciale per l'integrazione della popolazione straniera"; n. 10, "Le aree dismesse: ostacoli e opportunità della loro riqualificazione"; n. 11, "Gioco d'azzardo e dipendenza".

[139] Tra le quali si ricordano: in Basilicata, l'Ufficio legislativo, studi e documentazione; in Calabria, il Servizio legislativo del Consiglio regionale; in Emilia-Romagna, il Servizio legislativo e qualità della legislazione; in Molise, il Servizio documentazione e studi; in Piemonte, il Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche; in Toscana, il Settore analisi della normazione; in Umbria, il Comitato per la valutazione. Nella Regione Marche, esiste una Posizione dirigenziale dedicata alla valutazione che, tuttavia, non è stata attribuita. Svolge *ad interim* tale funzione un Dirigente coadiuvato da altri Funzionari e dipendenti del Consiglio che, però, sono dediti, per la maggior parte del tempo, ad altre mansioni. Tra le Regioni a Statuto speciale, si segnalano, in Sicilia, i Servizi dell'Area legislativa presso l'Assemblea regionale; in Valle D'Aosta, la Direzione affari legislativi, studi e documentazione.

relazioni di ritorno a clausole valutative[140] e sono stati presentati i risultati della prima missione valutativa realizzata dall'Assemblea relativa ai *voucher* conciliativi per i nidi d'infanzia, realizzata dallo *staff* del Progetto CAPIRe con il supporto del Servizio Legislativo. E' il caso, ancora, della Lombardia – in cui il Comitato Paritetico ha esaminato 4 relazioni inviate dall'Esecutivo, delle quali tre rispondono a clausole valutative[141] –; del Piemonte, in cui sono state presentate dieci relazioni[142]; della Toscana, nella quale sono state illustrate e discusse due relazioni[143], oltre ai risultati della ricerca valutativa realizzata dall'IRPET; dell'Umbria, nella quale sono pervenute al Consiglio regionale cinque relazioni in risposta a

[140] La Giunta ha presentato sei relazioni in risposta a clausole valutative contenute nelle seguenti leggi: LR n. 26/2009 sul commercio equo e solidale; LR n. 25/2009 sul trasporto ferroviario delle merci; LR n. 25/2007 sul diritto allo studio universitario; LR n. 2/2007 sul turismo; LR n. 3/2008 sulle carceri; LR n. 17/2005 sul lavoro. Tutte le relazioni sono state discusse in forma congiunta fra la VI Commissione "Statuto e Regolamento" e la Commissione competente per materia e sono state accompagnate da note tecniche del Servizio Legislativo.

[141] E precisamente: REL n. 28, sull'attuazione della LR n. 22/2006 in materia di mercato del lavoro; REL n. 37, sull'attuazione della LR n. 21/2010 in materia di servizio idrico integrato; REL n. 36 sull'attuazione della LR n. 25/2007 in materia di interventi nei territori montani. La quarta relazione (n. 34) consegue ad una norma più generale sull'attuazione della LR n. 12/2005 in materia di pianificazione territoriale. In tutti i casi il Comitato ha concluso l'esame con l'approvazione di un documento contenente osservazioni e suggerimenti per le successive rendicontazioni inviato alle Commissioni competenti.

[142] Relative alle seguenti leggi: LR n. 11/2004, sulle misure straordinarie per i presidi ospedalieri della Commissione Istituti Ospedalieri Valdesi; LR n. 18/2004, sulla identificazione elettronica degli animali d'affezione e banca dati informatizzata; LR n. 11/2005, sulle modalità gestionali, organizzative e di funzionamento dell'Istituto zooprofilattico sperimentale del Piemonte, della Liguria e della Valle d'Aosta; LR n. 1/2006, sull'istituzione del Centro di documentazione nell'area della "Benedicta"; LR n. 34/2006, sulle iniziative a sostegno del turismo religioso; LR n. 21/2007, in materia di uso di sostanze psicotrope su bambini e adolescenti; LR n. 30/2008, sulla tutela della salute, il risanamento dell'ambiente, la bonifica e lo smaltimento dell'amianto; LR n. 31/2008, sulla promozione e sviluppo del sistema fieristico piemontese; LR n. 11/2009, sulla tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio linguistico; LR n. 24/2009, sulla tutela dei consumatori e degli utenti.

[143] Riguardanti le LLRR nn. 40/2005, relativa alla disciplina del Servizio sanitario regionale e, in particolare, alla costituzione della Società della Salute, e 21/2009, relativa all'esercizio, tutela e valorizzazione dell'apicoltura.

clausole valutative[144]; del Veneto[145]; del Friuli Venezia Giulia, Regione nella quale, tuttavia, alla presentazione delle relazioni non ha fatto seguito la discussione; della Valle D'Aosta, in cui la V Commissione consiliare ha esaminato la relazione del Comitato tecnico di coordinamento per il credito sociale sulle attività connesse alla sperimentazione degli interventi regionali per l'accesso al credito sociale[146].

Ai fini della massimizzazione dei risultati prefissati, spesso sono previsti accordi e forme di collaborazione tra gli uffici del Consiglio e della Giunta regionali, tuttavia, nella maggior parte dei casi, in via informale e non istituzionale, ovvero, senza sottoscrizione di intese o protocolli. In taluni casi, invece, le forme di collaborazione vengono istituzionalizzate, di volta in volta, in singole disposizioni.

Nel corso del 2012, le Regioni interessate dalla formalizzazione degli accordi sono state l'Abruzzo e la Puglia: nella prima, oltre ad essere tuttora operativo il Gruppo di lavoro interistituzionale per la predisposizione di un Testo Unico regionale in materia di commercio, istituito nel 2011, è stato costituito un secondo Gruppo di lavoro interistituzionale per la ricognizione delle norme regionali vigenti e da abrogare in materia di *welfare*; nella seconda, si sono

[144] Contenute nelle seguenti LLRR: n. 13/2010, integrata dalla LR n. 13/2011, sui servizi e interventi a favore della famiglia; n. 25/2007, sul prestito sociale d'onore; n. 30/2005, sul sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia; n. 18/2006, sulla legislazione turistica regionale; n. 3/2010 sui lavori pubblici. Le prime 4 relazioni sono state già esaminate mentre per la quinta relazione l'iter non si è ancora concluso.

[145] Rapporto di monitoraggio relativo alle variazioni al bilancio di previsione 2012 deliberate successivamente all'approvazione della legge di bilancio e precedenti all'assestamento; ai fondi europei e alla capacità di attrazione del sistema nel suo complesso, in un confronto con altre realtà territoriali italiane e straniere; al trasporto pubblico locale ferroviario; alla promozione dell'immagine turistica del Veneto; allo stato di attuazione dell'art. 23, LR n. 2/2007, "Prestazioni con onere a carico del servizio sanitario regionale a favore dei soggetti affetti da Sindrome di Sjögren"; agli interventi a favore della mobilità e della sicurezza stradale; alla disciplina e valorizzazione dell'agriturismo, ittiturismo, pescaturismo, del turismo rurale e di altre forme di utilizzo degli ambiti rurali e della pesca; alla politica regionale sulla cultura; all'organizzazione dei servizi di sviluppo agricolo.

[146] Ai sensi dell'art. 19, co. 2, LR n. 52/2009.

avviate collaborazioni all'interno dei progetti POAT DAGL, "Assistenza tecnica alle Regioni dell'obiettivo convergenza per il rafforzamento delle capacità di normazione" e POAT DFP "Assistenza tecnica alle Regioni dell'obiettivo convergenza – Interventi a supporto delle politiche comunitarie".

All'istituzione di nuove strutture, alla riorganizzazione di quelle preesistenti, alla loro reciproca collaborazione è conseguito un maggior rilievo assunto, sotto questo profilo, dalla formazione del personale, strumento utile al raggiungimento dell'obiettivo di razionalizzazione, semplificazione e incremento qualitativo della legislazione[147].

Queste le ragioni per le quali molte Regioni hanno ormai da tempo aderito al progetto CAPIRe[148], iniziativa promossa dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome, il cui fine consiste nel promuovere la cultura e l'uso della valutazione delle politiche in seno alle Assemblee legislative, dotando la funzione di controllo di queste ultime di maggior efficacia, attraverso l'adozione di nuovi strumenti sia legislativi sia organizzativi.

Nell'ambito delle attività del progetto, durante il 2012, le Regioni hanno proseguito le attività formative già intraprese negli anni precedenti e confermano la loro partecipazione all'OLI, l'Osservatorio Legislativo Interregionale, mezzo di connessione e formazione tra gli uffici legislativi dell'Assemblea, dei Consigli e delle Giunte regionali e provinciali, costituito per rispondere alla necessità di dirigenti e funzionari di confrontarsi sulle problematiche che accomunano le Regioni nello svolgimento delle loro attività.

[147] Particolarmente sensibili al tema della formazione si sono mostrate la Campania, l'Emilia-Romagna, la Liguria, le Marche, il Piemonte, la Puglia, la Toscana e l'Umbria; tra le specialità il Friuli Venezia Giulia e la Sicilia.

[148] Per la rassegna delle iniziative regionali del 2012, si veda il sito www.capire.org.

TABELLE

Tabella 1 - Clausole valutative e altre formule di valutazione - 2012

Regioni e Province autonome	Clausole valutative		Altre formule di valutazione	
	n.	Estremi	n.	Estremi
Abruzzo	1	(art. 14, LR n. 57)	1	(art. 28, LR n. 40)
Basilicata				
Calabria			2	(art. 7, LR n. 29; art. 4, LR n. 62)
Campania	1	(art. 6, LR n. 22)		
Emilia-Romagna	3	(art. 29, LR n. 3; art. 29, LR n. 11; art. 8, LR n. 13)	2	(art. 17, LR n. 16; art. 26, LR n. 21)
Lazio	1	(art. 20, LR n. 6)	2	(art. 6, co. 7, LR n. 2; art. 14, co. 1, LR n. 7)
Liguria			3	(art. 9, LR n. 2; art. 18, LR n. 7; art. 9, LR n. 26)
Lombardia	1	(art. 11, LR n. 11)	1	(art. 1, LR n. 2)
Marche				
Molise				
Piemonte				
Puglia	1	(art. 6, LR n. 43)		
Toscana	5	(art. 7, LR n. 18; art. 13, LR n. 41; art. 7, LR n. 45; art. 4, LR n. 75; art. 19, LR n. 80)	3	(art. 10, LR n. 5; art. 7-*bis*, LR n. 38; art. 23, LR n. 68)
Umbria	2	(art. 12, LR n. 14; art. 15, LR n. 16)	4	(art. 3, LR n. 13; art. 62, LR n. 15; art. 11, LR n. 17; art. 39-40, LR n. 18)
Veneto			4	(art. 8, LR n. 29; art. 6, LR n. 38; art. 15, LR n. 48; art. 6, LR n. 55)
Totale Regioni ordinarie	**15**		**22**	
Friuli-Venezia Giulia	2	(art. 32, LR n. 5; art. 38, LR n. 23)	1	(art. 31, LR n. 16)

Regioni e Province autonome	Clausole valutative		Altre formule di valutazione	
	n.	Estremi	n.	Estremi
P.a. Bolzano				
P.a. Trento	1	(art. 4, LP n. 9)	1	(art. 21, LP n. 20)
Sardegna			1	(art. 4, co. 44, LR n. 6)
Sicilia				
Trentino-Alto Adige				
Valle d'Aosta	1	(art. 23, LR n. 4)		
Totale Regioni spec. e p.a.	**4**		**3**	
TOTALE	**19**		**25**	

Tabella 2 – Note informative - 2012

Regioni e Province autonome	Note informative	
	n.	Estremi
Abruzzo	2	(n. 2; n. 3)
Basilicata		
Calabria		
Campania		
Emilia- Romagna	1	(n. 1)
Lazio		
Liguria		
Lombardia	1	(n. 21)
Marche		
Molise		
Piemonte		
Puglia		
Toscana	4	(n. 22; n. 23; n. 24; n. 25)
Umbria		
Veneto	3	(n. 1; n. 2; n. 3)
Totale Regioni ordinarie	**11**	
Friuli-Venezia Giulia		
P.a. Bolzano		
P.a. Trento		
Sardegna		
Sicilia		
Trentino-Alto Adige		
Valle d'Aosta		
Totale Regioni spec. e p.a.	**0**	
TOTALE	**11**	

4. LE ISTITUZIONI REGIONALI NEL 2012*

4.1. Premessa

Il 2012 ha rappresentato, per gran parte delle Regioni a Statuto ordinario, il secondo anno di piena attività consiliare. Nel 2010, infatti, vi è stato l'avvio della IX legislatura tranne che per le Regioni Abruzzo e Molise, le cui legislature hanno avuto sorti diverse. Per l'Abruzzo, come si ricorderà, la stessa aveva avuto inizio già nel 2008, in seguito allo scioglimento anticipato del Consiglio regionale. In Molise, invece, dopo le elezioni del 16 e 17 ottobre 2011 si è aperta la X legislatura. Sennonché, la decisione del Consiglio di Stato (Sez. V, sent. 16-29 ottobre 2012 n. 5504), confermando la decisione del TAR (sent. n. 224/2012), ha annullato le suddette consultazioni. E ciò, naturalmente, ha determinato la breve durata della X legislatura, conclusasi a seguito delle nuove elezioni che si sono svolte il 24 e 25 febbraio 2013 col rinnovo del Consiglio regionale e del Presidente.

Il 2012 è stato anche l'anno delle forti crisi politiche regionali. In particolare, si segnalano le vicende delle Regioni Lazio e Lombardia. In entrambe si è verificato, infatti, lo scioglimento anticipato dei rispettivi Consigli a seguito delle dimissioni del Presidente della Regione Polverini (28 settembre 2012) nel primo caso, e di alcuni consiglieri lombardi (26 ottobre 2012) nel secondo caso. Anche per la Lombardia, come per il Molise, il rinnovo del Consiglio è avvenuto il 24 e il 25 febbraio 2013, in coincidenza con le elezioni politiche. Per il Lazio la data delle elezioni è stata fissata per il 10 e 11 febbraio 2013.

Nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome, ad eccezione della Sardegna (in cui la XIV legislatura è iniziata nel 2009), il 2012 segna la scadenza prossima delle legislature apertesi nel 2008. In particolare, in Sicilia il rinnovo dell'Assemblea regionale

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

è avvenuto il 28 ottobre 2012; mentre per le altre autonomie speciali le elezioni si svolgeranno nel 2013.

In questo capitolo, oltre ad una breve analisi dell'assetto istituzionale regionale, si prenderanno in considerazione alcuni aspetti dei rapporti tra gli organi regionali, allo scopo di fornire un'indicazione circa l'effettiva interazione tra Consigli, Giunte e Presidenti e, quindi, il reale andamento delle dinamiche istituzionali.

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

Nel 2012 non si registrano significative alterazioni riguardo alla composizione dei Consigli regionali rimasta, in buona sostanza, invariata rispetto al dato del 2011.

L'unica variazione numerico-quantitativa che si registra, ma praticamente quasi ininfluente sul dato complessivo (tabella 1), è quella relativa alla Regione Marche, in cui il numero dei consiglieri si è ridotto di una sola unità, passando da 43 a 42. Nonostante l'immutato quadro, sembra sin d'ora opportuno segnalare le iniziative di alcune Regioni volte a modificare le norme statutarie concernenti la composizione dei rispettivi Consigli, tutte nella direzione di una riduzione del numero dei componenti [149].

Di non particolare rilievo è anche l'indicatore riguardante l'organizzazione dei Consigli regionali, riferito alla presenza dei gruppi in seno all'organo consiliare stesso (tabella 2). Rispetto al dato complessivo dell'anno precedente (231) si registra un lieve incremento. Nel 2012 se ne contano in tutto 238.

[149] La Regione Liguria ha approvato, in prima deliberazione, il 6 novembre 2012 e, in seconda deliberazione, il 29 gennaio 2013 la modifica del proprio Statuto, prevedendo una riduzione del numero dei Consiglieri regionali, i quali potranno essere "non più di trenta" in luogo di "non più di cinquanta". Nella stessa direzione il Lazio ha approvato, in prima lettura, il 15 aprile 2013 la deliberazione legislativa statutaria che ha modificato l'articolo 19 dello Statuto prevedendo che il Consiglio regionale sia composto da 50 consiglieri più il Presidente. In merito, v. TAR Roma ordd. nn. 169 e 170 del 2013. Per la Regione Veneto, nella prossima legislatura si applicherà la disciplina recata dall'art. 34 dello Statuto e dalla legge elettorale regionale n. 5 del 2012.

Per le Regioni ordinarie risultano 171 gruppi consiliari rispetto ai 167 del 2011. In particolare, il numero dei gruppi è aumentato di una sola unità in Liguria (da 11 a 12) e in Lombardia, dove ne risultano 13. Tale incremento resta, tuttavia, marginale e deriva sostanzialmente dalla nascita di nuove formazioni politiche a livello nazionale[150]. In ogni caso, l'incidenza resta ferma alla media di 11 gruppi per Consiglio regionale, proprio come nel 2011.

Leggermente modificata è, invece, la rilevanza dei c.d. gruppi monocratici, che passano da 63 del 2011 a 57 del 2012. La contrazione che si registra riporta, invero, il dato complessivo molto vicino a quello del 2010, quando se ne contavano 56, lasciando, quindi, rilevare un'incidenza percentuale sul totale dei gruppi del 33% che è di poco inferiore a quella del 38% del 2011.

Il decremento dei gruppi monocratici in alcuni casi ha coinciso con la riduzione dei gruppi consiliari. Ad esempio, la Basilicata – che nel 2011 contava 11 gruppi consiliari e ben 8 gruppi monocratici – nel 2012 conta 9 gruppi consiliari e nessun gruppo monocratico. Prive di gruppi monocratici sono anche la Toscana, come già nel 2011, e la Campania, il cui Consiglio non presenta gruppi di un solo consigliere, in virtù dell'inderogabile divieto previsto in Statuto[151].

Diversamente le Marche (con il Molise dopo le elezioni del 2011) continua a mantenere il primato di Regione con il più alto numero di gruppi monocratici (9, pari al 60% d'incidenza sul totale). Ad essa segue il Lazio con 8 gruppi monocratici, che, però, nel corso della legislatura si sono via via ridotti sino ad arrivare a 6. La Puglia, invece, è l'unica ad avere un solo gruppo monocratico, mentre Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, ne presentano 2. Il Veneto ne conta 3 come la Lombardia, che dai 2 del 2011 passa ai 3 nel 2012.

[150] Ad esempio nel Lazio nel 2013 si è costituito il gruppo consiliare "Fratelli d'Italia" e, di conseguenza, il numero è passato da 17 a 18.

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

Il Piemonte, l'Abruzzo e l'Umbria presentano rispettivamente 7, 6 e 5 gruppi monocratici.

Per quanto concerne l'articolazione del Consiglio regionale in commissioni (tabella 1), il dato complessivo per le Regioni ordinarie mostra, nell'anno di riferimento, una lieve modificazione. Infatti, se nel 2011 si contavano 106 Commissioni permanenti, nel 2012 se ne contano 104. La riduzione ha riguardato, in particolare, la Regione Calabria, le cui Commissioni permanenti sono divenute 4 in luogo delle precedenti 6.

Analoghe variazioni - pur sempre marginali - si hanno per le Commissioni speciali, il cui dato numerico complessivo passa da un totale di 24 (2011) ad un totale di 22 (2012).

Basilicata, Emilia-Romagna e Puglia non hanno istituito nessuna Commissione speciale, nel periodo di riferimento, mentre la Calabria ne ha ridotto il numero, passando da 4 a 2; la Lombardia ne ha istituita una, concernente il sistema carcerario della Regione; infine, in Molise è venuta meno l'unica Commissione risultante nell'anno precedente.

Con riguardo alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome le variazioni rispetto al 2011 rilevano in modo, pressoché, analogo alle Regioni ordinarie (tabella 1).

La composizione dei Consigli regionali è rimasta immutata. Quanto alla loro organizzazione, il numero dei gruppi consiliari è aumentato complessivamente di tre unità, cosicché il dato numerico che si registra è di 67 gruppi rispetto ai 64 dell'anno precedente. In particolare, i gruppi sono aumentati di una unità in Sardegna ed in Sicilia; di due unità in Valle d'Aosta, mentre sono diminuiti di un'unità in Trentino-Alto Adige.

Una media, pertanto, di 9 gruppi formati da circa 7 consiglieri ciascuno. Molto minore che nelle Regioni ordinarie è la rilevanza dei gruppi monocratici. Di essi se contano complessivamente 12 rispetto agli 11 del 2011, per un'incidenza sul totale dei gruppi pari al 18%, mentre nel 2011 essa si attestava intorno al 17%. La loro presenza è rinvenibile solo nelle Province autonome (6 a Bolzano e 4 a Trento) e in Valle d'Aosta (2), tenuto conto che in Friuli Venezia

Giulia, in Sardegna e in Trentino-Alto Adige il regolamento consiliare non consente la creazione di siffatti gruppi. Nel complesso, dunque, la frammentazione dei Consigli delle autonomie speciali appare minore rispetto a quella delle Regioni ordinarie.

Riguardo alle Commissioni permanenti (tabella 1), l'indicazione che risulta dal 2012 evidenzia una lieve flessione nel numero complessivo, che passa da 41 a 39. Le variazioni hanno riguardato la Regione siciliana, in cui le 10 Commissioni dell'anno precedente sono state ridotte a 7, mentre nella Provincia autonoma di Bolzano il numero delle Commissioni è aumentato di una sola unità, passando da 6 a 7.

Diversamente, la consistenza quantitativa delle Commissioni speciali è aumentata in Sardegna e in Friuli di una unità, in Valle d'Aosta di due unità, mentre nella Provincia di Bolzano si è passati da 3 a 2 Commissioni, per un totale di 13 Commissioni speciali rispetto alle 10 del 2011.

Se si considera complessivamente il quadro istituzionale appena delineato, il 2012 si pone in linea di continuità rispetto al 2011. Le marginali variazioni che si sono registrate non hanno inciso significativamente sull'assetto e sulla vita istituzionale delle Regioni. L'analisi dei dati mette nuovamente in luce una certa frammentazione politica dei Consigli regionali, che nel 2012 si presenta, comunque, meno evidente rispetto all'anno precedente (29% rispetto al 32% del 2011). Infatti, se, per un verso, il numero complessivo dei gruppi consiliari è aumentato di diverse unità, dall'altro quello dei cd. gruppi monocratici, almeno nelle Regioni ordinarie, è diminuito.

Ciononostante, i riflessi che la frammentazione politica riverbera sulla produttività dei Consigli regionali sono, pur sempre, una costante rilevabile. (tabella 7).

In particolare, se si guarda alla produttività dei Consigli regionali nel 2012, si scorge che i tre più produttivi (Emilia-Romagna, Toscana e Liguria) hanno un numero di gruppi inferiore o pari alla media nazionale (nel caso della Toscana il più basso in assoluto). Invece, lì dove la frammentazione politica è più accentuata, si

registra fisiologicamente una produttività più contratta. È il caso della Regione Lazio, che presenta il maggior numero di gruppi consiliari (17) e infatti presenta un'esigua produttività sia normativa sia amministrativa (gli atti complessivamente adottati nel 2012 sono 249). Analoghe considerazioni valgono per il Molise.

Minore appare, invece, l'incidenza della frammentazione politica consiliare sulla produttività dei Consigli delle autonomie speciali, tanto che le Regioni che presentano un più alto numero di gruppi sono tra le più produttive: basti guardare alle Province autonome di Trento e Bolzano, che, pur con 11 gruppi ciascuna, vantano il primato (tra le speciali) in termini di produzione generale (tra 800 e più di 1.000 atti).

Diversamente, le Regioni con meno gruppi non risultano essere così produttive, come Sardegna e Valle d'Aosta.

La consistenza numerica dei gruppi in seno a ciascun Consiglio rappresenta un ulteriore indicatore per misurare e valutare l'incidenza degli stessi sulla durata dell'*iter legis*. A rigore, i Consigli ove minore è il numero di gruppi e, dunque, maggiore è la compattezza politica dovrebbero essere anche quelli più celeri nel concludere il procedimento di approvazione delle leggi. Così è per la Toscana, la Regione con il più basso numero di gruppi consiliari (7), che, nel 2012, ha approvato il 73,8% delle leggi in soli 30 giorni. Lo stesso può dirsi per il Consiglio regionale sardo, che risulta il più celere tra le Regioni speciali con lo stesso numero di gruppi (8). Il primo, infatti, ha definito il 73,1% degli atti legislativi in un mese, mentre la Valle d'Aosta e il Friuli Venezia Giulia rispettivamente il 18,9% e il 17,9% in un mese, mentre la parte più consistente di essi in un trimestre. L'Emilia-Romagna è stata anch'essa la più spedita tra le Regioni a 9 gruppi (52,4%), seguita dalla Sicilia (50%), ma percentuali significative si ritrovano, pure, in quelle Regioni in cui la frammentazione politica è più accentuata. Si pensi al Molise (con 16 gruppi) o al Piemonte (con 15 gruppi) in cui la metà delle leggi sono state approvate in un mese. Anche la Regione Lazio, nonostante presenti il più alto numero di gruppi (17), ha definito il 43,8% delle leggi in un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni. Meno spediti appaiono

quei consigli regionali ove non necessariamente si registra una maggiore presenza di gruppi: ad esempio, la Campania ha approvato il 29,3% dei suoi atti in un arco temporale che supera i 360 giorni.

4.3. La Giunta regionale

Riguardo alla composizione delle Giunte si segnalano, nel 2012, alcune modificazioni. (tabella 3). In Lombardia, il numero degli assessori è passato da 16 a 14, nelle Marche da 10 a 8 e in Molise da 7 a 6. In particolare, poi, si segnala la vicenda della Regione Lazio, in cui il numero degli assessori è stato ridotto dalla Presidente Polverini, poco prima di rassegnare le dimissioni. Cosicché gli assessorati da 15 sono divenuti 10, essendo l'assessorato alla sanità già nelle mani della stessa Presidente.

Di conseguenza, il dato complessivo è di 215 assessori, rispetto ai 230 dell'anno precedente. Va precisato che tale numero conta anche quegli assessorati che sono tenuti *ad interim* dai Presidenti della Giunta regionale, come avviene per la Sardegna.

Con riguardo alle Regioni ordinarie, su 159 assessori oltre la metà (88) sono "esterni". In alcune Regioni il numero degli stessi si è ridotto (Basilicata da 3 a 0; Piemonte da 9 a 8; Toscana da 10 a 2; Umbria da 2 a 1). In altre, diversamente, il numero è aumentato, come in Campania, di una sola unità (da 10 a 11) e in Lombardia, ove si registra la variazione più consistente (da 4 a 10).

Il dato complessivo tiene conto pure degli assessori "non consiglieri", dimessisi dalla carica per incompatibilità di diritto o di fatto. La loro presenza si riscontra solo in Campania e in Piemonte.

Nelle autonomie speciali gli assessori sono in tutto 56, solo 4 in meno rispetto al 2011, di cui 21 sono "esterni" e 10 non rivestono la carica di consigliere. Con riguardo ai primi, solo la Sicilia ne conta 11; mentre nelle altre Autonomie speciali il numero che si registra è molto più esiguo. Ad ogni modo, il loro numero complessivo è 109 pari a quello del 2011.

Inoltre, in quasi tutte le Regioni (fanno eccezione la Basilicata, il Molise e l'Umbria per le ordinarie, la Sicilia, la Valle d'Aosta e la

Provincia autonoma di Bolzano per le speciali) uno degli assessori riveste anche la carica di vicepresidente della Giunta (nella Regione Trentino-Alto Adige sono 2, uno per ciascuna Provincia). Solo in Emilia-Romagna, Veneto e Calabria è prevista anche la figura del sottosegretario alla Giunta regionale.

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

Anche nel 2012 trova conferma il dato relativo alla partecipazione della Giunta ai lavori consiliari. L'analisi mostra complessivamente un'attiva e costante partecipazione, a dimostrazione di una proficua interazione tra i due organi. Il dato, inoltre, resta pressoché invariato rispetto a quello del 2011 e del 2010. In particolare, in tutte le Regioni (tranne Basilicata, Friuli Venezia Giulia e Sicilia, il cui dato non è disponibile) si registra la presenza di almeno un membro della Giunta ai lavori consiliari e, nella maggior parte dei casi, questa partecipazione è stata accompagnata dall'intervento dell'assessore nella discussione assembleare. Calabria (27/27), Campania (53/53), Veneto (50/50), Sardegna (87/87), Valle d'Aosta (53/53), le Province di Bolzano (177/177) e Trento (97/97) fanno registrare una percentuale di presenza e di intervento pari al 100%. Lo stesso può dirsi anche per le altre Regioni, in cui, però, alla partecipazione non ha sempre fatto seguito l'intervento dell'assessore. L'indicatore che risulta conferma il *trend,* già rilevato nel 2010 e, poi, nel 2011, di un incremento della partecipazione della Giunta in Consiglio.

4.5. La partecipazione dei Presidenti ai lavori consiliari

Quanto alla partecipazione del Presidente della Giunta alle sedute consiliari (tabella 4), il dato che si ricava è meno omogeneo rispetto a quello poc'anzi rappresentato, data anche la non completezza dei riferimenti per le Autonomie speciali. In generale, però, il Presidente partecipa con meno frequenza ai lavori consiliari rispetto agli assessori e, comunque, con una percentuale al di sopra del 50%.

Come nel 2011, anche nel 2012, la Basilicata e la Calabria fanno registrare un tasso di partecipazione dei rispettivi Presidenti pari al 100%. Si rileva, peraltro, che anche nelle altre Regioni tale partecipazione è molto alta.

In controtendenza appaiono, invece, i dati relativi a Campania (15%) Piemonte (26,7%) e Veneto (12%), in cui la presenza dei Presidenti è molto più bassa.

Nella maggioranza dei casi la partecipazione ai lavori consiliari si lega all'intervento nel dibattito, con un tasso medio di circa il 52%. Anche in questo caso il dato è piuttosto eterogeneo. Fanno eccezione Campania e Veneto, in cui il Presidente è intervenuto nel dibattito consiliare ogni volta che ha partecipato ai lavori: qui, dunque, i Presidenti partecipano poco alle sedute consiliari e solo per prendere la parola.

Va aggiunto, poi, che in molti casi tali interventi riguardano l'attività normativa del Consiglio regionale, soprattutto con riferimento al bilancio e alla materia finanziaria.

4.6. L'attività normativa regionale: la produzione legislativa

L'attività normativa del Consiglio regionale nel 2012 risulta, rispetto all'anno precedente, lievemente incrementata (797/641). Si contano, infatti, 156 atti in più, circa 7 atti in più per ogni Regione.

In particolare, l'analisi della produzione complessivamente considerata rileva che la parte più cospicua di essa è costituita dalla produzione legislativa. Il dato evidenzia, infatti, che il numero delle leggi approvate dalle Regioni e Province autonome è pari a 790 rispetto alle 634 del 2011.

Di tali leggi, più del 50% costituisce approvazione di ddl di Giunta, mentre poco più del 40% deriva da pdl consiliari; infine, una percentuale minima di pdl è di iniziativa mista.

Tale indicatore (% di approvazione) non è, però, proporzionale all'esercizio dell'iniziativa legislativa. Infatti, se si guarda il dato complessivo dell'iniziativa legislativa risulta che i Consigli regionali

hanno esercitato tale attività in maniera più sostenuta rispetto alle Giunte, incidendo sul totale delle iniziative presentate con una percentuale superiore al 70%, mentre la più bassa incidenza delle Giunte si attesta intorno al 27% (tabella 5).

Ciononostante, il tasso di approvazione delle iniziative legislative di Giunta (tabella 5) risulta pari al 80% (su 489 ddl, ben 400 risultano approvati) [152]. Ben diverso è il riscontro riguardo ai pdl d'iniziativa consiliare: a fronte delle 1.208 proposte avanzate[153], solo 341 di esse sono state trasformate in legge, con un'incidenza percentuale del 28%.

L'indicazione che risulta da questa primissima verifica rileva, certamente, un certo tasso di "successo" (tra iniziativa/approvazione) delle Giunte rispetto ai Consigli. Ma, se il dato consiliare viene in comparazione con quelli degli anni precedenti, ci si accorge di una progressiva ripresa del ruolo dei Consigli regionali riguardo all'esercizio dell'attività legislativa, soprattutto se si confronta con la percentuale del 2011 (20%) e del 2010 (6%).

Analizzando i dati delle singole Regioni, le più produttive, cioè quelle che contano il maggior numero di leggi promulgate, sono l'Abruzzo (72), la Calabria (71) e la Toscana (65).

In termini generali, le Regioni che vantano complessivamente il maggior numero di iniziative legislative sono l'Abruzzo e la Sicilia, la prima con 134 e la seconda con 188 proposte.

In particolare, poi, l'iniziativa legislativa da parte delle Giunte è stata più consistente in Liguria, Toscana e in Trentino-Alto Adige, con un'incidenza percentuale di circa il 60%. L'incidenza più bassa sul totale dei ddl presentati si registra in Abruzzo (15,6%) e in Sicilia (12,2%). Le Giunte con il tasso di approvazione più alto dei propri disegni di legge sono Liguria e Toscana, con circa il 70% del totale delle leggi complessivamente promulgate. Con riguardo alle Regioni speciali il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta presentano la

[152] La cifra non comprende la Valle d'Aosta in quanto il dato non è disponibile.

[153] La cifra non comprende la Valle d'Aosta in quanto il dato non è disponibile.

percentuale di approvazione di leggi di provenienza giuntale più alta (quasi 90%). Questo dato è in linea con quello del 2011.

In merito all'iniziativa legislativa consiliare, i Consigli regionali più attivi sono stati quelli dell'Abruzzo, della Calabria, della Campania, del Lazio e della Sicilia, con una percentuale di incidenza sul totale di proposte avanzate in ogni singola Regione ben oltre la media (circa l'80%). Le Regioni con la percentuale più alta di leggi approvate di origine consiliare sono l'Abruzzo, la Campania, la Calabria e la Sicilia, con una media percentuale pari al 64%; nel Lazio, seppure l'iniziativa consiliare sia stata molto consistente (a fronte di 83 pdl presentati), solo 6 proposte si sono tradotte in legge.

Considerato in termini assoluti, il dato relativo al rapporto percentuale tra totale delle iniziative (Giunta e Consiglio) ed approvazione vede la Liguria e la Toscana in testa con un tasso di definizione dell'80%; nel Lazio e in Sicilia si registra la percentuale più bassa: 17% per la prima e 13,8 per la seconda.

L'incremento della produzione legislativa regionale rilevata nel 2012 consolida alcune tendenze già riscontrate nel 2011 e 2010.

In primo luogo, circa il 40% delle leggi approvate (313 su 790) ha avuto un'*iter legis* che non ha superato i trenta giorni[154]; altre 204 leggi sono state approvate in un periodo non superiore ai tre mesi; le residue 273 leggi hanno avuto *iter* meno spediti. Partendo dalle Regioni ordinarie, il Consiglio più celere è stato quello della Toscana, con 48 leggi approvate in meno di 30 giorni su un totale di 65 (74%); situazione simile si ha in Umbria con 18 leggi approvate su 29 (62%). Tra le Assemblee meno celeri spiccano la Campania, con solo il 9,7% di leggi approvate entro un mese, mentre una parte consistente di esse è stata approvata con *iter* durati oltre i 12 mesi. Anche le Marche fanno registrare solo il 19,5% di leggi approvate entro i trenta giorni.

Per le Regioni ad autonomia speciale i procedimenti più spediti si hanno in Sardegna e in Sicilia, che hanno approvato la metà o più

[154] Sul punto si rinvia a A.G. Arabia, Cap. 1 nonché al par. 1.2 dello stesso Capitolo e alle tabelle 3 e 3a in questo volume.

delle loro leggi entro 30 giorni; in Provincia di Trento, invece, soltanto il 7,7% delle leggi è stato approvato entro trenta giorni.

Come osservato in precedenza, l'articolazione interna dei Consigli, assieme ad altri elementi concernenti l'organizzazione e il funzionamento, non sembra avere un ruolo determinante sulla durata del procedimento legislativo regionale, che appare influenzato dal contesto politico.

4.7. La potestà regolamentare

Nell'ambito della produzione normativa dei Consigli, a conferma di un *trend* che appare consolidarsi negli ultimi anni, il numero dei regolamenti rappresenta una cifra del tutto residuale: appena 7 il numero complessivo, dato che resta invariato rispetto al 2011 (tabella 6). Tra le Regioni che nel 2012 hanno adottato il maggior numero di regolamenti vi sono solo l'Abruzzo e le Marche, entrambe con 2[155]. I provvedimenti adottati rientrano nell'esercizio della competenza propria della Regione ai sensi dell'art. 117, comma sesto, della Costituzione. Inoltre, si segnala che il Consiglio regionale ligure ha adottato nell'anno di riferimento 3 regolamenti interni.

La valutazione complessiva di un'attività, che si è definita piuttosto marginale, rileva una significativa distanza rispetto alla corrispondente attività regolamentare delle Giunte. Infatti, a fronte dei 489 regolamenti approvati dagli esecutivi regionali, i 7 regolamenti consiliari rappresentano circa l'1,4% dell'intera produzione regolamentare regionale. Il dato resta sostanzialmente invariato rispetto al 2011 (meno del 2%), ma significativamente inferiore rispetto al 2010 (5%).

[155] Molise, Piemonte, Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta soltanto uno ciascuno.

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

Nell'ambito dei rapporti tra Giunta e Consiglio, non meno rilevante appare il coinvolgimento di quest'ultimo nell'attività normativa dell'organo di governo, anche può rilevarsi subito che, rispetto alla partecipazione della Giunta ai lavori consiliari, quella del Consiglio si rileva di gran lunga più marginale.

Infatti, nel periodo di riferimento - in piena continuità col 2011 ed anche con il 2010 - la partecipazione consiliare alla formazione dei regolamenti della Giunta, attraverso l'attività consultiva, appare piuttosto diversificata tra le Regioni. Complessivamente il dato mostra che, nell'arco del 2012, su un totale di 155 regolamenti adottati dalle Regioni ordinarie sono stati resi 100 pareri (con un'incidenza percentuale del 67,1). Solo in quattro Regioni l'adozione di regolamento in Giunta è stata (sempre) accompagnata dall'attività consultiva consiliare: Puglia (38/38); Liguria (6/6); Toscana (22/22); Umbria (16/16).

Al contrario, in tre Regioni l'attività consultiva consiliare non è stata mai esercitata (Abruzzo, Basilicata, Lazio).

Nelle Regioni speciali si registra un dato globale dei pareri davvero molto basso, considerato che Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige e Provincia autonoma di Bolzano non hanno reso nessun parere, mentre Friuli Venezia Giulia e Provincia di Trento ne hanno resi, rispettivamente, 15 e 10.

La valutazione complessiva rappresenta in generale un lieve incremento dell'attività consultiva consiliare. Si evidenzia che, nell'arco del 2012, la consistenza quantitativa dei pareri è di poco aumentata rispetto al 2011 [156]. Di gran lunga più sostenuto è, invece, il coinvolgimento dei Consigli regionali nel procedimento di formazione di atti non regolamentari della Giunta. In questo caso, il dato che si registra è molto più consistente. Come nel 2011, l'entità di tali pareri appare superiore rispetto al numero di quelli resi sugli

[156] Nel 2011 si contano per le Regioni ordinarie complessivamente 90 pareri consiliari su atti della Giunta.

atti regolamentari. Infatti si contano per le Regioni ordinarie 277 pareri e per le Regioni speciali 133. Fra le prime è certamente il Veneto, con 137 pareri, la Regione in cui l'attività consultiva è stata maggiormente esercitata, mentre tra quelle speciali spicca la Sardegna con 52 pareri.

4.9. L'attività di controllo del Consiglio sulla Giunta

L'attività di controllo e di indirizzo rappresenta un ulteriore elemento di interazione tra Giunte e Consigli: non a caso, i relativi atti rappresentano la parte più cospicua dell'attività consiliare.

In particolare, il sindacato ispettivo da parte del Consiglio sull'operato della Giunta si rivela, anche nel 2012, sostanzioso, ma non come nel 2011[157]. Ciò è agevolmente ricavabile dalla lettura del dato quantitativo riferito al totale delle interrogazioni ed interpellanze presentate dai consiglieri, che è pari a 9.848 [158]. Ciò ha inciso sulla percentuale tra atti presentati (6.357) ed atti definiti (5.373), che si attesta intorno al 64,5%, valore di poco inferiore a quello del 2011 (67%).

In generale, l'analisi dei dati riferisce una buona attenzione da parte dei Consigli verso l'utilizzo di questo strumento. Ne sono una dimostrazione quelle Regioni (Lazio 573, Liguria 601, Toscana 552, Piemonte 541, Marche 497), in cui si rileva il maggior numero di atti sottoposti alla Giunta.

Altrettanta attenzione si riscontra anche nelle altre Regioni. Basti pensare che solo nella Provincia di Trento, nel 2012, sono stati presentati 1.644 atti di controllo, con una percentuale di riscontro pari all'87,2%. In questo caso, non può negarsi alla Giunta provinciale un atteggiamento di responsabilità politica ed interesse per l'attività ispettiva consiliare; non si può dire lo stesso riguardo ad altri esecutivi regionali. In particolare, restando nell'ambito delle Regioni speciali, sicuramente la Sicilia presenta la percentuale più bassa di definizione degli atti di controllo (16,8%), mentre tra le

[157] Nel 2011 il numero degli atti presentati è di 10.419.

[158] Nella cifra non è stato computato il dato della Basilicata, in quanto non disponibile.

Regioni ordinarie il Lazio (17,6%) ed il Molise (20,5%) hanno le percentuali più basse.

Questo risultato fornisce un'indicazione circa il diverso significato attribuito dai Consigli e dalle Giunte all'uso di questo importante strumento. Per i primi l'esercizio del sindacato ispettivo sulle Giunte continua a costituire la principale attività, benché non sia opportunamente valorizzata dalle seconde.

4.10. L'attività di indirizzo sulle Giunte

Anche il dato relativo agli atti di indirizzo presentati nel corso del 2012 si presenta piuttosto copioso, ma, come per gli atti di controllo, si registra una leggera flessione rispetto al 2011. Infatti, i Consigli regionali hanno presentato complessivamente 3.645 atti a fronte dei 3.708 dell'anno precedente (nel 2010 erano stati solo 2.634).

In termini assoluti, gli atti definiti sono 2.297, pari al 63% del totale: è una percentuale di poco più bassa rispetto al 2011 (65%).

Guardando alle singole Regioni, i Consigli che hanno presentato più atti di indirizzo (Lazio 384, Toscana 361, Lombardia 344, Piemonte, 340) non sono anche quelli che ne hanno approvato il maggior numero. Il Lazio, ad esempio, ha approvato solo 68 dei 384 atti presentati, per un rapporto percentuale del 17,7%. Anche il Piemonte fa registrare una percentuale al di sotto della media nazionale (42,9%), mentre la Lombardia (77,6%) e la Toscana (95,8%) presentano il rapporto percentuale più alto.

Come nel 2011, anche nel 2012 la Basilicata è l'unica Regione in cui tutti gli atti presentati (55) sono stati discussi e definiti con una percentuale di successo del 100%.

4.11. L'attività amministrativa

L'attività amministrativa dei Consigli regionali continua a rappresentare - tra le attività consiliari - quella più significativa ed intensa, ma non certo abbondante come quella di controllo e di

indirizzo. Nel complesso, sia pure con un leggero decremento rispetto al 2011 (1.921 atti approvati), i dati confermano il *trend* di crescita che negli ultimi anni ha visto intensificarsi molto la produttività amministrativa dei Consigli.

Il numero totale degli atti amministrativi approvati dai Consigli - nel 2012 - ammonta a 1.850 (tenuto conto che non è disponibile il dato del Friuli Venezia Giulia), di cui ben 1.775 nelle Regioni ordinarie e 75 nelle Regioni speciali e Province autonome.

Il dato complessivo che qui si considera comprende non solo gli atti amministrativi *stricto sensu*, ma anche gli atti che rientrano nell'autonomia contabile ed organizzativa-istituzionale del Consiglio stesso. In particolare, questi ultimi rappresentano la parte più cospicua dell'attività amministrativa consiliare. Se ne contano, infatti, 999, di cui 489 concernenti l'autonomia contabile e 510 concernenti l'autonomia organizzativa, con un'incidenza sul totale degli atti adottati superiore al 50%.

Guardando alle singole Regioni, è possibile evidenziare quelle che sono risultate particolarmente produttive, come ad esempio il Veneto con 506 atti, la Campania con 301 provvedimenti e l'Abruzzo con 271 atti amministrativi adottati. All'estremo opposto, le Marche e l'Umbria hanno adottato, rispettivamente, 18 e 24 atti amministrativi. Il dato è destinato a calare vertiginosamente con riguardo alle Regioni speciali, nell'ambito delle quali si distingue solo la Valle d'Aosta per aver approvato, nel 2012, 47 atti amministrativi.

Se si confronta poi in termini quantitativi l'attività amministrativa consiliare con quella legislativa, la prima appare di gran lunga superiore rispetto alla seconda (1.850 atti amministrativi /790 leggi).

Non è un caso, d'altronde, che anche nel 2012, pur con qualche eccezione (come per il Veneto, la Regione più produttiva dal punto di vista degli atti amministrativi, con ben 506 atti), le Regioni più produttive dal punto di vista legislativo siano state anche tra le più produttive di atti amministrativi. Così, la Toscana ha approvato ben 65 leggi e 120 atti amministrativi; la Calabria 71 leggi e 86 atti amministrativi; l'Abruzzo 72 leggi e 271 atti amministrativi.

4.12. Considerazioni conclusive

La produttività annuale generale dei Consigli regionali appare in decremento rispetto al 2011, assestandosi su un totale di 11.834 atti, circa 684 in meno. A considerare separatamente le Regioni ordinarie rispetto alle speciali, si osserva che nelle prime essa l'attività è aumentata rispetto all'anno precedente (7.850/7.697), mentre nelle seconde è diminuita (3.984/4.821).

Dal quadro d'insieme si evincono, poi, alcune coordinate, che paiono significative per individuare talune peculiarità dell'anno di riferimento.

L'attività normativa regionale (legislativa e regolamentare) è stata più proficua che nel 2011, passando da 641 atti ai 797 del 2012.

L'attività amministrativa, che nelle Regioni ordinarie è stata più sostenuta rispetto al 2011, complessivamente, però, risulta inferiore al dato precedente (1.850/1.921), tenuto conto della minore produttività delle Regioni speciali (75/196).

Come già evidenziato sopra, l'attività amministrativa, seppur più consistente rispetto a quella legislativa, risulta globalmente inferiore a quella d'indirizzo e di controllo.

Il numero totale degli atti rientranti in queste due categorie resta, tuttavia, inferiore al dato del 2011 (8.654/9.416). In particolare, aumentano gli atti di indirizzo nelle Regioni ordinarie, ma diminuiscono nelle speciali; gli atti di sindacato ispettivo diminuiscono sia nelle Regioni ordinarie sia nelle speciali, pur costituendo la parte più cospicua dell'attività consiliare regionale. Da quest'ultima considerazione si ricava un ulteriore elemento di valutazione della più generale attività regionale. Infatti, la mole e l'entità degli atti di controllo rende omogeneo più che in passato il dato relativo alla natura e alla tipologia degli atti adottati dalle singole Regioni e Province autonome. Solo in alcune risulta maggiore il numero degli atti amministrativi adottati rispetto a quelli di controllo. Così, ad esempio, l'Abruzzo (271/55), la Campania (301/39) ed il Veneto (506/44).

Al di là di questa notazione, solitamente l'attività consiliare è molto variegata. Nel 2012 solo 8 tra Regioni e Province autonome

superano il numero medio annuale di circa 538 atti, un rapporto più basso rispetto a quello del 2011. Si va così dai 136 atti della Basilicata agli oltre 1000 dell'Emilia-Romagna, Liguria e Provincia di Trento. Un dato, quello della differenziazione tra le Assemblee regionali, che resta fisiologico al sistema.

TABELLE

TABELLA 1 – Composizione dei Consigli regionali - 2012

Regioni e Province autonome	numero consiglieri	gruppi	commissioni permanenti	commissioni speciali
Abruzzo	45	12	7	2
Basilicata	30	9	5	0
Calabria	50	9	4	2
Campania	61	9	8	4
Emilia	50	9	6	0
Lazio	71	17	16	4
Liguria	40	11	8	2
Lombardia	80	13	8	1
Marche	42	15	6	1
Molise	30	16	4	0
Piemonte	60	15	6	2
Puglia	70	10	7	0
Toscana	55	7	8	2
Umbria	31	10	3	1
Veneto	60	9	8	1
Friuli	59	8	6	1
Sardegna	80	8	8	2
Sicilia	90	9	7	5
Trentino	70	12	2	0
V. d'Aosta	35	8	5	2
Bolzano	35	11	7	2
Trento	35	11	4	1
TOTALE	**1179**	**238**	**143**	**35**
MEDIA	54	10,8	6,5	1,6

TABELLA 2 – Gruppi consiliari - 2012

Regioni e Province autonome	consiglieri	gruppi	gruppi monocratici	incidenza % monocratici sul totale
Abruzzo	45	12	6	*50,0*
Basilicata	30	9	0	*0,0*
Calabria	50	9	2	*22,2*
Campania	61	9	0	*0,0*
Emilia	50	9	2	*22,2*
Lazio	71	17	8	*47,1*
Liguria	40	11	2	*18,0*
Lombardia	80	13	3	*23,0*
Marche	42	15	9	*60,0*
Molise	30	16	9	*56,2*
Piemonte	60	15	7	*46,6*
Puglia	70	10	1	*10,0*
Toscana	55	7	0	*0,0*
Umbria	31	10	5	*50,0*
Veneto	60	9	3	*33,3*
Totale Regioni ordinarie	**775**	**171**	**57**	***33,3***
Media Regioni ordinarie	**52**	**11**	**4**	
Friuli	59	8	0	*0,0*
Sardegna	80	8	0	*0,0*
Sicilia	90	9	0	*0,0*
Trentino	70	12	0	*0,0*
V.d'Aosta	35	8	2	*25,0*
Bolzano	35	11	6	*54,5*
Trento	35	11	4	*36,3*
Totale Autonomie Speciali	**404**	**67**	**12**	***17,9***
Media Autonomie speciali	**58**	**9**	**1,7**	
TOTALE	**1179**	**238**	**69**	***29***
MEDIA	**54**	**10,8**	**3,1**	

TABELLA 3 – Composizione delle Giunte - 2012

Regioni e Province autonome	n. assessori	n. assessori esterni	n. assessori non consiglieri	vicepresidenti (compresi nel totale)
Abruzzo	10	2	0	1
Basilicata	6	0	0	0
Calabria	13	3	0	1
Campania	12	11	1	1
Emilia	12	12	0	1
Lazio	10	14	0	1
Liguria	12	6	0	1
Lombardia	14	10	0	1
Marche	8	2	0	1
Molise	6	0	0	1
Piemonte	12	8	6	1
Puglia	14	7	0	1
Toscana	10	10	0	1
Umbria	8	2	0	0
Veneto	12	1	0	1
Friuli	9	4	0	1
Sardegna	9	4	2	1
Sicilia	12	11	0	0
Trentino	4	0	0	2
V.d'Aosta	8	1	1	0
Bolzano	7	0	1	0
Trento	7*	1	6	1
TOTALE	**215**	**109**	**17**	**18**
MEDIA	10	5	-	-

*Il dato è aggiornato al 29 dicembre 2012

TABELLA 4 – Il Presidente della Giunta in Consiglio - Regioni ordinarie - 2012

Regioni a statuto ordinario	n. sedute consiliari	presenze in Consiglio	% di presenze in Consiglio	numero di interventi	% di presenze con intervento
Abruzzo	43	34	*79*	21	*61,7*
Basilicata	26	26	*100,0*	20	*76,9*
Calabria	27	27	*100,0*	22	*81,4*
Campania	53	8	*15*	8	*100,0*
Emilia	47	23	*54,7*	7	*21,7*
Lazio	25	19	*76*	5	*26,3*
Liguria	49	36	*78,5*	14	*34,0*
Lombardia	30	23	*76,6*	7	*30,4*
Marche	36	19	*52,7*	7	*36,8*
Molise	32	21	*65,6*	19	*81,2*
Piemonte	142	38	*26,7*	12	*31,5*
Puglia	27	21	*77,7*	10	*47,6*
Toscana	48	25	*52*	12	*48*
Umbria	33	30	*90,9*	15	*50*
Veneto	50	6	*12*	6	*100,0*
TOTALE	**618**	**356**	***58***	**185**	***52***
MEDIA	**41,2**	**23,7**		**12,3**	

TABELLA 5 – Iniziativa legislativa e tasso di successo - 2012

Regioni e Province autonome	ddl di Giunta	ddl appr.ati	%	pdl di Consiglio	pdl appr.ati	%	Totale ddl presentati
Abruzzo	21	17	*23,6*	113	53	*73,6*	**134**
Basilicata	26	22	*61,1*	35	14	*38,9*	**61**
Calabria	20	17	*24,3*	101	48	*68,6*	**121**
Campania	23	11	*26,8*	101	29	*70,7*	**124**
Emilia	21	12	*57,1*	27	5	*23,8*	**48**
Lazio	17	9	*56,3*	83	5	*31,3*	**100**
Liguria	42	37	*71,2*	21	15	*28,8*	**63**
Lombardia	14	12	*57,1*	39	9	*42,9*	**53**
Marche	28	21	*45,7*	82	17	*37*	**110**
Molise	18	15	*55,6*	43	10	*37*	**61**
Piemonte	18	15	*78,9*	73	4	*21,1*	**91**
Puglia	33	27	*60*	65	16	*35,6*	**98**
Toscana	48	46	*70,8*	28	19	*29,2*	**76**
Umbria	20	16	*55,2*	48	11	*37,9*	**68**
Veneto	33	19	*34,5*	68	32	*58,2*	**101**
Friuli	14	11	*39,3*	36	10	*35,7*	**50**
Sardegna	30	13	*50*	83	11	*42,3*	**113**
Sicilia	23	13	*50*	65	11	*42,3*	**88**
Trentino	8	8	*88,9*	6	1	*11,1*	**14**
Aosta	n.d.	33	*89,2*	n.d.	3	*8,1*	**n.d**
Bolzano	18	16	*69,6*	20	7	*30,4*	**38**
Trento	14	10	*38,5*	71	11	*42,3*	**85**
TOTALE	**489**	**400**	***50,6***	**1208**	**341**	***43,2***	**1697**

TABELLA 6 - Attività di controllo e indirizzo - 2012

	Atti di controllo			*Atti d'indirizzo*		
Regioni e Province autonome	**atti presentati**	**Atti definiti**	**% definiti su presentati**	**atti presentati**	**Atti definiti**	**% definiti su presentati**
Abruzzo	93	55	*59,1*	55	45	*81,8*
Basilicata	nd	n.d.	n.d	55	55	*100*
Calabria	124	85	*68,5*	81	64	*79*
Campania	143	92	*64,3*	78	39	*50*
Emilia	944	984		275	223	*81*
Lazio	573	101	*17,6*	384	68	*17,7*
Liguria	601	516	*85,8*	175	136	*77,7*
Lombardia	328	215	*65,5*	344	267	*77,6*
Marche	497	230	*46,2*	242	110	*45,4*
Molise*	107	22	*20,5*	94	50	*53,1*
Piemonte	541	339	*62,6*	340	146	*42,9*
Puglia	292	82	*28*	79	36	*45,5*
Toscana	552	399	*72,2*	361	346	*95,8*
Umbria	203	88	*43,3*	84	46	*54,7*
Veneto	311	194	*62,3*	60	44	*73,3*
Friuli	751	315	*41,9*	70	315	*65,7*
Sardegna	321	139	*43,3*	67	139	*47,7*
Sicilia	583	98	*16,8*	197	98	*67,5*
Trentino	71	69	*97,1*	15	69	*20*
Aosta	337	328	*97,3*	68	328	*67,6*
Bolzano	1644	1434	*87,2*	277	1434	*66,4*
Trento	832	572	*68,7*	244	572	*72,9*
TOTALE	**9848**	**6357**	***64,5***	**3645**	**2297**	***63***
MEDIA	**447**	**288**		**166**	**104**	

TABELLA 7 - Attività generale dei Consigli regionali – 2012

	Atti normativi		*Pareri*		*Altri atti*			
Regioni e Province autonome	**n. leggi**	**n. reg.menti**	**n. pareri su regolamenti di Giunta**	**n. pareri su atti di Giunta**	**n. atti amm.vi**	**n. atti di indirizzo**	**n. atti di controllo**	**TOT.**
Abruzzo	72	2	0	n.d.	271	45	55	445
Basilicata	36	0	0	n.d.	45	55	n.d.	136
Calabria	70	0	0	19	86	64	85	324
Campania	41	0	5	0	301	39	92	478
Emilia	21	0	1	28	31	223	984	1288
Lazio	16	0	0	15	48	68	101	248
Liguria	52	0	6	12	37	136	516	1008
Lombardia	21	0	3	0	66	267	215	572
Marche	46	2	3	n.d.	18	110	230	409
Molise	27	1	0	25	103	50	22	228
Piemonte	19	1	6	32	75	146	339	618
Puglia	45	0	38	1	44	36	82	246
Toscana	65	0	22	n.d.	120	346	399	952
Umbria	29	0	16	2	24	46	88	205
Veneto	55	0	0	137	506	44	194	936
TOT. st. ord. per atto	**615**	**6**	**100**	**277**	**1.775**	**1.675**	**3.402**	
TOT. st. ord. complessivo	**621**		**377**		**1.775**	**5.077**		**7.850**
Friuli	28	0	15	19	n.d.	46	315	423
Sardegna	26	0	0	52	2	32	139	251
Sicilia	26	0	0	0	4	133	98	261
Trentino	9	0	0	0	6	3	69	87
Aosta	37	1	0	20	47	46	328	479
Bolzano	23	0	0	0	9	184	1434	1650
Trento	26	0	10	40	7	178	572	833
TOTALE st. spec. per atto	**175**	**1**	**25**	**131**	**75**	**622**	**2.955**	
TOTALE st. speciale complessivo	**176**		**156**		**75**	**3.577**		**3.984**
TOTALE PER TIPO DI ATTO	**790**	**7**	**125**	**431**	**1.850**	**2.297**	**6.357**	
TOTALE COMPLESSIVO	**797**		**533**		**1.850**	**8.654**		**11.834**

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

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

Molise e Basilicata sono le ultime due Regioni a non aver ancora portato a compimento l'*iter* di adozione del nuovo Statuto. In Molise, dopo l'approvazione della LR 7/2012, che novellava la LR 36/2005 introducendo la possibilità – nel rispetto delle procedure previste dall'art. 123 della Costituzione – di modificare o revocare una deliberazione statutaria già approvata, il Consiglio regionale è intervenuto sul testo statutario licenziato in seconda lettura il 22 febbraio 2011, fissando in venti il numero dei consiglieri (più il Presidente) e in quattro quello degli assessori[159].

In ossequio al nuovo quadro legislativo, le modifiche statutarie venivano introdotte con duplice deliberazione – la n. 213 del 19 novembre 2012 e la n. 258 del 20 dicembre 2012 – e il testo così revisionato veniva esaminato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 18 gennaio 2013, dove se ne deliberava la non impugnativa.

Il 28 maggio 2013 il Consiglio regionale ha bocciato l'atto con cui si chiedeva al Presidente della Regione di procedere alla promulgazione dello Statuto e di ritirare la delibera di Giunta n. 160 del 15 aprile 2013, con cui era stata approvata una proposta di legge per l'abrogazione della LR 21/2012.

Tale normativa, infatti, riproduceva – sul piano legislativo ordinario – la previsione della riduzione a venti del numero dei

---

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

[159] La tortuosa vicenda che ha riguardato la sorte della seconda deliberazione statutaria (la n. 35 del 2011) è ricostruita da A. Arabia, *A proposito di leggi regionali inutili*, in *www.issirfa.cnr.it*, aprile 2013.

consiglieri (ad esclusione del Presidente) e a quattro di quello degli assessori[160].

Al mancato perfezionamento della sequenza procedimentale necessaria all'entrata in vigore del nuovo Statuto consegue la perdurante applicazione del precedente, che – tra le altre cose – stabilisce che la Giunta sia composta da un massimo di otto membri.

In Basilicata lo stato di avanzamento della procedura è ad una fase ancora del tutto preliminare. La I Commissione permanente del Consiglio regionale ha approvato un "Documento programmatico per lo Statuto" (11 luglio 2012) che contiene le linee guida per la sua redazione.

Sulla base di queste indicazioni programmatiche l'ISSIRFA, il 5 dicembre 2012, ha consegnato una prima bozza di Statuto, ma lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale ne ha interrotto l'esame da parte della competente Commissione consiliare.

Poco prima dello scioglimento, tuttavia, il Consiglio è riuscito ad adeguarsi alle previsioni del DL 174/2012, approvando in prima lettura nella seduta del 27 marzo 2013, e in seconda nella seduta del 28 maggio 2013, la legge regionale statutaria recante "Modifica dell'articolo 32 dello Statuto regionale", che ha ridotto a quattro i membri della Giunta oltre al Presidente.

Per quanto riguarda invece le modifiche apportate agli Statuti già in vigore, esse sono tutte accomunate dalla identica finalità di contenere i costi della politica, soprattutto attraverso la riduzione di consiglieri e assessori.

Così la Regione Calabria, con la LR 34/2012, ha soppresso il Comitato per la qualità delle leggi e la Commissione per i rapporti con l'Unione europea; ha ridotto a due il numero massimo degli assessori esterni e ha eliminato la figura dei sottosegretari.

Nelle Marche, invece, con legge statutaria 3/2013, è stata integrata la denominazione del Consiglio regionale con quella di Assemblea legislativa; si è limitato ad uno il numero di assessori che

[160] Sull'inutilità di disposizioni del genere cfr. A. Arabia, *A proposito di leggi regionali inutili*, op. cit..

il Presidente può scegliere al di fuori del Consiglio; si è precisato che il Vicepresidente deve essere nominato tra i componenti del Consiglio; si è ridotto a trenta (oltre al Presidente della Giunta) il numero dei consiglieri regionali e a sei il numero degli assessori, compreso il Vicepresidente; si è fissata in trenta mesi la durata in carica del Presidente e dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale.

In Puglia la LR 8/2013 ha in primo luogo revocato le precedenti deliberazioni del Consiglio regionale n. 74 del 24 gennaio 2011 e n. 86 dell'11 maggio 2012, concernenti "Modifiche e integrazioni alla legge regionale 12 maggio 2004, n. 7 (Statuto della Regione Puglia)".

Ha poi introdotto il Collegio dei revisori dei conti tra gli organi di garanzia statutaria, rimettendo alla legge regionale la disciplina della sua composizione, i criteri di nomina, le modalità di organizzazione e funzionamento, nonché il trattamento economico dei suoi componenti.

Inoltre, ha ridotto a cinquanta (oltre al Presidente della Giunta) il numero dei consiglieri regionali; a due il numero massimo di assessori esterni che il Presidente può nominare; a sei il numero di consiglieri che possono convocare la prima seduta del Consiglio nel caso in cui non vi si provveda nei termini previsti.

Con la LR 9/2012, invece, ha specificato che anche i Comuni della (nuova) Provincia di Barletta-Andria-Trani costituiscono la Regione Puglia (insieme a quelli di Bari, Brindisi, Foggia, Lecce e Taranto).

La Liguria ha modificato il proprio Statuto nel senso di stabilire che i consiglieri regionali non siano più di trenta (oltre al Presidente della Giunta) e gli assessori non più di sei (legge statutaria 1/2013).

In Piemonte lo Statuto è stato modificato a più riprese con le leggi statutarie 3/2013, 4/2013 e 5/2013. Le modifiche introdotte dalla legge statutaria 3/2013 riguardano la riduzione a cinquanta (oltre al Presidente) del numero dei consiglieri; la limitazione a non più di tre degli assessori esterni; la riduzione a non più di undici dei membri di Giunta.

La legge statutaria n. 4, invece, ha istituito il Collegio dei revisori dei conti per l'esercizio del controllo sulla gestione finanziaria della Regione e ne ha affidato alla legge di stabilità la disciplina della composizione e del funzionamento.

Con legge statutaria n. 5, infine, sono state modificate alcune denominazioni (del Titolo II, del Capo III, dell'articolo 21); si è specificato che la direzione dell'attività di un gruppo consiliare da parte del suo presidente non pregiudica la libertà organizzativa per lo svolgimento dell'attività politica di pertinenza del gruppo; si è introdotta la procedura di esame in sede redigente dei progetti di legge.

Anche la Toscana ha ridotto a quaranta il numero dei consiglieri (oltre al Presidente); ha previsto per i consiglieri regionali il passaggio dal sistema di vitalizio al sistema contributivo, rimettendo alla legge regionale la definizione di tempi e modalità; ha ridotto la composizione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale eliminando i segretari questori; ha ridotto ad otto il numero massimo degli assessori (legge statutaria 18/2013).

In tutte le Regioni che hanno modificato la composizione di Giunta e Consiglio, peraltro, l'efficacia di queste modifiche è stata differita alla legislatura successiva a quella di entrata in vigore della legge statutaria.

Solo nel Lazio la modifica dello Statuto non ha riguardato questi aspetti. La legge statutaria 1/2012, infatti, ha riformulato il comma 2 dell'articolo 2 nel senso di precisare che Roma, capoluogo della Regione, è la capitale della Repubblica e anche "la sede del Governo e di ministeri".

Nelle altre Regioni in cui non si è arrivati a modificare lo Statuto, non sono comunque mancate iniziative legislative in tal senso. In Liguria sono pendenti le proposte di legge n. 240 del 2 ottobre 2012 e n. 267 del 1 marzo 2013. In Lombardia si segnalano le proposte n. 119, 123, 126, 129. In questa Regione, peraltro, alla luce della mozione n. 259, approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 7 febbraio 2012, la Commissione Affari istituzionali è tenuta a dare

priorità all'esame dei progetti di legge in materia elettorale, trattando in un secondo momento quelli di modifica dello Statuto.

In Umbria numerose sono le proposte di modifica all'esame della competente Commissione speciale per le riforme statutarie: l'atto n. 777 (non accolto); l'atto n. 920 (in corso di esame); l'atto n. 1036 (approvato in prima lettura con D.C.R. n. 222 del 12.02.2013); l'atto n. 1078 (in corso di esame); l'atto n. 1079 (in corso di esame); l'atto n. 296 (approvato il 21 giugno 2012); l'atto n. 492 (in corso di esame); l'atto n. 493 (approvato in prima lettura con D.C.R. n. 221 del 12.02.2013); l'atto n. 222 (approvato in prima lettura con D.C.R. n. 219 del 12.02.2013); l'atto n. 1137, d'iniziativa della stessa Commissione, approvato in prima lettura con D.C.R. n. 218 del 12.02.2013.

Nell'intervallo di tempo considerato ai fini del presente *Rapporto* è possibile registrare anche l'approvazione di numerose leggi di tipo "istituzionale", volte in particolare alla riduzione dei costi della politica nelle Regioni – comprese quelle a statuto speciale[161] – in attuazione delle disposizioni del DL 174/2012.

L'elenco è davvero imponente e comprende le seguenti leggi:

LR Abruzzo 68/2012, "Disposizioni di adeguamento agli articoli 1 e 2 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213. Modifiche alla legge regionale 10 agosto 2010, n. 40 (Testo unico sul trattamento economico spettante ai Consiglieri regionali e sulle spese generali di funzionamento dei gruppi consiliari). Istituzione del Collegio dei revisori dei conti" e successive modifiche; LR Basilicata 31/2012, "Recepimento DL n. 174/2012 convertito nella legge 7 dicembre

[161] LR Friuli Venezia Giulia 21/2012, "Norme urgenti in materia di riduzione delle spese di funzionamento dei Gruppi consiliari. Modifiche all'articolo 3 della legge regionale 54/1973 e alla legge regionale 52/1980"; LR Valle d'Aosta 35/2012, "Disposizioni per la riduzione delle spese di funzionamento dei Gruppi consiliari e per il trattamento indennitario e previdenziale dei consiglieri regionali. Modificazioni alle leggi regionali 17 marzo 1986, n. 6, 21 agosto 1995, n. 33 e 8 settembre 1999, n. 28"; LR Trentino Alto Adige 6/2012, "Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino Alto Adige"; LP Bolzano 4/2013, "Riordino e aggiornamento delle spese di rappresentanza".

2012, n. 213. Modifiche all'art. 12 della legge regionale 5 agosto 2010, n. 28"; LR Basilicata 30/2012, "Recepimento DL n. 174/2012 convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213. Modifiche alla legge regionale 10 aprile 2000, n. 42"; LR Basilicata 29/2012, "Recepimento DL n. 174/2012 convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213. Modifiche alla legge regionale 23 novembre 2010, n. 32"; LR Basilicata 28/2012, "Recepimento DL n. 174/2012 convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213. Modifiche alla legge regionale 2 febbraio 1998, n. 8"; LR Basilicata 27/2012, "Recepimento DL n. 174/2012 convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213. Modifiche alla legge regionale 29 ottobre 2002, n. 38 e abrogazione della legge regionale 29 dicembre 1997, n, 54"; LR Calabria 1/2013, "Disposizioni di adeguamento all'articolo 2 - riduzione dei costi della politica - del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012) convertito con modifiche con legge 7 dicembre 2012, n. 213"; la Calabria ha approvato in materia anche la LR 56/2012, "Modifiche alla legge regionale 13 maggio 1996, n. 3 (Disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di Consigliere regionale)", nonché la LR 42/2012, "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 15 marzo 2002, n. 13 (Testo Unico della struttura e finanziamento dei Gruppi consiliari)"; LR Campania 38/2012, "Disposizioni di adeguamento al decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012) convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213"; LR Emilia-Romagna 17/2012, "Norme per l'adeguamento all'art. 2 (Riduzione dei costi della politica) del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012) - convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213. Modifiche alla legge regionale 14 aprile 1995, n. 42 (Disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale), alla legge regionale 8 settembre 1997, n. 32 (Funzionamento dei gruppi consiliari - Modificazioni alla legge regionale 14 aprile 1992, n. 42) e alla legge regionale 30 marzo 2012, n. 1 (Anagrafe pubblica degli eletti e nominati - Disposizioni sulla trasparenza e l'informazione); LR Liguria 48/2012, "Disposizioni di adeguamento dell'ordinamento regionale al decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti locali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone

terremotate nel maggio 2012) convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213"; LR Lombardia 3/2013, "Riduzione dei costi della politica in attuazione del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213"; in materia la Regione ha approvato anche la LR 5/2012, "Disposizioni in materia di riduzione dei costi degli apparati amministrativi. Attuazione dell'articolo 6, commi 2 e 5, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122"; LR Marche 42/2012, "Modifiche alla Legge regionale 13 marzo 1995, n. 23 "Disposizioni in materia di trattamento indennitario dei Consiglieri regionali" e alla Legge regionale 23 dicembre 2011, n. 27 concernente modifiche alla LR 23/1995. Attuazione del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in Legge 7 dicembre 2012, n. 213", nonché LR 43/2012, "Modifiche alla legge regionale 10 agosto 1988, n. 34 (Finanziamento dell'attività dei gruppi consiliari) in attuazione del Decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in Legge 7 dicembre 2012, n. 213"; LR Marche 41/2012, "Norme per la pubblicità e la trasparenza della situazione patrimoniale dei componenti gli organi della regione, dei titolari di cariche in istituti regionali di garanzia e di cariche direttive in enti o società"; LR Molise 21/2012, "Disposizioni urgenti di adeguamento all'articolo 14 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148"; LR Piemonte 17/2012, "Istituzione dell'anagrafe delle cariche pubbliche elettive e di Governo della Regione e del Sistema informativo sul finanziamento e sulla trasparenza dell'attività dei gruppi consiliari e disposizioni in materia di società ed enti istituiti, controllati, partecipati e dipendenti da parte della Regione"; LR Piemonte 16/2012, "Norme di riorganizzazione della Regione Piemonte ai fini della trasparenza e della riduzione dei costi"; LR Piemonte 12/2012, "Modifiche alla legge regionale 13 ottobre 1972, n. 10 (Determinazione dell'indennità spettanti ai membri del Consiglio e della Giunta regionale) e alla legge regionale 10 novembre 1972, n. 12 (Funzionamento dei Gruppi consiliari)"; LR Puglia 34/2012, "Riduzione dei costi della politica" e successive modifiche; LR Toscana 85/2012, "Modifiche alla legge regionale 9 gennaio 2009, n. 3 (Testo unico delle norme sui consiglieri e sui componenti della Giunta regionale)", LR Toscana 84/2012, "Modifiche alla legge regionale 8 febbraio 2008, n. 5 (Norme in materia di nomine e

designazioni degli organi amministrativi di competenza della Regione) in attuazione del DL 95/2012, convertito dalla l. 135/2012 e del DL 174/2012, convertito dalla l. 213/2012"; LR 83/2012, "Disciplina del finanziamento dei gruppi consiliari. Abrogazione della LR 60/2000 e della LR 45/2005. Modifiche alla LR 61/2012", LR 61/2012, "Istituzione dell'anagrafe pubblica dei consiglieri e degli assessori regionali e norme in materia di trasparenza patrimoniale e associativa dei componenti degli organi della Regione e dei titolari di cariche istituzionali di garanzia e di cariche direttive. Abrogazione della LR 49/1983, abrogazione parziale della LR 68/1983, modifiche alla LR 38/2000, alla LR 74/2004 e alla LR 5/2008"; LR Umbria 28/2012, "Disposizioni di adeguamento al decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213", LR 25/2012, "Norme per la pubblicità e trasparenza della situazione patrimoniale dei consiglieri regionali, degli assessori e dei titolari di cariche istituzionali elettive conferite dal Consiglio regionale. Abrogazione della legge regionale 9 dicembre 1982, n. 55 (Modalità per l'applicazione delle norme sulla pubblicità della situazione patrimoniale dei consiglieri regionali e dei titolari di cariche direttive degli Enti regionali)"; LR Veneto 47/2012, "Disposizioni per la riduzione e il controllo delle spese per il funzionamento delle istituzioni regionali, in recepimento e attuazione del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e istituzione e disciplina del Collegio dei revisori dei conti della Regione del Veneto", nonché LR 4/2012, "Abolizione dell'istituto dell'assegno vitalizio, riduzione e semplificazione del trattamento indennitario dei Consiglieri regionali".

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

Sul versante dell'adeguamento degli statuti speciali alla riforma del Titolo V, ai sensi dell'articolo 10 della legge costituzionale 3/2001, nessuna Regione speciale si è fin qui dotata di un nuovo statuto.

Sono state però avviate una serie di iniziative tese alla revisione di singole disposizioni degli statuti vigenti, al fine di ridurre il numero dei consiglieri regionali anche nei territori governati dalla specialità.

Da questo punto di vista si segnalano due leggi costituzionali: la n. 1/2013, che ha modificato l'articolo 13 dello Statuto del Friuli Venezia Giulia, prevedendo che il numero dei consiglieri sia determinato in uno ogni 25 mila abitanti o frazioni superiori a 10 mila; nonché la n. 3/2013, che ha portato da ottanta a sessanta il numero dei membri del Consiglio regionale della Sardegna.

In Sicilia, invece, la Commissione speciale per la revisione dello Statuto, istituita nella XV legislatura, ha concluso i suoi lavori senza elaborare alcun testo. Allo spirare del termine di durata dell'organo le proposte di modifica ad essa assegnate sono state riattribuite alla I Commissione, che aveva approvato e trasmesso all'Aula un disegno di legge per la riduzione a settanta del numero dei deputati regionali.

Nella legislatura in corso non è stata presentata alcuna proposta organica di revisione statutaria, né è stata istituita la Commissione speciale per lo Statuto, ma risulta pendente il ddl n. 162, recante "Schema di progetto di legge costituzionale da proporre al Parlamento della Repubblica ai sensi dell'art. 41-*ter*, comma 2, dello Statuto, recante Modifiche all'art. 36 dello Statuto della Regione".

Neanche in Provincia di Bolzano, nel corso del 2012, ha avuto luogo alcuna revisione dello Statuto speciale. Sono stati però presentanti due progetti di modifica – il n. 2/12 e il n. 3/12 – sui quali la Commissione speciale ha espresso parere sfavorevole.

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

In Provincia di Trento alcune proposte di legge statutaria in materia di referendum sono in attesa di essere esaminate dalla competente Commissione. In materia elettorale, invece, è stata approvata la LP 3/2013, che ha fissato in un massimo di sei (oltre al Presidente) la composizione della Giunta provinciale ed ha stabilito che il Presidente non possa nominare più di un assessore esterno.

La Provincia di Bolzano, dal canto suo, con la LP 5/2013 ha disciplinato l'elezione del Consiglio provinciale e la forma di governo, prevedendo che il Presidente della Provincia sia eletto dal Consiglio tra i propri componenti, con votazione a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta; che gli assessori siano al massimo otto, oltre al Presidente; che siano eletti dal Consiglio su proposta del Presidente; che il Consiglio possa esprimere la sfiducia al Presidente unicamente eleggendo a maggioranza un successore; che ciascun candidato non possa spendere più di 40 mila euro per la propria campagna elettorale.

In Sardegna si segnalano tre progetti di legge statutaria: n. 11/stat.; n. 12/stat; n. 13/stat. La Commissione li ha unificati con gli altri depositati in precedenza e li ha suddivisi in due: uno sulla legge elettorale e la forma di governo; l'altro sulla disciplina del procedimento elettorale.

5.2. Attuazione dello Statuto regionale

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

5.2.1. La revisione dei regolamenti interni dei Consigli

Il Consiglio regionale della Campania ha approvato il nuovo regolamento interno nella seduta del 19 luglio 2012, incaricando un gruppo di lavoro di dirigenti del Consiglio di verificarne l'attuazione.

In Abruzzo il nuovo regolamento interno, in vigore dal 1° gennaio 2011, è stato modificato nel corso del 2012 con deliberazione del Consiglio regionale n. 110/3 del 20 marzo 2012, n. 115/6 del 22 maggio 2012 e n. 137/8 del 21 dicembre 2012.

In Calabria la modifica ha riguardato l'articolo 34 del regolamento, relativo alla Commissione speciale di vigilanza ed è avvenuta con deliberazione consiliare n. 256 del 26 novembre 2012.

In Emilia-Romagna non si segnalano interventi di modifica, ma si è aperto un dibattito all'interno della VI Commissione per la semplificazione di alcuni istituti.

Nel Lazio la Giunta per il regolamento ha esaminato congiuntamente le proposte di modifica del regolamento nn. 9 e 10 del 2010, nn. 26 e 48 del 2011, nn. 49, 51 e 55 del 2012, esprimendo all'unanimità parere favorevole sull'elaborazione di un testo unico. Nella seduta del 21 settembre 2012 il Consiglio regionale ha poi approvato la deliberazione n. 26, recante "Modifiche all'art. 14 del regolamento dei lavori del Consiglio".

In Lombardia la Giunta per il regolamento, nella seduta del 18 gennaio 2012, ha invece respinto l'atto recante "Proposta di modifica del regolamento generale del Consiglio regionale".

Nelle Marche la Commissione speciale ha iniziato l'esame del nuovo regolamento interno, ma non è stata prorogata e ha rimesso il suo lavoro istruttorio all'Ufficio di Presidenza, che è l'organo competente ad avanzare la proposta di nuovo regolamento.

In Puglia sono state approvate solo modifiche parziali. Lo stesso è accaduto in Veneto con deliberazione 111/2011. In Umbria, invece, il regolamento è stato da ultimo modificato con deliberazione del Consiglio regionale n. 200 del 11 dicembre 2012.

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

Nel 2012 sono stati modificati i regolamenti interni dei Consigli delle Province di Trento e Bolzano. In merito al primo, la deliberazione n. 7 del 17 aprile 2012 ne ha emendato gli articoli 21, 61 e 62-*bis* e sostituito gli articoli 68, 106 e 155. Le modifiche al secondo, invece, sono state introdotte con successive deliberazioni: la n. 2 del 9 marzo 2012, la n. 6 del 18 aprile 2012, la n. 8 del 26 giugno 2012 e la n. 10 dell'11 luglio 2012. Tra le Regioni speciali

solo l'Assemblea regionale siciliana ha modificato il suo regolamento il 30 luglio 2012.

5.2.2. Gli organi di garanzia statutaria

In Campania, Lombardia, Puglia e Veneto l'organo di garanzia statutaria è previsto in Statuto, ma non è stato ancora istituito. Nelle Marche non è stato neppure previsto in Statuto. Nel Lazio è stato istituito, ma non è ancora entrato in funzione.

Nelle Regioni dove è operativo, ha svolto nel periodo considerato la seguente attività: in Abruzzo ha espresso 7 pareri e in Emilia-Romagna ha adottato 5 deliberazioni. In Liguria ha esaminato in particolare le problematiche connesse all'applicazione nell'ordinamento regionale del complesso delle disposizioni dei decreti legge 138/2011 e 174/2012.

In Piemonte ha adottato i pareri 1/2012 e 2/2012 sul referendum abrogativo sulla caccia, mentre in Toscana il parere ha riguardato le procedure di revoca di un rappresentante regionale.

5.2.3. Le "altre" leggi di attuazione statutaria

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

a) norme in materia di organi di governo[162];

b) norme in materia di personale[163] e di organizzazione amministrativa della Regione[164] (tra le quali di gran lunga

[162] LR Umbria 6/2013, "Integrazione della legge regionale 22 settembre 2010, n. 20 (Istituzione di una Commissione speciale per le riforme statutarie e regolamentari); LR Veneto 53/2012, "Autonomia del Consiglio regionale"; LR Veneto 54/2012, "Legge regionale per l'ordinamento e le attribuzioni delle strutture della Giunta regionale in attuazione della legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1 (Statuto del Veneto)".

[163] LR Abruzzo 71/2012, "Misure per il contenimento dei costi della selezione del personale della Regione Abruzzo, modifica della LR 91/1994 e disposizioni per il funzionamento della Struttura del Servizio di Cooperazione Territoriale – IPA"; LR Abruzzo 58/2012, "Disciplina del trattamento accessorio del personale della Giunta

prevalenti risultano sono quelle relative alla creazione[165], soppressione[166] o riordino[167] di enti dipendenti o società[168]);

regionale a seguito della soppressione degli Enti strumentali A.R.S.S.A., Abruzzo Lavoro, A.P.T.R., modifiche alla LR 21 luglio 1999, n. 44 (Norme per il riordino degli Enti di edilizia residenziale pubblica) e modifiche alla LR 9 maggio 2001, n. 17 (Disposizioni per l'organizzazione ed il funzionamento delle strutture amministrative di supporto agli organi elettivi della Giunta regionale".

[164] LR Calabria 4/2012, "Misure in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro nonché di efficienza e trasparenza dell'amministrazione del Consiglio regionale"; LR Calabria 3/2012, "Misure in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza della pubblica amministrazione regionale ed attuazione nell'ordinamento regionale delle disposizioni di principio contenute nel decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150".

[165] LR Calabria 25/2013, "Istituzione dell'Azienda regionale per la forestazione e le politiche per la montagna – Azienda Calabria Verde – e disposizioni in materia di forestazione e di politiche della montagna"; LR Calabria 66/2012, "Istituzione dell'Azienda regionale per lo sviluppo dell'agricoltura e disposizioni in materia di sviluppo dell'agricoltura"; LR Marche 18/2012, "Istituzione dell'ente regionale per l'abitazione pubblica delle Marche (ERAP Marche). Soppressione degli enti regionali per l'abitazione pubblica (ERAP) e modifiche alla legge regionale 16 dicembre 2005, n. 36: «Riordino del sistema regionale delle politiche abitative»"; LR Molise 12/2012, "Istituzione dell'Agenzia regionale di protezione civile"; LR Toscana 26/2012, "Istituzione della commissione regionale per il paesaggio ai sensi dell'articolo 137 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137)"; LR Toscana 23/2012, "Istituzione dell'Autorità portuale regionale. Modifiche alla LR 88/1998 e LR 1/2005".

[166] LR Abruzzo 47/2012, "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 agosto 2011, n. 30 «Soppressione dell'Azienda di Promozione Turistica della Regione Abruzzo (APTR)»; LR Basilicata 18/2012, "Proroga della gestione commissariale dell'Agenzia Lucana per lo Sviluppo e l'Innovazione in Agricoltura (ALSIA); LR Liguria 22/2012, "Soppressione del centro regionale per la ricerca e l'innovazione, interventi di semplificazione e razionalizzazione in materia di organi di enti regionali e modifiche di norme regionali sullo studio"; LR Molise 11/2012, "Abrogazione della legge regionale 6 dicembre 2002, n. 40 (Riconoscimento come ente di interesse regionale dell'Istituto di studi politici «San Pio V»)"; LR Puglia 22/2012, "Soppressione del Comitato urbanistico regionale"; LR Umbria 10/2012, "Soppressione dell'Agenzia di promozione turistica dell'Umbria - Ulteriori modificazioni ed integrazioni delle leggi regionali 27 dicembre 2006, n. 18 (Legislazione turistica regionale) e 27 gennaio 2009, n. 1 (Società Regionale per lo Sviluppo Economico dell'Umbria – Sviluppumbria S.p.A.)".

[167] LR Abruzzo 42/2012, "Trasferimento al Consorzio di Bonifica Ovest - Bacino Liri Garigliano delle competenze e risorse, già attribuite all'ARSSA, per la gestione delle opere e infrastrutture di bonifica"; LR Abruzzo 19/2012, "Riordino del Governo dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Abruzzo e del Molise "G. Caporale" di

c) norme che disciplinano altri organismi previsti dagli statuti o dalla legislazione statale:
- il collegio dei revisori dei conti[169];

Teramo"; LR Abruzzo 4/2012, "Modifiche alla LR 3 agosto 2011, n. 25 e disposizioni in materia di Consorzi di bonifica"; LR Calabria 24/2013, "Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità"; LR Calabria 63/2012, "Ridefinizione assetto giuridico della Fondazione Campanella"; LR Campania 11/2012, "Modifiche legislative e disposizioni in materia di Consorzi di bonifica"; LR Emilia-Romagna 2/2012, "Modifiche alla legge regionale 1 febbraio 2000, n. 3 (Riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Lombardia e dell'Emilia-Romagna)"; LR Marche 13/2012, "Riordino degli Enti di gestione dei Parchi Naturali Regionali. Modifiche alla Legge regionale 28 aprile 1994, n. 15 "Norme per l'istituzione e la gestione delle Aree Protette Naturali"; LR Marche 13/2013, "Riordino degli interventi in materia di Bonifica e di Irrigazione. Costituzione del Consorzio di Bonifica delle Marche e fusione dei Consorzi di Bonifica del Foglia, Metauro e Cesano, del Musone, Potenza, Chienti, Asola e Alto Nera, dell'Aso, del Tenna e del Tronto"; LR Molise 2/2013, "Disposizioni urgenti per la proroga di organi di enti, istituti e aziende dipendenti dalla Regione"; LR Molise 9/2012, "Disposizioni urgenti per la proroga di organi di enti, istituti e aziende dipendenti dalla Regione" e successive modifiche (LR 15/2012); LR Piemonte 2/2012, "Modifiche alla legge regionale 13 aprile 1995, n. 60 (Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale)"; LR Puglia 4/2012, "Nuove norme in materia di bonifica integrale e di riordino dei Consorzi di bonifica"; LR 79/2012, "Nuova disciplina in materia di consorzi di bonifica. Modifiche alla LR 69/2008 e alla LR 91/1998. Abrogazione della LR 34/1994" e successive modifiche (LR 8/2013); LR Toscana 80/2012, "Trasformazione dell'ente Azienda regionale agricola di Alberese in ente Terre regionali toscane. Modifiche alla LR 39/2000, alla LR 77/2004 e alla LR 24/2000".

[168] LR Abruzzo 61/2012, "Partecipazione della Regione alla fondazione «Mario Negri Sud»"; LR Calabria 5/2012, "Sottoscrizione quota di capitale sociale della società Aeroporto S. Anna S.p.A."; LR Marche 7/2013, "Costituzione della società pubblica di progetto per la realizzazione della strada di grande comunicazione Fano-Grosseto"; LR Puglia 23/2012, "Istituzione della fondazione regionale «Casa Puglia» e modifiche alla legge regionale 11 dicembre 2000, n. 23 – Interventi a favore dei pugliesi nel mondo"; LR Toscana 33/2012, "Sostegno della Regione Toscana alla trasformazione di Fidi Toscana S.p.A.. Abrogazione delle leggi regionali 32/1974, 9/1983, 69/1984, 17/1986, 25/1992, 41/1997 e 37/2009; abrogazione parziale delle leggi regionali 3/2000, 14/2002, 58/2003, 71/2004, 64/2006; abrogazione parziale e modifiche alla legge regionale 65/2010"; LR Toscana 19/2012, "Liquidazione della società Etruria Innovazione S.c.p.A. Contributo straordinario per la copertura del disavanzo economico finanziario".

[169] LR Calabria 2/2013, "Disciplina del Collegio dei revisori dei conti del Consiglio regionale della Calabria" e successive modifiche (LR Calabria 14/2013); LR Marche 40/2012, "Istituzione del Collegio dei revisori dei conti della Regione Marche"; LR Toscana 40/2012, "Disciplina del Collegio dei revisori dei conti della Regione

- il comitato regionale per le comunicazioni[170];
- il centro per le pari opportunità[171];

d) norme che disciplinano istituti di partecipazione e di democrazia diretta[172];

e) norme finalizzate a promuovere una serie di principi fissati dagli statuti:

- la trasparenza dell'attività politica e amministrativa[173];
- la semplificazione normativa[174];

Toscana"; LR Umbria 24/2012, "Istituzione del Collegio regionale dei revisori dei conti ai sensi dell'art. 14, co. 1, lett. e) del DL n. 138/2011, modificazioni e integrazioni della LR 13/2000 e della LR 3/1996, modificazioni della LR 9/1981 e della LR 21/2007, abrogazione della LR 22/2005".

[170] LR Liguria 8/2013, "Istituzione, organizzazione e funzionamento del Comitato regionale per le comunicazioni (CO.RE.COM.)".

[171] LR Abruzzo 26/2012, "Istituzione della Commissione regionale per la realizzazione delle pari opportunità e della parità giuridica e sostanziale tra donne e uomini" e successive modifiche e integrazioni (LR 52/2012 e LR 54/2012).

[172] LR Abruzzo 55/2012, "Modifiche alla legge regionale 19 dicembre 2007, n. 44 (Disciplina del referendum abrogativo, consultivo e dell'iniziativa legislativa"; LR Calabria 17/2012, Modifiche all'articolo 40 della legge regionale 5 aprile 1983, n. 13 (Norme di attuazione dello Statuto per l'iniziativa legislativa popolare e per i referendum)"; LR Marche 4/2013, "Modifiche alla Legge Regionale 5 aprile 1980, n. 18 «Norme sui referendum previsti dallo statuto»" e successive modifiche (LR 9/2013). LR Puglia 11/2013, "Modifica all'articolo 22 della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 27 (Norme sul referendum abrogativo e consultivo), come sostituito dall'articolo 3 della legge regionale 30 settembre 1986, n. 26, e integrazione dell'articolo 3 della legge regionale 30 novembre 2012, n. 34 (Riduzione dei costi della politica)" e successive modifiche (LR 13/2013); LR Toscana 30/2013, "Disposizioni in materia di referendum regionali. Modifiche alla LR 62/2007 e alla LR 51/2010".

[173] LR Campania 24/2012, "Campania zero - Norme per una Campania equa, solidale e trasparente ed in materia di incompatibilità"; LR Emilia-Romagna 1/2012, "Anagrafe pubblica degli eletti e dei nominati. disposizioni sulla trasparenza e l'informazione".

[174] LR Campania 29/2012, "Legge di semplificazione del sistema normativo regionale – Abrogazione di disposizioni legislative e norme urgenti in materia di contenimento della spesa"; LR Liguria 13/2013, "Quarto provvedimento di semplificazione dell'ordinamento regionale"; LR Lombardia 1/2012, "Riordino normativo in materia di procedimento amministrativo, diritto di accesso ai documenti amministrativi, semplificazione amministrativa, potere sostitutivo e potestà sanzionatoria"; LR Marche 10/2013, "Disposizioni di semplificazione e adeguamento della normativa regionale"; LR Toscana 69/2012, "Legge di semplificazione dell'ordinamento regionale 2012"; LR Toscana 29/2012, "Legge di manutenzione dell'ordinamento

- la sussidiarietà orizzontale[175];

f) norme che danno attuazione al diritto comunitario[176].

5.2.4. La legislazione in materia elettorale

Abruzzo[177], Lombardia[178], Veneto[179] e Provincia di Bolzano[180] si sono dotate di una nuova legge elettorale. La normativa abruzzese prevede che il Consiglio regionale sia composto di trentuno membri e sia eletto con voto attribuito a liste di candidati concorrenti su base circoscrizionale, con un premio di maggioranza di almeno il sessanta per cento, ma non più del sessantacinque, dei seggi del Consiglio.

---

regionale 2012"; LR Umbria 22/2012, "Semplificazione legislativa mediante abrogazione di leggi e regolamenti regionali non più applicabili".

[175] LR Calabria 29/2012, "Attuazione del co. 4 dell'articolo 118 della Costituzione sulla sussidiarietà orizzontale".

[176] LR Abruzzo 64/2012, "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione delle direttive 2006/54/CE, 2008/62/CE, 2009/145/CE, 2007/47/CE, 2008/119/CE, 2008/120/CE, 2009/54/CE, 2004/23/CE, 2006/17/CE, 2006/86/CE, 2001/83/CE, 2002/98/CE, 2003/63/CE, 2003/94/CE, 2010/84/UE, 2006/123/CE e dei regolamenti (CE) 1071/2009 E 1857/2006. (Legge europea regionale 2012)"; LR Abruzzo 37/2012, "Modifiche alla legge regionale 30 ottobre 2009, n. 22 (Disposizioni sulla partecipazione della Regione Abruzzo ai processi normativi dell'Unione Europea e sulle procedure d'esecuzione degli obblighi comunitari)"; LR Veneto 24/2012, "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione del Veneto derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Attuazione della direttiva 1992/43/CEE, della direttiva 2009/147/CE, della direttiva 2006/123/CE e della direttiva 2000/29/CE (Legge regionale europea 2012). In materia internazionale si segnala anche la LR Veneto 41/2012, "Istituzione del Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) «EUREGIO SENZA CONFINI RL»".

[177] LR Abruzzo 9/2013, "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale".

[178] LR Lombardia 17/2012, "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione".

[179] LR Veneto 5/2012, "Norme per l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale".

[180] LP Bolzano 5/2013, "Disposizioni sull'elezione del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno 2013 e sulla composizione e formazione della Giunta provinciale".

In ogni lista circoscrizionale, inoltre, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al sessanta per cento dei candidati. Ogni elettore può votare sia in favore di un candidato alla carica di Presidente, sia in favore di una lista circoscrizionale. Non è però ammesso il voto disgiunto ed è vietata la ricandidatura del Presidente che abbia già ricoperto tale carica per due mandati consecutivi.

In Lombardia il Consiglio è composto da ottanta consiglieri, compreso il Presidente, eletti con criterio proporzionale sulla base di liste circoscrizionali concorrenti, con applicazione di un premio di maggioranza.

Le liste collegate al candidato proclamato eletto, infatti, ottengono almeno il cinquantacinque per cento dei seggi del Consiglio, se il candidato Presidente ha ottenuto meno del quaranta per cento dei voti validi; almeno il sessanta per cento dei seggi, se il candidato ha ottenuto una percentuale di voti validi pari al quaranta per cento o superiore. In ogni caso non può essere attribuito più del settanta per cento dei seggi.

E' inoltre previsto un meccanismo che consente di assegnare almeno un seggio in ogni circoscrizione elettorale. Le liste provinciali, a pena di esclusione, devono essere composte seguendo l'ordine dell'alternanza di genere e ciascun elettore può anche votare disgiuntamente per un candidato alla carica di Presidente. Non può essere immediatamente ricandidato il Presidente che abbia già ricoperto ininterrottamente tale carica per due mandati consecutivi.

In Veneto il Consiglio regionale ha una composizione variabile in rapporto alla popolazione: diciannove consiglieri, in caso di popolazione residente non superiore a un milione di abitanti; ventinove, in caso di popolazione residente non superiore a due milioni di abitanti; trentanove, in caso di popolazione residente non superiore a quattro milioni di abitanti; quarantanove, in caso di popolazione residente non superiore a sei milioni di abitanti; sessanta, in caso di popolazione residente superiore a sei milioni di abitanti.

Viene introdotta una soglia di sbarramento del cinque per cento. Non è ammesso il voto disgiunto e non può essere immediatamente ricandidato alla carica di Presidente chi abbia già ricoperto ininterrottamente tale carica per due mandati consecutivi. Tale divieto è esteso anche ai membri di Giunta, i quali non possono essere immediatamente rinominati se abbiano rivestito ininterrottamente per due mandati consecutivi la carica di assessori.

Anche la Provincia di Bolzano ha introdotto alcune modifiche alla propria normativa elettorale che hanno riguardato, in particolare, il voto dei residenti all'estero, nonché il divieto per ciascuno dei due generi di essere rappresentato in ogni lista in misura superiore ai due terzi dei candidati.

5.2.5. Le norme di attuazione degli statuti speciali

Nel periodo considerato sono state adottate norme di attuazione per lo statuto speciale del Friuli Venezia Giulia che hanno riguardato il trasferimento del Castello di Udine [181]; il raccordo tra lo sportello unico per l'immigrazione e gli uffici regionali e provinciali per l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di lavoro attribuite allo sportello medesimo[182]; il trasferimento di funzioni in materia di sanità penitenziaria[183].

Lo statuto del Trentino Alto Adige, a sua volta, è stato attuato limitatamente all'esercizio della delega in materia di cassa integrazione guadagni, disoccupazione e mobilità, conferita dall'articolo 2, comma 124, della legge 191/2009[184]; nonché in materia di accesso negli uffici statali siti nella Provincia di Bolzano[185]. Norme di attuazione sono state adottate anche per lo Statuto siciliano in materia di credito e risparmio[186].

[181] Decreto Legislativo 36/2013.
[182] Decreto Legislativo 153/2012.
[183] Decreto Legislativo 152/2012.
[184] Decreto Legislativo 28/2013.
[185] Decreto Legislativo 170/2012.
[186] Decreto Legislativo 205/2012.

5.3. I Consigli delle Autonomie locali

Il CAL non è stato istituito in Veneto e Sicilia. In Campania e Puglia non è ancora operativo. Solo di recente, invece, è entrato in funzione in Abruzzo (2 agosto 2012) e in Calabria (decreto del Presidente del Consiglio regionale n. 21 del 28 settembre 2012). In Abruzzo[187], Calabria[188] e Emilia-Romagna[189] sono state apportate modifiche alla disciplina istitutiva dell'organo.

In Emilia-Romagna il CAL ha tenuto 4 sedute plenarie e espresso 13 pareri. Nel Lazio le sedute sono state 6. Nelle Marche 16, con 75 pareri espressi, di cui 35 con osservazioni e 3 contrari. In Liguria sono state effettuate 13 sedute e approvate 28 deliberazioni, tra cui 25 pareri su leggi e 2 sul riordino delle Province. In Lombardia ha tenuto 6 sedute ed emesso 4 pareri obbligatori di cui tre favorevoli.

In Piemonte il CAL ha svolto 8 sedute plenarie e una seduta congiunta con il Consiglio regionale, avente ad oggetto la valutazione dello stato del sistema delle autonomie locali. Ha inoltre espresso 8 pareri obbligatori. L'Ufficio di presidenza del CAL si è riunito 12 volte e ha svolto 8 incontri con le associazioni rappresentative degli enti locali.

In Toscana l'organismo si è riunito 13 volte e ha espresso 47 pareri, di cui 46 obbligatori e uno facoltativo. I pareri obbligatori hanno riguardato 20 proposte di iniziativa della Giunta e una di iniziativa del Consiglio. In Umbria ha tenuto 18 sedute ed ha espresso in tutto 23 pareri, di cui 20 favorevoli e tre contrari.

Più in generale si può notare come nel corso del 2012 l'attività dei CAL si sia incentrata soprattutto sull'esame delle ipotesi di riordino delle Province, ai sensi del DL 95/2012, nonché sulla predisposizione delle proposte di ricorso alla Corte costituzionale contro il DL 201/2011 e il DL 95/2012.

---

[187] LR Abruzzo 35/2012 e LR 15/2013.

[188] LR Calabria 41/2012.

[189] LR Emilia-Romagna 4/2012.

Nella Provincia autonoma di Trento il CAL ha espresso 98 pareri, tutti obbligatori, mentre a Bolzano il Consiglio dei Comuni ha tenuto 26 sedute, esprimendo 98 pareri, di cui 30 obbligatori.

Per quanto riguarda le Regioni speciali, il CAL del Friuli Venezia Giulia ha adottato complessivamente 47 deliberazioni. Di queste 8 hanno avuto ad oggetto l'espressione di un'intesa, 31 l'espressione di un parere, 8 hanno avuto ad oggetto proposte di iniziativa di interesse degli enti locali, elezione di organi interni, nomine e designazioni. Dei 31 pareri espressi 12 sono stati favorevoli senza osservazioni, 15 favorevoli con osservazioni, in 3 casi il parere non è stato espresso e in un solo caso è stato contrario.

In Valle d'Aosta l'organo si è riunito 12 volte e ha espresso 68 pareri obbligatori, di cui 39 favorevoli, il 26 favorevoli con richieste di modifica e 3 contrari. In Sardegna ha espresso 7 pareri obbligatori di cui tre contrari, uno favorevole e due favorevoli condizionati.

5.4. Le "altre" leggi regionali in materia di Enti locali

A questa categoria vengono ricondotte le leggi che disciplinano gli ambiti territoriali ottimali, l'associazionismo comunale, le comunità montane, le variazioni territoriali, nonché le leggi organiche di riordino del sistema locale e di conferimento di funzioni agli Enti locali.

Sul primo versante, dopo che la legge 191/2009 aveva disposto la soppressione delle Autorità d'ambito territoriale, attribuendo alle Regioni il compito di conferire le relative funzioni, l'Umbria è intervenuta individuando un unico ambito territoriale coincidente con il territorio regionale e vi ha preposto l'Autorità Umbra per Rifiuti e Idrico (AURI).

Ha altresì disposto la soppressione dei precedenti Ambiti Territoriali Integrati (ATI), conferendo all'AURI le funzioni da essi

esercitate in materia di servizio idrico integrato e gestione dei rifiuti[190].

In materia di associazionismo comunale la Calabria ha ridotto da 2500 a 2000 abitanti il limite demografico minimo, previsto dall'articolo 16 del DL 138/2011, per quelle Unioni i cui Comuni appartengano o siano appartenuti a Comunità montane[191].

Anche l'Abruzzo ha individuato le dimensioni territoriali ottimali per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata, delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni: il limite è di 3.000 abitanti, per i Comuni appartenenti o appartenuti a Comunità montane; di 5000 abitanti negli altri casi. Ha inoltre operato il riassetto degli enti operanti nel territorio montano promuovendo la costituzione di Unioni tra i Comuni montani[192].

In Toscana, invece, in seguito all'estinzione dell'Unione di comuni dell'Arcipelago toscano, la Provincia di Livorno, i Comuni e il Consorzio di bonifica Alta Maremma sono succeduti nelle funzioni, nei rapporti attivi e passivi e nei procedimenti contenziosi della estinta Unione.

I Comuni succeduti, tuttavia, non hanno provveduto a regolare i loro rapporti ai sensi dell'articolo 75, commi 6 e 7, della LR 68/2011 e dunque il legislatore regionale è dovuto intervenire con specifiche disposizioni per consentire la liquidazione dei rapporti in cui i Comuni sono subentrati e la gestione dei procedimenti in corso[193].

---

[190] LR Umbria 11/2013, "Norme di organizzazione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti. Soppressione degli Ambiti territoriali integrati".

[191] LR Calabria 53/2012, recante "Modifica dell'articolo 2, co. 2, lettera b), della legge regionale 12 dicembre 2011, n. 43 «Unione tra i Comuni»".

[192] LR Abruzzo 1/2013, recante "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 17 dicembre 1997, n. 143, (Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni. Mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni, Fusioni), disposizioni in materia di riassetto degli enti del territorio montano e norme in materia di politiche di sviluppo della montagna abruzzese".

[193] LR Toscana 73/2012, recante "Disposizioni per la liquidazione dei rapporti oggetto di successione nelle unioni di comuni".

Con riguardo alle Comunità montane il Veneto, nelle more dell'approvazione di una disciplina organica di valorizzazione e sviluppo della montagna, ha istituito le Unioni montane quali Unioni di comuni costituite in territorio montano, disciplinandone gli organi, le modalità di costituzione e di funzionamento[194].

La Liguria ha concesso contributi finalizzati alle spese di avviamento e di funzionamento della gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali[195], mentre la Puglia ha soppresso le sue Comunità montane, conferendo alla Regione le funzioni ad esse spettanti, tranne quelle in materia di lotta agli incendi boschivi, attribuite all'Agenzia regionale per le attività irrigue e forestali (ARIF); nonché quelle connesse alla promozione dello sviluppo economico e alla valorizzazione del territorio montano, affidate ai Comuni già appartenenti alle Comunità[196].

Il Molise, dal canto suo, ha accelerato le procedure per la liquidazione delle disciolte Comunità montane favorendo la ricollocazione del personale con contratto a tempo indeterminato, in servizio alla data del 31 dicembre 2011, verso altre amministrazioni pubbliche operanti nel territorio regionale[197].

---

[194] LR Veneto 40/2012, recante "Norme in materia di unioni montane".

[195] LR Liguria 14/2012, recante "Modifiche alla legge regionale 12 aprile 2011, n. 7 (Disciplina di riordino e razionalizzazione delle funzioni svolte dalle Comunità montane soppresse e norme di attuazione per la liquidazione)".

[196] LR Puglia 36/2012, recante "Modifiche e integrazioni alla legge regionale 19 dicembre 2008 n. 36 (Norme per il conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi al sistema delle autonomie locali), da ultimo modificata dalla legge regionale 25 febbraio 2010, n. 5".

[197] LR Molise 22/2012, recante "Disposizioni urgenti per la liquidazione ed estinzione delle Comunità Montane".

Non mancano poi le leggi istitutive di nuovi Comuni[198] o che modificano la denominazione di quelli preesistenti[199]. Sempre in tema di variazioni territoriali la Basilicata ha disciplinato la determinazione o la rettifica dei confini fra due o più Comuni, nell'ipotesi in cui non siano precisamente determinati[200]; la Toscana, a sua volta, ha dettato norme per accelerare le procedure del referendum consultivo sull'istituzione di nuovi Comuni al fine di consentire lo svolgimento contestuale di quelli già indetti[201].

Anche il legislatore marchigiano ha disciplinato il referendum consultivo sulla proposta di legge per l'istituzione di nuovi Comuni, stabilendo che la pronuncia referendaria sia valida indipendentemente dal numero degli aventi diritto che vi hanno partecipato[202].

Con riferimento agli interventi organici di riassetto dei livelli di governo locale, invece, si segnala la disciplina della Regione Piemonte, che ha individuato la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali dei Comuni; il limite demografico minimo per lo svolgimento in forma associata delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici; le

[198] LR Emilia-Romagna 1/2013, recante "Istituzione del Comune di Valsamoggia mediante fusione dei Comuni di Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio e Savigno nella Provincia di Bologna"; LR Piemonte 1/2013, recante "Istituzione del Comune di Mappano"; LR Toscana 31/2013, recante "Istituzione del Comune di Figline e Incisa Valdarno, per fusione dei Comuni di Figline Valdarno e Incisa in Val d'Arno"; LR Toscana 32/2013, recante "Istituzione del Comune di Castelfranco Piandiscò, per fusione dei Comuni di Castelfranco di Sopra e Pian di Scò".

[199] LR Lombardia 10/2012, recante "Mutamento della denominazione del Comune di Godiasco, in Provincia di Pavia, in quella di Godiasco Salice Terme".

[200] LR Basilicata 23/2012, recante "Modifiche alla Legge regionale 26 luglio 1993, n. 42 – Norme in materia di modificazione territoriale, fusione ed istituzione di nuovi comuni".

[201] LR Toscana 3/2013, recante "Disposizioni urgenti in materia di svolgimento dei referendum consultivi sull'istituzione, derivante da fusione, di nuovi comuni".

[202] LR Marche 9/2013, recante "Modifiche alla Legge Regionale 5 aprile 1980, n. 18 «Norme sui referendum previsti dallo statuto» e alla legge regionale 16 gennaio 1995, n. 10 «Norme sul riordinamento territoriale dei comuni e delle Province nella Regione Marche»".

forme di esercizio associato di funzioni e servizi comunali; i requisiti di aggregazione e le procedure di individuazione degli ambiti territoriali ottimali; le forme di incentivazione alle forme associative; le forme di incentivazione alle fusioni di Comuni; le modalità di trasformazione delle Comunità montane in Unioni montane di comuni; il procedimento di estinzione delle Comunità montane; le norme relative al personale delle Comunità montane[203].

La Toscana ha adeguato le disposizioni della sua precedente legge generale sul sistema delle autonomie (LR 68/2011) alle previsioni del DL 95/2012, inserendo il riferimento alla Città metropolitana; nonché novellando le disposizioni sulle funzioni fondamentali dei Comuni, sui termini per l'esercizio associato obbligatorio, sulle spese di personale delle Unioni e sulle condizioni perché accedano ai contributi.

Ha inoltre modificato le disposizioni sulle Unioni a disciplina differenziata, nonché soppresso le disposizioni sull'esercizio associato obbligatorio delle funzioni legate alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Il legislatore toscano ha anche introdotto norme per facilitare la modifica degli ambiti di dimensione territoriale adeguata e la costituzione di nuove Unioni da parte di Comuni che fuoriescono dall'Unione di appartenenza[204]. In precedenza aveva emendato la LR 68/2011 nel senso di accordare un termine di ulteriori novanta giorni per completare l'*iter* di trasformazione delle Comunità montane in Unioni di comuni[205].

Per quanto riguarda invece il conferimento delle funzioni agli enti locali, l'Emilia-Romagna è intervenuta per adeguare l'assetto delle funzioni amministrative distribuite sul proprio territorio alle disposizioni di riordino territoriale e funzionale contenute nella

[203] LR Piemonte 11/2012, recante "Disposizioni organiche in materia di enti locali" e successive modifiche (LR 14/2012).

[204] LR Toscana 59/2012, recante "Modifiche alla legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68 (Norme sul sistema delle autonomie locali)".

[205] LR Toscana 14/2012, recante "Modifiche alla legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68 (Norme sul sistema delle autonomie locali).

legislazione sulla crisi (DL 78/2010, DL 138/2011, DL 201/2011, DL 95/2012).

Ha perciò definito i principi relativi all'allocazione delle funzioni esercitate dal sistema regionale e locale con l'obiettivo di riservare in capo alla Regione solo quelle di carattere unitario, di individuare le funzioni metropolitane, di rafforzare le funzioni di area vasta del livello intermedio e di sviluppare le funzioni associative intercomunali; ha delineato il procedimento per assicurare, in raccordo con il processo di istituzione della Città metropolitana di Bologna, l'ottimale esercizio delle funzioni fondamentali attribuite alle Province ai sensi del DL 95/2012, nonché delle ulteriori funzioni amministrative che la Regione intenda conferire loro; ha disciplinato le modalità di esercizio associato delle funzioni dei Comuni, con particolare riferimento alle funzioni fondamentali per le quali si prevede l'esercizio in forma obbligatoriamente associata; ha adeguato al nuovo assetto delle funzioni amministrative le forme associative intercomunali esistenti, con particolare riferimento alle Unioni di comuni e alle Comunità montane[206].

Anche il Veneto, in attuazione della legislazione anticrisi, ha incentivato la costituzione di gestioni associate tra i Comuni, promuovendo, in particolare, lo sviluppo delle Unioni e delle convenzioni, nonché la fusione di Comuni.

A tal fine la Regione ha individuato la dimensione territoriale ottimale per l'esercizio associato delle funzioni comunali, nonché le modalità di tale esercizio e le forme di sostegno, anche in vista della fusione di Comuni[207].

Un discorso a parte merita la disciplina degli Enti locali nelle Regioni a statuto speciale le quali, come noto, sono titolari di una competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli Enti locali ai sensi della legge costituzionale n. 2/1993.

---

[206] LR Emilia-Romagna 21/2012, recante "Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

[207] LR Veneto 18/2012, recante "Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali" e successive modifiche (LR 49/2012).

Su questo versante la Sardegna, nel periodo considerato, è la Regione ad essersi maggiormente distinta per il numero di interventi approvati, che hanno spaziato su molteplici versanti dell'ordinamento locale e che si caratterizzano, tra l'altro, per il fatto di escludere l'applicazione nel territorio regionale di tutta una serie di norme statali.

Da questo punto di vista non si applicano in Sardegna le disposizioni contenute nel DL 15/2012 in materia di elezioni amministrative[208]; quelle della legge 148/2011, limitatamente alle modalità di formazione dell'organo di revisione negli enti locali[209]; quelle della legislazione anticrisi riguardanti la soppressione dei consorzi di funzione fra enti locali; i limiti alle spese per consulenze, convegni, sponsorizzazioni e missioni; gli obblighi di riduzione della spesa per personale; il blocco delle assunzioni per gli enti locali che non abbiano violato il patto di stabilità; l'obbligo per le società partecipate da Regioni ed enti locali di operare esclusivamente con gli enti partecipanti[210].

La Regione ha poi ridotto il numero dei consiglieri e degli assessori comunali e ha stabilito che nei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 per quelli appartenenti o che siano appartenuti a Comunità montane, le funzioni fondamentali di cui alla legge 42/2009 siano obbligatoriamente esercitate in forma associata mediante le Unioni di comuni e le Comunità montane costituite ai sensi della LR 12/2005[211].

Per quanto riguarda le modalità di gestione dei servizi pubblici locali, è previsto che gli enti locali sardi li affidino – eccezion fatta per quelli di distribuzione di energia elettrica, gas naturale e per i servizi strumentali connessi all'esercizio delle funzioni

[208] LR Sardegna 9/2012, recante "Norme urgenti in materia di enti locali e modifiche alla legge regionale 22 febbraio 2012, n. 4".

[209] LR Sardegna 24/2012, recante "Norme in materia di revisione contabile negli enti locali".

[210] LR Sardegna 4/2012, recante "Norme in materia di enti locali e sulla dispersione ed affidamento delle ceneri funerarie".

[211] LR Sardegna 4/2012, recante "Norme in materia di enti locali e sulla dispersione ed affidamento delle ceneri funerarie".

amministrative e fondamentali – mediante procedure di evidenza pubblica o, in alternativa, ad organismi a partecipazione mista pubblica privata o a totale partecipazione pubblica, nel rispetto della normativa comunitaria. Sono inoltre tenuti a motivare le ragioni della scelta della forma di affidamento adottata[212].

La Regione ha poi disposto che entro il 31 ottobre 2012 sia approvata una legge generale di riordino delle autonomie locali stabilendo, nelle more della sua adozione, che gli organi provinciali in carica assumano in via provvisoria, e sino al 28 febbraio 2013, la gestione delle funzioni amministrative attribuite alle otto Province soppresse in seguito ai referendum del maggio 2012[213]. Tale termine è stato poi prorogato al 30 giugno 2013[214].

Invece, nelle more dell'approvazione della legge di riordino del servizio idrico integrato, si è previsto che le funzioni già svolte dall'Autorità d'ambito territoriale ottimale siano esercitate, dal 1° gennaio 2013 – e comunque non oltre il 30 aprile 2013 – da un commissario straordinario nominato su designazione della Giunta regionale, con decreto del Presidente della Regione[215].

Il Friuli-Venezia Giulia, in attesa della riforma costituzionale dell'ente Provincia, ha disposto la perdurante applicazione nel proprio territorio della legislazione regionale in materia elettorale, sugli organi di governo e sulle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane.

Ha anche confermato le vigenti modalità di elezione, formazione e composizione degli organi di governo dei Comuni e delle Province friulani, nonché l'assetto delle funzioni comunali e provinciali e le

[212] LR Sardegna 25/2012, recante "Disposizioni urgenti in materia di enti locali e settori diversi".

[213] LR Sardegna 11/2012, recante "Norme sul riordino generale delle autonomie locali e modifiche alla legge regionale n. 10 del 2011".

[214] LR Sardegna 5/2013, recante "Proroga dei termini di cui all'articolo 1 della legge regionale 25 maggio 2012, n. 11, recante «Norme sul riordino generale delle autonomie locali e modifiche alla legge regionale n. 10 del 2011»".

[215] LR Sardegna 5/2013, recante "Soppressione dell'Autorità d'ambito territoriale ottimale della Sardegna - Norma transitoria, disposizioni urgenti in materia di enti locali, di ammortizzatori sociali, di politica del lavoro e modifiche della legge regionale n. 1 del 2013".

relative modalità di esercizio, disponendo che la Giunta presenti in Consiglio, entro centoventi giorni, un disegno di legge di riforma del sistema regionale degli enti locali[216].

In occasione del turno annuale delle elezioni amministrative del 2012, ai fini della presentazione delle candidature, ha poi confermato l'applicazione della disciplina di cui al DL 15/2012[217].

L'ordinamento comunale è stato profondamente innovato anche in Trentino-Alto Adige. Qui il legislatore regionale ha previsto l'utilizzo di strumenti informatici per la convocazione degli organi collegiali e l'invio dei documenti; ha dettato norme per la pubblicità della situazione patrimoniale degli eletti; ha ridotto le indennità di carica degli amministratori degli enti locali; ha introdotto il principio della pari opportunità nelle nomine e designazioni effettuate dagli organi comunali e nella designazione della Giunta[218].

5.5. Prima applicazione delle nuove norme del Titolo V della Costituzione in materia di intese interterritoriali

Si dà conto in questa sede del percorso per il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia, di cui all'art. 116, co. 3, della Costituzione; dello stato di avanzamento del procedimento concernente eventuali intese interregionali, ai sensi dell'art. 117, co. 8, della Costituzione; dello stato di avanzamento del procedimento concernente eventuali accordi con Stati o intese con enti territoriali interni ad altro Stato, di cui all'art. 117, co. 9, della Costituzione.

A fronte del sostanziale stallo in cui sembra versare il processo di attuazione del c.d. regionalismo differenziato (art. 116, co. 3), si registra invece un maggiore attivismo delle Regioni sul versante

[216] LR Friuli Venezia Giulia 3/2012, recante "Norme urgenti in materia di autonomie locali".

[217] LR Friuli Venezia Giulia 4/2012, recante "Disposizioni urgenti per le elezioni amministrative del maggio 2012".

[218] LR Trentino Alto Adige 1/2013, recante "Modifiche alle disposizioni regionali in materia di ordinamento ed elezione degli organi dei comuni" e successive modifiche (LR 3/2013).

della conclusione di intese, soprattutto di quelle sottoscritte con altre Regioni[219].

In questo quadro si segnala anche lo schema di accordo da stipulare con la Regione Veneto per la progettazione degli interventi di messa in sicurezza idraulica del basso corso del fiume Tagliamento, approvato dal Friuli Venezia Giulia con deliberazione n. 1087 del 15 giugno 2012.

Una sola, invece, è la legge regionale che ratifica un'intesa con enti territoriali di altri Stati[220].

In Toscana l'intesa con la Prefettura di Kyoto in tema di scambi e di collaborazione tra piccole e medie imprese è stata approvata con una deliberazione della Giunta (la n. 384 del 14 maggio 2012).

Con una deliberazione del Consiglio regionale (la n. 76 del 23 maggio 2012), invece, l'Emilia-Romagna ha approvato l'Accordo di collaborazione operativa con il Ministero del lavoro della Repubblica di Albania.

Nella Regione sono in via di definizione anche una proposta di intesa complementare per lo sviluppo del sistema agroalimentare legato al settore ortofrutticolo dello Stato del Paranà (Brasile), integrativa dell'intesa di collaborazione con il Governo del Paranà (17 aprile 2012); uno schema di accordo di collaborazione con il Fondo egiziano per lo sviluppo dell'educazione della Repubblica araba d'Egitto e relative misure applicative (8 giugno 2012); una

[219] LR Basilicata 26/2012, recante "Ratifica dell'intesa interregionale tra la Regione Campania e la Regione Basilicata per l'accorpamento dell'Autorità di bacino interregionale di Campania sud e interregionale per il bacino idrografico del fiume Sele"; LR Calabria 32/2012, recante "Ratifica dell'accordo tra Regione Campania e Regione Calabria per la disciplina delle modalità di organizzazione e funzionamento dell'Istituto Zooprofilattico sperimentale del Mezzogiorno"; LR Campania 21/2012, recante "Ratifica dell'accordo tra la Regione Calabria e Regione Campania per la disciplina delle modalità di organizzazione e funzionamento dell'Istituto Zooprofilattico sperimentale del Mezzogiorno; LR Piemonte 20/2012, recante "Ratifica dell'Intesa tra la Regione Lombardia e la Regione Piemonte per l'approvazione del nuovo Statuto dell'Associazione Irrigazione Est-Sesia quale ente gestore di comprensorio interregionale".

[220] LR Abruzzo 20/2012, recante "Ratifica dell'intesa di cooperazione regionale tra la Provincia della Huila nella Repubblica d'Angola e la Regione Abruzzo nella Repubblica d'Italia nel campo tecnologico, scientifico, sociale e culturale".

proposta di protocollo d'intesa con lo Stato indiano del Punjab (24 settembre 2012); una proposta di collaborazione con la Provincia argentina di Buenos Aires (21 dicembre 2012).

6. GLI INTERVENTI REGIONALI IN MATERIA DI SVILUPPO ECONOMICO E ATTIVITA' PRODUTTIVE NEL 2012

6.1. Agricoltura e turismo*

6.1.1 Premessa

Come si è già ricordato nel precedente Rapporto, le materie "agricoltura" e "turismo", a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, sono state attribuite alla competenza residuale delle Regioni. I confini di queste competenze regionali – in teoria "esclusive", ma in concreto erose trasversalmente da diverse competenze statali – sono stati tracciati dal giudice costituzionale in occasione di numerose sentenze.

Nel corso del 2012 l'*agricoltura* non è stata oggetto di contenzioso tra Stato e Regioni, ma in occasione della sentenza n. 96 sull'agriturismo – vertente, in particolare, sui limiti di utilizzabilità per fini agrituristici dei fabbricati rurali - la Corte ha avuto modo di ribadire che l'attività agrituristica pur rientrando, in via immediata, nelle materie "agricoltura" e "turismo" di competenza regionale residuale «interferisce con altre materie attribuite alla competenza, o esclusiva o concorrente, dello Stato»; nel caso in esame con il "governo del territorio".[221]

---

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

[221] Il giudizio della Corte ha ad oggetto l'art. 3, co. 3, della LR dell'Umbria n. 28 del 1997, nella parte in cui prevede che possono essere utilizzate per l'attività agrituristica soltanto le strutture esistenti nell'azienda prima dell'entrata in vigore della legge medesima. La Corte afferma che la disposizione è compresa, in modo prevalente, nella materia «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente, in quanto i limiti alla utilizzabilità per fini agrituristici dei fabbricati rurali sono posti dalla legge per regolare in modo razionale l'inserimento nei territori agricoli di attività connesse, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, destinate alla ricezione ed all'ospitalità.

Se il contenzioso in agricoltura sembra essersi sopito in questi ultimi anni, non altrettanto può dirsi per un'altra materia di competenza residuale delle Regioni: la *caccia*[222], attività che tradizionalmente si associa all'attività agricola per il fatto di svolgersi entrambe sul territorio rurale e in virtù di un antico legame di complementarietà tra l'attività produttiva agricola e altre attività svolte sul territorio come, appunto, quella venatoria, la pesca o la raccolta di funghi e tartufi. In realtà, ormai da molti anni non solo la caccia si connota sempre più come attività ricreativa, ma la tutela faunistica e ambientale è considerata una priorità rispetto all'esercizio venatorio, che non è più l'oggetto preminente della disciplina.[223] Proprio questa doppia anima della materia caccia, l'esercizio venatorio, da un lato, la tutela della fauna selvatica, dall'altro, fa sì che lo Stato "interferisca" in questa materia regionale per esigenze di tutela dell'ambiente.

A dire il vero, nel 2012, la maggior parte delle sentenze in tema di caccia[224] riguarda solo indirettamente il riparto di competenze Stato-Regioni, avendo, invece, ad oggetto la prassi regionale di approvare con legge i *calendari venatori*, prassi che la Corte condanna sulla base del presupposto che le disposizioni riguardanti «la selezione, sia delle specie cacciabili, sia dei periodi aperti all'attività venatoria» rientrano nella competenza esclusiva statale in materia d'ambiente. Ma al di là delle conclusioni cui arriva la Corte, che non possono essere oggetto d'approfondimento in questa sede[225], è interessante

[222] Sentenze del 2012 nn. 20, 105, 106, 116, 160, 278, 310.

[223] M. Gorlani, *La materia della caccia davanti alla Corte costituzionale dopo la riforma del titolo V Costituzione.: ritorna l'interesse nazionale e il "primato" della legislazione statale di principio?*, nota alla sentenza n. 536/2002, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, www.forumcostituzionale.it; cfr., anche, N. Lucifero, *La caccia e la tutela della fauna selvatica,* in Costato L. Germanò A., Rook Basile E. (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, Torino, UTET, 2011, volume II, p. 489.

[224] Sentenze n. 20, n. 105, n. 116, n. 310.

[225] Si rimanda, per un commento alla sentenza n. 20/2012, alle note di: G. Saputelli, *Dall'illegittimità della legge "in luogo" di provvedimento regionale alla "riserva (materiale) implicita" di atto amministrativo per la disciplina dei calendari venatori*, in *Giur. Cost.*, n. 1/2012, p. 216 e ss.; C. Chiola, *La legge-provvedimento sul calendario venatorio,* www.federalismi.it; Q. Camerlengo, *Legge o atto amministrativo? La Corte costituzionale e il*

notare come tale riconduzione avvenga, si potrebbe dire, in maniera "diretta", senza passare, cioè, per la competenza residuale regionale in materia di caccia. In altre parole, la tutela dell'ambiente, e dunque la competenza statale al riguardo, non sembrano operare come un "limite" alla competenza regionale in materia di caccia, ma è come se una parte della stessa materia, quella con finalità di tutela della fauna selvatica, fosse "staccata" dal resto per essere attratta direttamente nella materia ambientale.

Quanto al *turismo*, rimane piuttosto controversa l'attribuzione delle competenze in materia tra Stato e Regioni. Basti ricordare che nella scorsa legislatura il Senato ha esaminato un disegno di legge di modifica del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione volto alla "restituzione" del turismo alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni.

Nel 2012 con la sentenza n. 80, la Corte, dando seguito alla questione di legittimità costituzionale sollevata da alcune Regioni, ha avuto modo di esaminare il cosiddetto Codice del turismo, approvato con decreto legislativo n. 79/2011, e ha ripartito gli ambiti materiali di pertinenza statale e quelli di pertinenza regionale. Tentando una lettura sistematica del turismo nell'ambito del riparto delle competenze, infatti, la Corte ha chiarito cosa rientri nell'ambito materiale di competenza residuale regionale e cosa, invece, interferendo con ambiti rimessi alla competenza esclusiva statale (l'ordinamento civile *in primis*), possa essere oggetto di disciplina da parte dello Stato. La sentenza, nel dichiarare l'incostituzionalità della maggior parte degli articoli del Codice, ha sostanzialmente svuotato la portata del provvedimento e ha riaffermato la residualità della materia turismo.

---

calendario venatorio, in Le regioni, n. 3/2012, p. 559 e ss. Sulla sentenza n. 116/2012 si veda, invece, la nota di G. Mobilio, *Tra forma e sostanza normativa. La Corte sacrifica i criteri di qualificazione delle fonti a vantaggio dell'autonomia regionale?*, in Forum di Quaderni Costituzionali, www.forumcostituzionale.it

6.1.2 Gli interventi legislativi regionali in materia di Agricoltura

La produzione legislativa del 2012 conferma, anche per quest'anno, lo sviluppo rurale (e l'agricoltura, in particolare,) come il settore più dinamico rispetto alle altre materie del macrosettore "sviluppo economico": 39 le leggi classificate come "agricoltura", cui si aggiungono altre 19 leggi del settore "caccia e pesca"; senza calcolare quelle in tema di agriturismo, classificate nella voce "turismo".

Seguendo una classificazione già adottata nei precedenti Rapporti, si distinguono, innanzitutto, le leggi che hanno disciplinato *ex novo* l'intera materia o comunque un settore importante di essa, nonché le leggi così dette di "riordino", dalle altre leggi con le quali si provvede a regolamentare un singolo aspetto della materia o a "fare manutenzione" su provvedimenti già emanati allo scopo di aggiornarli, integrarli o correggerli.

Nel 2012 diverse leggi regionali hanno carattere organico, perché disciplinano o riordinano settori importanti della materia agricoltura; tra queste si ricordano: la LR n. 11 dell'Emilia-Romagna che riorganizza il settore della pesca e dell'acquacoltura; la LR n. 26 della Campania che regolamenta in maniera sistematica l'attività venatoria; la LR n. 38 dell'Abruzzo che disciplina le attività agrituristiche; la LR n. 28 del Veneto che regolamenta assieme all'agriturismo anche le attività connesse alla pesca di ittiturismo e pescaturismo; la LR n. 45 della Calabria che riordina e riforma la normativa vigente in materia forestale.

A questi interventi di riordino si aggiungono numerose altre leggi che disciplinano singoli aspetti della più vasta "materia agricola", anche modificando leggi emanate negli anni passati.

Volendo suddividere gli interventi regionali per settore d'attività, si ricordano: sull'*attività agricola* in senso stretto, la LR n. 68 della Toscana sulla gestione e il controllo del potenziale viticolo, che sostituisce la precedente legge del 2009, per adeguarne la disciplina a disposizioni nazionali attuative delle normativa europea in materia, nonché per esigenze di semplificazione manifestate nel corso

d'applicazione delle norme; le LR n. 13 e n. 33 della Campania, rispettivamente, in materia di interventi di sostegno all'attività di castanicoltura, colpita da un agente patogeno, e di modifica di una normativa del '95 sulla realizzazione degli impianti serricoli funzionali allo sviluppo delle attività agricole. Riguardano attività di produzione agricola, ma coinvolgono anche profili di valorizzazione del paesaggio e di tutela dell'ambiente, le LR n. 41 della Toscana e n. 48 della Calabria. La prima è a sostegno dell'attività vivaistica, non solo per valorizzarne la funzione economica, ma anche sociale ed ambientale, all'interno di interventi volti più in generale allo sviluppo e alla qualificazione delle aree verdi in area urbana, come strumenti di valorizzazione del paesaggio e di contenimento delle emissioni climalteranti. La seconda disciplina, invece, la tutela e la valorizzazione del patrimonio olivicolo regionale; con tale intervento la Regione intende, infatti, tutelare le piante di olivo in quanto elemento caratterizzante il paesaggio, l'ambiente e il territorio agricolo regionale, senza, però, trascurare l'esigenza di assicurare la convenienza economica alla coltivazione agricola delle stesse.

Per il settore dell'*allevamento*, la LR n. 33 delle Marche in materia di apicoltura che, riconoscendo l'importanza di tale attività anche ai fini di protezione della biodiversità, introduce misure volte a tutelare le api e a promuovere l'attività apistica e la LR n. 19 della Puglia in materia d'interventi di valorizzazione del settore zootecnico che impegna la Regione a specifici programmi inerenti lo sviluppo dei servizi di assistenza tecnica a favore delle aziende zootecniche; il miglioramento genetico del patrimonio zootecnico regionale e la salvaguardia delle razze autoctone di rilevante valore genetico; l'utilizzo di moderni sistemi d'identificazione del bestiame e di etichettatura dei prodotti zootecnici rispondenti a requisiti di qualità superiore; l'attuazione di misure rivolte a garantire una maggiore sicurezza igienico-sanitaria degli animali e delle produzioni zootecniche destinate all'alimentazione umana; la diffusione di nuove tecniche di gestione degli allevamenti e di produzione biologica.

Sulla *selvicoltura*, a parte alcuni interventi secondari di manutenzione delle rispettive normative regionali, si ricorda la già citata LR n. 45 della Calabria che riordina e riforma la normativa regionale in materia di foreste allo scopo di incentivarne la gestione sostenibile, tutelare il territorio e contenere il cambiamento climatico, attivando e rafforzando la filiera forestale e garantendo, nel lungo temine, la multifunzionalità e la diversità delle risorse forestali; la LR n. 12 della Puglia che contiene disposizioni sulla trasformazione del bosco e il rimboschimento compensativo e sulla trasformazione d'uso del suolo boscato soggetto a vincolo idrogeologico; la LR n. 24 della Sicilia sui lavori in economia nel settore forestale che autorizza l'amministrazione regionale a continuare ad operare per alcuni lavori (quali rimboschimento, rinsaldamento e opere costruttive connesse, *ecc.*) con il regime dell'amministrazione diretta senza limiti di importo. A queste si aggiunge la LR 40 della Puglia sulla disciplina dei "boschi didattici", ovvero le aree boscate quali insiemi «di presenze vegetali e animali, di *habitat*, di tradizioni culturali, di contesti storici e antropologici», in cui si svolgono diverse attività riconducibili alla ricerca scientifica, alla didattica, alla formazione selviculturale, allo studio entonografico, storico e culturale, alla formazione e divulgazione della cultura forestale e ambientale, alla promozione dei valori ambientali e sociali presenti nell'area boscata. L'intento dell'intervento legislativo è quello di promuovere la conoscenza del comparto forestale, sostenere l'attività di divulgazione forestale e ambientale, diffondere la cultura della tutela e conservazione del patrimonio boschivo, valorizzare le figure agro-forestali operanti sul territorio e incentivare forme di reddito complementare alla produzione forestale.

Quanto alle *attività connesse* all'attività agricola principale (pur classificate alla voce turismo), si ricordano le leggi in tema d'agriturismo: le già citate leggi nuove n. 38 dell'Abruzzo e n. 28 del Veneto, cui si aggiungono altre due leggi di manutenzione: la n. 8 della Provincia di Trento, che introduce modifiche alla legge provinciale del 2002 sull'agriturismo, le strade del vino e dei sapori e

la n. 3 dell'Umbria che modifica ed integra la disciplina delle attività agrituristiche del 1997.

Appartengono ormai ad una produzione "classica" regionale anche gli interventi sulla valorizzazione dei prodotti agricoli e agroalimentari tipici e di qualità, come la LR n. 37 della Calabria che punta a sostenere e incrementare la coltura, la produzione e la commercializzazione di alcune varietà pregiate di fave e piselli, attraverso la concessione di contributi alle aziende agricole, per investimenti nel comparto delle leguminose, e altri interventi di valorizzazione per le fave e i piselli di qualità, elaborati con metodi tipici, tradizionali o biologici; la LR n. 6 dell'Abruzzo che interviene a sostegno della qualità e della tracciabilità dei prodotti regionali mediante la concessione di un "marchio comunitario collettivo"; la LR n. 1 del Lazio[226] che mira a raggiungere il medesimo obiettivo attraverso l'istituzione di un "marchio regionale collettivo di qualità" e la previsione di specifici contributi.

Punta a superare la settorialità agricola e a favorire lo sviluppo rurale in una *dimensione integrata tra agricoltura e territorio* la LR n. 11 delle Marche sui distretti rurali e agroalimentari di qualità.

Di una produzione "tipica" regionale fanno parte anche le leggi relative ad attività non di produzione agricola, ma che si svolgono sul territorio rurale, come la *raccolta e la commercializzazione dei funghi spontanei e dei tartufi*. Nel 2012 intervengono in tale settore: l'Abruzzo, che con la LR 66 ha sostituito la precedente normativa in materia di raccolta, commercializzazione, tutela e valorizzazione dei tartufi, risalente al 1988; il Veneto e la Puglia, rispettivamente con le leggi n. 7 e n. 3, che sono intervenute a novellare le rispettive normative sulla raccolta e la commercializzazione dei funghi epigei.

Numerosi gli interventi relativi all'*attività venatoria*, anche se si tratta quasi esclusivamente di leggi di manutenzione delle rispettive normative degli anni '90 sulla protezione della fauna selvatica e il prelievo venatorio, attuative della legge-quadro n. 157 del 1992.

[226] La Corte costituzionale, con sentenza del 12 aprile 2013, n. 66, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale.

Così, infatti, le LR: n. 27[227] e n. 46 della Liguria; n. 15 della Lombardia[228]; nn. 7 e 27 delle Marche; n. 10 del Molise; n. 16 della Valle d'Aosta; nn. 12 e n. 25[229] del Veneto; nn. 6 e n. 11 della Provincia di Trento. Ha, invece, carattere d'organicità la già citata LR n. 26 della Campania sulla protezione della fauna selvatica e la disciplina dell'attività venatoria[230].

In materia di *pesca*, invece, si ricordano, tra le altre, la LR n. 11 dell'Emilia-Romagna che, come si è già accennato, introduce una disciplina generale e organica del settore, regolamentando nello stesso provvedimento la tutela della fauna ittica e dell'ecosistema acquatico, l'esercizio dell'attività di pesca, di acquacoltura e delle attività ad esse connesse e la LR n. 23 dell'Abruzzo che detta nuove disposizioni in materia di pescaturismo e ittiturismo.

Possono essere ricompresi in una produzione tipica regionale anche gli interventi che hanno al centro della loro attenzione il *territorio* e il *paesaggio agricolo e rurale*. Nel 2012 possiamo ricordare: la LR n. 20 della Valle d'Aosta che, allo scopo di promuovere una gestione sostenibile del proprio territorio agricolo, introduce disposizioni di riordino fondiario, dovendosi intendere, con tale espressione, il riassetto catastale, l'accorpamento delle proprietà frammentate e polverizzate, l'arrotondamento delle superfici dei fondi, e, ove necessario, la realizzazione delle necessarie opere infrastrutturali e di miglioramento fondiario. Questa operazione dovrebbe permettere non solo una più razionale utilizzazione del territorio montano, ma anche di favorire il mantenimento e il consolidamento del tessuto sociale nelle zone rurali, contrastando l'abbandono del territorio, lo sviluppo di attività economiche e il mantenimento e la creazione di posti di lavoro, prevenire il dissesto idrogeologico e, più in generale, tutelare e valorizzare l'ambiente

[227] Sulla quale è stata sollevata questione di legittimità costituzionale con ricorso n. 138 del 10 ottobre 2012.

[228] Si veda ricorso per legittimità costituzionale n. 132 del 5 ottobre 2012.

[229] La legge è stata dichiarata incostituzionale con sentenza n. 139/2013.

[230] Numerose norme della presente legge sono state oggetto di ricorso per legittimità costituzionale (ricorso n. 148 del 16 ottobre 2012).

montano. Si occupa di territori montani anche la LR n. 8 della Sardegna con cui viene affidato alla Giunta regionale il compito di individuare i territori agricoli ricadenti in aree montane, di collina o svantaggiate.

Si ricorda, inoltre, la LR n. 80 della Toscana che, allo scopo di valorizzare il patrimonio agricolo-forestale regionale attraverso un uso produttivo dello stesso, istituisce una "banca della terra", un inventario, cioè, completo ed aggiornato dell'offerta dei terreni e delle aziende agricole, di proprietà pubblica e privata, disponibili per operazioni di affitto o concessione. Nella banca della terra saranno inseriti anche i terreni incolti o abbandonati, individuati tramite censimento comunale, i quali possono essere assegnati a coloro che ne facciano richiesta e si obblighino a coltivarli, previa approvazione di un apposito piano di sviluppo.

Quanto ai *consorzi di bonifica*, prosegue, nel 2012, il processo di riordino degli stessi, promosso dal legislatore nazionale, a partire dal 2008, per esigenze di contenimento della spesa pubblica. Con la LR n. 79, infatti, la Toscana ha provveduto a riformare i propri consorzi, ridelimitandone i relativi comprensori e riordinandone gli enti gestori; anche la Puglia, con la LR n. 4, ha provveduto al riordino territoriale dei comprensori di bonifica e alla ridefinizione delle funzioni dei consorzi. In materia di bonifica sono intervenute anche l'Emilia-Romagna che, con LR n. 7, si è posta l'obiettivo della gestione razionale delle reti e dei corsi di acqua sulla base dell'individuazione della funzione pubblica prevalente e l'Abruzzo che, con LR n. 4, ha affidato ai Consorzi di bonifica la gestione delle acque per gli usi plurimi.

Tra le leggi regionali di organizzazione e funzionamento del settore, si ricordano quelle di riforma degli enti agricoli, come la LR 18 della Basilicata che proroga la gestione commissariale dell'Agenzia Lucana per lo Sviluppo e l'Innovazione in Agricoltura (ALSIA); la già citata LR n. 80 della Toscana che, nell'ambito del processo di riorganizzazione dei soggetti regionali che operano nel campo della sperimentazione, innovazione e ricerca in agricoltura avviato con la legge finanziaria regionale per il 2011, ha trasformato

l'Azienda regionale agricola di Alberese, ente pubblico economico, in ente "Terre regionali toscane", ente pubblico non economico; la LR n. 66 della Calabria che ha istituito l'Azienda Regionale per lo Sviluppo dell'Agricoltura Calabrese (ARSAC) che raccoglie le funzioni dell'Agenzia regionale per lo sviluppo ed i servizi in agricoltura, in liquidazione dal 2007. Tra le *leggi di semplificazione amministrativa* in agricoltura: la LR n. 12 della Campania sulla semplificazione degli adempimenti amministrativi a favore dei soggetti che esercitano l'attività agricola, che disciplina, in particolare, gli adempimenti dei Centri autorizzati di assistenza agricola (CAA) e i tempi del procedimento; la LR n. 25 della Toscana che, al fine di facilitare il procedimento amministrativo di rilascio dell'autorizzazione fitosanitaria – necessaria per lo svolgimento dell'attività di produzione, commercio e importazione di prodotti vegetali - inserisce anche tale procedura nel sistema informativo dell'ARTEA (Agenzia Regionale Toscana per le rogazioni in Agricoltura) e prevede, dunque, che la relativa richiesta sia presentata mediante la dichiarazione unica aziendale (DUA)[231] al servizio fitosanitario regionale.

Si ricorda infine, in tema di *accesso facilitato al credito*, la LR n. 30 della Calabria che prevede misure a favore dei Consorzi di garanzia collettiva fidi nel settore agricolo (Confidi).

6.1.3 La legislazione regionale e l'attenzione a fenomeni nuovi

Come si era rilevato nel precedente Rapporto, il tema dell'*agricoltura sociale* ha acquistato, in questi ultimi anni, un notevole rilievo: tale attività, infatti, che associa alla produzione agricola il soddisfacimento di "bisogni sociali", come la riabilitazione e il recupero di soggetti svantaggiati, l'inserimento lavorativo (inclusione sociale) o le attività didattiche, sta assumendo un ruolo sempre più

[231] LR n. 45/2007, art. 11.

significativo soprattutto alla luce della crisi e dell'evoluzione dei tradizionali sistemi di welfare.[232]

A livello nazionale, la fine anticipata della legislatura ha fatto decadere il testo condiviso di progetto di legge in materia di agricoltura sociale a cui si era giunti nei primi mesi del 2013. In mancanza di un quadro normativo nazionale od europeo, diverse Regioni hanno compiuto lo sforzo di dettare una disciplina del settore; nel 2012 è la Campania ad aver approvato una legge *ad hoc* (LR n. 5). Tale normativa, che provvede anche all'istituzione di un osservatorio regionale sull'agricoltura sociale, definisce due tipologie d'attività agricola sociale: la "fattoria sociale", che è un'impresa – o impresa sociale (ai sensi del d.lgs. n. 155/2006) o impresa agricola (ai sensi dell'art. 2135 codice civile) - in cui l'attività agricola si integra con l'offerta di servizi culturali, educativi, assistenziali, formativi ed occupazionali a vantaggio di soggetti deboli e l'"orto sociale", che non ha, invece, forma imprenditoriale, essendo costituito da un appezzamento di terreno - di proprietà o di gestione pubblica - in cui i soggetti che coltivano la terra, singoli o associati, svolgono tale attività per l'ottenimento di prodotti da dedicare all'autoconsumo o a scopo benefico.

Continua, poi, nel 2012, l'interesse, da parte del legislatore regionale, per la *filiera corta* e i cosiddetti *prodotti a chilometri zero*, con interventi volti a orientare e sostenere il consumo di prodotti agricoli a basso impatto ambientale e a forme di vendita diretta. Questo tipo di leggi, numerose a partire dal 2008, hanno dovuto fare i conti con le regole comunitarie della concorrenza: la Regione, infatti, in quanto soggetto pubblico, mentre può sostenere e privilegiare, per motivi di tutela ambientale, la commercializzazione e il consumo di prodotti a chilometri zero – pur essendo essi tendenzialmente prodotti regionali e locali -, non può, invece, fare

[232] In Italia sono più di 750 le aziende che praticano agricoltura sociale e fra queste oltre 450 sono cooperative sociali di tipo «B» (le cooperative che possono svolgere e gestire servizi differenti oltre a quelli prettamente socio-sanitari ed educativi) che svolgono attività produttive finalizzate all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati.

altrettanto con i prodotti di origine regionale *tout court*, perché ciò risulterebbe come una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa alle importazioni, in grado di ostacolare o falsare la concorrenza.

Non è un caso, dunque, che la Calabria, nel 2012, intervenga, con due leggi, la n. 22 e la n. 43, a modificare la precedente normativa del 2008 ("Norme per orientare e sostenere il consumo di prodotti agricoli [regionali] anche a chilometri zero") per eliminarvi, sostanzialmente, tutti i riferimenti espressi all'origine "regionale" dei prodotti, fin dal titolo stesso del provvedimento. Il secondo intervento di modifica, tra l'altro, si è reso necessario per superare i rilievi di incostituzionalità mossi dal Governo e vertenti proprio su alcune norme volte a favorire la commercializzazione dei prodotti regionali e suscettibili di ostacolare gli scambi intracomunitari.

Per gli stessi motivi è stata impugnata dal Governo anche la legge n. 12 della Basilicata sui prodotti di origine *regionale* a chilometri zero[233]. La legge, infatti, «non mira a promuovere tutte le merci caratterizzate da una limitata distanza tra il luogo di produzione e il luogo di consumo - caratteristiche che, peraltro, la legge regionale individua in maniera quanto mai vaga, attraverso la locuzione "a chilometri zero" di cui non fornisce alcuna definizione (…) - ma esclusivamente i prodotti lucani rientranti in tale categoria», introducendo un requisito, quello dell'origine regionale appunto, che determina effetti discriminatori.

Si inserisce in questo filone anche la legge n. 43 della Puglia – anch'essa, tra l'altro oggetto di ricorso da parte del Governo davanti alla Corte costituzionale in relazione ad alcune norme che contengono un riferimento all'origine regionale dei prodotti[234] - che, oltre alla promozione della filiera corta e dei prodotti agricoli a chilometro zero e di qualità, punta al sostegno dei Gruppi di acquisto solidale (GAS), associazioni non lucrative costituite per acquistare e distribuire beni agli aderenti, senza alcun ricarico, con

[233] Ricorso n. 121 del 12 settembre 2012.

[234] Ricorso n. 21 del 18 febbraio 2013.

finalità etiche, di solidarietà sociale e di sostenibilità ambientale, attraverso il finanziamento di progetti mediante bando annuale e azioni per la diffusione e la conoscenza degli stessi. Sempre in tema di Gruppi d'Acquisto Solidale, l'Umbria interviene nel 2012, con la LR n. 20, a modificare la legge dell'anno precedente, per istituire il registro regionale dei GASP (Gruppi d'acquisto solidale e popolare); l'iscrizione al registro è condizione necessaria per l'accesso a benefici quali i contributi regionali alle spese di funzionamento, promozione ed organizzazione del gruppo.

Si ricordano, infine, la LR n. 19 della Liguria che dedica un apposito Capo alla valorizzazione dei prodotti agricoli "provenienti da filiera corta", un «canale distributivo basato sul rapporto commerciale diretto tra gli imprenditori agricoli […] ed i consumatori finali […], ovvero mediato attraverso gli esercenti l'attività di ristorazione e di ospitalità turistica»; e la LP n. 3 di Trento che contiene norme di modifica della disciplina, del 2009, sulla promozione dei prodotti agricoli a basso impatto ambientale.

6.1.4 Le norme agricole nelle leggi multimateria, multisettore o finanziarie.

Anche nel 2012 numerose norme d'interesse agricolo sono rinvenibili in provvedimenti multisettoriali, che interessano, cioè, settori differenti tra loro. Si tratta, per esempio, di diverse leggi di manutenzione dell'ordinamento regionale, come la LR n. 31 della Liguria, che apporta modifiche in materia di distretto agricolo florovivaistico, agriturismo, pescaturismo e ittiturismo; la LR n. 26 del Friuli Venezia Giulia che modifica varie norme d'interesse agricolo tra cui le leggi regionali in materia di agriturismo, di sistema integrato dei servizi di sviluppo agricolo e rurale, di risorse forestali, di raccolta funghi, di pesca e acqualcoltura; la LR n. 29 della Toscana che introduce, in numerose leggi "agricole" (in materia di raccolta, coltivazione e commercio di tartufi freschi e conservati; di controlli per le produzioni agricole ottenute con metodi biologici; di tutela e valorizzazione degli alberi monumentali; di valorizzazione

dei prodotti agricoli e alimentari ottenuti con tecniche di produzione integrata e tutela contro la pubblicità ingannevole; d'impiego dei diserbanti e geodisinfestanti; di sviluppo dell'acquacoltura e della produzione ittica; di organismi geneticamente modificati; di servizi di sviluppo agricolo e rurale; di tutela e valorizzazione del patrimonio di razze e varietà locali di interesse agrario, zootecnico e forestale) le modifiche resesi necessarie a seguito della soppressione, nel 2010, dell'Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione nel settore agricolo forestale (ARSIA), e il trasferimento delle sue funzioni alla Regione; la LR n. 21 della Valle d'Aosta che modifica la normativa regionale in materia di agriturismo. E ancora, norme agricole sono presenti nella LR n. 16 del Friuli Venezia Giulia sulla razionalizzazione di enti, aziende e agenzie della Regione, che contiene norme sul riordino dei consorzi di bonifica - rideterminandone i rispettivi comprensori e la gestione di servizi comuni - e sull'Agenzia regionale per lo sviluppo rurale (ERSA); e nella LR n. 7 della Lombardia sulla crescita, lo sviluppo e l'occupazione, che contiene norme in materia di utilizzo dei fanghi in agricoltura, di servizio fitosanitario regionale, di razionalizzazione delle procedure di controllo in ambito veterinario: La legge, inoltre, inserisce nel Testo unico agricolo del 2008 un titolo dedicato alle disposizioni in materia di utilizzazione agronomica di fertilizzanti azotati inclusi gli effluenti di allevamento, le acque di vegetazione dei frantoi oleari e le acque reflue derivanti da aziende agricole e da piccole aziende agroalimentari.

Diverse norme in materia agricola, soprattutto di previsione di finanziamenti per il settore, sono, inoltre, presenti nelle leggi finanziarie, leggi collegate alla finanziaria o di bilancio; è questo il caso, per esempio, delle LR n. 19 dell'Emilia-Romagna che contiene un'autorizzazione di spesa per la realizzazione del Sistema informativo agricolo regionale; prevede un finanziamento integrativo delle attività di miglioramento genetico, nonché interventi per lo sviluppo del patrimonio zootecnico e nel settore delle bonifiche; n. 1 della Campania che modifica le normative del '96 in materia di attività venatoria e di bonifica montana e difesa del

suolo, avvia l'attività dell'Istituto regionale della vite e del vino istituito nel 2010; n. 14 del Friuli Venezia Giulia con cui la Regione, tra le altre cose, concede un contributo straordinario al Consorzio delle DOC per le spese di costituzione e funzionamento; aiuti alla cooperazione nel settore della pesca; provvidenze integrative per l'attuazione dei programmi di risanamento e profilassi del bestiame; contributi per promuovere lo sviluppo della filiera foresta-legno-energia; sovvenzioni per finalità istituzionali di interesse agricolo; modifica norme in materia di disciplina sanzionatoria in viticoltura e di tutela dei prati stabili naturali, nonché norme della disciplina istitutiva del Fondo regionale per la gestione delle emergenze in agricoltura; introduce norme in materia di semplificazione amministrativa in agricoltura; n. 27 sempre del Friuli Venezia Giulia che dispone un'autorizzazione di spesa per l'attuazione delle convenzioni sottoscritte con i CAA ai fini della gestione dell'agevolazione fiscale per gli oli minerali e per la realizzazione di opere pubbliche di bonifica e irrigazione; finanziamenti agevolati per le associazioni regionali di allevatori; interviene in materia di pesca, ecc.; n. 11 del Lazio che, al fine di individuare misure urgenti per attenuare la crisi economico-occupazionale che investe il comparto agricolo, attribuisce risorse per la concessione di garanzie alle imprese del settore agricolo; n. 2 del Molise che conferma, seppur riducendoli, finanziamenti a favore della cooperazione agricola ed agroalimentare, dei Consorzi di difesa delle produzioni agricole dalle avversità atmosferiche, dell'agricoltura biologica, dello sviluppo della zootecnia, dell'apicoltura, ecc.; n. 5 del Piemonte che contiene, tra l'altro, un'autorizzazione di spesa per il funzionamento dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura, finanziamenti per interventi negli impianti di vegetali colpiti da organismi nocivi diffusibili, affida all'Istituto per le Piante da Legno e per l'Ambiente (IPLA) compiti di valorizzazione del patrimonio tartufigeno regionale e istituisce un apposita Consulta coordinata dalla Regione; abroga la legge regionale in materia di attività venatoria e introduce, con la stessa legge, disposizioni attuative della legge quadro nazionale del '92; n. 6 della Sardegna che autorizza l'erogazione di

contributi a sostegno e potenziamento del comparto ovi-caprino; nell'ottica della semplificazione amministrativa in agricoltura, attribuisce alla Giunta regionale il compito di individuare i procedimenti per i quali è ammessa la presentazione di istanza per il tramite dei centri di assistenza agricola (CAA); contiene un'autorizzazione di spesa per la concessione di aiuti economici nel settore della pesca e, in particolare, alle aziende che operano nei comparti dell'acquacoltura intensiva, della mitilicoltura e dell'ostricoltura; n. 25 della Provincia di Trento che introduce, nella legge provinciale sull'agricoltura, disposizioni sulla semplificazione relative all'attività di pascolo vagante dei greggi e sull'intervento straordinario in favore dei consorzi di miglioramento fondiario e modifica le norme in materia di agevolazioni per la qualità dei prodotti; la n. 7 dell'Umbria che modifica alcune norme regionali in materia di caccia; n. 13 del Veneto che, nell'ottica di razionalizzazione della spesa e del costo degli apparati amministrativi, affida alla Giunta il compito di presentare un disegno di legge di riordino dell'azienda regionale Veneto Agricoltura e riduce i costi dell' Agenzia veneta per i pagamenti in agricoltura (AVEPA); n. 26 della Sicilia, di stabilità regionale, che contiene disposizioni volte al sostegno della produzione agricola regionale e, in particolare, al rafforzamento dei controlli relativi al rispetto della normativa in materia di etichettatura dei prodotti agricoli e all'utilizzo preferenziale di prodotti biologici e tradizionali nei servizi di ristorazione collettiva.

Infine, tra le leggi di attuazione della normativa dell'Unione europea, si ricordano, per esempio, la n. 64 dell'Abruzzo che contiene disposizioni in materia di tutela delle varietà agricole e orticole minacciate di erosione genetica (attuazione delle direttive 2008/62 e 2009/145), protezione dei vitelli e dei suini (attuazione delle direttive 2008/119 e 2008/120) e sviluppo del settore zootecnico (attuazione del regolamento n. 1857/2006) e la LR n. 15 del Friuli Venezia Giulia che, nel dare attuazione alle direttive 2009/147 e 92/43 relative rispettivamente alla conservazione degli uccelli selvatici e degli *habitat* naturali e della flora e della fauna

selvatiche, modifica alcune norme regionali in materia di attività venatoria[235].

6.1.5 L'attività regolamentare in materia agricola

Anche il numero dei regolamenti emanati nell'anno 2012 in materia di sviluppo rurale - 43 solo nella materia "agricoltura" più 13 in materia di "caccia e pesca" –, in aumento rispetto all'anno precedente (41 in totale), conferma la netta predominanza di questo comparto del macrosettore sviluppo economico rispetto agli altri.

Sull'*attività agricola* in senso stretto si ricordano, per esempio, il DPP n. 10 della Provincia di Bolzano che disciplina la produzione, la lavorazione e le modalità di vendita al pubblico dei prodotti agricoli altoatesini, di imprenditori agricoli produttori diretti, in attuazione della LP n. 10/1999; il reg. n. 2/Reg. dell'Abruzzo, attuativo della LR n. 18/2011 in materia di agricoltura sociale, che disciplina, in particolare, i requisiti soggettivi ed oggettivi delle fattorie sociali, le procedure per la loro iscrizione all'albo, nonché le modalità di controllo; il reg. n. 6 della Campania che, in attuazione di una norma della finanziaria regionale del 2007, si occupa della salvaguardia delle risorse genetiche autoctone di interesse agrario a rischio di estinzione, attraverso l'istituzione di una rete di conservazione e sicurezza, di cui fanno parte i "coltivatori custodi" (coloro che provvedono alla conservazione *in situ* delle risorse genetiche) e le banche regionali del germoplasma, e disciplina la circolazione del materiale genetico; il reg. n. 7 della stessa Regione che, in attuazione della LR n. 9/2006 sulla promozione e la valorizzazione della produzione agricola ed alimentare integrata, disciplina le modalità di funzionamento dell'Elenco Regionale delle Aziende agricole di agricoltura Integrata (ERAI); le modalità di accesso e di utilizzo del marchio collettivo denominato "IQ Integrato è qualità" che serve a contraddistinguere i prodotti agricoli ed alimentari ottenuti rispettando le tecniche di produzione

[235] La legge regionale è stata impugnata dal Governo con ricorso n. 168 del 22 ottobre 2012.

integrata; le attività di controllo e vigilanza esercitate dagli organismi autorizzati e dalla Regione Campania.

Riguardano l'attività di *allevamento*, per esempio, il DPP n. 14-89/Leg della Provincia di Trento che detta le modalità di esecuzione della LP n. 2/2008 in materia di tutela e promozione dell'apicoltura, in riferimento alla comunicazione dell'avvio dell'attività o di una sua variazione, alla denuncia degli alveari e degli apiari nonché degli eventuali trasferimenti, alle modalità di identificazione di ogni apicoltore, al censimento provinciale del patrimonio apistico, ecc.; il DPP n. 16 della Provincia di Bolzano che, in attuazione di una norma della LP n. 9/1995 in materia di anagrafe provinciale del bestiame e delle aziende di allevamento e disposizioni urgenti nel settore dell'agricoltura, disciplina la riproduzione animale (monta naturale privata e pubblica; inseminazione artificiale; certificazione degli interventi fecondativi; importazione ed esportazione di bestiame e materiale riproduttivo; vigilanza e controlli).

In tema di *silvicoltura* si ricordano, tra gli altri, il DPR n. 0274/Pres. del Friuli Venezia Giulia che, in attuazione della legge regionale forestale del 2007, disciplina la pianificazione e programmazione forestale; l'attività di gestione forestale; le imprese forestali; la viabilità forestale; la tutela dei boschi; il vincolo idrogeologico; l'utilizzazione dei terreni abbandonati o incolti; la semplificazione amministrativa; il DPP n. 20-95/Leg della Provincia di Trento che modifica il regolamento del 2008 in materia forestale per inserirvi disposizioni inerenti l'elenco provinciale delle imprese forestali; il reg. n. 11 dell'Umbria che modifica ed integra un precedente regolamento del 2002 in materia forestale introducendovi diverse norme riguardanti, in particolare: il limite massimo di superficie entro cui, per l'utilizzazione dei boschi cedui, non è obbligatoria l'iscrizione all'elenco delle ditte boschive, né all'elenco degli operatori forestali; norme specifiche per la realizzazione e la manutenzione di appostamenti fissi di caccia e per la gestione dei boschi in cui sono presenti tartufaie naturali; l'ampliamento del periodo consentito per l'esbosco; la revisione dei limiti oltre i quali è necessaria l'autorizzazione a fini ambientali per

le utilizzazioni forestali; la specificazione delle situazioni in cui si possono effettuare interventi in boschi degradati.

A questi si aggiungono diversi regolamenti in materia di *caccia*, tra cui, per esempio, il DPP n. 19-94/Leg della Provincia di Trento che modifica il regolamento di esecuzione della legge provinciale sulla caccia in merito agli allevamenti autorizzati di fauna autoctona ed esotica; il DPGR n. 51/R della Toscana che modifica il regolamento attuativo della legge regionale sulla caccia (LR n. 3/1994) in tema di iscrizione agli ambiti territoriali di caccia; detenzione e cessione di uccelli allevati a scopo amatoriale ed ornamentale; appostamenti per la caccia di selezione agli ungulati; nuove collocazioni degli appostamenti fissi; il reg. n. 3 delle Marche che disciplina la gestione degli ungulati nel territorio regionale, in attuazione della LR in materia di caccia del '95; il reg. n. 4 della Campania che, in attuazione di una norma della LR n. 8/1996, disciplina il soccorso, la detenzione temporanea e la successiva immissione in natura della fauna selvatica in difficoltà, l'autorizzazione e il funzionamento degli appositi centri di recupero degli animali selvatici (CRAS), nonché le modalità di consegna e/o di segnalazione di capi di specie selvatiche rinvenuti morti, feriti o debilitati.

Riguardano la *pesca* e l'*acquacoltura*, per esempio, il reg. n. 1/R del Piemonte che, in applicazione di quanto previsto da una norma della LR n. 37/2006 sulla gestione della fauna e degli ambienti acquatici nonché sulla regolamentazione della pesca, disciplina le licenze e i permessi temporanei di pesca; gli attrezzi di pesca e le modalità d'uso degli stessi, i periodi di pesca e le misure minime trattenibili delle diverse specie; i casi, le specie ittiche, i luoghi e le modalità di utilizzo del tesserino regionale catture, il quantitativo di pescato; l'importazione d'idrofauna, i controlli sanitari, il trasporto e gli allevamenti; l'attività di acquacoltura, pescaturismo e ittiturismo; l'esercizio della piscicoltura agricola nelle zone di risaia; il DPR n. 0191/Pres. del Friuli Venezia Giulia che, in attuazione di una norma della LR n. 31/2005 in materia di pesca, reca criteri e modalità per l'esercizio delle funzioni amministrative regionali in materia di pesca e acquacoltura.

6.1.6 Gli interventi legislativi regionali in materia di turismo

Nel 2012, le 15 leggi in materia di turismo confermano più o meno il dato dell'anno precedente, nonché la tendenza secondo cui tale settore, dopo l'agricoltura e lo sviluppo rurale, si dimostra, assieme al commercio, quello più attivo del macrosettore "sviluppo economico".

Tra le leggi dal carattere organico, nel 2012, si ricorda, la n. 38 della Calabria, come modificata e integrata dalla n. 50 dello stesso anno, sulla valorizzazione e la promozione del termalismo in Calabria, che al fine di promuovere ed incentivare lo sviluppo del settore, attribuisce alla Regione il potere di concedere contributi alle aziende termali per la realizzazione di determinate iniziative (come costruzione, ampliamento e ammodernamento di strutture ricettive e di servizio diretto degli stabilimenti termali; ammodernamento o sostituzione degli arredi delle strutture; realizzazione di strutture per il tempo libero; organizzazione e realizzazione di manifestazioni e di iniziative rivolte a promuovere e pubblicizzare il patrimonio idrotermale e le località termali, ecc.) e realizzare programmi di ricerca tecnico-scientifica finalizzati alla conoscenza ed alla tutela delle risorse termali.

Hanno carattere organico anche due leggi sul settore agrituristico, già citate nel paragrafo sull'agricoltura: la n. 38 dell'Abruzzo e la n. 28 del Veneto. La prima, andando a sostituire la precedente normativa del '94, disciplina l'attività agrituristica nel suo complesso, compresa l'istituzione di un apposito osservatorio regionale; la seconda, disciplina assieme all'agriturismo anche le attività di ittiturismo e pescaturismo, in quanto attività turistiche connesse al settore primario.

Disciplinano aspetti importanti della materia turismo, anche le leggi: n. 19 della Provincia di Trento sulla ricezione turistica all'aperto, che introduce una disciplina completa, compresa quella urbanistico-edilizia, in tema di campeggio e campeggio-villaggio, ai fini della valorizzazione turistica e della fruizione del patrimonio naturale, ambientale e storico-culturale della Regione; e la n. 22 del

Friuli Venezia Giulia sulla valorizzazione delle strutture alpine regionali, vale a dire i sentieri alpini (escursionistici; alpinistici; attrezzati; vie ferrate) e le strutture di ricovero alpino (rifugi alpini; rifugi escursionistici; bivacchi). La legge, in particolare, istituisce un Elenco delle strutture alpine regionali e ne disciplina la formazione e l'aggiornamento; promuove e sostiene attività e interventi di manutenzione di tali strutture; ne disciplina la classificazione e la segnaletica; promuove la realizzazione e l'aggiornamento di una cartografia regionale delle stesse.

A queste si aggiunge la LP n. 9 della Provincia Bolzano, come modificata ed integrata dalla n. 18 sempre del 2012, che allo scopo di garantire e rafforzare la base di finanziamento degli incentivi al turismo, introduce, a partire da gennaio 2014, l'imposta comunale di soggiorno a carico di coloro che pernottano negli esercizi ricettivi situati sul territorio provinciale e l'imposta provinciale sul turismo a carico degli operatori dei settori economici che traggono particolare profitto dal turismo, in quanto svolgenti attività di commercio, artigianali, industriali e di servizi, strettamente connessi al turismo.

Per il resto, si tratta, per lo più, di interventi di manutenzione di provvedimenti emanati negli anni precedenti; è questo il caso, ad esempio, della LR n. 9 della Calabria che modifica e integra la LR n. 8/2008 sul riordino dell'organizzazione turistica regionale; delle LR n. 22 e n. 47 dell'Abruzzo in tema, rispettivamente, di demanio marittimo e di soppressione dell'Aziende di promozione turistica regionale; della LP n. 8 della Provincia di Trento che introduce modifiche alla legge provinciale del 2002 sull'agriturismo, le strade del vino e dei sapori; della LR n. 3 dell'Umbria che modifica ed integra la disciplina delle attività agrituristiche del 1997; della LR n. 8 del Molise che modifica la legge dell'anno precedente sul turismo rurale.

In conclusione, occorre accennare al fatto che la poliedricità della materia "turismo" e le forti intersezioni della stessa con altri campi di attività e materie imporrebbero, per una valutazione più completa del quadro di interventi a livello regionale, di tener conto anche di leggi che non riguardano direttamente il turismo - e che dunque non

sono classificabili come rientranti in detta materia - ma che tuttavia sicuramente incidono su di essa, come alcuni provvedimenti in tema d'ambiente e di beni culturali. In questa sede ci si limita a ricordare le numerose leggi regionali sulle professioni turistiche, come ad esempio, la LR n. 74 della Toscana relativa alla professione di maestro di sci e di guida ambientale; la LP n. 21 della Provincia di Bolzano che riguarda la professione di guida turistica e accompagnatore turistico, ma anche di guida alpina, guida sciatore e accompagnatore di media montagna; la LP n. 22 della Provincia di Trento che modifica, tra l'altro, anche la LP n. 20/1993 concernente l'ordinamento della professione di guida alpina, accompagnatore di territorio e maestro di sci; la LR n. 13 della Puglia, come modificata dalla LR n. 26 dello stesso anno, sulla disciplina delle attività professionali turistiche (guida turistica e accompagnatore turistico).

6.1.7 Le norme sul turismo nelle leggi multimateria, multisettore o finanziarie

Nel 2012, diverse norme d'interesse per il turismo sono rinvenibili in provvedimenti multisettore. Ne costituiscono esempi: la LR n. 2 del Friuli Venezia Giulia, in materia di agevolazione dell'accesso al credito delle imprese, con cui la Regione sostiene la realizzazione e il consolidamento di iniziative imprenditoriali nel settore turistico, oltre che industriale, artigiano, commerciale, e dei servizi; la LR n. 26 della stessa Regione, di manutenzione dell'ordinamento regionale, che contiene disposizioni in materia di turismo, laddove modifica alcuni articoli della LR n. 2/2002 di disciplina organica del turismo; ve ne inserisce due nuovi dedicati, rispettivamente, alla classificazione e ai requisiti minimi delle "residenze d'epoca" e alle aggregazioni tra operatori economici nel settore del turismo all'aria aperta e a carattere sportivo denominate "Centri di turismo attivo"; ne sostituisce altri sulla definizione e la tipologia delle strutture ricettive all'aria aperta e sulla loro classificazione.

Ancora, norme che riguardano il turismo si riscontrano in numerose leggi finanziarie, leggi collegate alla finanziaria o di bilancio, come la LR n. 14 del Friuli Venezia Giulia che modifica la disciplina organica del turismo (LR n. 2/2002) rispetto ai contributi per gli organizzatori di eventi congressuali che realizzano e gestiscono tali eventi nel territorio regionale; prevede un finanziamento per la promozione e il sostegno dell'attività golfistica e delle manifestazioni ad essa collegate; autorizza l'amministrazione regionale a concedere diversi contributi da destinare per iniziative turistiche (come, ad esempio, l'organizzazione di corsi di cucina mirati alla promozione dei prodotti del territorio e alla valorizzazione dei siti di accoglienza o la realizzazione di un impianto di risalita sciistico); la LR n. 27 della stessa Regione che autorizza una serie di contributi straordinari e non per iniziative di rilancio dell'offerta turistica (come, ad esempio, la valorizzazione della montagna; la realizzazione di un'area di sosta attrezzata per i camper); la LR n. 16 della Basilicata che concede un contributo straordinario al comune di Matera per le attività di manutenzione, per una migliore gestione e fruizione del patrimonio mondiale dell'umanità rappresentato dai rioni Sassi; la LR n. 19 dell'Emilia-Romagna che prevede un'autorizzazione di spesa per interventi volti al miglioramento delle stazioni invernali, del sistema sciistico e degli impianti a fune; nonché per interventi di promozione del recupero e restauro di immobili di particolare valore storico e culturale; la LR n. 2 del Molise che modifica, tra l'altro, alcune disposizioni relative all'esercizio delle attività professionali delle agenzie di viaggio e turismo; la LR n. 5 del Piemonte che introduce piccole modifiche alla disciplina delle strutture ricettive extralberghiere e a quella in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali; LP n. 25 della Provincia di Trento (legge finanziaria provinciale 2013) che modifica alcune disposizioni in materia di attività alberghiera di cui alla LP n. 9/2000.

6.1.8 L'attività regolamentare in materia turistica

Nel 2012 l'attività regolamentare in materia turistica è fondamentalmente di modifica e manutenzione di testi già vigenti. È questo il caso, per esempio, dei regolamenti: n. 4 della Liguria sulle strutture ricettive; n. 4 delle Marche sull'utilizzazione del litorale marittimo a scopi turistici; n. 87 della Toscana sui requisiti delle strutture alberghiere; o, ancora, nn. 3, 4 e 23 della Puglia sui regimi d'aiuto alle imprese turistiche.

Danno, invece, attuazione a disposizioni legislative: il reg. n. 9 dell'Umbria che detta i criteri e le modalità per la costituzione e l'aggiornamento dell'elenco regionale delle località turistiche o città d'arte, in attuazione di una norma della LR 18/2006; i reg. n. 6 e n. 23 della Puglia che si occupano della disciplina dell'attività ricettiva di albergo diffuso di cui alla LR 17/2011, il primo, e del riconoscimento dell'abilitazione per lo svolgimento delle attività professionali turistiche (guida turistica e accompagnatore turistico) in attuazione della LR 13/2012, il secondo. Di una certa rilevanza, infine, il reg. n. 9 del Piemonte che attua la LR 12/2010 sul recupero e la valorizzazione del patrimonio escursionistico regionale; esso, infatti individua gli indirizzi tecnici per la determinazione delle reti escursionistiche provinciali e regionale e per l'implementazione del catasto regionale del patrimonio escursionistico; definisce le modalità di gestione ed aggiornamento di detto catasto regionale; definisce le forme di pubblicità idonee a garantire il rispetto dei diritti dei proprietari, nei casi in cui la rete regionale includa tratti di viabilità di uso privato; individua indirizzi e criteri per la definizione delle modalità di fruizione della rete locale, delle vie ferrate e dei siti di arrampicata; individua i criteri per la concessione dei contributi e le tipologie di attività finanziabili; definisce le specifiche tecniche per la segnaletica direzionale unificata.

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

6.2.1. Premessa

L'analisi della produzione normativa regionale in materia di attività produttive appare particolarmente significativa in un contesto caratterizzato da una profonda crisi economico-finanziaria, e può contribuire a far emergere elementi utili ad una valutazione dell'attività di un ente che è tuttora al centro di dibattiti e proposte di riforme.

La legislazione regionale del 2012, numericamente più consistente rispetto a quella del 2011, presenta dei caratteri che la differenziano anche qualitativamente da quest'ultima.

Una prima particolarità riguarda l'adozione, in alcune Regioni, di leggi di disciplina, riordino o sostegno del sistema produttivo nel complesso, e la diminuzione delle leggi settoriali.

Anche nel 2012 risulta un numero consistente di atti secondari e delibere di giunta, che in genere sono adottati in attuazione di altri atti e di frequente concernono incentivi o misure di sostegno di vario genere. Essi potrebbero sinteticamente essere suddivisi in: 1) atti adottati in attuazione di leggi regionali; 2) atti adottati in esecuzione di programmi regionali ed europei; 3) atti di recepimento di accordi; 4) atti regionali adottati in attuazione di atti statali. Non è possibile in questa sede dar conto di questa moltitudine di provvedimenti, considerata anche la loro eterogeneità. Nell'analisi che segue verrà posta attenzione in primo luogo alla normativa di riordino e di promozione del sistema produttivo, in seguito alle leggi settoriali ed infine ai regolamenti più significativi, mentre saranno richiamati solo quegli atti amministrativi che presentano delle particolarità.

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

6.2.2. La normativa per la promozione del sistema produttivo regionale e il sostegno all'innovazione

La prima legge che viene in rilievo è la LR Abruzzo n. 40, che disciplina e promuove lo sviluppo del sistema produttivo regionale e della ricerca scientifica e dell'innovazione.

Con essa vengono regolati sia la società in house "Abruzzo Sviluppo Spa", chiamata a supportare la Regione nella realizzazione di azioni coordinate per promuovere lo sviluppo e la competitività territoriale, che gli strumenti utilizzabili per la crescita del sistema produttivo (quali i poli d'innovazione, le reti d'impresa, la piattaforma regionale di raccordo dei poli d'innovazione). Per l'attuazione della politica di sviluppo economico regionale viene invece indicata, come metodo privilegiato, la programmazione negoziata, per la cui realizzazione vengono individuati una serie di strumenti: l'intesa quadro istituzionale (IQI); l'accordo di programma regionale (APR); il contratto di sviluppo locale (CSL); il contratto di riqualificazione produttiva (CRP). La legge pone particolare attenzione anche al sostegno dei processi di internazionalizzazione delle PMI abruzzesi, e a tal fine istituisce l'*Osservatorio regionale per l'internazionalizzazione*, quale organismo di raccordo con tutti gli attori locali e extraregionali attivi nel settore dell'internazionalizzazione. Ad esso è affidato il compito di facilitare la conoscenza delle dinamiche del commercio con l'estero e il posizionamento competitivo, rispetto ai principali mercati di riferimento, delle filiere produttive e delle specializzazioni merceologiche che costituiscono l'articolazione dell'economia regionale. Uguale attenzione è posta alla promozione del sistema regionale della ricerca, dell'innovazione e dell'alta formazione, attraverso il sostegno alla collaborazione tra università, centri di ricerca pubblici e privati e sistema produttivo, la previsione di una serie di interventi e strumenti (artt. 24-25), cui si affianca anche l'istituzione dell'*Osservatorio regionale sullo sviluppo del sistema produttivo e*

della ricerca ed innovazione avente compiti di informazione e promozione.

Nella legge viene inoltre intrapresa una linea di azione a sostegno dell'economia sociale, a favore della quale la Regione attiva appositi strumenti agevolativi ed interventi complementari, che si avvalgono di un fondo denominato "Fondo per l'Economia sociale", dove possono affluire risorse relative alla programmazione comunitaria, al Fondo unico per le agevolazioni alle imprese e risorse derivanti dalla programmazione nazionale.

Tra gli strumenti finanziari viene istituito il Fondo rotativo per le PMI, con l'obiettivo di supportare il complesso degli interventi regionali in materia di sostegno delle Piccole e Medie Imprese attivati con risorse regionali, nazionali e comunitarie, che interviene in via prioritaria all'interno delle aree di crisi riconosciute dalla Regione Abruzzo o con provvedimento Governativo/Ministeriale. La legge infine rinvia ad appositi atti la concessione di aiuti (nel rispetto della normativa europea) o agevolazioni finanziarie, prevedendo specifiche premialità a favore di micro e piccole e medie imprese.

Anche la Regione Basilicata ha adottato nell'anno di riferimento una legge volta alla promozione dei sistemi produttivi locali e dei contratti di rete (LR n. 20, su cui è intervenuta con una piccola modifica la LR n. 24). Attraverso la definizione dei ruoli dei diversi soggetti coinvolti (enti locali, sistema camerale, università) e degli strumenti di programmazione, nella legge sono individuate le misure attraverso cui la Regione incoraggia l'elaborazione dei programmi comuni propedeutici alla stipula dei contratti di rete (favorendone la sottoscrizione e l'attuazione) e dei contratti di sviluppo (per i quali concorre al finanziamento). È inoltre da menzionare la LR. Basilicata n. 1 che integra la LR. n. 1 del 2009, anch'essa riguardante lo sviluppo e la competitività del sistema produttivo locale, che aggiunge tra gli strumenti e le agevolazioni quelle rinvenibili dal Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (FRI), il credito di imposta per gli investimenti nelle aree

sottoutilizzate e il credito d'imposta per nuovo lavoro stabile nel Mezzogiorno.

In questo ambito va infine esaminata la LR n. 1 del 2012 della Regione Liguria rubricata "Norme per sostenere lo sviluppo delle micro, piccole e medie imprese liguri", che sostanzialmente si pone come attuativa della normativa europea e nazionale sullo Small Business Act. Al fine di favorire il potenziamento e la qualificazione delle medie e piccole medie imprese (MPMI) liguri e rafforzarne la competitività sui mercati, la Regione promuove una serie di azioni: la semplificazione del contesto legislativo e amministrativo e la riduzione degli oneri amministrativi; il miglioramento del sistema pubblico di informazione dedicato alle imprese e del sistema dei rapporti tra Pubblica Amministrazione e imprese, favorendo in particolare l'accesso delle MPMI agli appalti pubblici; la predisposizione di misure di sostegno e di incentivazione, specie con riguardo all'accesso al credito e agli interventi di finanza strutturata, nonché la creazione di condizioni più favorevoli per la ricerca, l'innovazione, l'internazionalizzazione e la capitalizzazione; l'incentivazione di forme di collaborazione e di aggregazione tra imprese; l'adozione di interventi per la qualificazione delle MPMI e la continuità aziendale.

6.2.3. La normativa regionale in materia di Artigianato e Industria

Le leggi adottate nel 2012 in materia di artigianato sono prevalentemente leggi di modifica. Se ne registrano due in Valle D'Aosta: la LR. n. 37, che modifica la legge regionale 24 maggio 2007, n. 10 (Nuova disciplina dell'Institut Valdotain de l'artisanat de tradition (IVAT)), e la LR n. 2, Modificazioni alla legge regionale 5 settembre 1991, n. 44 (Incentivazione di produzioni artigianali tipiche e tradizionali), e alla legge regionale 21 gennaio 2003, n. 2 (Tutela e valorizzazione dell'artigianato valdostano di tradizione).

Anche nel 2012, è il Friuli Venezia Giulia ad avere adottato il più alto numero di regolamenti di incentivazione. Tra questi il più significativo è il DPGR n. 033/2012, *Testo unico delle disposizioni*

regolamentari in materia di incentivi e finanziamenti a favore del settore artigiano, che dettaglia il procedimento di concessione di aiuti e specifica le tipologie di finanziamento: incentivi per l'adeguamento di strutture e impianti; incentivi per analisi di fattibilità e consulenza economico-finanziaria per la realizzazione di nuove iniziative economiche; incentivi per mostre, fiere, esposizioni e manifestazioni commerciali nazionali ed estere; incentivi per il commercio elettronico; incentivi per le imprese di nuova costituzione; incentivi per l'artigianato artistico, tradizionale e l'abbigliamento su misura; incentivi per l'acquisizione di consulenze per l'innovazione, la qualità, la certificazione dei prodotti, l'organizzazione aziendale ed il miglioramento ambientale e delle condizioni dei luoghi di lavoro; incentivi per l'acquisizione della qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici; incentivi per la successione dell'impresa artigiana; incentivi per le nuove imprese artigiane.

È da menzionare inoltre il regolamento della Provincia di Trento (DPP n. 6-81/Leg.) che disciplina le caratteristiche generali e le modalità di funzionamento delle botteghe-scuola, in attuazione dell'articolo 15 della legge provinciale 1° agosto 2002, n. 11 (legge provinciale sull'artigianato).

Risulta invece sia stato adottato un regolamento di modifica nella Regione Toscana: il DPGR n. 46/R, Modifiche al regolamento emanato con DPGR n. 55/R (Regolamento di attuazione della legge regionale 22 ottobre 2008, n. 53 "Norme in materia di artigianato").

Ancora meno sono i provvedimenti adottati nel corso del 2012 in materia di industria, tra i quali è da richiamare la LR Trentino Alto Adige n. 5, che proroga gli interventi (misure anticrisi) previsti da una precedente legge per il periodo tra il 1° gennaio 2012 e il 31 dicembre 2012. Le altre leggi sono infatti prevalentemente di modifica: come la LR Abruzzo n. 30, che integra e modifica alcune disposizioni della LR n. 23 del 2011 (Riordino delle funzioni in materia di aree produttive); la LR Calabria n. 1 del 2012 e la LR Campania n. 17 del 2012.

6.2.4. Commercio, fiere e mercati

Anche nel 2012 il commercio si conferma il settore con il maggior numero di leggi approvate, che sono in gran parte di modifica.

Tra le leggi adottate la più strutturata è sicuramente la LR Veneto n. 50, che detta disposizioni per lo sviluppo del sistema commerciale nella Regione con riferimento al commercio al dettaglio su area privata. Essa contiene, oltre alla disciplina dell'attività commerciale (come la tipologia di esercizi commerciali, la disciplina dell'attività e le norme procedimentali, i requisiti per l'esercizio dell'attività, le forme speciali di vendita al dettaglio e le vendite straordinarie) anche una serie di indirizzi e di politiche attive per lo sviluppo del sistema commerciale (quali: programmi integrati di gestione e di riqualificazione dei centri storici e urbani; distretti del commercio; modelli innovativi per la modernizzazione della rete distributiva veneta; commercio tradizionale; luoghi storici del commercio; sviluppo del commercio elettronico (e-commerce); sostenibilità territoriale e sociale; fondo regionale per la riqualificazione delle attività commerciali; interventi di agevolazione per l'accesso al credito). In questa linea va infine segnalato che l'art. 30, comma 1, lettera g), della LR n. 50 del 2012 ha poi abrogato un'altra legge adottata sempre nello stesso anno in materia di commercio: la LR n. 42/2012, Interpretazione autentica degli articoli 8, 10 e 12 e novellazione dell'articolo 12 della legge regionale 13 agosto 2004, n. 15 "Norme di programmazione per l'insediamento di attività commerciali nel Veneto".

Segue poi la LP n. 7 del 2012 della provincia di Bolzano, con la quale viene liberalizzato il commercio al dettaglio nella provincia, dando così seguito ai principi previsti dalla normativa comunitaria, dalle leggi quadro nazionali, dall'articolo 31 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214, sebbene in rispetto dell'autonomia speciale. In essa, in particolare, sono previsti: l'abolizione delle necessarie autorizzazioni

amministrative e delle barriere non giustificate all'accesso all'attività commerciale; l'abolizione dei limiti all'offerta effettuata tramite il contingentamento delle superfici di vendita, la determinazione delle superfici massime e la limitazione a determinate tabelle merceologiche; l'abolizione della pianificazione commerciale provinciale, intesa come distribuzione geografica dell'offerta commerciale.

Tra gli interventi più settoriali si segnalano le leggi adottate in Puglia e in Liguria in materia di commercio: LR Puglia n. 41 del 2012, che amplia l'offerta dei prodotti nei punti vendita esclusivi di stampa quotidiana e negli esercizi commerciali; LR Puglia n. 43, che detta norme per il sostegno dei Gruppi d'acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità; la LR Liguria n. 35 che disciplina gli orari, i turni e le ferie delle farmacie; la LR Liguria n. 33, che sospende temporaneamente la presentazione di domande per Medie Strutture di Vendita, Grandi Strutture di Vendita e Centri Commerciali.

Sulla spinta dei provvedimenti adottati a livello nazionale sono state adottate alcune leggi che hanno portato ad una maggiore liberalizzazione delle vendite: così la LR Campania n. 35, che sospende per un anno il divieto di effettuare le vendite promozionali nel mese di dicembre e nei quaranta giorni antecedenti e successivi alle date ufficiali di inizio e fine delle vendite di fine stagione, e la LR Lombardia n. 9 del 2012, che prevede la sospensione del divieto di effettuare vendite promozionali nei periodi antecedenti i saldi.

Tra le leggi di modifica va richiamata la LR Toscana n. 52 del 2012, rubricata "Disposizioni urgenti in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1", che ha approvato numerose e consistenti modifiche alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28 "Codice del commercio" ma contiene anche un Capo III dedicato a "Norme transitorie per la localizzazione delle grandi strutture di vendita".

Le altre leggi di modifica hanno una portata più circoscritta: come la LR Basilicata n. 12 del 2012; le LR Calabria nn. 22 e 43 del 2012 (che apportano modifiche alla LR n. 29 del 2008 recante: "Norme per orientare e sostenere il consumo di prodotti agricoli anche a chilometri zero"); la LR Liguria n. 47, Modifiche alla legge regionale 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio) in attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno; la LR Piemonte n. 15 del 2012, che apporta modifiche alla LR n. 28 del 1999 (Disciplina, sviluppo ed incentivazione del commercio in Piemonte, in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114) e alla LR n. 38 del 2006 (Disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande); la LR Piemonte n. 8 del 2012, che modifica la legge regionale n. 13 del 2011 (Disposizioni urgenti in materia di commercio); la LR Puglia n. 35, Modifiche e integrazioni alla legge regionale 13 dicembre 2004, n. 23 (Razionalizzazione e ammodernamento della rete distributiva dei carburanti) e all'articolo 13 della legge regionale 12 ottobre 2009, n. 21 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2009); la LR Umbria n. 20, Modificazioni ed integrazioni della legge regionale 10 febbraio 2011, n. 1 (Norme per il sostegno dei gruppi d'acquisto solidale e popolare (GASP) e per la promozione dei prodotti agroalimentari a chilometri zero, da filiera corta e di qualità); la LP Trento n. 3 del 2012, che modifica la legge provinciale 3 novembre 2009, n. 13 (Norme per la promozione dei prodotti agricoli e agroalimentari a basso impatto ambientale e per l'educazione alimentare e il consumo consapevole).

Tra la normativa secondaria può essere invece richiamato il regolamento di Trento: il DPP n. 18-93/Leg, Regolamento di esecuzione del Capo IV "Distributori di carburante" della legge provinciale 30 luglio 2010, n. 17 "Disciplina dell'attività commerciale".

6.2.5. Normativa sull'accesso al credito regionale (casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale).

Nel 2012 sono stati adottati numerosi provvedimenti volti ad agevolare l'accesso al credito o a ristrutturare questo settore, che appare particolarmente significativo per il sostegno alle attività produttive.

In Friuli Venezia Giulia è stata adottata la LR n. 2, con la quale la Regione sostiene la realizzazione e il consolidamento delle iniziative imprenditoriali nei settori industriale, artigiano, commerciale, turistico e dei servizi, attraverso forme di incentivazione finalizzate ad agevolare l'accesso al credito, cui si affianca la previsione di una serie di strumenti (fondo di rotazione per iniziative economiche; fondo per lo sviluppo; garanzie). Nella legge è inoltre previsto che l'Amministrazione regionale possa concedere un finanziamento di 2 milioni di euro cadauno alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Udine e Pordenone al fine di sostenere l'attuazione di progetti (oggetto di apposito accordo con l'Amministrazione regionale) a favore dei settori produttivi maggiormente in crisi. I progetti dovranno essere diretti a interventi di ristrutturazione e riorganizzazione aziendale, innovazione di prodotto e di processo, internazionalizzazione e sviluppo di reti distributive, nonché al sostegno dello sviluppo di contratti di rete di imprese e di altre forme di aggregazione finalizzate alla promozione del prodotto, alla commercializzazione e all'internazionalizzazione. In attuazione di questa legge sono stati adottati nel 2012 due regolamenti in cui sono stati definiti i criteri e le modalità per la concessione di contributi destinati al finanziamento di progetti a favore di imprese regionali operanti nei settori produttivi maggiormente in crisi (DPGR n. 0220/Pres.), e per la concessione alle imprese di agevolazioni per l'accesso al credito (DPGR n. 0209/Pres.).

Nello stesso anno la Provincia di Bolzano ha adottato la LP n. 4 del 2012, con la quale promuove, con appositi strumenti di sostegno (quali contributi), i processi di crescita e di aggregazione delle cooperative e dei consorzi di garanzia fidi, aventi sede ed operatività

prevalente nel territorio provinciale, al fine di agevolare l'accesso al credito e di potenziare il sistema delle garanzie prestate alle micro, piccole e medie imprese. Tra i regolamenti adottati sempre nella provincia di Bolzano si segnalano il DPP n. 2 e il DPP n. 25, che modifica un articolo del regolamento di esecuzione relativo all'ordinamento del commercio.

Nella Regione Veneto, invece, è stata adottata la LR n. 20 del 2012, che istituisce, presso il Consiglio regionale, un *Sistema regionale di coordinamento sul credito*, quale strumento strategico per la valutazione delle problematiche afferenti il settore creditizio regionale e l'implementazione delle politiche regionali di agevolazione per l'accesso al credito. Esso svolge, in particolare, le seguenti funzioni: monitoraggio dell'andamento del mercato del credito ad imprese e famiglie; sintesi delle criticità in ordine alle richieste che non trovano accoglimento presso gli istituti erogatori del credito; formulazione di proposte al Consiglio regionale in ordine alle azioni ed agli interventi da intraprendere, anche attraverso la partecipazione alla fase ascendente di formazione del diritto comunitario, con particolare riferimento alle tematiche afferenti l'accesso al credito e i ritardi nei pagamenti; predisposizione di una relazione annuale al Consiglio regionale sulla situazione del settore creditizio nella Regione.

Tra la normativa di modifica si segnala la LR Toscana n. 33, con la quale la Regione sostiene la trasformazione di Fidi Toscana S.p.A. per la ridefinizione delle funzioni relative all'attività di esercizio di credito, con particolare riferimento al rilascio di garanzie e di impegni di firma, ed alle attività consentite agli organismi vigilati dalla Banca d'Italia. La legge procede inoltre all'abrogazione di diverse leggi e apporta modifiche alla LR n. 65/2010 (legge finanziaria 2011) nella parte riguardante gli interventi per la reindustrializzazione.

Tra i regolamenti si segnala il Reg. reg. n. 10/2012 che modifica il Reg. reg. Campania n. 5/2007 (Regolamento di attuazione del credito di imposta per nuovi investimenti in Regione Campania).

Deve infine essere menzionata l'adesione di diverse Regioni all'accordo nazionale *Nuove Misure per il Credito alle PMI* sottoscritto il 28 febbraio 2012 dall'ABI e le altre Associazioni di rappresentanza delle imprese, nonché dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dal Ministero dello Sviluppo Economico, che ripropone misure analoghe a quelle già messe a disposizione delle PMI con l'Avviso comune del 3 agosto 2009 e l'Accordo per il credito alle PMI del 16 febbraio 2011 (ovvero la proroga al 31/12/2012 dell'Avviso Comune per la sospensione dei debiti delle PMI verso il sistema creditizio). Le Regioni che hanno aderito con delibera di Giunta all'accordo sono: Calabria (210/2012); Liguria (351/2012 e 655/2012); Lombardia (9-3493/2012); Marche (1110/2012, 640/2012 e 846/2012); Lazio (583/2012).

6.2.6. Leggi adottate in materie connesse alle attività produttive

Esigenze di completezza inducono ad includere nella presente analisi della legislazione in materia di attività produttive anche una serie di atti adottati in materie che non sono formalmente classificabili tra le attività produttive, ma che possono avere dei notevoli riflessi sulle stesse.

Il caso tipico è quello dei *provvedimenti di semplificazione o dei provvedimenti procedurali*, tra i quali è da segnalare il Reg. Lazio 12/2012, che contiene disposizioni attuative e integrative della legge regionale 29 luglio 2011, n. 8 (Disposizioni per favorire la qualità e la semplificazione della normativa regionale in materia di micro, piccola e media impresa), in cui sono disciplinati l'analisi d'impatto economico della regolamentazione in materia di micro, piccola e media impresa (aiepi) e il Comitato delle micro, piccole e medie imprese. In questo ambito, si segnala la LR Marche n. 10, che apporta modifiche alla legge regionale 23 febbraio 2005, n. 8 "Norme in materia di accertamento della regolarità contributiva delle imprese".

Simile è il caso delle leggi che prevedono una razionalizzazione e un riordino di enti, aziende e agenzie della Regione: come la LR

Friuli Venezia Giulia n. 16, in cui sono previsti alcuni interventi in materia di attività produttive (titolo III). Più nello specifico, al fine di favorire i processi di aggregazione territoriale e settoriale nonché di crescita dei Confidi con sede operativa in regione, l'Amministrazione regionale viene autorizzata a sostenere integralmente gli oneri sopportati dai Confidi stessi a titolo di aiuto de minimis, secondo quanto previsto dalla normativa europea (art. 12). Nella legge sono poi disciplinati: il trasferimento di funzioni delegate alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura; l'aumento di capitale una tantum dell'Agenzia regionale per lo sviluppo rurale (Ersagricola); il consiglio di amministrazione dell'Ente zona industriale di Trieste. È utile aggiungere che alla legge è seguito, nello stesso anno, anche il Regolamento attuativo dell'art. 12 (DPReg. 233/2012), riguardante l'erogazione dei contributi, al fine di favorire i processi di aggregazione territoriale e settoriale, nonché di crescita dei Confidi con sede operativa in regione.

In Emilia-Romagna, le leggi che possono avere una incidenza nel settore delle attività produttive sono quelle adottate in seguito agli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012, tra le quali si segnala la LR n. 16, che detta norme per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma e riguarda anche gli interventi di ricostruzione di edifici ad uso produttivo non agricolo (art. 10).

Può essere invece considerata una tipica legge provvedimento la LR Basilicata n. 33 del 2012 che riguarda la localizzazione, in Agro di Calciano, di un impianto di distribuzione carburanti e dei relativi servizi accessori in variante al Piano territoriale paesistico di area vasta nel bosco di Gallipoli Cognato e Piccole Dolomiti Lucane. Sempre in Basilicata può essere segnalata la LR 25 che modifica diverse leggi regionali, tra cui la LR 25 del 2009, riguardante le misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente.

6.2.7. Le leggi e i regolamenti multimateria e multisettore.

Molteplici sono le leggi multimateria adottate nel 2012, alcune delle quali contengono disposizioni organizzative significative.

Occorre menzionare anzitutto la LR Abruzzo n. 12 del 2012, che detta norme per la promozione della cooperazione in Abruzzo nei settori dell'industria, del commercio e dell'artigianato, al fine di favorire e sostenere la promozione, lo sviluppo ed il consolidamento del sistema cooperativo abruzzese nelle sue varie espressioni, sostenere la nascita e lo sviluppo di nuove imprese cooperative nei settori dell'industria, del commercio, dell'artigianato e dei servizi riconducibili alle attività produttive. A tal proposito, è previsto che la Giunta possa concedere alle Associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo: contributi per realizzare iniziative volte alla promozione, allo sviluppo ed al consolidamento dell'impresa cooperativa; incentivi e finanziamenti alle imprese cooperative e loro consorzi operanti nei settori dell'industria, del commercio, dell'artigianato, al fine di consolidare, sviluppare e qualificare il movimento cooperativo. È previsto, inoltre, che presso l'Assessorato regionale preposto allo sviluppo economico venga istituita la *Consulta regionale per lo sviluppo della cooperazione* e che la Regione adotti un Piano degli interventi annuali, cui seguiranno i bandi annuali per la definizione delle modalità e dei termini di presentazione delle istanze di accesso ai contributi, nonché dei tempi e delle procedure di erogazione dei contributi medesimi.

In Sicilia, nell'anno 2012 è stata adottata la LR n. 8 del 2012, con la quale viene istituito l'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (IRSAP), quale ente di supporto alla Regione per lo svolgimento della propria attività di regolamentazione, gestione ed intervento nell'ambito delle aree destinate allo svolgimento di attività produttive. Il fine dell'ente è di assicurare l'esercizio unitario delle funzioni amministrative nell'intero territorio regionale nel quadro degli indirizzi strategici di programmazione, promozione, valorizzazione ed incremento delle attività produttive. Le aree destinate allo svolgimento di attività produttive sono quelle già

attribuite ai Consorzi per le aree di sviluppo industriale o quelle da individuare attraverso un apposito procedimento che prevede la partecipazione degli enti locali interessati. L'IRSAP promuove l'insediamento delle imprese nelle aree destinate allo svolgimento di attività produttive attraverso lo sviluppo e l'implementazione delle azioni necessarie per favorire l'avvio di nuove iniziative produttive e per potenziare ed innovare quelle già esistenti (attraverso una pluralità di funzioni). Sempre in Sicilia si segnalano una serie di leggi che prevedono interventi specifici: come la concessione di contributi per l'editoria, previsti nell'art. 12 della legge regionale n. 7 del 2012; o i finanziamenti agevolati erogati dall'Istituto regionale per il credito alla cooperazione (IRCAC) previsti nell'art. 11 legge regionale n. 26 del 2012 (commi da 69 a 77); le agevolazioni sotto forma di contributi in conto interessi sulle operazioni creditizie garantite dai confidi e concesse dagli Assessorati regionali competenti per settore (art. 11 legge regionale n. 26 del 2012 comma 104).

Nei servizi alle imprese e in materia di semplificazione, nell'anno di riferimento è stata adottata la LR Liguria n. 10 del 2012, che, anche in attuazione di normative statali e dei principi dello Small Business Act, definisce la disciplina per l'esercizio delle attività produttive, il riordino dello sportello unico per le attività produttive (SUAP) e le procedure urbanistiche ed edilizie per l'apertura, la modifica e lo sviluppo di impianti produttivi.

Anche la LR Lombardia n. 3 del 2012 è una legge multimateria, poiché prevede disposizioni in materia di artigianato e commercio e norme di attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, oltre che modifiche alla legge regionale n. 8/2009, (Disciplina della vendita da parte delle imprese artigiane di prodotti alimentari di propria produzione per il consumo immediato nei locali dell'azienda) e alla legge regionale n. 6 del 2010 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere).

In Friuli Venezia Giulia sono state adottate tre leggi multimateria: una legge di manutenzione (LR n. 26), che contiene un Capo II

intitolato "Disposizioni in materia di commercio e terziario" (composto da 20 articoli); un Capo IV intitolato "Disposizioni in materia di artigianato e camere di commercio" (4 articoli). Ugualmente vanno segnalate la LR n. 15 del 2012, che provvede all'attuazione della direttiva 2006/123/ce in materia di commercio, e la LR n. 19 del 2012 "Norme in materia di energia e distribuzione dei carburanti".

Anche la LR Toscana n. 38 del 2012, che apporta numerose modifiche alla legge regionale n. 35 del 2000 (Disciplina degli interventi regionali in materia di attività produttive) prevede: misure per favorire la competitività delle imprese (Art. 5-*sexies*); il recupero delle aree produttive dismesse (Art. 3-*ter*); infrastrutture pubbliche di servizio alla produzione (Art. 3 bis); agevolazioni fiscali a favore delle imprese (Art. 5-*quindecies*); il sostegno formativo alla cultura d'impresa (Art. 5-*terdecies*); l'istituzione del Fondo per la reindustrializzazione (Art. 5-*duodecies*) e del Fondo unico per le imprese (Art. 5-*undecies*); l'istituzione dell'Osservatorio regionale sulle imprese (Art. 5-*decies*).

Nella Regione Umbria, la LR n. 17 del 2012 mira alla valorizzazione delle produzioni di *cashmere* locali, a rilievo artistico, tradizionale o innovativo, poiché considerate attività di particolare interesse economico. Promuove altresì la conoscenza e la valorizzazione dei territori interessati dalle produzioni del cashmere, nonché da altre produzioni di filati pregiati ai sensi della legge regionale n. 5 del 1990 (Testo unico dell'artigianato).

In Puglia, invece, sono stati adottati alcuni regolamenti significativi: il Reg. n. 2 del 2012, che disciplina la concessione di agevolazioni finanziate dalla Regione Puglia alle PMI in attuazione del Regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione Europea del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato agli aiuti di importanza minore (*de minimis*); il Reg. n. 9 del 2012, Regolamento per la concessione di aiuti di importanza minore (*de minimis*) alle PMI associate che intendono insediare unità locali nell'ambito di aree produttive extraurbane. Sempre in Puglia si segnalano numerosi Regolamenti di modifica, nella maggior parte

dei casi classificabili come multimateria: n. 31; n. 32; n. 19 del 2012; n. 16; n. 4; n. 5; n. 3; n. 1 del 2012.

Sempre tra gli atti multimateria va classificato anche il Reg. Umbria n. 2 del 2012 contenente modificazioni ed integrazioni al Reg. reg. n. 9 del 2011, riguardante le modalità, i termini e le procedure per la concessione dei contributi alle imprese del commercio danneggiate dalla crisi sismica del 2009.

Gli atti formalmente classificabili come "multisettoriali" sono più esigui e risultano adottati nelle regioni Lombardia, Umbria e nella Provincia di Trento.

La LR Lombardia n. 7 del 2012, rubricata "Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione", contiene una serie di disposizioni in materia di attività produttive, riguardanti: la sostenibilità delle grandi strutture di vendita (art. 22); la proporzionalità degli adempimenti amministrativi per le micro e le piccole imprese (art. 48); le linee guida, l'attività di orientamento e l'affiancamento all'applicazione di nuove disposizioni normative e amministrative per le imprese (art. 49); la semplificazione dell'annotazione all'albo delle imprese artigiane (art. 55); alcune disposizioni per favorire l'accesso alle micro, piccole e medie imprese (art. 56); gli interventi di facilitazione dell'accesso al credito da parte delle imprese (art. 57); i distretti del commercio (art. 58); le iniziative per l'attrattività degli investimenti (art. 59).

Nella provincia di Trento è stata adottata la LP n. 10 del 2012, rubricata "Interventi urgenti per favorire la crescita e la competitività del Trentino", in cui sono previsti una razionalizzazione e semplificazione dei controlli sulle imprese (art. 4); modificazioni della LP n. 6 del 1999 (legge provinciale sugli incentivi alle imprese), riguardanti interventi a favore dell'internazionalizzazione (art. 9). Altre modificazioni della legge provinciale sul commercio sono inoltre state inserite dalla LP n. 21 del 2012 "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento provinciale in materia di servizi pubblici, di revisione della spesa pubblica, di personale e di commercio".

Infine sono da segnalare la LR Umbria n. 7 del 2012 "Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2012 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali", in cui è contenuta una disposizione di sostegno all'accesso al credito delle PMI (art. 4), e alcune leggi di modifica adottate in Campania (LR n. 30) e in Liguria (LR n. 31).

6.2.8. Le disposizioni in materia di attività produttive inserite in leggi finanziarie e di bilancio.

È frequente che molti degli interventi o delle misure riguardanti le attività produttive vengano inseriti nelle leggi finanziarie e di bilancio, poiché riguardano stanziamenti di spesa o altre forme di agevolazioni.

Ad esempio, è la LR Emilia-Romagna n. 19 (legge Finanziaria Regionale) che prevede il sostegno straordinario a progetti di ricerca industriale (art. 9), attraverso il quale la Regione, al fine di rafforzare la competitività del sistema produttivo, aumentare i livelli occupazionali e migliorare la sostenibilità ambientale, è autorizzata a concedere, per l'esercizio 2013, contributi straordinari alle imprese fino a 1 milione di euro per ogni singolo intervento. I contributi dovranno essere destinati al finanziamento di progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale, inseriti nell'ambito di programmi di rilancio industriale e occupazionale.

La LR Friuli Venezia Giulia n. 27 del 2012 (legge finanziaria 2013), all'art. 2, commi 59-62, prevede invece interventi a favore dell'artigianato. Similmente anche nella legge n. 14 (legge di assestamento) sono previsti interventi a favore delle attività produttive (art. 2, commi 81-83), riguardanti sostanzialmente la concessione di aiuti *de minimis*, o modifiche a leggi del settore (art. 2 commi 92-119).

Anche il Lazio ha inserito alcuni interventi a favore delle attività produttive nella LR n. 11 del 2012 (Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2012-2014 della Regione Lazio), in cui sono previsti: un Fondo capitale di rischio per le PMI del Lazio (art. 8,

commi 21-25), l'operatività del Fondo per il sostegno del credito alle imprese del Lazio (Art. 8, comma 33); l'intervento a sostegno della patrimonializzazione dei Consorzi di garanzia fidi del Lazio (Art. 8, comma 43); interventi a favore delle imprese del settore agricolo (Art. 8, commi 47-48).

Nella Regione Molise, la LR n. 2 del 2012 (Legge finanziaria regionale 2012) apporta alcune modifiche ad altre normative in materia di attività produttive e delega la Giunta ad effettuare una ricognizione degli interventi attivabili, degli strumenti e delle risorse disponibili, finalizzata alla ripresa e al rafforzamento competitivo del sistema economico e produttivo regionale. La ricognizione dovrebbe confluire in un Piano con la "messa a sistema" degli interventi programmati, finalizzato a concentrare le risorse verso obiettivi specifici di sviluppo per l'impresa e l'occupazione, che sarà poi portato all'attenzione del Consiglio regionale.

In Piemonte la LR n. 5 del 2012 (Legge finanziaria per l'anno 2012), oltre ad apportare diverse modifiche a leggi vigenti, prevede un sistema di accertamento dei crediti che le imprese vantano nei confronti della Regione, degli enti a partecipazione regionale e degli organismi che gravano, in tutto o in parte, sul bilancio regionale, e il diritto alle imprese di cedere il credito in tal modo accertato agli istituti bancari e agli intermediari riconosciuti nella forma del "pro soluto".

In Sardegna, nella LR n. 6 del 2012 (legge finanziaria 2012) vengono previsti, tra gli interventi anticrisi (art. 5 comma 1): la destinazione di una quota del PO-FSE 2007-2013 ad un fondo per il microcredito e ad un fondo per il finanziamento di programmi comunali o intercomunali per la creazione di impresa e la valorizzazione del capitale umano; l'incremento delle risorse per la promozione della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica (art. 1 comma 19); gli strumenti di incentivazione delle attività produttive; la possibilità di attingere agli stanziamenti autorizzati nelle varie leggi di incentivazione relative ai settori produttivi interessati, per definire l'ammontare delle risorse destinate ai Pacchetti Integrati di Agevolazione (PIA). Infine, sempre nella legge

finanziaria, si dà mandato all'Assessore della programmazione di predisporre un piano di sviluppo per la programmazione degli interventi di incentivazione delle imprese nei vari settori produttivi.

La LR Trentino Alto Adige n. 8 (Legge finanziaria), contiene un articolo molto ampio su Sviluppo del territorio (art. 1), in cui si prevede che la Regione promuova un progetto finalizzato al sostegno di investimenti strategici per lo sviluppo del territorio regionale, anche attraverso iniziative promosse in collaborazione con altri enti pubblici, società da essi controllate, fondi pensione territoriali, soggetti autorizzati all'esercizio del credito e altri soggetti istituzionali. A tal proposito, nella legge sono menzionate diverse modalità di azione, come: la promozione ed il sostegno di fondi che perseguono lo sviluppo del territorio di ciascuna Provincia, l'acquisizione di partecipazioni, la previsione di conferimenti o apporti di risorse in soggetti o organismi di investimento collettivo del risparmio, che investano il patrimonio in strumenti finanziari emessi da soggetti operanti nel territorio della Regione; concessioni di credito anche infruttifere in favore delle Province autonome.

Vi sono infine una serie di disposizioni di incentivo nella LP Bolzano n. 22 del 2012 (Legge finanziaria 2013), all'art. 29. La stessa legge autorizza la Provincia a costituire una società di sistema denominata "Alto Adige Finance SPA" con lo scopo di concorrere a promuovere, nell'ambito della normativa provinciale e regionale e delle direttive impartite dall'assessorato provinciale alle Finanze, lo sviluppo economico dell'Alto Adige (art. 30).

Diverse disposizioni in materia di attività produttive sono contenute nella LP Trento n. 25 del 2012 (legge finanziaria provinciale 2013) al Capo IV, dove sono inseriti: un progetto per sostenere la nascita e il consolidamento di iniziative imprenditoriali; modificazioni della legge provinciale 13 dicembre 1999, n. 6 (legge provinciale sugli incentivi alle imprese); modificazioni della legge provinciale 30 luglio 2010, n. 17 (legge provinciale sul commercio 2010).

Anche la LR Valle d'Aosta n. 31 del 2012 contiene una serie di interventi e misure di incentivazione: come la proroga, per il 2013,

della sospensione delle rate di mutui agevolati previsti da leggi regionali; la sospensione delle quote capitali sui mutui con contributo in conto interessi della Regione; il Fondo di gestione speciale di Finaosta Sp.A.; il Finanziamento della *Chambre valdôtaine des entreprises et des activités libérales*.

Interventi a favore delle imprese sono infine contenuti nella finanziaria regionale veneta (LR Veneto n. 13 del 2012) e si distinguono in: iniziative a favore delle imprese del comparto dell'imprenditoria femminile e modifiche alla legge regionale n. 1 del 2000 (Interventi per la promozione di nuove imprese e di innovazione dell'imprenditoria femminile); iniziative a favore delle imprese giovanili e modifiche alla legge regionale n. 57 del 1999, (Interventi regionali per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile veneta); iniziative a favore delle imprese del comparto dell'artigianato; fondo di rotazione per la concessione di finanziamenti agevolati per progetti nell'area della ricerca e dell'innovazione. Si tratta, in sostanza, di diverse forme agevolative, come fondi di garanzia, finanziamenti a tasso di interesse agevolato, contributi in conto capitale e in conto interessi.

Tra le leggi finanziarie e di bilancio, in cui sono state inserite disposizioni in materia di attività produttive, va segnalata infine la LR Abruzzo n. 15, che integra l'art. 8 della LR n. 10 del 2006 in materia di commercio.

7. TENDENZE NELLA SANITÀ REGIONALE*

7.1. Il *policy making* nel 2012

Gli interventi delle Regioni dedicati al settore sanitario nel 2012, come rilevati dall'apposito questionario sull'attività normativa svolta, sono stati particolarmente numerosi. Anche se è ancora rilevabile qualche carenza, cui vanno aggiunte le possibili imprecisioni nell'interpretazione dei dati e delle segnalazioni fornite dalle Regioni, le informazioni appaiono ogni anno più complete.

Di seguito le misure vengono esaminate sulla base di una griglia di classificazione che distingue in primo luogo a seconda che l'obiettivo principale rientri nel campo della "tutela della salute", ovvero della cura e/o prevenzione, o in quello del "governo della spesa", cioè miri al contenimento delle uscite del bilancio pubblico e al miglioramento del rapporto costo-efficacia delle prestazioni. Ulteriori ripartizioni consentono il raggruppamento per settore (ad esempio la prevenzione) o per carattere dell'intervento (di programmazione, di organizzazione, di attuazione dei Piani di rientro). Molti provvedimenti dichiarano ambizioni di tutela della salute, ma al contempo sono indirizzati al contenimento della spesa, o comunque affrontano molteplici questioni. In alcuni casi si è individuata la finalità prevalente, in altri si sono sottolineate le diverse sfaccettature.

In estrema sintesi, dall'analisi degli interventi delle Regioni si rileva un'ulteriore intensificazione delle misure di prevenzione e controllo (con particolare riguardo, ma non solo, agli aspetti che riguardano l'alimentazione), secondo una tendenza già emersa lo scorso anno; un certo nuovo attivismo nel campo dei servizi socio-sanitari; la presenza di limitazioni e riduzioni nell'offerta di alcune prestazioni e di misure di riduzione di spesa effettuate per attuare le manovre centrali di correzione degli andamenti di bilancio e per adempiere alle indicazioni dei piani di rientro; l'intensa attività di

* Di Stefania Gabriele, dirigente di ricerca in Economia pubblica, ISSiRFA-CNR.

riordino e riorganizzazione generale da parte di talune Regioni, anche alcune con Piano di rientro.

Può sembrare sorprendente che, in questa fase di crisi economica e di tagli al bilancio della sanità, le Regioni abbiano continuato e forse intensificato il proprio attivismo. In realtà questo probabilmente corrisponde all'intenzione, soprattutto da parte delle Regioni libere da Piani di rientro, di mitigare gli effetti, o almeno la percezione, delle politiche di austerità in un settore oggetto di forte attenzione da parte dei cittadini. Le altre hanno dovuto comunque darsi da fare per attuare i piani, sotto stretto controllo centrale, e per adeguarsi agli adempimenti richiesti sul fronte dell'erogazione dei LEA.

7.2. Tutela della salute

Gli interventi normativi principalmente focalizzati sulla tutela della salute rappresentano anche per il 2012 il gruppo più numeroso. In questa sezione sono inserite in primo luogo le misure volte alla pianificazione e programmazione, a dettare indirizzi generali e specifici, a progettare determinate attività; in secondo luogo sono raccolti i provvedimenti nel campo della prevenzione, del monitoraggio e dei controlli, provvedimenti che si stanno progressivamente moltiplicando almeno da un paio di anni, soprattutto nel campo dell'alimentazione, e poi della sicurezza sul lavoro, della sanità penitenziaria, dei vaccini, mentre si osserva un intensificato sforzo di mettere a punto sistemi di gestione elettronica dei flussi informativi, anche per motivi di governo della spesa; in terzo luogo si trattano le caratteristiche delle prestazioni erogate, sottolineando lo sforzo di riordino e forse rafforzamento nel settore socio-sanitario, oltre alla notevole attenzione nel campo neuropsichiatrico, ma anche la presenza di alcune misure di ridimensionamento dell'offerta; quindi si esamina il folto gruppo dei provvedimenti di organizzazione e regolazione, sia generali che settoriali, tra cui alcuni collegati al problema del superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG); infine, si passa alla trattazione

degli interventi per migliorare e rafforzare le strutture (investimenti), per riqualificare il personale (formazione) e per migliorare le cure e favorire l'innovazione (ricerca). Anche la ricerca, infatti, merita una qualche attenzione nell'analisi della normativa 2012.

7.2.1 Pianificazione e programmazione, linee di indirizzo e linee guida, progetti

Diverse regioni hanno segnalato interventi di pianificazione e programmazione a largo raggio dell'attività sanitaria e socio-sanitaria. Tra queste, il Veneto ha approvato con legge (che è stata tuttavia impugnata) il Piano socio-sanitario regionale 2012-2016 e le norme in materia di programmazione socio-sanitaria, la Basilicata il Piano regionale integrato della salute e dei servizi alla persona e alla comunità 2012-2015, il Piemonte la programmazione socio-sanitaria e il Piano socio-sanitario regionale 2012-2015. L'Emilia-Romagna ha deciso le linee di programmazione e finanziamento delle Aziende del SSR per il 2012 e inoltre, in attuazione del Piano sociale e sanitario regionale, ha indicato gli indirizzi per la programmazione sociale e dei servizi educativi per la prima infanzia e il programma per il Fondo regionale per la non autosufficienza. Le Marche hanno dettato direttive per l'attuazione di Piani di area vasta (attuativi del Piano socio-sanitario), il Friuli Venezia Giulia è intervenuto sulla programmazione annuale del servizio sanitario regionale, la Provincia di Bolzano ha dettato indirizzi programmatori all'Azienda sanitaria (AS) provinciale, basati sulla metodica della *balanced scorecard*, che prevede la fissazione di obiettivi annuali strategici coerenti con la programmazione pluriennale, pesati sulle priorità e tradotti in indicatori, e la verifica *ex-post* del raggiungimento degli obiettivi. In Umbria il Documento annuale di programmazione 2012-2014 è stato approvato con Risoluzione del Consiglio Regionale e sono state date indicazioni relative al Piano regionale integrato per la non autosufficienza. Si possono ricordare anche la costituzione, da parte del Molise, della Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio-sanitaria e l'adozione con legge, da parte della Campania, di misure per la semplificazione, il potenziamento e la modernizzazione del sistema integrato del *welfare*

regionale e dei servizi per la non autosufficienza, volti tra l'altro a programmare il sistema dei servizi socio-sanitari e istituire il fondo per la non autosufficienza.

Altri interventi generali di gestione si sono materializzati in linee guida e indirizzi. Ad esempio, la Lombardia ha aggiornato le linee guida per l'adozione dei piani di organizzazione aziendale delle AS e degli Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS). Sono stati approvati atti di indirizzo, linee guida o di indirizzo per le AS (Campania, Sardegna, Toscana) e le aree vaste, e in Toscana il piano operativo; la Provincia di Trento ha previsto di fissare le linee guida per la sperimentazione di modelli gestionali volti a promuovere l'integrazione socio-sanitaria.

Alcuni piani, programmi e progetti più specifici sono stati adottati per organizzare le azioni rivolte a particolari aree o settori. Si ricordano ad esempio il piano di qualificazione dell'assistenza farmaceutica e l'estensione del progetto per il recupero della mobilità passiva ortopedica in Liguria, l'integrazione del piano sui tempi di prenotazione per prestazioni specialistiche a Bolzano, il monitoraggio dei progetti sulle cure primarie e l'assistenza 24 ore in Calabria. Marche, Umbria, Calabria e Abruzzo hanno recepito l´accordo tra Governo, Regioni e Provincie autonome sul Piano di indirizzo per la riabilitazione. L'Umbria si è dedicata al progetto per il "Parco terapeutico" e ne ha approvato uno sulla dichiarazione di volontà sulla donazione di organi. Di altri piani e progetti si dirà più avanti, quando si tratteranno i relativi ambiti di intervento.

Quanto alle linee guida, in alcuni casi sono state recepite quelle fissate tramite accordi tra Stato e Regioni: ad esempio per l'accreditamento dei servizi trasfusionali e delle unità di raccolta sangue ed emocomponenti e sulle modalità per la richiesta di tessuto osseo da parte degli utilizzatori (Provincia autonoma di Trento), per l'accreditamento delle Banche di sangue da cordone ombelicale (Calabria), per la gestione clinica dei casi di persone portatrici di protesi mammarie prodotte dalla ditta Poly Implant Prothèse (Umbria, Campania, Abruzzo e Marche). L'Umbria ha recepito l'accordo sulle linee di indirizzo relative al percorso nascita e per la riduzione dei casi di taglio cesareo, per la cui attuazione si è

adoperata anche la Calabria, approvando le linee guida per la riorganizzazione del percorso nascita e il diario della gravidanza. Alcune regioni hanno poi recepito l'accordo intergovernativo concernente le linee di indirizzo per l'assistenza alle persone in stato vegetativo e di minima coscienza (Campania, Calabria, Friuli Venezia Giulia, Basilicata, Abruzzo, Molise, Umbria). Il Piemonte ha dato disposizioni per l'attuazione dell'accordo sulle linee di indirizzo riguardanti i servizi ai pazienti in terapia antitrombotica. Relativamente agli obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale, poi, la Campania ha recepito le linee guida per l'utilizzo delle risorse vincolate per il 2011 (oltre a decidere il riparto e le linee di indirizzo dell'annualità 2006), l'Abruzzo ha rettificato la ripartizione delle risorse 2011 e il Molise ha adottato le linee guida per la rendicontazione dei finanziamenti.

Tra le altre linee guida su cui hanno lavorato le Regioni, possiamo ricordare quelle: per l'attuazione e organizzazione delle Case della salute, per uniformare la gestione dei farmaci e dei dispositivi medici, per il riassetto della rete nefro-dialitica, per la psichiatria e per le patologie urologiche (Calabria); per l'attività intramuraria (Lazio); per la prescrizione e fornitura di presidi ottici (Provincia autonoma di Bolzano); sulle modalità per la richiesta di tessuto osseo da parte degli utilizzatori (Provincia autonoma di Trento); sulla detenzione degli animali da affezione, sui criteri valutativi della cecità civile e per le cure palliative e la terapia del dolore (Umbria); per le cure palliative, per i progetti terapeutico-riabilitativi individuali, per l'attività di ricovero ospedaliero lungodegenza post-acuzie, per i servizi in favore dei soggetti con sofferenza psichica (Campania); sull'assistenza protesica e sulla ristorazione scolastica (Friuli Venezia Giulia).

Numerose linee di indirizzo regionali sono state adottate (o modificate) in diversi campi, ad esempio la riabilitazione, l'individuazione e valutazione dell'alunno con disabilità, la sepoltura dei feti, l'inserimento a scuola del bambino con diabete (Lazio), la sperimentazione dei Centri di assistenza primaria (Piemonte), la gestione diretta del rischio per responsabilità civile (Liguria), la

tutela della salute mentale (Sardegna), le direttive per l'assistenza sanitaria ed assistenziale a rilievo sanitario, nonché l'istituzione dei punti unici provinciali di accesso ai fini dell'integrazione socio-sanitaria (Provincia di Trento, e la Campania ha approvato le Linee operative per l'accesso unitario ai servizi socio – sanitari, porta unica di accesso), la rete sulle malattie rare, il miglioramento della qualità e appropriatezza della rete oncologica regionale, la gestione dei disturbi dello spettro autistico (Umbria, che ha anche integrato le linee vincolanti sui percorsi prescrittivi degli ausili per la comunicazione e dispositivi correlati).

Diverse Regioni poi hanno adottato linee guida o linee di indirizzo nei campi della formazione, della prevenzione e della sanità penitenziaria, come si vedrà più oltre in maggior dettaglio. Si rinvia al seguito anche con riguardo alle linee di pianificazione degli investimenti.

7.2.2. Prevenzione, vigilanza, controlli, flussi informativi

Già lo scorso anno si era osservato un incremento significativo del numero di interventi volti alla prevenzione. Nel 2012 questa tendenza sembra essersi rafforzata ulteriormente. Se al moltiplicarsi degli atti normativi corrisponde veramente un maggiore impegno di azioni e un dirottamento di risorse in questa direzione il nostro Paese potrà forse riscattarsi dalla posizione di fanalino di coda in Europa, segnalata ultimamente dall'OCSE[236], che mostra come in Italia la spesa corrente sanitaria dedicata alla prevenzione non superi il 5% del totale.

Per quanto riguarda l'organizzazione generale del settore, diverse regioni sono intervenute sull'articolazione, il funzionamento, l'organizzazione del dipartimento di prevenzione (Veneto, Toscana, Puglia, Umbria, con le linee di indirizzo per il riordino), del dipartimento regionale per le attività sanitarie e osservatorio epidemiologico (Sicilia), della rete epidemiologica (Sardegna),

[236] OCSE, *Health at a glance. Europe 2012*, 2012, p. 125.

nonché sul riordino in materia di igiene e sanità pubblica, veterinaria, igiene degli alimenti (Campania e Toscana). Inoltre, la Calabria ha approvato lo schema di convenzione con il Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie, la Toscana ha rivisto l'organizzazione dell'Istituto per lo studio e la prevenzione oncologica, il Piemonte ha istituito l'Osservatorio regionale sulla malattia renale cronica.

Moltissimi sono gli interventi che riguardano la sicurezza alimentare, a cominciare da quelli per il funzionamento e il riordino degli Istituti zooprofilattici sperimentali della Lombardia e dell'Emilia-Romagna (Lombardia), dell'Abruzzo e del Molise (Abruzzo), dell'Umbria e delle Marche (Umbria), del Mezzogiorno (ratifica del relativo accordo da parte di Campania e Calabria), e infine delle Venezie (Provincia di Trento).

Nel campo degli alimenti sono stati numerosissimi anche i piani di controllo e le linee guida. Innanzitutto sono state recepite le linee guida per l'applicazione dei regolamenti (CE) n. 852/2004 (Provincia di Trento) e n. 853/2004 sull'igiene dei prodotti alimentari e la sicurezza alimentare (Provincia di Trento, Umbria, la Campania ha adottato nuove procedure per il riconoscimento degli stabilimenti), e sono stati applicati i regolamenti (CE) n. 882/04 (Piano della sicurezza alimentare della Provincia di Trento), n. 1069/2009 (Umbria) e (UE) n. 142/2011 (Umbria e Campania) in materia di sottoprodotti di origine animale e prodotti derivati non destinati al consumo umano.

Si deve poi ricordare che la Campania e l'Umbria hanno recepito le linee guida fissate tramite intesa in Conferenza Stato-Regioni sulle non conformità negli stabilimenti del settore carne e latte e sulla verifica sulle azioni correttive, la Calabria e la Campania hanno programmato interventi nell'ambito del piano nazionale di controllo ufficiale sulla presenza di organismi geneticamente modificati negli alimenti, la Calabria ha recepito anche il piano nazionale di controllo ufficiale sull'alimentazione degli animali, approvando il piano regionale in materia, e anche l'Umbria è intervenuta sul relativo piano pluriennale. La Calabria si è poi occupata dei Servizi

veterinari, anche attraverso il piano integrato dei controlli ufficiali, e insieme all'Abruzzo si è adoperata per l'attuazione del progetto relativo alla ricerca delle diossine negli alimenti di origine animale; inoltre ha modificato le disposizioni sui controlli degli alimenti e ha lavorato al piano nazionale residui (negli animali destinati all'alimentazione dell'uomo), ha recepito le linea guida ministeriali per i controlli sui medicinali veterinari e ha adottato le linee di indirizzo per l'esecuzione degli *audit* nel campo degli alimenti; l'Umbria ha aggiornato il piano integrato dei controlli sulla sicurezza alimentare, ha lanciato il piano regionale straordinario per la brucellosi, ha rivisto le norme in materia di impianti di macellazione e ha approvato le linee guida regionali per il controllo sugli alimenti non confezionati senza glutine; ancora, la Campania è intervenuta sul piano regionale integrato dei controlli ufficiali in materia di alimenti, mangimi, sanità e benessere animale e sanità delle piante, la Sicilia e il Lazio sui piani relativi ai controlli sulla sicurezza alimentare e la sanità animale, e il Lazio ha anche predisposto il piano operativo per l'eradicazione e sorveglianza delle malattie dei bovini, bufalini e ovi-caprini, la Lombardia ha lavorato al piano regionale della prevenzione veterinaria e la Provincia di Trento ha definito il piano di monitoraggio dello stato di contaminazione dei prodotti ittici del Lago di Garda e ha dato direttive all'Azienda sanitaria per l'attuazione del piano di profilassi di alcune malattie bovine.

Molteplici altre iniziative sono state realizzate nel campo della sicurezza alimentare. L'Umbria si è occupata delle procedure finalizzate agli scambi comunitari sulla specie equina e ha stipulato una convenzione con la Facoltà di medicina veterinaria dell'Università degli studi di Perugia. La Provincia di Bolzano si è interessata alle attività di profilassi, fissando tra l'altro le indennità per la profilassi delle malattie infettive e infestive degli animali, mentre quella di Trento si è occupata delle domande di aiuto per la macellazione, degli interventi contro la rabbia e dell'avvio del progetto per la definizione di un sistema informativo sanitario provinciale per la sicurezza alimentare. La Campania è intervenuta

con riguardo agli aiuti di stato per la tutela della bufala mediterranea e all'utilizzo del nuovo sistema informativo per la sanità animale e ha introdotto misure straordinarie di polizia veterinaria ai fini dell'eradicazione della malattia vescicolare suina. In Calabria sono state riviste le procedure per la registrazione delle attività e per il riconoscimento degli stabilimenti del settore alimentare e sono stati attribuiti gli obiettivi strategici ai servizi di medicina veterinaria. L'Abruzzo ha dettato indirizzi per il pagamento delle tariffe volte al finanziamento dei controlli sanitari ufficiali da parte degli imprenditori agricoli e la Valle d'Aosta ha modificato le leggi regionali in materia veterinaria e le disposizioni per le malattie bovine.

Con riguardo alla veterinaria, si può anche ricordare che molte Regioni sono intervenute, spesso con legge, per il controllo del randagismo, l'anagrafe canina e la protezione degli animali di affezione (Abruzzo, Calabria, Toscana, Umbria, Marche, Trento, Marche, Friuli Venezia Giulia). La Calabria inoltre si è occupata dei piani di controllo della Leishmaniosi canina, insieme alla Provincia di Trento. Invece il Piemonte ha adottato un regolamento in materia di animali esotici e la Campania per il recupero della fauna selvatica.

Nel campo dell'alimentazione va ancora ricordato il sito internet www.lacquachebevo.it, realizzato dalla Regione Umbria, molto attiva nel campo della sicurezza alimentare, e la disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque sorgenti adottata in Campania.

Passando agli interventi a tutela dell'ambiente, il Piemonte, la Campania, la Provincia di Trento e il Friuli Venezia Giulia hanno approntato misure per fronteggiare il rischio amianto, il Friuli ha anche introdotto norme urgenti per il contenimento delle emissioni inquinanti, la Campania è si è occupata delle acque reflue e dei rifiuti e della bonifica dei siti inquinati, ed ha adottato prescrizioni per il sistema di distribuzione dei carburanti, l'Umbria ha abrogato un atto relativo alle emissioni in atmosfera e ai ricambi d'aria e la Calabria ha impostato un progetto per la sorveglianza epidemiologica di popolazioni residenti in siti contaminati. Inoltre, la Campania è intervenuta sulla prevenzione del rischio sismico.

Molte Regioni si sono dedicate alla questione della salute e sicurezza sul lavoro. Ad esempio Calabria, Campania, Umbria, Lazio e Provincia di Trento si sono occupate di regolare la materia, comprese le attività di vigilanza e controllo, anche in attuazione del decreto legislativo 81/2007. Umbria e Abruzzo hanno posto attenzione all'invio telematico della notifica preliminare di avvio lavori nel cantieri. L'Umbria ha anche curato specificamente le questioni delle lavoratrici madri, della formazione dei lavoratori e datori di lavoro, delle verifiche periodiche delle attrezzature, dell'esposizione ad agenti cancerogeni, della valutazione di edifici o di locali da destinare a luogo di lavoro; inoltre ha concordato un protocollo con la CONFAPI per la sicurezza sul lavoro nei cantieri delle grandi opere. La Campania ha imposto una dotazione di defibrillatori semiautomatici presso le aziende e ha approvato uno schema di protocollo sul monitoraggio delle malattie professionali; la Provincia di Trento ha approvato il programma per la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro e ha definito i criteri di valutazione di edifici o locali da destinare a luogo di lavoro; il Lazio, oltre a istituire il Centro regionale di riferimento sul rischio da *stress* da lavoro, è tornato sul piano regionale per la prevenzione degli infortuni e delle malattie da lavoro; il Veneto si è occupato dell'attività di prevenzione svolta dalle Aziende socio-sanitarie (ASS); la Sicilia ha emanato una circolare relativa alle linee guida concernenti l'organizzazione e gestione della sicurezza e salute nelle AS; il Piemonte ha emanato il regolamento sulla protezione dai rischi da esposizione a radiazioni ionizzanti.

Alcune altre azioni di prevenzione riguardano l'ambito della sanità penitenziaria. In particolare, a questo proposito, va ricordato il recepimento degli accordi in Conferenza Unificata – e le conseguenti azioni - per la riduzione del rischio autolesivo e suicidario dei detenuti, degli internati e dei minorenni sottoposti a provvedimento penale (Calabria, Campania, Molise, Piemonte, Abruzzo e Provincia di Trento) e per quanto riguarda l' infezione da HIV e detenzione (Calabria, Campania, Molise, Abruzzo). L'Abruzzo ha approvato anche le linee guida della Carta per i servizi sanitari dei presidi penitenziari e il protocollo per la salute mentale dei minorenni sottoposti a procedimento penale.

Sono stati poi segnalati parecchi interventi nel campo della lotta alle dipendenze, in alcuni casi sempre nell'ambito della situazione carceraria: il Veneto ha dettato disposizioni sulle attività assistenziali in favore dei tossico/alcoldipendenti, il Piemonte ha approvato il piano di azione regionale delle dipendenze, la Campania gli indirizzi operativi per i programmi terapeutico-riabilitativi rivolti a detenuti tossicodipendenti e quelli per gli inserimenti in comunità terapeutica dei minori tossicodipendenti e/o portatori di disagio psichico sottoposti a provvedimento dell'Autorità giudiziaria, ha determinato i nuovi livelli assistenziali per i tossicodipendenti in carico alle comunità residenziali e semiresidenziali e le relative tariffe *pro die* e ha attivato un sistema di monitoraggio dei dati sull'alcool; Calabria e Molise hanno recepito l'accordo di Conferenza unificata sulle schede per la rilevazione dei detenuti tossicodipendenti e alcoldipendenti, la Provincia di Trento ha approvato le linee guida per la programmazione dell'offerta dei servizi nell'area delle tossicodipendenze e modalità di finanziamento. Inoltre l'Abruzzo si è occupato di lotta alle dipendenze e in particolare al tabagismo, il Lazio dei progetti di carattere sanitario per la cura di soggetti con patologie della dipendenza e ha finanziato anche per il 2012 la collaborazione con il Comando Regionale Lazio della Guardia di Finanza, per svolgere presso il Policlinico Umberto I le analisi tossicologiche su polveri sequestrate, l'Umbria ha approntato una convenzione con il CNR per il monitoraggio epidemiologico relativo all'uso di sostanze psicoattive e alle dipendenze.

Per quanto riguarda i vaccini, la Liguria ha organizzato un gruppo di lavoro sulla sorveglianza e vigilanza *post-marketing*, l'Umbria ha recepito il Piano nazionale per l'eliminazione del morbillo e della rosolia congenita, insieme alla Campania, e la Provincia di Trento ne ha disposto l'attuazione, la Lombardia ha aggiornato le determinazioni relative alle vaccinazioni dell'età infantile e dell'adulto, in base al Piano nazionale di prevenzione vaccinale, la cui intesa è stata recepita anche da Campania, Calabria, Abruzzo e Umbria; quest'ultima ha anche integrato il Protocollo regionale delle vaccinazioni raccomandate, mentre la Provincia di Trento ha

approvato il piano provinciale di promozione delle vaccinazioni, e intende avviare un percorso per il superamento dell'obbligo vaccinale; l'Abruzzo ha recepito la circolare ministeriale sulla campagna antinfluenzale 2012-2013 e il sistema di sorveglianza Influnet; la Calabria ha approvato uno schema di protocollo d'intesa sull'offerta attiva del vaccino contro l'infezione da HPV e l'Emilia-Romagna ha aggiornato il programma relativo a tale vaccinazione.

Un gruppo più limitato di provvedimenti riguarda la prevenzione dei tumori: la Campania ha recepito l'Intesa in Conferenza Stato - Regioni sul documento tecnico di indirizzo per ridurre il carico di malattia del cancro, la Basilicata ha definito il piano regionale di *screening* oncologici e il Piemonte ha approvato una convenzione con la Calabria per il diritto d'uso del programma applicativo per la gestione degli stessi.

Altre misure di prevenzione e *screening* concernono diverse specifiche patologie: prevenzione e terapia dell'Alzheimer (Provincia di Trento), del diabete mellito (Campania), delle malattie rare (Umbria e Calabria), dell'obesità (Basilicata); prevenzione e controllo delle malattie infettive, in particolare la tubercolosi (Lombardia, Umbria); *screening* uditivo neonatale universale (Lazio); prevenzione e centri di *screening* e cura delle epatiti croniche (Lombardia); uso di test di *screening* per la prevenzione del carcinoma della cervice uterina (Umbria).

Ancora, l'Abruzzo ha introdotto disposizioni per la prevenzione e la riabilitazione visiva e l'integrazione dei ciechi e ha recepito, con l'Umbria, l'Accordo di Conferenza unificata sulla prevenzione degli effetti delle ondate di calore, la Campania ha recepito l'intesa Governo–Regioni sul test per l'HIV, l'Umbria ha ridefinito il percorso per la diagnosi prenatale delle malattie genetiche, Bolzano ha modificato una precedente disposizione sull'abolizione del certificato medico di riammissione scolastica.

Può essere interessante osservare che alcune Regioni hanno regolato le attività volte all'educazione alla salute: Liguria e Molise nel campo farmaceutico; Abruzzo, anche con focalizzazione sulle scuole e tramite il Consorzio Mario Negri sud; Friuli Venezia Giulia

in materia di donazioni di organi; Provincia di Bolzano, con riguardo alla concessione di contributi ad associazioni ed enti *no profit* per attività di educazione alla salute. La Sicilia ha istituito una rete dei referenti per la comunicazione nelle AS. Diverse Regioni sono poi intervenute sulla formazione del personale nel campo della prevenzione, come si vedrà in seguito. Il Veneto invece ha introdotto una legge per disciplinare le iniziative di promozione dei diritti etici e della vita nelle strutture sanitarie e socio-sanitarie.

Alcune Regioni si sono attivate per la farmacovigilanza, sorveglianza e utilizzazione: ad esempio la Calabria, anche attraverso un piano triennale, la Liguria, con la rete di farmacovigilanza, l'Abruzzo e il Molise, che hanno istituito appositi centri regionali e hanno impostato convenzioni e intese rispettivamente con il Consorzio Mario Negri Sud e con l'Università degli Studi del Molise, l'Umbria, con riguardo ai farmaci veterinari, la Lombardia (commissione ispettiva per l'esercizio della vigilanza).

Quanto alla gestione dei registri, la Campania ha istituito quello dei tumori e il Veneto ha proposto un regolamento dello stesso, l'Umbria ha stabilito un accordo con la Regione Veneto per la condivisione di un sistema informativo sulle malattie rare, la Campania e la Calabria hanno recepito l'accordo Stato-Regioni sui poli di funzionamento del registro nazionale italiano donatori di midollo osseo, la Calabria e la Campania sono intervenute sulla gestione del registro mesoteliomi, la Sardegna ha istituito una serie di registri patologie, mentre il Piemonte ha dettato la disciplina dei registri regionali di rilevante interesse sanitario e le Marche hanno istituito l'Osservatorio epidemiologico e i registri delle cause di morte e di patologia.

Per quanto riguarda le attività di controllo, a parte quanto già detto sull'alimentazione, si può ricordare l'approvazione delle linee guida vincolanti (Umbria) e il recepimento del piano nazionale (Abruzzo) per i controlli previsti dai regolamenti sulle sostanze chimiche e miscele. L'Abruzzo si è anche occupato del controllo dei costi e della valutazione esterna di qualità dei laboratori di analisi cliniche, e la Sardegna degli indicatori di qualità e relativi controlli.

Inoltre il Veneto è ritornato sull'organizzazione del servizio ispettivo e di vigilanza per il sistema socio-sanitario e il Lazio ha costituito una commissione di indagine sul guasto all'impianto di azoto liquido utilizzato per la procreazione assistita.

Molte sono state le azioni delle regioni volte a migliorare i flussi informativi, anche attraverso l'uso delle tecnologie elettroniche, sia per motivi di vigilanza e controllo, sia per accrescere l'appropriatezza, sia per facilitare il governo della spesa. Ad esempio la Campania ha approvato il piano per il flusso informativo del sistema di sorveglianza della natalità e si è occupata del progetto relativo alla tessera sanitaria, l'Abruzzo ha approvato le linee guida sul sistema di sorveglianza delle malattie infettive e ha attribuito risorse alla manutenzione del sistema informatico per l'anagrafe degli assistiti. Diverse Regioni hanno recepito l'intesa sulle linee guida nazionali relative al fascicolo sanitario elettronico (Calabria, Umbria, Campania e Liguria), muovendosi per la relativa applicazione; la Toscana ha approvato un regolamento di attuazione del fascicolo e anche la Basilicata e le Marche sono intervenute su questo aspetto. La Calabria ha anche istituito una *task force* per la creazione di un sistema integrato di sanità elettronica. L'Umbria ha aderito al progetto del Ministero dell'economia e finanze per il rilascio delle Carte nazionali dei servizi ai cittadini, ha stabilito protocolli di intesa con la regione Puglia, con l'ANCI e Poste Italiane per la semplificazione amministrativa, ha approvato il Sistema di accoglienza regionale per le ricette elettroniche, ha dato indicazioni per la gestione del Sistema informativo integrato sanitario al fine di ottimizzare l'accesso ai servizi sanitari dei cittadini mediante lo scambio di informazioni tra operatori e strutture socio-sanitarie, ha modificato il sistema di verifica delle esenzioni tramite la tessera sanitaria. La Liguria si è adoperata per la razionalizzazione del sistema contrattuale di gestione dei servizi di anagrafe sanitaria. La Provincia di Trento ha proseguito nell'attuazione del progetto sulla cartella clinica del cittadino, ne ha avviato un altro per il sistema informativo provinciale delle disabilità e un altro ancora per la digitalizzazione dell'intero ciclo prescrittivo. La Marche hanno

approvato un progetto informatico con finalità assistenziali e di ricerca per il paziente geriatrico. Il Piemonte ha attribuito alcune funzioni in materia di sistemi informativi/informatici alle federazioni sovrazonali.

7.2.3. Prestazioni erogate

Le prestazioni garantite a tutti i cittadini sono definite, notoriamente, a livello nazionale, e corrispondono ai livelli essenziali di assistenza (LEA), anche se concretamente le caratteristiche quantitative e qualitative del pacchetto di assistenza sanitaria che ogni Regione offre dipendono in una certa misura dall'organizzazione e regolazione dei singoli SSR. Ad esempio il Lazio ha recepito nel 2012, nell'ambito della verifica degli adempimenti, alcuni accordi rilevanti ai fini dell'erogazione dei LEA stipulati in Conferenza Stato-Regioni e Unificata nel 2010 e nel 2011.

Tra le misure che contribuiscono a definire in concreto il pacchetto di prestazioni fornite, vi sono quelle rivolte ad affrontare determinate patologie e i problemi che ne discendono, a definire i percorsi, i servizi e le prestazioni. Una accurata modulazione degli interventi sembra essere richiesta ad esempio per affrontare la celiachia: la Provincia di Bolzano è intervenuta sui principi generali ai fini dell'erogazione gratuita di prodotti senza glutine, e quella di Trento sugli indirizzi degli interventi a favore dei soggetti affetti da celiachia, considerando i possibili vantaggi dell'assistenza indiretta; la Calabria ha definito con legge gli interventi per i celiaci.

Molte Regioni hanno cercato di fronteggiare i problemi di ordine neuro-psichiatrico. L'Umbria si è occupata della diagnosi precoce e della presa in carico multiprofessionale dei disturbi dello spettro autistico e ha istituito un apposito centro di riferimento regionale; l'Abruzzo ha approvato i progetti per la riabilitazione ed il trattamento dell'autismo e del disturbo generalizzato dello sviluppo. Altri provvedimenti sono stati assunti per i minori con disturbo psichico (Lazio), per i disturbi dell'apprendimento (Basilicata,

Calabria, Marche, Molise) - compreso il recepimento dell'accordo Stato-Regioni sulle indicazioni per la relativa diagnosi e certificazione (Provincia di Trento e Umbria) - e dell'iperattività (Umbria). Inoltre la Campania ha costituito un comitato tecnico-scientifico regionale per le demenze, il Molise il comitato regionale per la promozione e la tutela della salute mentale, in Piemonte è stato istituito il tavolo interistituzionale della psicologia sanitaria, il Friuli Venezia Giulia ha approvato una legge contro la dipendenza psicologica, la Liguria, in seguito ad alcune dismissioni e riallocazioni, ha individuato le funzioni sanitarie da garantire nell'ex ospedale psichiatrico di Genova Quarto.

Alcune Regioni si sono preoccupate di agevolare l'erogazione delle prestazioni di dialisi: Marche (progetto incentivante per il periodo estivo), Piemonte (percorso per la dialisi domiciliare), Campania (rideterminazione del fabbisogno di dialisi ambulatoriale). Parecchie Regioni sono intervenute a regolare i trapianti e la donazione d'organi: la Campania e la Calabria hanno recepito l'intesa Stato-Regioni sui trapianti di organi solidi in pazienti sieropositivi, la Calabria anche l'accordo sulla rete nazionale per i trapianti, oltre ad aggiornare la procedura relativa alle lista d'attesa per trapianto di rene e approvarne una per la gestione delle anomalie nel processo donazione-prelievo-trapianto; l'Abruzzo e le Marche si sono occupate del potenziamento delle attività di prelievo e trapianto di organi e tessuti; il Molise delle modalità di funzionamento del centro regionale trapianti; la Provincia di Trento ha recepito l'accordo sugli indirizzi per la realizzazione e la sostenibilità delle attività della rete trapiantologica e ha definito uno schema di convenzione con la Fondazione banca dei tessuti di Treviso; la Basilicata è intervenuta sui benefici economici concessi ai cittadini sottoposti a trapianto di midollo osseo, nonché a quelli affetti da talassemia e da altre malattie del sangue.

Sembra inoltre che si stiano intensificando gli sforzi di disegnare meglio i sistemi di assistenza socio-sanitaria. Alcuni provvedimenti in questo campo riguardano la valutazione multidimensionale (Campania, Lazio), altri le cure domiciliari (Lazio, Abruzzo, Marche, Puglia). Talune Regioni si sono occupate dell'assistenza alle persone

affette da SLA (Lazio, Abruzzo, Marche), da Alzheimer-Perusini ed altre forme di demenza (Lazio), da altre patologie (Trento, con la sperimentazione di interventi di assistenza indiretta a favore di persone affette da malattie dei motoneuroni e di un piano volto ad aumentare al contempo l'efficacia e la sostenibilità economica della presa in carico dei pazienti affetti da patologie croniche degenerative ad alto impatto sociale, Campania e Marche, che hanno recepito l'accordo di Conferenza Unificata sulla presa in carico delle persone con malattie neuromuscolari o analoghe). Inoltre la Provincia di Trento ha ridisegnato con legge le norme per la tutela delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie e nel Lazio è stata ridefinita l'offerta assistenziale a persone non autosufficienti, anche anziane.

Alcune Regioni sono intervenute sull'accesso, rivedendo i criteri per l'accertamento dello stato di disabilità: la Provincia di Trento ha semplificato gli accertamenti sulla permanenza negli stati di disabilità prodotti da gravi patologie (e quelli per i bambini diabetici), l'Umbria ha definito i criteri valutativi della cecità civile. La Campania e l'Abruzzo si sono occupate dell'affidamento all'INPS delle funzioni relative all'accertamento dei requisiti sanitari in materia di invalidità civile e disabilità.

Un altro gruppo di provvedimenti riguarda la fornitura di dispositivi e sussidi, ma in alcuni casi trapela la necessità di limitare le erogazioni. Ad esempio la Campania ha cercato di accelerare l'assegnazione di comunicatori simbolici a cittadini affetti da patologie neuromotorie progressive, il Lazio ha definito i nuovi criteri per l'erogazione di contributi per soggiorni terapeutici agli invalidi di guerra e assimilati, l'Abruzzo ha sospeso, fino alla conclusione del Piano di rientro, le provvidenze in favore degli invalidi di guerra e per servizio e dei nefropatici; la Provincia di Trento ha dato disposizioni per l'assegno di cura (ma la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittima la legge nella parte sulle limitazioni all'accesso agli stranieri) e ha rivisto l'organizzazione dei servizi e delle provvidenze economiche per i non autosufficienti; quella di Bolzano ha revocato la delibera sui criteri per il rimborso delle spese dei portatori di *handicap* per le protesi ed ortesi

ortodontiche e maxillo-facciali, trasmettendo le competenze all'AS dell'Alto Adige; l'Umbria si è occupata degli ausili per la comunicazione e dei dispositivi microelettronici di nuova generazione a favore di persone sorde o affette da cecità; la Campania invece ha prorogato il protocollo di intesa per la distribuzione dei presidi per diabetici.

Le Regioni poi hanno individuato altri trattamenti specifici da regolare: il Friuli Venezia Giulia ha dettato disposizioni per la tutela delle donne affette da endometriosi, la Provincia di Trento e l'Abruzzo per la promozione del parto fisiologico indolore, la Calabria ha approvato il percorso diagnostico terapeutico assistenziale regionale del paziente affetto da HIV/AIDS, la Lombardia una risoluzione riguardo alla malattia di Huntington.

Dal punto di vista dei soggetti cui sono rivolti i trattamenti, alcuni provvedimenti delle Regioni riguardano gli stranieri in Italia oppure definiscono programmi nell'ambito della cooperazione (che in alcuni casi nel 2012 sono stati ridimensionati): si pensi alla direttiva della Campania sulla cooperazione sanitaria internazionale, o al protocollo d'Intesa della Regione Piemonte con il Comune di Torino e l' O.I.R.M. / S. Anna sul programma di assistenza sanitaria a minori provenienti da Paesi in via di sviluppo, o al programma per l'assistenza sanitaria per ragioni umanitarie dell'Abruzzo e della Provincia di Trento, o ancora alle linee guida della Sicilia sugli interventi nei confronti dei cittadini stranieri e ai bandi dell'Umbria per la concessione di contributi per interventi volti all'emersione, assistenza e integrazione delle vittime di tratta e grave sfruttamento.

Tra gli altri interventi relativi a livelli di assistenza ulteriori rispetto ai LEA e alle cure non tradizionali, si può ricordare ancora che nel 2012 l'Umbria ha attuato una ricognizione dei livelli aggiuntivi prestati e ha approntato una relazione sull'assistenza odontoiatrica, protesica ed ortesica. Il Veneto ha richiesto un parere alla Commissione Consiliare sulla revisione dei c.d. extra-LEA in ambito socio-sanitario. La Provincia di Trento si è occupata dell'attuazione della disciplina per l'assistenza odontoiatrica, ha emanato una direttiva sull'erogazione di prestazioni aggiuntive, ha aggiornato

alcune prestazioni sanitarie *extra*-LEA, ha riconosciuto le proprietà terapeutiche della fitobalneoterapia. La Provincia di Bolzano ha modificato i criteri per l'assistenza specialistica e quella odontoiatrica indiretta e per il rimborso delle spese per l'assistenza sanitaria ai lungodegenti delle case di riposo e/o centri di degenza, ha parzialmente revocato la delibera sulla concessione di finanziamenti nell'ambito della formazione sulla medicina complementare, ha modificato il regolamento sui trattamenti idrici, fisici ed affini, effettuati a scopo non terapeutico. La Regione Friuli Venezia Giulia ha dettato disposizioni riguardo alla *pet therapy* e alle modalità di accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita. La Regione Molise, con decreto del Commissario *ad acta*, ha escluso l'erogazione di una serie di prestazioni aggiuntive.

Quanto agli interventi a sfondo sociale, si deve ricordare che l'Umbria si è dedicata alla valutazione degli esiti per la riduzione delle diseguaglianze di accesso ai servizi di provata efficacia in popolazioni deboli, attraverso una convenzione con l'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (AGENAS). Il Piemonte ha continuato il programma di erogazione del contributo per l'acquisto di parrucche a favore di bambine e donne affette da alopecia a seguito di chemioterapia. Le Marche hanno approvato una legge per l'integrazione delle politiche di pari opportunità di genere che tratta, ad esempio, le questioni del soccorso alle vittime della violenza nell'ambito del SSR, dei centri di soccorso specifici per le vittime e degli *iter* terapeutici per gli autori di violenza domestica. La Campania invece ha approvato disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori ed enti che svolgono simili attività, prevedendo anche l'erogazione di contributi.

7.2.4. Organizzazione e regolazione del sistema erogativo

Molte Regioni hanno operato per la riorganizzazione del SSR o di una parte di esso, spesso anche a fini di razionalizzazione della spesa (su questo si tornerà più oltre), coinvolgendo ampiamente i servizi socio-sanitari, per la non autosufficienza e la disabilità. Tuttavia

molte delle leggi di riordino sono state sottoposte, almeno in parte, a ricorso per questione di legittimità costituzionale.

Il Piemonte, in particolare, si è fortemente adoperato per riorganizzare il proprio SSR. Con legge ha regolato le partecipazioni societarie di aziende sanitarie regionali e i programmi di sperimentazione gestionale e si è occupato del riassetto del servizio sanitario regionale. La gestione sperimentale di alcuni servizi è stata trasformata in gestione ordinaria. Sulla base del PSSR e del Piano di rientro e relativo Addendum è stata ridefinita la rete ospedaliera: sono state costituite la nuova azienda ospedaliera (AO) Città della Salute e della Scienza di Torino (di cui è stato stabilito il *master plan*) e le federazioni sovrazonali, di cui sono stati approvati gli statuti, volte al coordinamento e integrazione funzionale dei servizi, a realizzare la cooperazione interaziendale e le reti integrate di offerta, anche a livello interprovinciale. Sono stati approvati i criteri per l'organizzazione delle AS e per l'applicazione dei parametri *standard* per l'individuazione di strutture semplici e complesse, in applicazione del Patto per la salute. E' stato modificato il modello integrato di assistenza residenziale e semiresidenziale socio-sanitaria a favore delle persone anziane non autosufficienti, è stata prevista l'istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza e sono state dettate nuove disposizioni per le strutture socio-sanitarie. E' stato riorganizzato il sistema regionale di continuità assistenziale (*ex* guardia medica) ed è stata rivista l'organizzazione delle attività di chemioterapia, comprese le tariffe.

Il Friuli Venezia Giulia ha operato con legge per il riordino istituzionale e organizzativo del SSR, prevedendo l'accorpamento delle AS e la ridefinizione dei distretti. La Campania ha modificato gli ambiti territoriali sociali e i distretti sanitari, ha accorpato il comune di Portici in una AS di Napoli, ha adottato misure per la semplificazione e il rafforzamento del sistema integrato del welfare regionale e dei servizi per la non autosufficienza e ha recepito l'accordo tra Governo, Regioni e Province autonome sulle strutture regionali di coordinamento per le attività trasfusionali, come anche la Provincia di Trento, che inoltre ha rivisto le disposizioni per il passaggio degli ambulatori comunali all'Azienda provinciale per i

servizi sanitari e ha approvato uno schema di intesa sulle risorse termali nell'Euroregione. La Calabria è intervenuta sull'organizzazione delle attività trasfusionali, anche recependo l'accordo Stato-Regioni relativo al programma annuale per l'autosufficienza nazionale del sangue e dei suoi prodotti per l'anno 2011, ha istituito i centri territoriali per i malati affetti dal morbo di Hansen e una *task force* per la lotta all'infarto miocardico acuto; inoltre ha definito l'organizzazione del servizio farmaceutico. Per il Lazio, oltre al riordino dell'assistenza per i non autosufficienti, vanno ricordate l'istituzione degli ambulatori di medicina generale di quartiere, l'individuazione dei centri regionali di servizio a supporto delle attività sanitarie svolte dalle strutture del SSR e l'istituzione di quelli di riferimento per il trattamento di talune patologie, il rafforzamento del ruolo del distretto. Le Marche hanno attuato con legge la riorganizzazione del SSR e hanno rivisto la disciplina dell'IRCCS "INRCA" di Ancona; è stato segnalato che il riordino mira al rafforzamento del ruolo della Regione, e anche degli enti locali, all'unificazione dei processi gestionali a livello di area vasta, alla semplificazione dell'impianto organizzativo. L'Umbria ha operato per il riordino e la razionalizzazione del SSR, riducendo il numero delle AS, riaffermando la centralità del distretto, regolando i rapporti con l'Università di Perugia, disponendo l'integrazione delle *équipes* per le alte specialità; inoltre ha riorganizzato il centro regionale sangue. Anche il Molise è intervenuto sul riordino del SSR, proponendosi di ridefinire i distretti (anche se la Corte Costituzionale si è pronunciata contro l'esclusione del Commissario *ad acta* da tale operazione). La Liguria ha deciso la sperimentazione gestionale per la realizzazione di un centro regionale di eccellenza, si è occupata della riorganizzazione dell'Agenzia sanitaria regionale e della razionalizzazione delle strutture non cliniche. Il Veneto è intervenuto sul riordino del SSR e della disciplina in materia sanitaria e ha dettato disposizioni per le società costituite dalle Aziende del SSR. Inoltre, insieme alla Toscana, ha dettato con legge disposizioni organizzative relative all'utilizzo dei farmaci cannabinoidi per finalità terapeutiche. La Puglia ha rivisto il

Regolamento sull'organizzazione generale, che riguarda le unità operative complesse, e l'organizzazione della rete ospedaliera. L'Abruzzo ha definito le caratteristiche e funzioni del collegio sindacale delle AS. La Basilicata ha deciso con legge sul riassetto territoriale, prevedendo che le AS adottino un modello funzionale dipartimentale e si articolino in distretti socio-sanitari.

Oltre al riordino della rete ospedaliera, adottato spesso anche per motivi di risparmio, sono stati attuati interventi per altre reti sanitarie (in parte già ricordati a proposito delle linee guida e di indirizzo): nefrodialitica, dell'emergenza-urgenza e continuità delle cure, per attività di I.G.V. chirurgica, di case della salute (Calabria); dell'emergenza cardiologica regionale, dell'emergenza-urgenza, trasfusionale (Campania); delle malattie rare (Lombardia), delle cure palliative e della terapia del dolore (Lombardia e Abruzzo, e la Campania ha costituito una apposita struttura di coordinamento regionale). l'Umbria ha modificato le disposizioni sui coordinamenti regionali delle reti per l'erogazione delle prestazioni sanitarie.

Sempre nell'ambito degli aspetti organizzativi, si può ricordare che alcune Regioni hanno affrontato il problema della tutela dal rischio di responsabilità civile. Ad esempio l'Umbria (provvedimenti relativi allo studio di fattibilità per la gestione unitaria del sistema assicurativo ed amministrativo dei sinistri e del contenzioso), l'Emilia-Romagna (legge sulla copertura di questi rischi), la Liguria (linee di indirizzo) e il Piemonte (programma per la gestione dei rischi delle AS).

Un altro gruppo di Regioni si è dedicato a organizzare la sanità penitenziaria e alla questione del superamento degli OPG. Umbria e Calabria hanno recepito l'accordo sancito in Conferenza unificata sulle linee di indirizzo per l'assistenza ai minori sottoposti a provvedimento dell'autorità giudiziaria; Calabria e Marche quello per il superamento degli OPG. Per la stessa finalità la Campania ha approvato un programma regionale. Calabria, Lazio, Basilicata, Abruzzo e Provincia di Trento hanno adottato misure e accordi di programma volti ad attuare gli accordi sulle linee di indirizzo per gli interventi negli OPG e nelle case di cura e custodia. Trento ha

approvato anche il raccordo tra OPG di Reggio Emilia e dipartimento di salute mentale per la presa in cura congiunta dei dimessi dall'OPG e il Lazio ha istituito un fondo straordinario per la presa in carico dei dimessi da parte dei dipartimenti di salute mentale delle AS. La Basilicata ha stipulato un protocollo d'intesa con l'amministrazione penitenziaria per la tutela del diritto alla salute delle persone detenute, degli internati e dei minori in carico ai servizi della giustizia minorile. Trento ha istituito un osservatorio permanente sulla sanità penitenziaria. Alcune Regioni si sono occupate ancora nel 2012 di gestire il trasferimento al SSN della sanità penitenziaria: Sardegna, Umbria, Lazio, Valle d'Aosta. Si è già detto dei provvedimenti volti a rafforzare le misure di prevenzione nelle carceri.

Anche sull'emergenza-urgenza si sono convogliati molti provvedimenti. La Calabria, il Friuli Venezia Giulia e la Provincia di Trento si sono occupate del servizio di eliambulanza, il Molise, il Piemonte, la Calabria, la Toscana e il Lazio del servizio 118, anche tramite convenzioni con altri enti, le Marche e il Veneto di trasporto sanitario. La Toscana ha anche finanziato il soccorso interno all'attività estrattiva e il suo raccordo con il sistema di emergenza sanitaria, la Lombardia ha trasferito un Pronto Soccorso, in Campania il Commissario *ad acta* ha affrontato la questione della riduzione dei ricoveri in barella nell'AO Cardarelli.

Un numero inferiore di provvedimenti riguarda il settore funerario: la Provincia di Bolzano ha dettato disposizioni in materia cimiteriale e di cremazione e ha approvato il regolamento di esecuzione della relativa legge provinciale, l'Abruzzo e il Veneto sono intervenute con legge sulla disciplina in materia funeraria e l'Abruzzo anche di polizia mortuaria, la Campania ha modificato la scadenza per l'adeguamento delle imprese ai requisiti per svolgere i lavori cimiteriali.

Tra gli aspetti da regolare una questione senz'altro importante è quella della definizione dei requisiti minimi organizzativi, strutturali e tecnologici richiesti alle strutture e ai servizi sanitari. In alcuni casi questi sono definiti dal centro o comunque concordati, e le singole

Regioni si devono adeguare. E' il caso dell'Umbria e della Provincia di Trento (che hanno recepito l'accordo sui requisiti minimi per la qualità e la sicurezza nella gestione delle cellule umane), o di Calabria, Umbria, Campania, Lombardia e Piemonte (accordo sui requisiti e modalità organizzative per l'accreditamento delle strutture di assistenza ai malati in fase terminale e delle unità di cure palliative e della terapia del dolore), o ancora del Lazio (accordo sui requisiti minimi delle attività sanitarie dei servizi trasfusionali e delle unità di raccolta e sul modello per le visite di verifica). In altri casi le Regioni sono intervenute con regolamento (la Puglia sui requisiti minimi per le unità di raccolta fisse e mobili –autoemoteca - e il Molise su quelli igienico-sanitari delle piscine ad uso natatorio) o con delibera (l'Umbria per la revisione dei requisiti organizzativi delle residenze protette, la Provincia di Bolzano per i requisiti delle farmacie, l'Emilia-Romagna su quelli specifici per l'accreditamento delle strutture di medicina interna, radiologiche e dei dipartimenti di sanità pubblica, la Provincia di Trento per la definizione dei criteri per la verifica del possesso dei requisiti minimi dei servizi trasfusionali), o ancora con decreto del Commissario *ad acta* (il Lazio per la modifica dei requisiti minimi autorizzativi delle strutture che erogano attività riabilitativa a disabili e dell'assistenza residenziale a non autosufficienti, la Campania per l'integrazione dei requisiti per le attività sanitarie a carattere residenziale per persone in stato vegetativo). Con legge, invece, la Provincia di Trento ha definito i requisiti per l'autorizzazione e la possibilità chiedere accreditamento (nell'ambito degli interventi urgenti per favorire la crescita e la competitività), la Toscana ha rivisto le procedure e i requisiti autorizzativi di esercizio e i sistemi di accreditamento delle strutture sanitarie e ha modificato i termini per l'adeguamento ai requisiti delle piscine, il Piemonte ha approvato i requisiti tecnico-organizzativi di accreditamento dei servizi di immunoematologia e di medicina trasfusionale e unità di raccolta e quelli per l'accreditamento di strutture con nuclei per stati vegetativi/stati di minima coscienza e di alta complessità neurologica.

La Calabria inoltre si è occupata dell'autorizzazione sanitaria per l'esercizio delle attività sanitarie e prestazioni libero professionali per alcuni studi odontoiatrici, la Basilicata delle caratteristiche e dei presupposti per l'attività del fisioterapista, l'Abruzzo di medicina dello sport (compresi costi e tariffe degli accertamenti e delle certificazioni) e dell'autorizzazione a centri sportivi e studi professionali specialisti a svolgere determinati servizi. Inoltre il Friuli Venezia Giulia ha disciplinato con legge le attività di tatuaggio, *piercing* e attività correlate, mentre la Calabria ha dettato le apposite linee guida.

Per meglio organizzare prestazioni e servizi, sono stati anche adottati molti accordi e forme di collaborazione tra Regioni e con altri enti e organismi. Alcuni sono stati già menzionati. Tra gli altri, ricordiamo che il Lazio, la Liguria e l'Umbria hanno curato accordi con l'AGENAS e la Provincia di Trento con l'OMS per rafforzare la capacità nella programmazione del Servizio sanitario provinciale (sui determinanti sociali della salute). La Liguria ha una convenzione con il Soccorso Alpino Speleologico, l'Umbria con l'Università di Perugia. La Calabria ha approvato lo schema di protocollo con l'università Magna Graecia di Catanzaro e ha stipulato un Patto d'intesa con l'Ospedale Bambin Gesù per la razionalizzazione dell'attività pediatrica. La Regione Abruzzo ha rivisto con legge la regolazione dei rapporti con l'Università. La Basilicata ha stipulato un Protocollo di intesa con la AS e l'Ufficio scolastico regionale per la somministrazione dei farmaci a scuola.

Quanto agli accordi interregionali, alcuni riguardano la mobilità sanitaria: la Provincia di Trento ha stipulato un accordo di confine con quella di Bolzano per l'assistenza in regime di ricovero, un altro accordo con la Regione Veneto relativo alle prestazioni specialistiche e altri servizi sanitari, un accordo di programma con il Comune di Pinzolo per la realizzazione di un centro per i servizi sanitari.

7.2.5 Investimenti, ricerca, formazione

Nel trattare degli sforzi di pianificazione delle Regioni, si era rinviata la materia della programmazione degli investimenti, che trattiamo in questo paragrafo. La Liguria, ad esempio, ha rimodulato in parte il programma di finanziamento relativo al fondo investimenti regionali, anche a seguito della riprogrammazione PAR FAS 2007-2013, ha individuato economie di appalti di interventi in sanità, ha assegnato risorse per investimenti sanitari con riferimento all'annualità 2012 e ha costituito un Comitato tecnico sull'edilizia sanitaria; l'Emilia-Romagna ha approvato un aggiornamento del programma regionale di investimenti in sanità; la Provincia di Trento ha rivisto e aggiornato il Piano degli investimenti per l'edilizia sanitaria e quello stralcio nel settore dell'assistenza (RSA).

Per quanto riguarda gli interventi più specifici, la Liguria si è occupata dei lavori relativi ad una RSA, a due nuovi ospedali e a quattro nuovi poliambulatori socio/sanitari, il Piemonte degli interventi relativi ad alcune case della salute e ha approvato l'elenco degli interventi per adeguamento a requisiti strutturali di sicurezza, in Calabria il Commissario *ad acta* è intervenuto con diversi decreti sulla ristrutturazione e riqualificazione della rete ospedaliera per l'attivazione e riconversione di alcuni presidi, in Campania il Commissario ha previsto la rimodulazione del programma di realizzazione di strutture *hospice*, l'Abruzzo ha approvato interventi, progetti e varianti per la realizzazione, messa a norma, ampliamento di strutture, anche per l'attività libero-professionale, nonché per l'umanizzazione di un settore materno-infantile, l'Umbria ha assunto determinazioni sulla definizione e realizzazione di un nuovo ospedale e ha dato l'incarico per la procedura di gara per l'affidamento dell'esecuzione di opere nel campo della radiochimica e dei radiofarmaci; inoltre è stata verificata la realizzazione degli interventi relativi al piano straordinario per la riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani con riguardo alla città di Perugia. La Provincia di Trento ha approvato un programma in conto capitale per l'anno 2012 per acquisiti di attrezzature

sanitarie e ha approvato i criteri per la concessione di agevolazioni per gli interventi nelle RSA.

Nel 2012 si osserva inoltre una discreta attività delle Regioni nel campo della ricerca. La Liguria è stata molto attiva su questo fronte e ha ottenuto il finanziamento di diversi progetti, anche nell'ambito di un bando europeo; inoltre ha approvato alcuni schemi di convenzione relativi a un bando ministeriale, ha investito nella ricerca sanitaria finalizzata e ha approvato il Piano di riqualificazione della ricerca dell'IRCCS AUO San Martino Istituto Scientifico Tumori, richiesto dal Ministero della Salute. L'Umbria ha stipulato un Protocollo di intesa con la Regione Toscana per una convenzione con la Scuola Superiore S. Anna di Pisa e ha una convenzione con l'Università degli studi di Perugia (Gruppo di ricerca su equità, povertà e salute), entrambe per attività di ricerca e valutazione; inoltre ha approntato ulteriori convenzioni, di cui una con l'AGENAS, sulle tecnologie sanitarie. Il Friuli Venezia Giulia ha modificato il regolamento sulla concessione di contributi per la realizzazione e lo sviluppo di progetti di innovazione e ricerca su processi e modalità di erogazione dei servizi, per l'introduzione di tecnologie innovative di interesse generale e per il trasferimento di conoscenze nel settore della salute e della protezione sociale. Ancora, la Campania si sta adoperando per uno studio finalizzato a valorizzare le acque termali, la Calabria ha finanziato la Fondazione Campanella per la ricerca e la cura dei tumori, oltre a rivederne l'assetto giuridico, la Sicilia ha istituito una commissione regionale per la ricerca sanitaria, l'Emilia-Romagna ha regolato con legge la partecipazione della Regione a reti internazionali scientifiche in ambito sanitario, il Lazio ha ratificato alcune convenzioni con il Ministero della Salute sui progetti di ricerca sanitaria finalizzata per il 2009, le Marche hanno avviato la sperimentazione di un polo scientifico tecnologico per le necessità della popolazione anziana, l'Abruzzo ha approvato il bando per il finanziamento di progetti di ricerca finalizzata regionale 2012 con la quota regionale del 5 per mille IRPEF 2006-08.

Anche nel 2012 i provvedimenti adottati nel campo della formazione del personale sono stati innumerevoli e, come nell'anno precedente, l'Abruzzo e ha segnalato molte disposizioni in questo campo.

Alcune delibere adottate dalle Regioni riguardano la formazione continua: il Lazio e la Campania si sono occupate dell'accreditamento dei *provider*, l'Umbria ha anche dettato le linee di indirizzo, il Piemonte ha approvato il nuovo sistema di governo regionale e la costituzione dei relativi organismi.

In molti casi sono stati adottati accordi e intese con altri enti per gestire la formazione: è il caso della Provincia di Trento (con l'Università di Roma 2 "Tor Vergata", l'Università di Trento e quella di Verona) e della Calabria (protocollo d'intesa con l'Università degli Studi "Magna Graecia" di Catanzaro e con l'Università degli Studi "La Sapienza" di Roma).

La Provincia di Trento ha dettato le prime linee di indirizzo per un progetto di scuola di medicina in Trentino e le linee guida per la formazione nelle medicine e pratiche non convenzionali; in Campania sono state adottate determinazioni affinché sia assicurato il regolare svolgimento della didattica nell'AO Universitaria San Giovanni di Dio e Ruggi d'Aragona; l'Abruzzo, nell'ambito delle azioni per la lotta contro l'AIDS, ha deciso interventi per la formazione e l'aggiornamento professionale del personale delle divisioni di malattie infettive e inoltre ha finanziato la formazione e aggiornamento degli operatori della prevenzione; l'Umbria ha pianificato la formazione professionalizzante in ambito sanitario; la Calabria ha dettato le linee guida per i piani di formazione del personale delle AS e delle AO.

Infine, alcuni provvedimenti riguardano bandi di concorso e avvisi per corsi di formazione, nomina delle commissioni, autorizzazioni e attivazione dei corsi, programmi e offerta formativa, ordinamento didattico, determinazione del numero di operatori da formare (Liguria, Abruzzo, Provincia di Trento), spesso nel settore socio-sanitario e anche per la formazione specifica in medicina generale.

7.3 Governo della spesa

Nel campo del Governo della spesa, nel 2012 tutte le Regioni hanno dovuto fare i conti con le manovre di rientro dal debito imposte dal Governo, e in particolare con il decreto-legge 95/2012, convertito con legge 135/2012, per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini. Inoltre si rileva una significativa attività normativa volta all'applicazione del decreto legislativo 118/2001 per l' armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio. Va anche ricordato che lo sforzo di miglioramento dei flussi informativi, di cui si è già detto sopra, è mirato tra l'altro ad un più attento controllo degli aggregati finanziari.

Le regioni con Piano di rientro hanno dovuto adottare poi misure più impegnative di razionalizzazione, principalmente focalizzate anche nel 2012 sul riordino della rete ospedaliera e delle strutture territoriali, sull'accrescimento dell'appropriatezza, sulla regolazione di autorizzazioni, accreditamenti e contrattazione con i privati (con fissazione e/o rideterminazione di *budget* e massimali di spesa), sulla ridefinizione e centralizzazione delle procedure di acquisto di beni e servizi, sul controllo della spesa farmaceutica, anche attraverso accordi con le farmacie, sul contenimento della spesa per il personale (di cui si tratta più oltre in un paragrafo dedicato).

7.3.1. Il risanamento dei bilanci nelle Regioni con Piano di rientro

Per il 2012 il questionario rivolto alle Regioni richiedeva esplicitamente di evidenziare gli atti del Commissario, e alcune Regioni hanno risposto indicando una lunga serie di decreti.

Tra queste la Calabria, dove il Commissario *ad acta* si è occupato dell'autorizzazione e accreditamento di alcune strutture sanitarie private; ha affrontato il riordino della rete ospedaliera, determinando i posti letto pubblici e privati e rivedendo a tal fine gli accreditamenti ai privati; ha fissato i tetti di spesa per l'acquisto di prestazioni sanitarie e socio-sanitarie da privato accreditato

(modificando alcuni schemi contrattuali) e di beni e servizi, in applicazione del decreto-legge 95/2012; ha varato il nuovo nomenclatore tariffario provvisorio delle prestazioni di specialistica ambulatoriale e di laboratorio e aggiornato il Prontuario terapeutico regionale; a fini di razionalizzazione della farmaceutica, ha definito una procedura di gestione della distribuzione "per conto" tramite un'unica azienda capofila regionale, ha stabilito un accordo per erogare presidi per diabetici tramite le farmacie private convenzionate e ha istituito un dispensario farmaceutico. Inoltre, ha aggiornato il piano dei conti della contabilità generale delle aziende, si è occupata del piano economico e del ripiano dei disavanzi, dell'individuazione delle risorse finalizzate al pagamento del debito non commerciale, dei bilanci delle AS, non approvando quello della AS provinciale di Crotone. Con legge, invece, è stato abrogato il precedente atto di indirizzo in materia di accorpamento delle AO e sono state trasferite le risorse scaturite dalla riduzione del disavanzo sanitario 2012, già coperto con le manovre fiscali regionali attuate, sia su obiettivi socio-assistenziali e sanitari, sia su altre politiche.

Anche la Campania ha fornito molte informazioni sull'azione del Commissario *ad acta*. Questi è intervenuto sulla programmazione degli interventi (approvando il Documenti programmatico e il Documento di sintesi, nonché l'adeguamento per il 2012 dei Programmi operativi, e sospendendo l'efficacia dei provvedimenti in contrasto con questi ultimi e con il Piano di rientro), sulle risorse e i debiti (dettando disposizioni per il finanziamento delle AS, per la copertura del debito pregresso, per il riparto di fondi per la sanità penitenziaria e il ripiano dei disavanzi pregressi delle AO universitarie), sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio (in attuazione del decreto legislativo 118/2011). Inoltre il Commissario ha modificato in più punti la regolazione del SSR: ha dettato disposizioni per l'attuazione dell'accreditamento istituzionale definitivo e per il rinnovo dell'accreditamento; ha rivisto i limiti di spesa, i contratti con gli erogatori privati e i volumi delle prestazioni per il 2011 e fissato quelli per il 2012, anche in funzione della manovra del Governo (decreto-legge 95/2012); ha

gestito le manifestazioni di interesse per l'assorbimento dei volumi prestazionali per acuti e relativi volumi occupazionali già erogati da alcune case di cura; ha deciso la remunerazione provvisoria delle prestazioni di riabilitazione territoriale e le tariffe giornaliere per i soggetti tossicodipendenti in carico alle comunità; è intervenuto sulla centralizzazione degli acquisti e ha applicato le manovre imposte dal Governo relativamente alla spesa per acquisizione di beni e servizi; ha approvato una serie di protocolli di intesa e accordi con consulenti e fornitori per regolare pagamenti e conguagli, pendenze e contenziosi; si è dedicato al riassetto della rete ospedaliera (in esecuzione di una sentenza del Tar ha dovuto sospendere la cessazione di un centro) e territoriale; ha introdotto disposizioni per rafforzare l'appropriatezza, in particolare con riferimento all'assistenza farmaceutica, riabilitativa e ospedaliera privata, e il relativo monitoraggio e controllo, e ha appoggiato la razionalizzazione dell'uso dei farmaci oncologici ad alto costo; ha aggiornato il protocollo farmaceutico ospedaliero e si è occupato del monitoraggio della spesa farmaceutica e specialistica, con particolare attenzione ai fenomeni di induzione e ai percorsi diagnostico-terapeutici; ha recepito il protocollo di intesa (e integrazione) con le organizzazioni delle farmacie per la distribuzione dei presidi per diabetici; ha rimodulato il programma per il potenziamento delle strutture di radioterapia e ha sospeso l'installazione di alcune apparecchiature per la RMN. La Campania ha poi adottato con legge alcuni provvedimenti di razionalizzazione della spesa, compresa la rinegoziazione dei contratti di locazione passiva ed una serie di misure sul personale, su cui si tornerà più oltre. Rivedendo la legge finanziaria dell'anno precedente, ha stabilito la nullità dei contratti se in contrasto con il Piano rientro, ha costituito la centrale unica di pagamento e di committenza regionale (riconoscendo i poteri di vigilanza del Commissario *ad acta*), ha toccato la regolazione dell'accreditamento (ma alcune norme in proposito sono state impugnate), ha incrementato le somme per la copertura dell'ammortamento del debito pregresso, ha rivisto le regole per la rappresentanza dei comuni nel territorio delle AS, è intervenuta

sull'uso degli eventuali avanzi di amministrazione, sull'alienazione del patrimonio strumentale, sul periodo di commissariamento delle aziende sanitarie locali e ospedaliere.

Nel Lazio, con delibera della Giunta, è stata attivata la gestione sanitaria accentrata, in attuazione del decreto 118/2011, è stato attribuito il finanziamento all'Agenzia di Sanità Pubblica – Lazio sanità (il cui bilancio è stato approvato con la legge di assestamento) e all'Agenzia regionale per i trapianti e le patologie connesse e sono state commissariate alcune AS. La legge di assestamento ha stabilito di favorire l'acquisto di confezioni farmaceutiche anche monodose, secondo le delibere dell'AIFA, per razionalizzare il sistema distributivo del farmaco, ai sensi del decreto-legge 1/2012, recante una serie di misure per favorire la competitività. Il Commissario *ad acta* si è occupato della ripartizione del finanziamento tra le AS e della remunerazione delle prestazioni pubbliche e private (distinguendo per l'ospedaliera le funzioni assistenziali, di didattica e di ricerca), anche nell'ambito di specifiche intese di riconversione di alcune strutture, ha ratificato l'accordo integrativo e modificativo del protocollo d'intesa con l'Ospedale Israelitico e ha indicato i *budget* provvisori per il primo trimestre 2013 delle strutture private erogatrici di prestazioni. Inoltre, ha definito le caratteristiche della contabilità della gestione sanitaria accentrata e delle AS, ai sensi del decreto legislativo 118/2011. Ha poi avviato le procedure per nuovi posti residenza riservati a persone non autosufficienti, anche anziane, ha rilasciato l'autorizzazione e l'accreditamento istituzionale definitivo alla casa di cura San Raffaele Cassino e ha espresso pareri sul riconoscimento di alcuni IRCCS. Si è ancora occupato della regolazione delle gare centralizzate per l'approvvigionamento di beni e servizi e dell'accordo sui pagamenti tra gli enti del SSR e i soggetti che intrattengono rapporti con lo stesso; ha applicato la manovra correttiva del Governo (decreto-legge 95/2012), riducendo i posti letto ospedalieri accreditati e la spesa per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati; ha operato per assicurare l'appropriatezza nelle prescrizioni farmaceutiche.

Il Molise ha rivisto la legge di programmazione, contabilità, gestione e controllo e le norme sull'accreditamento e ha indicato con legge alcune funzioni del Commissario *ad acta*, ma gli articoli

relativi a quest'ultimo aspetto sono stati dichiarati illegittimi dalla Corte Costituzionale. Lo stesso Commissario *ad acta* ha cercato di eliminare i profili di illegittimità aggiungendo un articolo di legge (peraltro nel giugno 2012 il Governo ha nominato un nuovo Commissario *ad acta* per l'adozione e l'attuazione degli obiettivi prioritari del Piano di rientro e dei successivi Programmi operativi). Inoltre il Commissario ha ripartito il Fondo sanitario di parte corrente, è intervenuto sulle coperture finanziarie al disavanzo del SSR 2007-2009 e sulle procedure per la vendita dei beni immobili dell'AS, si è occupato del bilancio dell'Azienda e dell'adeguamento al decreto legislativo 118/2011 e ha approvato il nuovo piano dei conti. Ancora, ha stabilito di non erogare alcune prestazioni escluse dai LEA; ha indicato i limiti di finanziamento delle prestazioni ospedaliere e i piani delle prestazioni sanitarie acquisibili e i relativi *budget* e ha programmato le prestazioni da acquisire annualmente dagli erogatori privati, definendo i relativi tetti di spesa annuali (tenendo conto del decreto-legge 95/2012); ha rivisto la precedente rimodulazione della rete ospedaliera regionale, in ottemperanza a ordinanze del TAR e del Consiglio di Stato; ha approvato nuove tariffe per fascia di assistenza, linee guida e regolamentari di ammissione nelle RSA. In campo farmaceutico, ha definito obiettivi per il contenimento della spesa, ha modificato i provvedimenti relativi al prezzo massimo di rimborso di alcuni medicinali e si è occupato dell'acquisizione diretta dei farmaci e dell'ossigeno liquido, stipulando nuovi accordi con le farmacie, ha aggiornato il prontuario terapeutico ospedaliero regionale e ha rivisto le disposizioni sui centri prescrittori abilitati per la prescrizione dei farmaci sottoposti a limitazioni AIFA. Infine il Commissario *ad acta* ha preso atto degli esiti della procedura aperta svolta in ambito comunitario da Consip S.p.A. per l'incarico di *advisory* per attività connesse al Piano di rientro e ai Programmi operativi e ha provveduto a regolare l'esercizio provvisorio dell'IGEA Medica srl. a seguito del fallimento, consentendo la voltura dell'autorizzazione sanitaria e l'accreditamento in favore della Società GEA Medica.

L'Abruzzo non ha reso disponibili informazioni relativamente ai provvedimenti del Commissario *ad acta*. Ci limitiamo dunque a riportare i principali contenuti delle leggi e delibere di Giunta con implicazioni sul governo della spesa. Innanzitutto ricordiamo che è stata integrata la delibera sul riparto dei finanziamenti 2011 ed è stato disposto il riparto 2012, è stato rivisto il bilancio di previsione per aumentare i finanziamenti per gli accordi integrativi della medicina convenzionata, sono stati approvati gli strumenti di programmazione per la AS di Teramo in base alla normativa nazionale per la razionalizzazione e revisione della spesa pubblica, si è lavorato per organizzare la gestione diretta da parte della Regione di una quota del finanziamento del SSR, si è preso atto della stipula del contratto di affidamento del servizio di *advisory* contabile per le regioni sottoposte a piano di rientro (KPMG *advisory* s.p.a.) e si è data l'autorizzazione al subappalto di una parte delle prestazioni nell'ambito di tale servizio. Inoltre è stato rinviato l'accreditamento delle strutture pubbliche e private che erogano prestazioni socio-sanitarie. Diverse sono state poi le disposizioni nel campo della farmaceutica, che comprendono in particolare la revisione delle piante organiche delle farmacie, l'approvazione del bando di concorso straordinario per l'assegnazione di 85 sedi farmaceutiche, gli interventi sulle competenze delle AS nella certificazione.

La Puglia non è stata commissariata. Questa Regione ha rivisto il Regolamento di riordino della rete ospedaliera in considerazione del Piano di rientro e di riqualificazione del SSR e ha modificato quello sulla rideterminazione del fabbisogno dei posti letto accreditati privati, oltre a occuparsi della gestione del personale, come vedremo in seguito.

Il Piemonte ha messo in atto diverse azioni volte ad attuare il Piano di rientro e relativo *Addendum*. Ad esempio ha indicato gli obiettivi economici-finanziari delle AS per il 2012, in base al Piano di rientro e alla *spending review*; è dovuto intervenire ripetutamente sulla rete ospedaliera, per tenere conto del decreto 95/2012 sulla *spending review*, e si è occupato di quella territoriale, secondo il Piano di rientro, individuando i criteri per il miglioramento

dell'appropriatezza e la presa in carico e quelli per l'allocazione delle attrezzature di TC e RM; ha riorganizzato il sistema dell'emergenza sanitaria territoriale, anche attraverso una convenzione per il dipartimento interaziendale 118, e la rete dei laboratori di emodinamica; ha attribuito funzioni e competenze alle federazioni sanitarie sovrazonali con riguardo ai piani di acquisto di beni e servizi; ha regolato il monitoraggio delle tecnologie biomediche e dei relativi costi di gestione. Inoltre il Piemonte ha dato disposizioni per la verifica di compatibilità di strutture socio-sanitarie che non possono richiedere l'accreditamento e ha deliberato sul finanziamento per funzione (extra-tariffario) delle strutture equiparate a quelle pubbliche e a quelle private. Di altri provvedimenti si è già detto trattando della riorganizzazione del SSR. Si ricorda sono stati prorogati i termini della Commissione speciale d'indagine sui fatti concernenti la sanità piemontese, sugli appalti pubblici e sulla gestione delle gare d'appalto.

In Sicilia si è regolata la copertura della spesa sanitaria e la compartecipazione regionale al finanziamento del fabbisogno sanitario (in misura corrispondente all'aliquota del 49,11%) e si è prevista la possibilità di utilizzare per finalità diverse da quelle sanitarie le risorse derivanti da comportamenti virtuosi legati all'attuazione del piano di rientro. Inoltre si è intervenuti sulla determinazione della quota di compartecipazione, anche al fine di mitigare l'impatto sulle fasce sociali più deboli, sulla base del criterio del reddito familiare. L'Assessore alla salute ha emanato una circolare esplicativa dei contenuti del decreto legge per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini.

7.3.2. Il contenimento della spesa nelle altre Regioni

La Sardegna ha concluso da tempo il Piano di rientro, con la perdita delle risorse residue relative agli anni precedenti il 2007; dal 2007 peraltro la Regione provvede al finanziamento del SSR senza alcun apporto a carico dello Stato; la Liguria ha concluso il Piano di rientro 2008-2009. Le rimanenti Regioni non sono mai state

sottoposte a piano di rientro e tuttavia si sono dovute uniformare alle richieste di tagli alla spesa sanitaria che sono arrivate dal Governo.

Molti dei provvedimenti segnalati dalle Regioni (ad esempio Sardegna, Liguria, Emilia-Romagna, Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Veneto, Umbria, Provincia di Trento) riguardano il finanziamento dei sistemi socio-sanitari regionali, degli enti che ne fanno parte e dei programmi di assistenza, nonché il riparto dei fondi. La Basilicata ha stabilito il ripiano parziale dello squilibrio economico e il rientro della residua quota delle perdite di esercizio. In Sardegna, con la legge finanziaria regionale 2012, è stato vietato il finanziamento in *deficit* del SSR ed è stato regolato il meccanismo di acconti e conguagli nel finanziamento delle AS. Per quanto riguarda il sistema socio-sanitario, si può ricordare che Sardegna, Umbria e Marche si sono occupate del finanziamento, riparto e utilizzo del Fondo per la non autosufficienza, la Provincia di Trento del riparto del Fondo per l'assistenza integrata 2012 e dell'assegnazione di risorse, oltre che all'AS, all'Agenzia provinciale di assistenza e previdenza integrativa.

Un gruppo di provvedimenti riguarda i bilanci e le regole di gestione e contabilità (da armonizzare ai sensi del decreto legislativo 118/2011): in Sardegna è stato regolato con legge il controllo sul bilancio e altri atti delle AS, e con le linee guida per la redazione degli atti aziendali e l'indicazione delle priorità per il controllo di gestione si mira ad assicurare il controllo della Regione sulla gestione economico-finanziaria delle AS, sia attraverso la contabilità economico-patrimoniale, sia attraverso quella analitica e per livelli assistenziali; la Liguria ha affrontato con legge la questione dell'adeguamento alla normativa nazionale in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio e di controlli contabili e ha adottato il piano dei conti del sistema sanitario; la Provincia di Trento ha approvato le deliberazioni del consiglio di direzione dell'AS di adozione del bilancio d'esercizio 2011, del bilancio di previsione 2012 e programma di attività e del bilancio pluriennale 2012-2014 e si è occupata degli aspetti contabili,

integrando le direttive dell'Azienda sulla contabilità economica patrimoniale, con riferimento alla mobilità; la Basilicata, con legge, ha rivisto le norme per la contabilità della utilizzazione e gestione del patrimonio e del controllo delle AS; l'Emilia-Romagna si è occupata del controllo dei bilanci d'esercizio 2011 delle AS e dell'IRCCS "Istituto Ortopedico Rizzoli" di Bologna; la Valle d'Aosta ha approvato il contratto di programma con l'AS e ha dato disposizioni anche per la successiva adozione del bilancio di previsione, oltre a occuparsi della copertura del disavanzo di gestione dell'Azienda per il 2011; l'Umbria ha dettato indirizzi vincolanti alle AS per la predisposizione del bilancio di previsione per l'esercizio 2013, ha approvato nuovi modelli di rilevazione economica e piani dei conti ed ha approvato il bilancio di previsione della gestione sanitaria accentrata e quello consolidato del SSR ai sensi del decreto 118/2011, si è occupata della revisione contabile e certificazione dei bilanci, del funzionamento della gestione sanitaria accentrata, della valutazione dell'attività dell'Agenzia Umbria Sanità; la Toscana è intervenuta sulla disciplina dei bilanci e del monitoraggio delle gestioni, anche in applicazione del decreto legislativo 118/2011.

In molti casi i bilanci sono stati rivisti per applicare il decreto-legge 95/2012 per la revisione della spesa pubblica, intorno a cui ruota la maggior parte delle manovre di riduzione della spesa. La Valle d'Aosta ha appunto adeguato con legge il bilancio di previsione per l'anno 2012, anche se poi ha rideterminato (questa volta in aumento) la spesa sanitaria di parte corrente. Il Veneto ha chiarito che le iniziative di razionalizzazione della spesa previste dal decreto- legge 95/2012 si applicano agli erogatori pubblici e a quelli privati, compresi quelli gestiti da società cooperative, che realizzano interventi socio-sanitari a carattere residenziale e semiresidenziale. La Sardegna ha stabilito con legge la ristrutturazione della rete ospedaliera, ha approvato azioni e indirizzi per il contenimento delle diverse funzioni di spesa sanitaria; inoltre, per ridimensionare la spesa farmaceutica, ha approvato un accordo con Federfarma e ha individuato la AS capofila per l'indizione di procedura aperta a

valenza regionale per la fornitura di vaccini, di soluzioni infusionali, per irrigazione e per nutrizione parenterale. L'Emilia-Romagna invece ha emanato il primo provvedimento per l'accreditamento dei servizi socio-sanitari e ha modificato il tariffario delle prestazioni dei dipartimenti di sanità pubblica delle AS.

Le Marche, con le linee di attuazione del PSSR, prevedono una serie di misure per contenere la spesa: oltre ai provvedimenti sul personale, su cui si rinvia al paragrafo dedicato, la riduzione del numero dei posti letto per acuti, la razionalizzazione delle unità operative semplici e complesse, il controllo della spesa farmaceutica (sono stati assegnati obiettivi di contenimento ai medici di medicina generale) e dei dispositivi medici, la razionalizzazione dell'attività delle case di cura private, della riabilitazione e del settore ambulatoriale accreditati, la diminuzione della mobilità passiva, la riprogettazione dei processi di approvvigionamento. Infatti è stata istituita con legge la centrale unica appaltante, che dovrà svolgere le procedure contrattuali per i lavori pubblici di importo superiore a un milione di euro e per l'acquisizione di beni e servizi di importo superiore a centomila euro (circa il 70 % delle forniture). Inoltre, per attuare in particolare il decreto-legge 95/2012, sono state dettate disposizioni vincolanti ai direttori per il controllo della spesa per il personale, gli interventi sui processi sanitari e sociosanitari, la riorganizzazione della rete territoriale e di quella ospedaliera attraverso reti cliniche per intensità di cura e programmi di area vasta, con l'obiettivo di riconvertire le piccole strutture ospedaliere in case della salute, e ancora per ridurre del 5% la spesa per beni e servizi, rinegoziare con i fornitori, prevedere l'obbligatoria adesione agli strumenti di acquisto e negoziazione telematici. Infine, le Marche hanno esteso le disposizioni sulle prestazioni ad alto rischio di inappropriatezza trasferibili in regime ambulatoriale e hanno aggiornato l'accordo con le strutture di riabilitazione provvisoriamente accreditate. Si ricorda ancora che le Marche hanno indetto un concorso straordinario per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche.

La Liguria ha dettato indirizzi operativi per l'adeguamento al decreto sulla revisione della spesa, chiedendo ai direttori generali di adottare a tal fine provvedimenti straordinari, e ha approvato una manovra finanziaria su alcuni investimenti programmati nell'area metropolitana genovese. Inoltre si è occupata della revisione del sistema centralizzato di acquisti di beni e servizi. Con riguardo alla spesa farmaceutica, vanno ancora ricordati l'accordo quadro con le farmacie convenzionate per la distribuzione "per conto" e per il servizio Cup - Web, l'assegnazione di 90 sedi farmaceutiche private e la disciplina degli orari, dei turni e delle ferie delle farmacie (ma la Regione informa che tale legge verrà modificata per tenere conto dei rilievi del Governo in proposito).

L'Umbria ha adottato prime linee di indirizzo per l'applicazione del decreto-legge 95/2012; inoltre ha stabilito le linee guida per la stipula degli accordi contrattuali tra le strutture erogatrici pubbliche e tra le AS e le strutture private per il 2012, nell'ambito di un sistema di finanziamento basato per le aziende sanitarie locali sulla quota capitaria pesata per classi d'età e per quelle ospedaliere su livelli di produzione predefiniti; si è occupata dei flussi e tempi di pagamento delle Aziende; ha aggiornato il nomenclatore tariffario regionale delle prestazioni per l'assistenza odontoiatrica, protesica ed ortesica per i solventi e ha approvato quello delle prestazioni e degli interventi per i non autosufficienti; ha approvato le sedi farmaceutiche individuate dai comuni della Regione e ha curato l'appropriatezza dei farmaci oncologici ad alto costo; ha rafforzato le verifiche sulle esenzioni; infine ha stipulato un accordo con il Ministero della salute e il Ministero dell'economia e delle finanze che ha stabilito, come misura alternativa di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie, l'aumento delle tariffe professionali della libera professione *intramoenia* nella misura del 29% (accordo annullato dal TAR).

La Basilicata, in adempimento del Patto per la salute, ha istituito la Centrale di committenza per la gestione della rete regionale degli acquisti e la stazione unica appaltante, ha ridotto i tetti di spesa per i privati accreditati e ha previsto un abbattimento tariffario, si è

occupata del personale, come vedremo più oltre, ha deciso di rivedere la compartecipazione sulle prestazioni riabilitative; inoltre sono state inserite le prestazioni di diagnostica strumentale e di laboratorio nel regime di esenzione ed è stata rimodulata la quota fissa per prestazioni di specialistica ambulatoriale e su ricetta farmaceutica; una legge che, per garantire l'erogazione dei LEA, ha ammesso l'anticipazione delle retribuzioni al personale delle aziende accreditate è stata impugnata; sempre ai fini della garanzia dei LEA, ma anche del miglioramento dell'appropriatezza, la Basilicata si è occupata del programma di controllo delle cartelle cliniche del 2011.

La Lombardia ha rivisto le determinazioni in ordine alla gestione del SSR per l'esercizio 2013 e le linee guida per i piani di organizzazione aziendale delle AS e degli IRCCS in considerazione delle manovre del Governo, per assicurare l'equilibrio di bilancio; in particolare, le misure adottate a fini di contenimento della spesa hanno riguardato il costo dei farmaci ad alto costo e innovativi (che non deve superare quello stabilito dall'AIFA), la riorganizzazione delle reti di ricovero e cura, con particolare attenzione a quelle di emergenza cardiovascolare e per l'alta specialità e ai punti nascita e radioterapia, l'appropriatezza dell'assistenza protesica e integrativa, mediante definizione del volume annuo di dispositivi prescrivibili e di procedure pubbliche di acquisto aggregate, l'aggiornamento della soglia dei farmaci equivalenti in termini percentuali di spesa a brevetto scaduto. Inoltre la Regione ha modificato con legge le disposizioni sulle autorizzazioni, l'accreditamento e i contratti e ha definito determinazioni in ordine ai requisiti previsti per la sottoscrizione del contratto da parte delle strutture accreditate di diritto privato; ancora, è intervenuta sulle esenzioni, tra l'altro estendendole ai detentori di contratto di solidarietà difensivo, e sui "codici bianchi" del Pronto soccorso, sostanzialmente assoggettandoli al pagamento della quota di compartecipazione alla spesa di 25 euro.

Anche la Toscana ha previsto azioni di indirizzo alle aziende e agli enti del SSR, attuative del decreto-legge 95/2012, e azioni di riordino dei servizi e di razionalizzazione della spesa: oltre a quelle

per il personale, quelle sugli acquisti da soggetti accreditati, la limitazione del *budget* per la farmaceutica e per dispositivi medici, la razionalizzazione della rete ospedaliera e del sistema emergenza urgenza, il recupero dell'omesso pagamento delle compartecipazioni e la regolazione della disdetta delle prenotazioni, le centrali di committenza. Inoltre ha introdotto disposizioni di legge sull'alienazione e valorizzazione di immobili pubblici in attuazione del decreto-legge 201/2011, volto al consolidamento dei conti pubblici. Infine ha rivisto il regolamento di attuazione sull'autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie e ha rimodulato i livelli di compartecipazione ai costi delle prestazioni sanitarie.

La Provincia di Trento, nel dare disposizioni per il finanziamento delle funzioni e delle attività del servizio sanitario provinciale, ha fornito direttive per il piano di miglioramento triennale dell'AS, volto alla razionalizzazione dei costi e al contenimento delle spese. Tra l'altro il nuovo modello di presa in carico di pazienti affetti da patologie croniche degenerative ad alto impatto sociale dovrebbe assicurare, come dichiarato dalla Regione, una maggiore sostenibilità economica; inoltre la Provincia di Trento ha aggiornato le tariffe delle prestazioni di trasporto sanitario erogate in forma diretta e ha determinato le tariffe ai fini dell'addebito delle prestazioni erogate ai degenti ex residui manicomiali, per alcune prestazioni di *hospice*, per le prestazioni erogate nel 2012 per la compensazione della mobilità sanitaria interregionale, per l'assistenza ospedaliera; per accrescere l'appropriatezza è stato trasferito al regime ambulatoriale l'intervento di cataratta ed è stato integrato il nomenclatore delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, di diagnostica per immagini e di laboratorio; due leggi hanno affrontato la questione della regolamentazione delle farmacie (pianta organica, sedi farmaceutiche, ruolo dei comuni, eccetera), ma una è stata impugnata dal Governo; infine, la Provincia di Trento ha lavorato molto sulle compartecipazioni alla spesa: ha stabilito con legge che per la definizione della quota di compartecipazione ai costi a carico delle persone che usufruiscono dei servizi socio-sanitari si faccia

riferimento alle condizioni economiche del nucleo familiare dell'assistito, ha prorogato la validità di alcune precedenti disposizioni sui *ticket*, ha disposto l'esenzione per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, pronto soccorso e assistenza termale per i cittadini colpiti dal sisma in Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto, per le famiglie numerose a partire dal terzo figlio a carico e per gli accertamenti volti alla prevenzione collettiva e i programmi organizzati di diagnosi precoce, ha previsto una compartecipazione sul soccorso in ambulanza per i cittadini con un tasso alcolemico elevato. La Provincia di Bolzano invece ha individuato i prezzi massimi rimborsabili e approvato le modalità di prescrizione e dispensazione dei farmaci di eguale composizione; inoltre ha approvato il prontuario terapeutico ospedaliero e il nomenclatore tariffario di specialistica ambulatoriale, di diagnostica strumentale e di laboratorio. La sua legge per la regolazione delle farmacie e la programmazione dell'assistenza farmaceutica è stata impugnata.

7.3.3. Personale, concorsi, responsabilizzazione della dirigenza

Moltissimi provvedimenti, anche nel 2012, sono stati rivolti alla gestione del personale, spesso con l'obiettivo di controllare l'andamento della spesa, a volte per approvare accordi o contratti, spesso per indirizzare l'attività dei dirigenti, in diversi casi per organizzare i concorsi e le nomine.

Tra le misure direttamente mirate al contenimento della spesa vanno ricordate quelle della Campania (che ha posto limiti alle retribuzioni, ha agito sui fondi per la contrattazione integrativa e sui contratti a tempo determinato), del Lazio (divieti in materia di assunzione del personale, con proroga dei contratti a tempo determinato), della Liguria (blocco delle assunzioni), della Toscana (limitazioni alla spesa di personale, in attuazione del decreto-legge 98/2011), delle Marche (limitazione del *turn-over* e ricollocazione del personale dall'ospedale al territorio, governo delle risorse umane), della Provincia di Trento (con le disposizioni relative al blocco del rinnovo contrattuale e delle assunzioni, alla riduzione delle dotazioni

di personale e della relativa spesa e alla fissazione del limite di spesa per il personale provinciale), della Basilicata (blocco delle assunzioni e relative deroghe, riduzione della spesa per missioni). La Sardegna ha regolato il ricorso alla somministrazione di lavoro temporaneo. Alcune Regioni hanno determinato il fabbisogno di personale, le dotazioni organiche, i ruoli del personale del servizio sanitario (Abruzzo, Puglia), mirando anche a ridurre l'organico (Umbria), altre hanno insistito sull'efficienza, anche in attuazione della legge 15/2009 per l'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e i successivi decreti legislativi 150/2009 e 141/2011 (Umbria, Marche). L'Abruzzo ha abrogato alcune norme di legge sulla stabilizzazione dei precari.

Alcuni provvedimenti hanno inciso su indennità e incentivi (il Lazio nel caso delle forme organizzative unità di cure primarie e delle forme associative dei medici di medicina generale, le Marche sugli incentivi per le attività del personale che partecipa al servizio di elisoccorso). L'Abruzzo ha lavorato alle linee di indirizzo discendenti dall'accordo sull'attività libero-professionale dei dirigenti del SSN e le Marche hanno approvato il Regolamento per l'esercizio della libera professione intramuraria dei medici in formazione specialistica. La Sardegna ha finanziato gli accordi integrativi regionali della medicina generale e pediatria di libera scelta, la Puglia è intervenuta sulla domanda di incarichi a tempo indeterminato da parte del personale convenzionato dell'emergenza-urgenza, Campania e Piemonte si sono occupate delle tipologie contrattuali del personale operante in ambito penitenziario.

Molte delibere segnalate dalle Regioni riguardano concorsi pubblici, nomina di commissioni di concorso, o anche nomine e sostituzioni in comitati, commissioni e collegi di varia natura. Le Marche hanno previsto il ripescaggio dalle graduatorie già approvate. Altre delibere sono incentrate sulla gestione della mobilità del personale (Campania, Puglia).

Infine, diversi provvedimenti riguardano la regolazione delle procedure di nomina e selezione dei dirigenti e commissari straordinari (Abruzzo, Calabria, Campania, Umbria), la loro attività

e il loro compenso, compreso il fondo per l'esclusività (Abruzzo, Campania, Umbria), gli obiettivi, la valutazione, le verifiche e il monitoraggio degli obiettivi stessi e degli adempimenti assegnati (Abruzzo, Campania, Liguria, Lombardia, Sardegna, Umbria, Provincia di Trento), i procedimenti contro di loro, i casi di decadenza e la risoluzione del contratto (Abruzzo, Calabria, Sardegna).

7.4. La legislazione regionale e i tagli alla spesa sanitaria: aumento dell'efficienza o limitazione delle prestazioni?

In definitiva, come si è visto, nel 2012 le Regioni hanno dovuto preoccuparsi di assicurare i risparmi di spesa previsti dal Governo, in particolare con il decreto-legge 95/2012, in attesa di un eventuale nuovo Patto per la salute (la cui discussione si è avviata solo nell'estate del 2013), che potrebbe rivedere i criteri, se non l'entità, dei tagli. Non solo le Regioni in disavanzo, dunque, ma anche tutte le altre hanno dovuto rafforzare l'attività di governo della spesa e di razionalizzazione. Per le Regioni con Piano di rientro, evidentemente, le richieste si sono sovrapposte alle misure di riordino previste dai Piani.

Di questi sforzi di ridimensionamento della spesa si vede il segno anche tra i provvedimenti per la tutela della salute, che contengono alcuni interventi di revisione delle prestazioni fornite, di rideterminazione dei meccanismi di accesso, di ripensamento sull'erogazione di sussidi e dei livelli di assistenza ulteriori rispetto ai LEA.

Va tuttavia sottolineato che non si assiste, in presenza della riduzione delle risorse, ad un blocco dell'attività normativa delle Regioni in campo sanitario. Al contrario, ai provvedimenti direttamente volti alla razionalizzazione della spesa se ne affiancano tantissimi diretti a regolare l'erogazione di prestazioni e servizi. E' possibile immaginare che sia in corso uno sforzo di adattamento, che richiede riorganizzazione delle strutture, riordino delle reti assistenziali, aumento dell'appropriatezza. Tra l'altro va osservato

che i progressi compiuti negli ultimi anni nel monitoraggio dei LEA impongono alle Regioni un'attenzione continua non solo dal lato delle uscite finanziarie, ma anche da quello della produzione e fornitura di servizi. Si rileva insomma uno sforzo, da parte delle Regioni, di rispondere ai tagli con un aumento del rapporto costo-efficacia delle prestazioni. Difficile valutare se questo sforzo di intervento normativo riesca ad affrontare veramente i nodi dell'efficienza e della lotta allo spreco. Il monitoraggio dei LEA mostra che vi era stato un qualche miglioramento nel 2011, ultimo anno disponibile, rispetto all'anno precedente, con tre Regioni in posizione critica invece di sei, ma solo le Regioni senza piano di rientro e il Piemonte sono risultate perfettamente adempienti, mentre le altre sono state rinviate al piano perché si impegnassero su particolari indicatori. Sarà interessante verificare l'esame che sarà effettuato con riguardo al 2012.

Rimane il dubbio se la sfida lanciata dal decreto-legge 95/2012, "per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini", possa essere raccolta dalle Regioni, molte delle quali già appesantite dai Piani di rientro. In letteratura si è osservato ad esempio che la razionalizzazione dell'assistenza ospedaliera può essere realizzata senza danni dal lato della qualità dell'assistenza se si investe contemporaneamente sui servizi territoriali[237]. Uno sforzo delle Regioni in questa direzione in molti casi si osserva, ma ad esso si oppongono da un lato i ritardi accumulati[238], dall'altro il drenaggio delle risorse risparmiate verso la riduzione del *deficit* pubblico.

[237] Mladowsky, Mladowsky P., Srivastava D., Cylus J., Karanikolos M., Evetovits T., Thomson S., McKee M., *Health Policy Responses to the Financial Crisis in Europe*, *Policy Summary 5*, WHO Regional Office for Europe and European Observatory on Health Systems and Policies, 2012.

[238] Caruso, Dirindin, *Il sistema sanitario alla ricerca della sostenibilità*, in *La finanza pubblica italiana*, Rapporto 2012, Bologna, Il Mulino, 2012.

8. TENDENZE E POLITICHE SOCIO-ASSISTENZIALI NEL 2012*

8.1. Contenuti dell'analisi e premessa metodologica

Lo studio è finalizzato ad analizzare il complesso delle leggi, dei regolamenti e degli atti amministrativi, nel settore socio-assistenziale, delle Regioni e Province autonome nel 2012.

L'analisi è stata realizzata sulla base della tipologia degli atti[239] (legge, regolamento, atto amministrativo) e della materia disciplinata. La classificazione per materia è finalizzata ad evidenziare le scelte e gli indirizzi privilegiati dalla Regione o Provincia autonoma. L'individuazione degli ambiti[240], non essendo codificati, è stata fatta tenendo conto, da un lato delle aree di intervento, a suo tempo individuate nel Piano sociale nazionale[241], e dall'altro dei criteri utilizzati da Regioni e Province per classificare e segnalare gli atti normativi sugli strumenti di maggiore diffusione, quali siti internet ufficiali, *news letters* delle Regioni, *etc.*

Le leggi oggetto dell'indagine non rappresentano in assoluto la totalità della produzione legislativa sulle politiche socio-assistenziali, ma si tratta di tutti i provvedimenti specifici sulla materia. Nell'analisi sono state incluse le leggi finanziarie (LF) anche relative al 2013 ed emanate nel 2012, ma non sono conteggiate nelle tabelle.

Per quanto concerne la produzione amministrativa sono stati inclusi nell'indagine sia gli atti amministrativi, che sono stati indicati nel questionario inviato dalla Camera alle Regioni, sia gli atti

---

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

239 I dati sono stati raccolti dall'Osservatorio sulla Legislazione della Camera dei Deputati e attraverso altre fonti.

240 Le materie classificate sono 16: aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari, politiche per la famiglia e materno infantile, politiche abitative, politiche di genere, anziani e soggetti non autosufficienti, disabilità e invalidità, terzo settore e IPAB, politiche migratorie, povertà ed inclusione sociale, detenuti, dipendenze, politiche per i giovani, servizio civile, qualità della vita, salute mentale, varie.

241 DPR 3 maggio 2001.

richiamati in altre fonti[242]. Tale scelta si è resa necessaria in considerazione della mancanza di omogeneità nella segnalazione degli atti da parte delle Regioni. L'integrazione dei dati, attraverso nuove e diverse fonti, pur non garantendo l'esaustività dell'informazione, assicura comunque una copertura molto ampia dell'attività amministrativa svolta dai Consigli e dalle Giunte nel settore socio-assistenziale.

8.2. La produzione legislativa

Il 2012 rappresenta un anno in cui la produzione legislativa in materia socio-assistenziale è pari a 83 leggi[243], emanate da tutte le Regioni (comprese le 2 Provincie autonome) con l'eccezione della Basilicata distribuite su 11 ambiti (*cfr.* tab.1). Il numero delle leggi del 2012 è superiore a quello del 2011 (66), e conferma un *trend* in crescita di questi ultimi anni. Tuttavia la distribuzione è differente, all'aumento delle leggi corrisponde infatti una riduzione degli ambiti in cui si ripartiscono (nel 2011 erano 14).

L'incidenza percentuale del settore socio-assistenziale sul complesso della produzione legislativa regionale nel 2012 è sostanzialmente stabile, intorno al 10%, con una leggera riduzione rispetto al 2011, dove era intorno all'11%, ma in leggera crescita rispetto al 2010, quando era intorno al 9%.

Sono quattro le voci (*cfr.* tab. 1) che superano il 10% della produzione legislativa in materia socio-assistenziale: le politiche per la casa e le politiche per la famiglia, entrambe con 10 leggi, la voce terzo settore e riordino delle IPAB con 11 leggi, e la voce "varie"

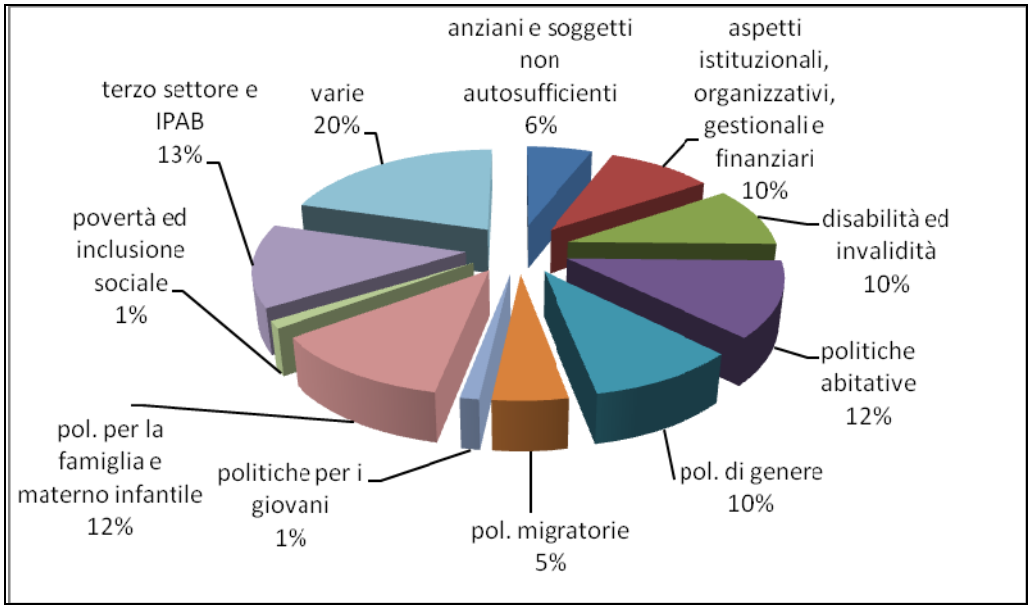
[242] La principale fonte utilizzata per integrare la rilevazione dell'Osservatorio sulla Legislazione della Camera dei Deputati relativa agli atti amministrativi in materia socio-assistenziale è la sezione di Panorama legislativo della Rivista di Servizio Sociale.

[243] I dati di seguito analizzati differiscono da quelli indicati nella voce Servizi sociali, della tabella 7 allegata al capitolo 1 (classificazione per macrosettore e materie), in quanto si riferiscono alle politiche socio-assistenziali intese in senso più ampio, nelle quali, per esempio, sono state incluse tutte le leggi della voce politiche abitative, inserite nelle classificazioni della citata tabella 7 nel macrosettore territorio, ambiente e infrastrutture, alla voce territorio ed urbanistica.

con 17 leggi. Quest'ultima voce raccoglie leggi relative ad azioni ed interventi destinati a sostenere le vittime della criminalità e a diffondere la cultura della legalità, leggi volte a sostenere azioni intraprese a seguito di calamità naturali, leggi relative a politiche di sostegno al lavoro.

Rispetto all'anno precedente non ci sono significative differenze, tra gli altri ambiti, se non per quanto concerne le politiche di genere, che si riducono in termini percentuali (passando dal 12,5% al 10,5%), ma rimangono invariate in valori assoluti (8 leggi).

Grafico 1
Produzione legislativa 2012: distribuzione per ambiti



8.2.1. Analisi per ambiti materiali

La voce **aspetti istituzionali** segna una ripresa rispetto al 2011 in quanto passa dal 2% al 10% della produzione legislativa di settore con 8 leggi emanate.

Gran parte delle leggi sono di manutenzione finalizzate ad una razionalizzazione dell'organizzazione, che tuttavia si modula

diversamente da Regione a Regione. Le modifiche introdotte sono mirate ad una riduzione dei costi ma al contempo evidenziano anche una volontà di semplificazione ed un sempre maggiore coinvolgimento del Terzo settore.

Verso la "semplificazione" e razionalizzazione dei soggetti istituzionali coinvolti nell'organizzazione del servizio socio-assistenziale si sono orientate il **Piemonte** ed il **Veneto**. Il primo ha previsto un unico soggetto istituzionale il Comitato territoriale socio sanitario dei sindaci, nel caso di coincidenza territoriale tra distretto ed ente gestore dei servizi socio assistenziali (LR n. 13/2012), introducendo anche incentivi economici. In questo organismo operano in modo congiunto e contestuale il Comitato dei sindaci di distretto e l'Assemblea dei sindaci dell'ente gestore.

Il Veneto, nel nuovo piano socio-sanitario 2012-16 ha istituito la figura *unica* del Direttore generale per la sanità ed il sociale[244] nominato dalla Giunta regionale su proposta del Presidente di quest'ultima[245]. La Regione ha previsto (LF n. 43/2012) un Segretario regionale per la sanità e sociale quale Commissario per la gestione liquidatoria dell'Agenzia regionale socio sanitaria[246] .

Verso la direzione della gestione associata dei servizi, nel 2012, si sono attivate, la **Calabria**, l'**Emilia-Romagna** ed il **Veneto**. La prima, nel titolo della legge[247] esplicita la volontà di dare attuazione

[244] LR Veneto n. 23/2012, Norme in materia di programmazione socio sanitaria e approvazione del piano socio-sanitario regionale 2012-2016, art. 1 co. 4.

[245] Questa disposizione è stata impugnata dal Governo (ricorso n. 119/2012), in quanto nella prima formulazione la nomina del Direttore generale era affidata al Consiglio Regionale. Il Governo aveva sollevato la questione di illegittimità costituzionale in quanto si osservava nel ricorso "*la disposizione regionale in esame, che assegna al Consiglio regionale il compito di nominare un dirigente di struttura della Giunta, altera gli equilibri e il riparto di competenze tra Giunta e Consiglio regionale, così come definiti dalle norme costituzionali e dallo Statuto della Regione Veneto*". Il Veneto, con l'art. 1 della successiva LR 46/2012 ha modificato la disposizione, attribuendo alla Giunta la nomina di questa figura.

[246] La gestione liquidatoria non potrà durare più di diciotto mesi. L'Agenzia regionale socio sanitaria era stata istituita con LR n. 32/2001 ed ne era stata già prevista la soppressione nella LR n. 23/2007.

[247] LR Calabria n. 29/2012, Attuazione del co. 4 dell'articolo 118 della Costituzione sulla sussidiarietà orizzontale.

al principio di sussidiarietà orizzontale e disciplina lo svolgimento di attività di interesse generale, quali quelle inerenti i servizi pubblici sociali da parte di cittadini, singoli o associati, famiglie, imprese, agenti del terzo settore. Il Veneto ed Emilia-Romagna[248] hanno emanato leggi che disciplinato l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, prevedendo forme di incentivazione e contributi specialmente nel caso di fusioni. Tale riorganizzazione è destinata ad avere importanti riflessi sul sistema di assistenza gestito dagli enti locali.

Anche la **Campania** ha avviato un processo di riorganizzazione del sistema di assistenza sociale sul territorio, ripensando le modalità organizzative, ricercando forme di coordinamento tra la Regione e i Comuni associati e razionalizzando le risorse disponibili. Questo processo si sviluppa a cavallo tra il 2012 ed il 2013[249] ed ha portato all'emanazione, nel corso del 2013, del secondo piano sociale regionale[250]. L'intervento della Regione, al pari di quelli avvenuti in molte altre Regioni, trova la sua principale motivazione "*in una fase di crisi senza precedenti, che incide pesantemente su un settore, quello delle politiche sociali, che ha già sopportato gli effetti dei tagli dei trasferimenti statali. Nell'ultimo triennio, infatti, le risorse del Fondo nazionale politiche sociali hanno subito riduzioni progressive, fino a giungere alla cifra inadeguata di 1milione di euro per il 2012* "[251]. La LR n. 11/2007, che disciplinava il sistema regionale, era infatti stata concepita sotto altri auspici e con una disponibilità maggiore di risorse. In quest'ottica la Regione è intervenuta su diversi aspetti che per brevità, in questa sede, sono

[248] LR Veneto n.18/2012, LR Emilia-Romagna n. 21/2012.

[249] Si è ritenuto opportuno dare conto di questo processo in atto, sebbene sia riferibile temporalmente anche al 2013, perché avviato nel corso del 2012. Di qui anche la scelta di non seguire la tradizionale ripartizione, operata fino ad oggi in questo Rapporto, di una analisi separata della legislazione rispetto all'attività amministrativa. Si è ritenuto più opportuno descrivere unitariamente l'impegno della Regione nel ridisegnare il sistema di assistenza.

[250] Campania DGR n. 134/2013, Piano sociale regionale.

[251] Campania DGR n. 433/2012, Linee guida in materia di regimi di aiuto a finalità regionale per lo sviluppo dell'offerta di strutture e servizi per la dignità e la cittadinanza sociale

stati sintetizzati. Nella riorganizzazione territoriale del servizio, il territorio del distretto sanitario viene fatto coincidere con l'ambito sociale, sui cui agiscono le associazioni dei Comuni chiamate a gestire le funzioni essenziali. A questo fine è previsto un unico fondo di ambito. Ha inoltre previsto una distinzione tra zone ad alta densità abitativa, dove il criterio è quello basato su economie di scala, e zone rurali, dove è stato introdotto il concetto di "*welfare diffuso*"[252]. Di fronte alla limitatezza delle risorse, ha previsto una selezione degli obiettivi da perseguire[253], favorendo al contempo la ricerca di indicatori di risultato e di un sistema di monitoraggio e valutazione partecipata. Vengono promosse politiche di favore verso imprese e cooperative sociali e loro Consorzi, organizzazioni di volontariato e di promozione sociale, enti ecclesiastici, fondazioni e ad altri soggetti privati, aventi caratteristica di PMI, attraverso agevolazioni[254] per l'implementazione di progetti di investimento volti alla realizzazione di strutture e servizi sociali, socio educativi, socio assistenziali e socio sanitari.

Anche la Campania avverte come pressante il problema della mancata definizione dei livelli essenziali di assistenza. La Regione ha pertanto affidato alla Giunta il compito di definire le prestazioni assistenziali che rientrano nell'ambito dell'integrazione socio-sanitaria ed il livello di compartecipazione degli utenti.

Per quanto concerne la individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LIVEAS), molte Regioni li hanno definiti da tempo (in assenza del legislatore nazionale) e hanno anche avviato

[252] Al punto 2 delle Linee guida, intitolato "Strategia generale", si specifica che è necessario *"pianificare interventi differenziati, in funzione delle caratteristiche territoriali e socio-economiche delle diverse comunità, per cui occorre applicare le regole di un "welfare diffuso" nelle aree rurali interne a bassa densità abitativa, in luogo delle logiche basate sulle economie di scala, nelle aree urbane densamente popolate"*.

[253] Gli obiettivi individuati sono: promuovere l'inclusione sociale attraverso le politiche per la famiglia; promuovere l'integrazione sociosanitaria attraverso le politiche per la disabilità, l'assistenza domiciliare e per la non autosufficienza; vulnerabilità, disagio, integrazione attraverso politiche di contrasto alla povertà.

[254] La Regione, nella DGR n. 433/2012, precisa che tali agevolazioni sono concesse in regime di aiuti di Stato a finalità regionale.

un processo di revisione come, per esempio, la P. di Bolzano[255] che nel 2012 interviene nuovamente sulla materia definendoli come linea di indirizzo vincolante per l'offerta di prestazioni e servizi e per le relative decisioni degli enti gestori; specifica che questi non costituiscano un diritto soggettivo individuale di un utente ad una determinata prestazione e posto in struttura ma creano un'aspettativa vincolante da parte dell'ente delegante Provincia rispetto ai livelli delle prestazioni da garantire da parte degli enti gestori.

In alcune Regioni, ancora prive di una legge di riordino del sistema di assistenza ad 11 anni dalla riforma del titolo V della Costituzione, la materia continua ad essere oggetto di progetti di legge, come, per esempio, in Abruzzo e nelle Marche[256].

Le leggi finanziarie per il 2012 contengono disposizioni, per lo più dovute alla necessità di garantire il servizio di assistenza, a fronte di una riduzione delle risorse disponibili, dovuta alla crisi economica. La Campania[257], per esempio, ha previsto che l'aumento dovuto alla rideterminazione dell'importo della tassa automobilistica regionale vada a finanziare le politiche sociali ed il fondo costituito per far fronte alla crisi occupazionale. La Toscana[258] ha finanziato con risorse regionali del fondo sociale (19,3 milioni di €), gli interventi ed i servizi sociali e previsto un ulteriore stanziamento di risorse per fare fronte ad emergenze sociali e alla progressiva realizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali.

Nelle **politiche familiari** raddoppiando il dato del 2011, sono state approvate 10 leggi, pari al 10% della legislazione di settore. Di queste, la metà sono di manutenzione.

---

[255] DGR P.a. n. 1141/2012 che definisce i livelli essenziali delle prestazioni sociali modificando la precedente DGR n. 763/2010.

[256] Abruzzo pdl 478/2012, Testo unico del welfare, Marche pdl 18/07/2011, 125/2011, Norme per l'organizzazione del sistema integrato dei servizi sociali e per la gestione dei relativi interventi nel territorio regionale, di iniziativa consiliare e pdl 280/2013 "Sistema regionale integrato dei servizi sociali a tutela della persona e della famiglia".

[257] LR Campania n. 1/2012 art. 5 c.2.

[258] LR Toscana n. 77/2012 art. 56 co. 1.

Tre Regioni (Calabria, Marche e Veneto)[259] hanno emanato leggi per il sostegno delle famiglie monoparentali e dei genitori separati o divorziati in situazione di difficoltà. La vicenda di queste tre leggi appare interessante non solo per il merito delle problematiche affrontate, che dimostra la particolare vitalità della Regioni nell'esercitare la competenza in materia socio-assistenziale loro attribuita, ma evidenzia al contempo le peculiarità e diversità che caratterizzano le politiche regionali nell'affrontare analoghe situazioni.

Confrontando le tre leggi, nel titolo apparentemente molto simili, queste appaiono in realtà molto diverse, non solo per la tipologia di sostegno che viene riconosciuta ma anche per le finalità, le condizioni ed i presupposti che vengono indicati per avere accesso alle forme di aiuto e di assistenza previste. Le leggi della Calabria e delle Marche si rivolgono esclusivamente ai genitori separati o divorziati, mentre il Veneto allarga la fascia dei destinatari della legge anche ai genitori singoli, c.d. famiglie monoparentali. E' evidente pertanto che, Calabria e Marche escludono dai benefici previsti nella legge, le famiglie monoparentali che nascono come tali, ma, di conseguenza, anche le famiglie di fatto in cui avvenga una separazione tra i due conviventi. Marche e Veneto privilegiano, tra le finalità delle legge, la tutela del ruolo genitoriale. In particolare il Veneto specifica anche quello di mantenere "*un rapporto equilibrato e continuativo dei figli con entrambi i genitori*". Diversamente la Calabria ammette ai benefici di legge anche coniugi separati privi di figli facendo esclusivamente riferimento alla necessità di garantire il "*sostegno del coniuge separato o divorziato in situazione di difficoltà economica per garantire la prosecuzione di un'esistenza dignitosa*" senza alcun richiamo al ruolo genitoriale. Anche le Marche sembrano ammettere questa ipotesi per i coniugi separati o divorziati o di cui sia in corso la

[259] LR Calabria n. 68/2012, Norme per il sostegno del coniuge separato o divorziato in situazione di difficoltà, LR Marche n. 29/2012, Norme per il sostegno dei genitori separati e divorziati in situazione di difficoltà, LR Veneto n. 29/2012, Norme per il sostegno delle famiglie monoparentali e dei genitori separati o divorziati in situazione di difficoltà.

separazione, che si trovino "*in situazione di difficoltà economica*", senza alcun riferimento alla presenza di figli. Diversamente il Veneto, mentre allarga i benefici di legge anche alle famiglie monoparentali, condiziona l'applicazione della legge alla presenza di una difficoltà economica ed alla presenza di figli minori. Quest'ultima condizione è coerente con la finalità espressa dalla legge, che è quella di "*garantire le condizioni per svolgere il ruolo genitoriale, la prosecuzione di un'esistenza dignitosa, il recupero dell'autonomia abitativa.*" Gli altri elementi significativi si colgono nella differente gradualità delle condizioni preliminari per l'accesso ai benefici della legge. In Calabria è necessario che sia intervenuta una separazione o divorzio con sentenza passata in giudicato, in Veneto "*in caso di separazione legale ed effettiva o di annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio*", nelle Marche è sufficiente "*la fase di separazione o di divorzio*". Anche il tenore e la tipologia delle forme di sostegno appaiono diversificate. La Calabria si limita a prevedere modalità agevolate di accesso al credito, le Marche ed il Veneto prevedono servizi per la mediazione familiare e sostegno al reddito per far fronte alle necessità abitative. In particolare il Veneto prevede l'istituzione di due fondi, uno genericamente dedicato ad "*agevolare l'autonomia finanziaria*" e l'altro per far fronte alle necessità abitative dei soggetti destinatari della legge. I fondi sono entrambi alimentati con risorse regionali, degli enti locali e con stanziamenti operati da istituti e fondazioni bancarie.

Sul sostegno ai genitori separati in difficoltà anche la Liguria ed il Piemonte hanno già emanato una legge[260] cui si aggiunge anche quella della Toscana del settembre 2013. In Lombardia, nel Lazio e nella P. A. di Trento[261] sono stati presentati dei disegni di legge con le stesse finalità.

[260] Piemonte LR n. 37/2009, Norme per il sostegno dei genitori separati e divorziati in situazione di difficoltà, Liguria LR n. 34/2008, Norme per il sostegno dei genitori separati in situazione di difficoltà.

[261] La P.A. di Trento in realtà ha già previsto disposizioni di favore per i genitori separati contenuti nella LP n. 15/2005.

Sono diverse le forme di sostegno previste dalle Regioni per aiutare le famiglie. La Provincia autonoma di **Trento**, per esempio, ha istituito un fondo volto a sostenere il potere di acquisto di quei nuclei familiari la cui condizione economico patrimoniale sia al di sotto di una soglia determinata a livello provinciale.

La **Lombardia** e la **Sicilia** hanno scelto una politica di sostegno alle famiglie attraverso interventi che vanno a toccare il sistema di compartecipazione alle spese per le prestazioni sociali, attraverso l'introduzione di un quoziente familiare (variamente denominato), che cerca di superare il sistema basato sull'ISEE. Quest'ultimo, di competenza dello Stato, costituisce l'indicatore della situazione reddituale delle famiglie, sulla base del quale viene misurato il livello di contribuzione e partecipazione alle spese dei servizi sociali. Mentre l'ISEE[262] tiene conto solo della situazione reddituale, i sistemi proposti tengono conto di altri indicatori quali, per esempio, il numero dei figli e dei carichi, come la presenza in famiglia di soggetti non autosufficienti (anziani o disabili) *etc.*

La Lombardia è stata la prima Regione ad introdurre il quoziente familiare (chiamato fattore famiglia), nel piano regionale di sviluppo del 2010, con riferimento alla tariffazione del servizi alla persona. Successivamente il Piano Socio-Sanitario regionale 2010-2014[263], individua il "fattore famiglia" , come modalità di valutazione della situazione economica familiare che tuteli maggiormente la famiglia stessa in base alla sua composizione e ai carichi di cura estendendone l'utilizzo e superando il sistema, ritenuto insufficiente dell'ISEE. Nel 2012 la **Lombardia**, come aveva già fatto la Toscana[264] lo scorso anno, anche se diversamente, ha definito

[262] L'ISE (Indicatore della Situazione Economica) è il valore assoluto dato dalla somma dei redditi e dal 20% dei patrimoni mobiliari e immobiliari dei componenti il nucleo familiare L'attestato contenente l'indicatore ISEE consente ai cittadini di accedere, a condizioni agevolate, alle prestazioni sociali o ai servizi di pubblica utilità. L' ISEE è il rapporto tra l'indicatore della situazione economica (ISE) e il parametro desunto dalla Scala di Equivalenza.

[263] Lombardia DCR n. IX/88/2010.

[264] La Toscana con la LR n. 11/2011 ha introdotto, come principio informatore di tutto il sistema, l'ordinaria partecipazione degli utenti al costo delle prestazioni. E' previsto che la Regione e gli Enti locali, nell'ambito della loro autonomia e delle

meglio - rimodulandole - le modalità di partecipazione degli utenti alla quota a valenza sociale delle prestazioni socio-sanitarie che rientrano nei livelli essenziali di assistenza, per la parte non a carico del fondo sanitario regionale e ai costi delle prestazioni sociali[265]. La misura della compartecipazione è definita dai Comuni secondo modalità definite, con deliberazione della Giunta regionale in base ai criteri indicati nella legge Regionale[266]. Il tentativo è quello di assicurare una maggiore tutela alla famiglia con compiti di cura introducendo di fatto il "fattore famiglia" (di seguito FFL) quale correttivo dell'ISEE[267]. E' affidato alla Giunta Regionale il compito di regolamentare la sperimentazione, della durata di un anno, contenente i criteri utili sia in termini di individuazione delle Unità d'Offerta (oggetto della sperimentazione) che delle modalità di

disponibilità dei rispettivi bilanci, determinino le fasce di reddito in relazione al valore ISEE e definiscano le corrispondenti misure di contribuzione o condizioni di agevolazione.

[265] Lombardia LR n. 2/2012.

[266] I criteri indicati dalla LR n. 2/2012 sono: la valutazione del reddito e del patrimonio del nucleo familiare; la valutazione delle situazioni dei componenti il nucleo familiare relative a occupati sospesi, cassa integrati o disoccupati iscritti in liste di mobilità; previsione, in relazione al patrimonio mobiliare e immobiliare, di franchigie stabilite in base al numero dei componenti del nucleo familiare; la definizione di scale di equivalenza che tengano conto del carico familiare derivante dalla presenza di figli inclusi i nascituri, di minori in affido, di persone con disabilità, di anziani non autosufficienti, di un solo genitore convivente; valutazione del livello di assistenza richiesto, anche con riguardo alla situazione familiare; computo delle prestazioni economiche previdenziali o assistenziali, a qualsiasi titolo percepite, ai fini della determinazione del reddito della persona assistita, nel caso di accesso a unità d'offerta residenziali; nel caso di accesso a unità d'offerta semiresidenziali, tali prestazioni economiche vengono computate al cinquanta per cento; la valutazione della situazione reddituale e patrimoniale della persona assistita, del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado nel caso di accesso ad unità di offerta residenziali per anziani e ai centri diurni integrati; valutazione della situazione reddituale e patrimoniale solo della persona assistita nel caso di accesso ad unità d'offerta residenziali o semiresidenziali per disabili gravi; la valutazione dei costi sostenuti per spese sanitarie, abbattimento barriere architettoniche, ausili per la vita indipendente e l'assistente familiare, che non siano oggetto di detrazioni o deduzioni da reddito imponibile ai sensi della vigente normativa tributaria, valutazione dei costi di locazione immobiliare e degli interessi sui mutui.

[267] Modifica dell'art 8 della legge 3/2008.

applicazione del FFL, con l'obiettivo di valutarne gli impatti rispetto ai benefici attesi in termini di sostegno alle famiglie, con alti carichi assistenziali, e in termini di compartecipazione al costo dei servizi. I soggetti destinatari delle disposizioni sono esclusivamente i nuclei familiari costituiti dai "*soggetti componenti la famiglia anagrafica, i concepiti parte della stessa nonché i minori in affidamento etero-familiare*"[268]. Sembrano pertanto escluse da questi benefici tutte le famiglie di fatto.

La **Sicilia**[269] introduce il quoziente familiare come misura di sostegno a quelle famiglie in stato di bisogno economico. Il quoziente familiare è definito sulla base del reddito complessivo, del numero dei componenti della famiglia, della presenza nel nucleo familiare di soggetti portatori di *handicap* e/o di un anziano convivente non autosufficiente, di soggetti in situazione di particolare disagio psico-fisico[270]. Tuttavia la legge non obbliga gli enti locali a tenere conto della misura introdotta ma semplicemente li autorizza a tenerne conto, lasciandoli liberi di disapplicarla. La legge non prevede alcun ulteriore atto che definisca le modalità o i

[268] Lombardia DGR n. 3647/2012 all. A.

[269] La Sicilia LR 50/2012. La Regione già con la LR 10/2003, Norme per la tutela e la valorizzazione della famiglia, aveva previsto disposizioni che favorivano la formazione di nuove famiglie e varie forme di sostegno.

[270] La legge inizialmente prevedeva che fosse demandata all'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica il compito di determinare con proprio decreto le modalità di attuazione del quoziente familiare che gli enti pubblici operanti nella Regione sono tenuti a considerare nell'erogazione delle prestazioni nell'ambito delle politiche sociali a sostegno delle famiglie. Questa disposizione è stata oggetto di impugnativa da parte del Commissario dello Stato. Venivano eccepite una serie di eccezioni tra cui che la norma violasse l'art. 12, quarto co., dello statuto speciale che espressamente attribuisce al Governo regionale, nel suo complesso e quale organo collegiale, la competenza di emanare i regolamenti di attuazione delle leggi approvate dall'Assemblea, mentre, la norma per come formulata, conferiva ad un assessore il potere di adottare una disciplina di dettaglio della materia, che, sebbene sia previsto che assuma la forma dell'atto amministrativo, è destinata a contenere in realtà tutti gli elementi che ne identificano i caratteri normativi, dovendo il relativo decreto prevedere le modalità, i presupposti e le condizioni che rendano applicabile l'introdotto quoziente familiare. Veniva altresì eccepite una serie di questioni sulla tipologia dell'atto, che avrebbe dovuto essere un regolamento. Sulla base di queste eccezioni la legge è stata modificata pertanto è cessato il motivo del contendere.

criteri applicativi delle misure introdotte, come in Lombardia, lasciando indeterminata l'individuazione dei tributi su cui incidere e il *quantum*. La legge pertanto sembra molto meritevole nei fini, ma sembra presentare alcune difficoltà applicative che forse potranno superate in seguito.

Tra le altre disposizioni in quest'ambito si segnala il Veneto che ha disciplinato, prevedendo dei contributi regionali, la fornitura dei libri di testo stabilendo che la spesa debba gravare su fondi statali, regolamentando la competenza all'assegnazione gratuita dei libri. La Sicilia, come molte altre Regioni, ha istituito con la medesima legge il c.d. garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza e quello per la disabilità. Due Regioni (Emilia-Romagna, Veneto) sono intervenute sulla disciplina relativa ai nidi di infanzia e servizi educativi. L'Emilia-Romagna ha riformato il sistema dei servizi educativi per la prima infanzia razionalizzando l'offerta, che rimane sempre di quattro tipologie, ma con una maggiore flessibilità. Sono state definite una serie di norme comuni per tutti i servizi e norme specifiche per le diverse tipologie: nidi d'infanzia; servizi domiciliari, dedicati a gruppi ristretti di bambini, che da servizio sperimentale diventano ora un'offerta integrativa che può essere utilizzata in quelle realtà periferiche dove il nido d'infanzia risulterebbe sovradimensionato. Di diverso tenore la legge del Veneto, che invece è finalizzata a valorizzare gli asili nido che intendano promuovere e incentivare lo sviluppo degli effetti della musica e della lettura ad alta voce sui bambini in età prescolare modificando i criteri di erogazione dei contributi regionali per queste due attività[271].

Le LF contengono numerosi disposizioni in favore delle famiglie, finalizzate a sostenerle nell'attuale fase di crisi. Tra queste la Toscana[272], per esempio, pur non inserendo un quoziente familiare,

[271] Il Veneto stanzierà dei contributi regionali per gli asili nido, concessi in conto capitale, che possano riguardare anche l'acquisto di strumenti musicali o di materiale di ausilio ad attività musicali o di lettura ad alta voce e la realizzazione di progetti riguardanti le stesse attività.

[272] LR Toscana n. 77/2012.

ha previsto detrazioni ulteriori oltre a quelle già previste, a livello nazionale[273], per le imposte sul reddito, per ogni figlio a carico che aumentano se si tratta di un portatore di *handicap* e se il numero di figli è superiore a tre. Sempre nel caso di famiglie con figli, anche monoparentali, la Toscana[274] ha introdotto un criterio preferenziale per i giovani nella concessione di contributi per l'acquisto della prima casa dopo un periodo di locazione non superiore a cinque anni (acquisto tramite locazione con patto di futura vendita).

Le **politiche per la disabilità** raddoppiano il numero di leggi emanate passando da 5 nel 2011 a 10 nel 2012, di cui 3 di manutenzione, pari al 12% delle leggi di settore. Due Regioni (Calabria e Marche) hanno emanato una legge destinata agli alunni con disturbi specifici dell'apprendimento. Queste leggi si aggiungono alle 5 leggi analoghe[275] di altre Regioni, ed alla disposizione della Puglia[276], all'interno di una legge di carattere generale, emanate nel 2010.

Due leggi sono in materia di barriere architettoniche (una di manutenzione, Veneto); in particolare, quella della Puglia è finalizzata a disciplinare l'abbattimento mediante la realizzazione di ambienti per persone con disabilità grave negli edifici di edilizia residenziale in proprietà. A queste disposizioni si aggiungono i contributi previsti dalla Toscana[277], nella LF per il 2013, per l'abbattimento delle barriere architettoniche negli edifici e negli spazi di proprietà pubblica.

---

[273] DPR n. 917/1986 art. 12 co. 1, testo unico delle imposte sui redditi.

[274] LR Toscana n. 35/2012 art. 6.

[275] LR Liguria n. 3/2010, "Interventi in favore dei soggetti affetti da dislessia e da altre difficoltà specifiche di apprendimento", LR Lombardia 4/2010, "Disposizioni in favore dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento"; LR Veneto n. 16/2010, "Interventi a favore delle persone con disturbi specifici dell'apprendimento (dsa) e disposizioni in materia di servizio sanitario regionale"; LR Molise n. 1/2010, "Interventi in favore dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento" LP Trento n. 14/2011 "Interventi a favore dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento".

[276] LR Puglia n. 4/2010 art. 4, recante norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali.

[277] LR Toscana n. 77/2012 art. 59 (finanziaria 2013).

Si ricorda in quest'ambito che la Sicilia ha previsto l'istituzione del garante per la disabilità anche in ottemperanza alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità[278].

L'Abruzzo, sempre in ottemperanza alla sopracitata Convenzione ha emanato una legge finalizzata a garantire una vita indipendente alle persone con disabilità[279]. In particolare la legge disciplina una serie di provvidenze tese a favorire l'autogestione dei servizi assistenziali al fine di contrastare il ricorso all'istituzionalizzazione di persona con disabilità grave. La Regione finanzia progetti di assistenza personale autogestita, finalizzata a contrastare l'isolamento, a garantire la vita all'interno della comunità e l'integrazione con il proprio ambiente sociale.

Tra le leggi di manutenzione si segnala la Toscana[280] che ha introdotto un criterio preferenziale a favore dei soggetti disabili giovani, ai sensi della legge statale 104/1992, per sostenere l'acquisto della prima casa dopo un periodo di locazione non superiore a cinque anni (acquisto tramite locazione con patto di futura vendita).

Si ritiene opportuno trattare di seguito la voce relativa alle politiche per gli **anziani e soggetti non autosufficienti** in quanto molte di queste disposizioni si rivolgono anche ai soggetti disabili. Le specifiche leggi emanate in quest'ambito sono tre.

L'Umbria ha emanato una legge finalizzata a favorire l'invecchiamento attivo prevedendo l'inserimento nel piano sociale regionale di interventi finalizzati al mantenimento del benessere durante l'invecchiamento, anche attraverso il confronto e la partecipazione con le forze sociali e del terzo settore. E' affidato alla Giunta la definizione delle azioni con cui attuare la programmazione regionale di settore.

Il Lazio ha emanato con legge un Piano regionale in favore di soggetti affetti da malattia di Alzheimer-Perusini ed altre forme di

[278] LR Sicilia n. 47/2012.

[279] LR Abruzzo n. 57/2012.

[280] LR Toscana n. 35/2012 artt. 5-6.

demenza che disciplina il coinvolgimento dei servizi sociali nelle forme di assistenza a questo di tipo di patologia. E' l'unica regione ad avere una legge di questo tipo. In Sardegna[281] è stato presentato un progetto di legge dello stesso tenore.

La Provincia di Trento[282] ha emanato una legge finalizzata a tutelare i soggetti non autosufficienti e a sostenere le famiglie che li assistono assicurando mezzi adeguati per garantire la permanenza nell'ambito familiare. A questo fine sono organizzati i servizi socio-sanitari ed è prevista l'erogazione di provvidenze economiche. Nel sistema dei servizi, rientrano l'assistenza domiciliare, i servizi accreditati di assistenza socio-sanitaria, servizi semiresidenziali, strutture residenziali protette (Rsa) e assistenti familiari accreditate. Come provvidenza economica è prevista l'erogazione di un assegno di cura[283], incompatibile con la permanenza in Rsa e sospeso in caso di ricovero ospedaliero oltre i 30 giorni, che può consistere o in "buoni servizio" per acquisire prestazioni di assistenza domiciliare e servizi semiresidenziali erogati da strutture e soggetti accreditati, oppure in una somma di denaro relativa all'attività svolta. La consistenza dell'assegno di cura o dei buoni servizio, variano sulla base dei bisogni assistenziali e del livello di gravità. La copertura finanziaria della nuova legge è garantita con il fondo per l'assistenza integrata e tramite la compartecipazione dei cittadini al costo del servizio relativamente alla componente assistenziale.

Nel corso del 2011 la Calabria aveva istituito, come già avvenuto in molte Regioni, il fondo per la non autosufficienza[284]. La disposizione relativa alle fonti di finanziamento del Fondo (art. 11

[281] Sardegna p.l. n. 454.

[282] LP P. a. Trento n. 15/2012, Tutela delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie e modificazioni delle leggi provinciali 3 agosto 2010, n. 19, e 29 agosto 1983, n. 29.

[283] La LP P. a. Trento n. 15/2012 è stata dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale con sent. n.172/2013 nella parte (art. 9, co. 1) in cui subordina la corresponsione degli assegni di cura per cittadini non autosufficienti al requisito della residenza continuativa da almeno tre anni nella Provincia e al possesso al permesso di soggiorno per lungo residenti per gli stranieri[283].

[284] LR Calabria n. 44/2011.

LR Calabria n. 44/2011) era stato oggetto di impugnativa davanti alla Corte Costituzionale per assenza, a giudizio del Governo, di adeguata copertura finanziaria, in quanto la Regione Calabria aveva indicato tra le fonti di finanziamento il Fondo Sociale che ha subito consistenti riduzioni per gli anni 2012 e 2013. La Corte, con la sentenza n. 4/2013, ha ritenuto la questione inammissibile in quanto, per l'anno in corso, la copertura era indicata nell'art. 13 della legge (non oggetto di impugnativa), per gli anni successivi la legge "*rinviava la quantificazione degli oneri e l'individuazione dei relativi mezzi di copertura* -del Fondo - *alle leggi annuali di bilancio e finanziarie*". In merito al contenzioso che vede contrapporsi Stato e Regioni sui fondi per la non autosufficienza, è stata oggetto di impugnativa[285] anche la disposizione della LF della Sardegna[286] che consentiva all'Assessore competente in materia di bilancio di integrare il Fondo per la non autosufficienza, qualora questo risultasse carente, prelevando risorse dal fondo sanitario regionale, sino a 10.000.000 €. La Corte, con la sentenza n. 36/2013, ha ritenuto la questione di legittimità costituzionale non fondata in quanto il titolo di legittimazione dell'intervento statale riferito alla determinazione degli *standard* strutturali e qualitativi di prestazioni «*è invocabile in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione*», prestazioni che, nel caso in esame, il ricorrente non ha individuato. Secondo la Corte non vi è un rapporto automatico tra ammontare del fondo sanitario regionale e rispetto dei livelli essenziali di assistenza: il soddisfacimento di tali livelli non dipende solo dallo stanziamento di risorse, ma anche dalla loro allocazione e utilizzazione. Infine, la specifica che la disposizione impugnata, prevedendo che parte dei finanziamenti provenienti dal fondo sanitario siano destinati al fondo per la non autosufficienza, non determina una lesione dei livelli essenziali delle prestazioni, ma, al contrario, risulta funzionale alla loro attuazione.

In quest'ambito una delle questioni più avvertite dalle Regioni è

[285] Ric. Del Governo n. 80/2012.

[286] LF Sardegna n. 6/2012 art. 2 c.3.

quella relativa alla gestione della compartecipazione degli utenti alle spese per le prestazioni sociali ed in particolare quelle relative alle strutture residenziali per anziani. Su questo aspetto, per esempio, la Provincia di Bolzano[287] è intervenuta con una serie di disposizioni volte a disciplinare la collaborazione tra enti locali ed enti gestori dei servizi, anche nell'ottica di ridurre il contenzioso in merito e garantire il servizio.

La voce numericamente più consistente è quella che raccoglie provvedimenti diversificati, raccolti nella voce **varie**, che costituisce il 20 % delle leggi del settore con 17 leggi emanate, ma distribuite in modo non omogeneo nelle diverse Regioni (*cfr.* tab. 1). In questo corposo gruppo di leggi, 6 riguardano azioni volte alla prevenzione o al contrasto della criminalità, 3 leggi sono in materia di lavoro.

La voce **Terzo settore** raccoglie l'11% delle leggi in materia di assistenza sociale con 13 leggi, emanate in 9 regioni. Le leggi sono in forte aumento rispetto agli anni precedenti: risultano triplicate rispetto al 2011, evidenziando una particolare attenzione delle Regioni per quest'ambito. Di queste leggi, 3 sono di manutenzione e 6 vere e proprie leggi organiche. Tra le leggi organiche assume una particolare valenza il T.U. sul terzo settore della **Liguria.**

Questo importante risultato, che la Regione ha raggiunto dopo due anni di lavoro, costituisce la prima e l'unica legge regionale di questo genere. La Regione integra e supera la legislazione settoriale disciplinando unitariamente le varie tipologie di soggetti che compongono il mondo del terzo settore, salvaguardandone al contempo le specifiche peculiarità. Al terzo settore, in tutte le sue formazioni, è riconosciuto un ruolo di coprotagonista nelle fasi di programmazione, progettazione e realizzazione in materia di

[287] LP P.a. Bolzano n. 18/2012 art. 12. E' stato previsto che, per quanto concerne il pagamento della partecipazione alle tariffe dei servizi residenziali per anziani, qualora dovesse risultare necessario procedere al recupero in via giudiziale nei confronti delle persone obbligate al pagamento, il comune competente per l'integrazione tariffaria, anticipa gli importi sospesi all'ente gestore del servizio residenziale accreditato, al fine di garantirne la liquidità. Anche in caso di anticipazione degli importi sospesi, rimane in essere e non decade il credito dell'ente gestore del servizio nei confronti delle persone obbligate.

politiche sociali, nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale. Vengono proposte modalità innovative, nella gestione del rapporto tra pubblico – privato, definendo le modalità di affidamento dei servizi. All'ente pubblico è riconosciuto un ruolo di regia con una riduzione delle funzioni esercitate direttamente, in favore del terzo settore e viene definito un sistema unitario di rappresentanza di questo settore in un'ottica di semplificazione.

Diversamente il Friuli Venezia Giulia ha scelto di disciplinare congiuntamente le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, mentre la Calabria, le Marche hanno emanato una legge relativa solo alle organizzazioni di volontariato e l'Abruzzo solo alle associazioni di promozione sociale.

Riguardo alle associazioni di promozione sociale il Friuli, l'Abruzzo e la Liguria fanno riferimento alla legge statale 383/2000, che prevedeva la disciplina delle associazioni di promozione sociale. In tutte e tre le leggi si prevede e si disciplina la costituzione di un Registro regionale. Le leggi dell'Abruzzo e del Friuli Venezia Giulia si riferiscono solo alle associazioni di promozione sociale, mentre quella della Liguria riguarda tutte le organizzazioni del terzo settore, salvo che il registro è suddiviso al suo interno per singola tipologia. Cambia nelle diverse Regioni la valenza che il Registro assume. Il Friuli Venezia Giulia prevede che i Comuni e le Province possano stabilire di prescindere dal requisito dell'iscrizione al Registro per la concessione di contributi alle associazioni di promozione sociale e ai loro coordinamenti, mentre subordina l'erogazione dei contributi alle sole associazioni iscritte nel Registro. L'Abruzzo condiziona all'iscrizione nel Registro regionale l'accesso a tutti i contributi o finanziamenti pubblici e la possibilità di stipulare convenzioni con la Regione, gli enti locali e gli altri enti pubblici e prevede altresì che sia la Giunta a definire le priorità, gli indirizzi, i criteri e le modalità per la concessione di benefici e contributi entro i limiti delle risorse appositamente stanziate annualmente nelle leggi finanziarie e di bilancio. La Liguria considera invece l'iscrizione al Registro come un semplice elemento che "*valorizza*" le associazioni iscritte per la concessione di incentivi e agevolazioni, ma non la considera

condizione necessaria per l'accesso a contributi. Cambiano gli organismi previsti nelle tre Regioni. L'Abruzzo ha istituito l'Osservatorio regionale sulle associazioni di promozione sociale, nell'ambito dell'Osservatorio sociale regionale, cui sono attribuite funzioni di monitoraggio, informazione e ricerca sull'attività e sul fenomeno dell'associazionismo nella Regione. La legge abruzzese non fa riferimento a forme di coinvolgimento delle associazioni di promozione sociale in attività di programmazione delle politiche sociali, né è prevista la costituzione di specifici fondi destinati a sostenere queste associazioni. Il Friuli Venezia Giulia prevede l'istituzione di un Comitato regionale delle associazioni di promozione sociale, che rappresenta queste associazioni nei rapporti con le istituzioni. Questo organismo svolge funzioni consultive sulla programmazione regionale, sugli interventi e ogni altra questione che riguardi queste associazioni; assolve anche ad una funzione di controllo presentando ogni anno al Consiglio regionale una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente. Tuttavia il Comitato risulta presieduto e composto in prevalenza da soggetti appartenenti alla sfera istituzionale[288] e che non sono espressione del mondo dell'associazionismo. Diversamente è prevista una Assemblea regionale delle associazioni di promozione sociale cui partecipano, con voto deliberativo, le associazioni iscritte nel registro. L'Assemblea è convocata annualmente e presieduta dall'assessore regionale, con il quale le associazioni stesse si confrontano sugli indirizzi generali delle politiche regionali riguardanti le loro attività. E' altresì previsto un fondo regionale per sostenere queste associazioni.

La Liguria prevede una modalità molto articolata di coinvolgimento di tutti i tipi di associazioni alla programmazione, progettazione e realizzazione di Piani e programmi regionali e

[288] LR FVG n. 23/2012 art. 21. Il Comitato è composto dal Presidente della Regione, o suo delegato, da quattro esperti, uno per provincia, eletti dalle associazioni iscritte nel Registro e aventi sede legale o operativa nella rispettiva provincia, dal dirigente della struttura regionale competente in materia di promozione sociale, o suo delegato, da due rappresentanti delle autonomie locali, di cui uno designato dall'ANCI e uno designato dal UPI.

territoriali attraverso l'istituzione dell'*Organismo associativo unitario di rappresentanza dei soggetti del Terzo Settore che sono diretta espressione delle associazioni che rappresentano.*

Sono quattro le Regioni (Liguria, Marche, Calabria, Friuli Venezia Giulia) che hanno disciplinato le organizzazioni di volontariato (la legge nazionale 266 risale al 1991), prevedendo l'istituzione del registro regionale. Tutte hanno previsto organismi collegiali attraverso i quali garantire forme di partecipazione alla programmazione regionale; sebbene abbiano denominazioni, durata e costituzione differenti, sono sostanzialmente chiamati a svolgere le medesime funzioni. Fatta eccezione per la Liguria, che ha previsto organismi unici di rappresentanza per tutti i soggetti del terzo settore, le altre tre regioni hanno previsto almeno due livelli. In particolare, Marche e Calabria prevedono un organismo non permanente (convocato ogni tre anni nelle Marche, ogni due in Calabria) molto ampio, cui partecipano anche le organizzazioni non iscritte nel registro, che esamina le questioni poste dall'organismo di livello superiore. Questo organismo di secondo livello, l'Assemblea (assume la stessa denominazione in tutte e tre le Regioni), è costituito da tutti i rappresentanti legali delle associazioni iscritte nel registro, ha durata pluriennale, ma differente in ogni Regione, e rappresenta in tutte le Regioni la modalità di coinvolgimento delle organizzazioni di volontariato alla programmazione e alla realizzazione degli interventi della Regione nei settori di diretto interesse delle organizzazioni stesse. All'interno dell'Assemblea è prevista l'elezione di un organismo di "governo" che assicura una funzione di più stretta collaborazione con la Giunta regionale e partecipa alla gestione del Fondo regionale previsto per il finanziamento delle organizzazioni. In Friuli Venezia Giulia questo organismo (Comitato) è presieduto dal Presidente della Regione o da un suo delegato.

In quest'ambito si segnala la legge 21 dicembre 2012, n. 36 della Campania, che si aggiunge al cospicuo numero di Regioni che hanno riconosciuto la funzione sociale svolta dagli oratori sulla base della legge n. 206/2003.

La Toscana, con la legge di manutenzione annuale del 2012 (LR 29/2012), ha provveduto ad un parziale riordino della disciplina degli enti che svolgono servizio civile raggruppandoli in tre sole categorie, prevedendo la possibilità di svolgere il servizio anche all'estero, nell'ambito di progetti di cooperazione internazionale, e ha indicato i settori e progetti nell'ambito dei quali può essere prestato.

Nelle leggi finanziarie vi sono alcune disposizioni specifiche: per esempio, la Toscana[289] ha disposto il finanziamento di progetti presentati dai soggetti del terzo settore relativi ad iniziative di microcredito e azioni aventi analoghe finalità a favore delle famiglie e delle persone fisiche previste in progetti tesi a promuovere l'inclusione sociale e la lotta alla povertà. La Provincia di Trento ha facilitato la concessione di contributi alle cooperative sociali d'inserimento lavorativo eliminando una serie di condizioni precedentemente previste.

La voce **politiche di genere** presenta valori stabili con 8 leggi emanate da 6 Regioni, che costituiscono il 9% della produzione legislativa di settore. Sono peraltro moltissimi i progetti di legge in quest'ambito.

L'Abruzzo e la Sicilia hanno istituito la Commissione per la realizzazione delle pari opportunità e della parità giuridica e sostanziale tra donne e uomini, con analoghe funzioni consultive nei confronti dell'organo assembleare e di governo della Regione.

Due Regioni hanno emanato una legge finalizzata a promuovere la parità di genere: la Provincia di Trento ha adottato una legge organica; le Marche hanno disciplinato la materia in una legge di manutenzione, che tuttavia introduce importanti novità. Entrambe le leggi prevedono il bilancio di genere che, come esplicitato dalle Marche, rappresenta uno "*strumento di monitoraggio e valutazione delle politiche regionali in tema di pari opportunità*". La Provincia di Trento, dopo un avvio sperimentale, ne promuove l'adozione anche a livello di enti locali. In entrambe le leggi sono previste forme di

[289] LR Toscana n. 77/2012 art. 60 (finanziaria 2013).

programmazione e monitoraggio delle politiche regionali di settore. Quest'ultima funzione è assolta, nella Provincia di Trento, dall'Osservatorio per le pari opportunità, mentre nelle Marche è la Giunta che predispone annualmente, in raccordo con la Commissione pari opportunità regionale, un rapporto sulla condizione delle donne nella Regione. Un altro gruppo di Regioni ha emanato leggi per contrastare il fenomeno della violenza sulle donne. In particolare, sono due le Regioni ad aver emanato leggi organiche in materia: la Lombardia e la Sicilia. Sebbene le due leggi abbiano finalità analoghe, presentano una impostazione differente. La Sicilia definisce i servizi e i livelli di governo coinvolti lasciando più all'iniziativa degli enti locali la ricerca di forme di coordinamento. Diversamente, in Lombardia, la Regione sembra assumere più un ruolo di regia, per esempio disegnando una rete regionale antiviolenza per l'assistenza e la tutela delle donne, sole o con figli minori o familiari ed un piano quadriennale che definisce le linee programmatiche di azione e gli obiettivi specifici e individua le priorità e i criteri di realizzazione degli interventi, nell'ambito delle politiche di sensibilizzazione e prevenzione, di protezione, sostegno e reinserimento delle vittime, di formazione e monitoraggio del fenomeno.

Le leggi sulle **politiche abitative** confermano un *trend* in aumento, già evidenziato lo scorso anno, arrivando al 12% delle leggi di settore, con 10 leggi emanate in 8 Regioni. Si tratta di disposizioni volte a ridurre il disagio abitativo per particolari categorie sociali. In particolare, le Regioni prevedono forme agevolate di canoni per la locazione o forme di incentivi o contributi per l'acquisto dell'abitazione. Sono istituiti anche vari organismi: dalle commissioni territoriali per il contrasto del disagio abitativo della Toscana, all'Osservatorio sulla condizione abitativa dell'Umbria, all'ente regionale per l'abitazione pubblica delle Marche.

Le disposizioni contenute nelle leggi finanziarie sono di vario genere. La Toscana[290], per esempio, in considerazione dell'azzeramento del fondo nazionale, ha rifinanziato con risorse proprie il sostegno alla locazione abitativa con circa 15,5 milioni di € per il 2013.

La Provincia di Trento, sempre in considerazione della gravità della crisi economica, ha disposto una serie di provvidenze in materia di edilizia abitativa agevolata, tra le quali, per esempio, quelle a favore di soggetti decaduti dalla possibilità di ricevere contributi e quelle volte ad esonerare dalla restituzione di contributi ricevuti chi si trovi in una condizione economico-patrimoniale tale da rendere insostenibile la restituzione.

Le **politiche migratorie** rappresentano il 5,0 % delle politiche di settore con 4 leggi emanate, di cui una sola legge organica della Provincia di Bolzano, relativa all'integrazione degli immigrati. Per un'ampia trattazione di quest'ambito si rinvia al capitolo relativo.

Solo il Friuli Venezia Giulia ha emanato una legge specifica volta a favorire le **politiche per i giovani.** I beneficiari sono identificati nei giovani tra i 14 ed i 35 anni, destinatari di un complesso di iniziative che la Regione definisce in un Piano triennale. E' prevista l'istituzione della Consulta regionale dei giovani, quale organo di rappresentanza, per favorire il raccordo tra i giovani e la Regione e promuovere la conoscenza del mondo giovanile. La legge prevede una serie di interventi tra i quali, per esempio: nell'ambito delle politiche del lavoro, misure di politica attiva dirette alla stabilizzazione; forme di sostegno alla formazione attraverso borse di studio; finanziamento al 50% della spesa prevista, di progetti di enti pubblici e soggetti privati, di durata massima di tre anni, destinati al rientro dall'estero e dalle altre Regioni italiane dei giovani talenti che si sono distinti nei settori di competenza; contributi in conto capitale a sostegno di progetti di imprenditoria giovanile, a parziale copertura dei costi per la realizzazione dei pertinenti investimenti nonché delle spese di costituzione e primo impianto.

[290] LF Toscana n. 77/2012 (finanziaria 2013) art. 56 co. 2.

Anche in alcune leggi finanziarie sono contenute disposizioni in quest'ambito. La Provincia di Trento[291], per esempio, ha previsto progetti *finalizzati a* favorire l'orientamento e l'addestramento pratico a favore di giovani che hanno assolto l'obbligo scolastico, regolarmente iscritti presso università o istituti scolastici di ogni ordine o grado. Ha anche previsto un r*eddito di qualificazione* che la Provincia attiva in via sperimentale, per l'anno 2013, come sostegno per l'acquisizione di un titolo di studio a favore di giovani di età fino a trentacinque anni compiuti, che a tal fine concordano con il datore di lavoro di sospendere o ridurre l'attività lavorativa.

8.3 La produzione di regolamenti e di atti amministrativi

I regolamenti emanati nel corso del 2012 in materia socio-assistenziale risultano complessivamente 29 (*cfr.* tab. 2), emanati da 10 Regioni. L'ambito con il maggior numero di regolamenti è quello relativo alle politiche familiari, che si concentrano per il 50% in Friuli Venezia Giulia. Quest'ultima, dando attuazione ad una legge del 2006, relativa ad interventi regionali a sostegno della famiglia, ha disposto misure volte a sostenere, con diverse modalità, la genitorialità: dall'assegno *una tantum* alla concessione di benefici alle famiglie per l'adozione o l'affidamento.

Sempre in merito alle politiche per la famiglia, l'Umbria ha modificato lo *status* economico fissato dall'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)[292] per accedere agli interventi previsti a sostegno delle famiglie, riducendo del 40% il tetto minimo e il tetto massimo dell'ISEE[293]. L'Umbria è altresì intervenuta con regolamento per modificare le modalità di compartecipazione al costo della quota sociale delle prestazioni previste dalla LR istitutiva

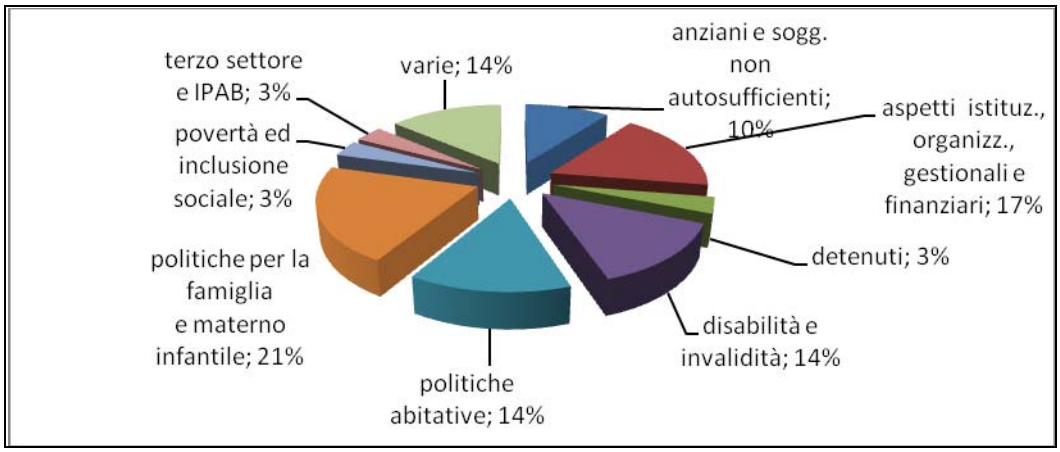
[291] LP n. 25/2012 art. 58.

[292] Umbria il RR n. 15/2012 abbassa lo *status* di reddito a un valore compreso tra 4.500 e 15.000 euro anziché 7.500 e 23.000.

[293] Gli interventi sono previsti dall'Umbria, che con la LR 13/2010 ha disciplinato i servizi e gli interventi a favore della famiglia.

del Fondo sociale per le non autosufficienze[294], distinguendo tra prestazioni a carattere residenziale e non.

Grafico 2
Regolamenti 2012: distribuzione per ambiti



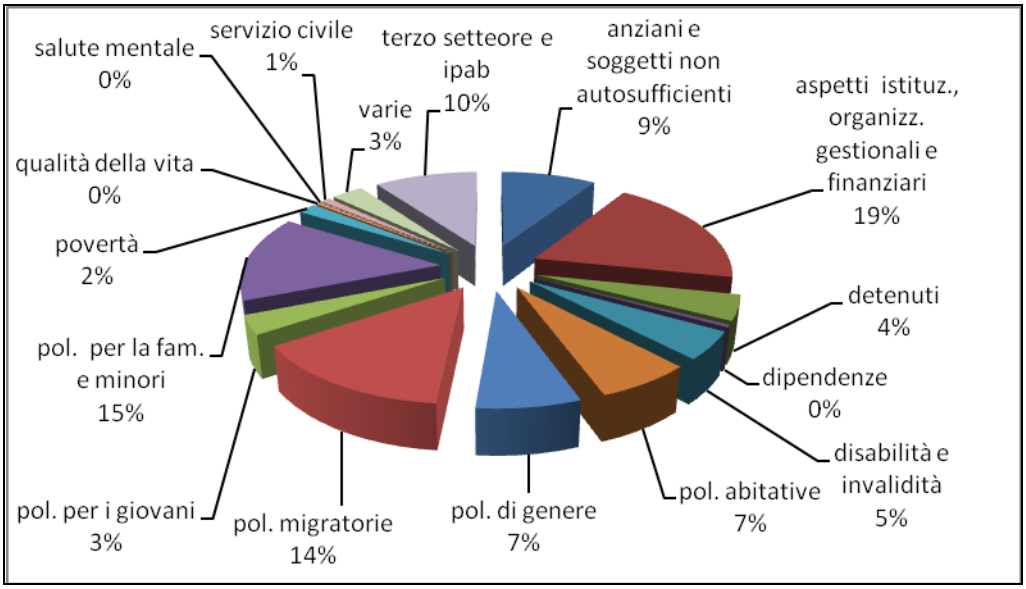
Gli atti amministrativi di Consiglio e Giunta censiti nel 2012 in materia socio-assistenziale sono circa 650, con una riduzione rispetto all'anno precedente. Questa riduzione è probabilmente dovuta anche al cambio di legislatura imprevisto intervenuto in alcune Regioni.

La distribuzione tra i diversi ambiti rimane stabile rispetto al 2011, nel senso che gli ambiti che assorbono maggiormente la produzione amministrativa rimangono i medesimi; tuttavia, si registrano delle differenze rispetto all'anno precedente: aumentano gli atti in materia di organizzazione del servizio, che passano dal 16% al 23%; si mantiene costante il *trend* di aumento degli atti in materia di politiche migratorie, che dal 10% passano al 14%; aumentano anche gli atti in materia di politiche familiari, che passano dal 14% al 19% (*cfr.* graf. 2)[295].

[294] Umbria LR n. 9/2008.

[295] Per una disamina più approfondita delle politiche realizzate tramite l'attività amministrativa e regolamentare si rinvia al Rapporto sulle Regioni in Italia 2013.

Grafico 3
Atti amministrativi 2012: distribuzione per ambiti



8.4 Considerazioni conclusive

La produzione legislativa regionale del 2012 risente, come negli ultimi anni, della forte crisi economica che pervade ormai le politiche e le scelte delle Regioni. Gli effetti si fanno sentire sia sul versante istituzionale, con una significativa contrazione delle risorse disponibili, sia sulla popolazione stessa. In particolare sui giovani, su tutti coloro che appartengono a fasce deboli, come anziani e disabili, sulle famiglie, che in questa situazione divengono sempre più vulnerabili ed esposte al rischio di povertà anche per un evento improvviso come la perdita del lavoro, la scomposizione del nucleo familiare per divorzio o separazione, la nascita o l'adozione di un figlio, l'ingresso dei figli nel circuito dell'istruzione, la perdita dell'alloggio, la malattia o la non autosufficienza di un suo componente. Di fronte a questi eventi le Regioni si sono attivate e si stanno attivando.

Forse più quest'anno, rispetto ai precedenti, i legislatori regionali affrontano la crisi non considerandola più come un evento passeggero, da fronteggiare con mezzi di emergenza, come occasionali interventi previsti in leggi finanziarie o atti assunti dalle Giunte in carica. Questi strumenti appaiono ormai insufficienti e ciò che era stato previsto come mezzo temporaneo diviene permanente. I fondi occasionalmente istituiti nelle leggi finanziarie per affrontare l'emergenza casa o per il sostegno al reddito delle famiglie assumono un carattere strutturale. Ne sono un esempio la legge del Trentino-Alto Adige[296] che titola espressamente "Proroga delle misure anticrisi", l'aumento di leggi specifiche sulle politiche per la casa, tutte volte ad introdurre misure per ridurre il disagio abitativo crescente in fasce sempre più estese di popolazione, o misure volte a favorire l'accesso a determinate prestazioni da parte delle fasce deboli. Sono istituiti appositi organismi per monitorare la questione abitativa in modo permanente; sono previsti contributi per l'acquisto della prima casa o per la locazione, anche per fasce specifiche di popolazione, quali i giovani, dando la precedenza ai disabili. Sono moltissime le Regioni che già da qualche anno stanno cominciando ad affrontare in modo organico la questione del sostegno alle famiglie a basso reddito, numerose, gravate dall'assistenza a persone anziane e/o disabili. Di fronte a queste problematiche l'attuale strumento dell'ISEE mostra i suoi limiti. Proprio la mancata riforma di quest'ultimo[297], combinata alla

[296] T.A.A. LR n. 5/2012.

[297] La bozza di revisione dell'ISEE (indicatore della situazione economica prevalente), strumento base per calcolare il reddito di un nucleo familiare è stata avviata dal Governo Monti ma è rimasta incompiuta per la caduta prematura del Governo. Successivamente l'art. 5 L. n. 214/2012 (decreto Salva Italia) prevedeva che con DPCM, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, fossero riviste le modalità di determinazione e i campi di applicazione. L'articolo veniva dichiarato incostituzionale, con la sentenza n. 297/2012, nella parte in cui non prevedeva l'intesa con le Regioni. In sede di Conferenza Stato–Regioni non veniva raggiunto l'accordo per l'opposizione della Lombardia. Attualmente il parere è all'esame delle Commissioni competenti delle Camere.

mancata definizione dei livelli essenziali di assistenza delle prestazioni sociali (LIVEAS), ha influenzato in modo significativo la legislazione regionale: la Lombardia ha disciplinato ed avviato la sperimentazione del *fattore famiglia*; in Sicilia è stato introdotto il quoziente familiare; l'Umbria ha disciplinato con regolamento la compartecipazione degli utenti al costo delle spese per le prestazioni socio-assistenziali; la Provincia di Bolzano, che ormai da tempo ha introdotto un meccanismo sostitutivo dell'ISEE, nel 2012 ha disciplinato il meccanismo di collaborazione tra enti locali ed enti gestori dei servizi per ridurre il crescente contenzioso in merito e ha ridefinito i LIVEAS a livello provinciale; la Campania ha previsto che la Giunta definisca il livello di compartecipazione degli utenti al costo delle prestazioni che rientrano nell'ambito dell'integrazione socio-sanitaria, *etc.*.

Sui LIVEAS e sulla mancata revisione dell'ISEE è peraltro intervenuta la Corte Costituzionale con le sentenze nn. 296 e 297/2012, che da un lato evidenziano il problema e dall'altro sottolineano la competenza in materia socio-assistenziale delle Regioni, cui riconoscono, in sintesi, libertà di azione a fronte dell'inerzia del legislatore nazionale. Con la prima sentenza la Corte ha sostanzialmente considerato che la mancata definizione dei LIVEAS e la mancata revisione dell'ISEE, entrambi di competenza esclusiva dello Stato, autorizzano la Regione a definire le forme di compartecipazione ai costi del servizio e la scelta di quale situazione reddituale e patrimoniale considerare, se del solo assistito o anche quella del nucleo familiare. La Corte in questo caso non ha considerato come livello essenziale il Dlgs. n. 109/1998, relativo alla definizione di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, che impone di considerare il reddito del solo paziente, ed ha pertanto considerato legittima la legge della Toscana che considera anche la situazione reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado[298]. La Corte ha pertanto

[298] Il Dlgs. n. 109/1998 impone di considerare il reddito del solo paziente; diversamente la LR Toscana n. 66/2008, *Istituzione del fondo regionale per la non*

valutato che la materia rientrasse nella competenza residuale della Regione.

Nella successiva sentenza la Corte[299] ha riconosciuto che il Governo non può definire il nuovo ISEE senza accordo con la Conferenza Unificata, poiché la determinazione dell'ISEE, delle tipologie di prestazioni agevolate, delle soglie reddituali di accesso alle prestazioni e dei LIVEAS incide in modo significativo sulla competenza in materia di servizi sociali e sulle finanze delle Regioni e queste non possono non essere coinvolte nell'attuazione della norma.

Pertanto, da un lato l'intensa attività normativa regionale, dall'altro gli interventi della Corte fanno emergere come le Regioni, ancora una volta, di fronte all'inerzia del legislatore nazionale intervengano a colmare "gli spazi vuoti". In questa attività le Regioni hanno compiuto spesso scelte diverse, con riferimento sia all'ambito di applicazione, sia alle modalità di calcolo dell'ISEE, con conseguenze immediate e "pesanti" sulle vite dei cittadini. Alcune come, per esempio, la Toscana, hanno introdotto delle modifiche allo strumento, soprattutto riguardo alle prestazioni relative alla non autosufficienza. Altre Regioni hanno ampiamente riformato lo strumento pervenendo a degli indicatori propri: per esempio, la Provincia di Trento, antesignana in materia con l'ICEF[300]; la Provincia di Bolzano, che dal settembre 2011 ha avviato l'unificazione dei vari sistemi di valutazione della situazione

---

autosufficienza, dispone che in caso di prestazioni di tipo residenziale a favore di persone disabili, la quota di compartecipazione dovuta dalla persona assistita ultrasessantacinquenne vada calcolata tenendo conto della situazione reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado.

[299] Sentenza n. 297/2012: la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 del Decreto "Salva Italia" ("Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", poi L. 214/2011) per violazione degli articoli 3, 117 (commi 3 e 4), 118 (commi 1 e 2), 119 della Costituzione, nonché del "principio di leale collaborazione" di cui all'art. 120.

[300] Introdotto nel 1993 (LP n. 3 01/02/1993 Art. 6 e 7) modificato ed affinato successivamente (DGP n. 534 16/03/2001), l'*ICEF* è attualmente utilizzato in maniera strutturata per l'erogazione di oltre 30 misure (Reddito di Garanzia, assegni al nucleo, contributi per l'affitto, ecc.).

economica per l'accesso alle prestazioni, sia a livello provinciale che comunale, nell'ambito della Dichiarazione unificata di reddito e patrimonio (DURP)[301]; la Lombardia ha avviato nel 2012 "il fattore famiglia"; la Sicilia il quoziente familiare. Sono scelte che esprimono posizioni diverse, dalle quali appare difficile per le Regioni ora recedere e che possono rappresentare un ostacolo al raggiungimento di un accordo, come è avvenuto, per esempio, con l'intesa in Conferenza Unificata sulla revisione dell'ISEE.

Le due sentenze della Corte non fanno che ribadire la competenza residuale delle Regioni in materia socio-assistenziale e la trasversalità della materia stessa. Il principio di leale collaborazione impone, infatti, un necessario coinvolgimento delle Regioni in scelte assunte a livello nazionale, quando queste abbiano un impatto sulla materia e sulle finanze regionali. Tuttavia è necessario riflettere sul fatto che, se da un lato è importante salvaguardare il principio del federalismo e l'autonomia delle Regioni, dall'altro il cattivo funzionamento di uno dei due soggetti del sistema, in questo caso lo Stato, può generare situazioni di forte sperequazione. Una famiglia con un disabile grave a carico può trovarsi in situazioni molto diverse a seconda del suo luogo di residenza, in assenza di un livello essenziale, o almeno minimo, che lo Stato dovrebbe garantire in tutto il territorio nazionale.

A risentire dell'assenza di indicazioni in merito ai livelli considerati essenziali risentono anche le tre leggi sul sostegno ai coniugi separati che, a seconda delle premesse poste dai diversi legislatori regionali, riconoscono forme di sostegno molto diversificate anche a scapito di eventuali figli minori.

Questi aspetti, in quanto emblematici, potrebbero contribuire ad una riflessione, non tanto sulla valenza o meno del potere legislativo esercitato dalle Regioni, quanto sulla diversità di situazioni che generano. Appare infatti legittimo domandarsi se, in uno Stato ancora a forte connotazione regionale, in cui il processo federale è

[301] P.a. Bolzano DPP n. 2/2011, Regolamento sul rilevamento unificato di reddito e patrimonio.

ancora lontano dal realizzarsi, a identiche situazioni soggettive, peraltro di difficoltà, che coinvolgono anche minori, debbano corrispondere diverse risposte e sostegno da parte della Repubblica, intesa nel senso più ampio di tutte le sue componenti (art. 114 della Costituzione).

Infine, dalla legislazione regionale emergono altri aspetti, già segnalati nei precedenti rapporti, come una tendenza ad un sempre maggiore coinvolgimento del Terzo settore ed una riorganizzazione del sistema socio-assistenziale partendo dagli enti locali. Le Marche, per esempio, nel dare attuazione alle linee previste dal Piano socio-sanitario, hanno potenziato il ruolo degli ambiti territoriali (ATS), trasferendo loro direttamente le funzioni e le risorse e demandando ai rispettivi Comitati dei sindaci ampia autonomia decisionale circa le modalità di utilizzo[302]. La Liguria ha emanato un T.U. che disciplina in modo organico tutte le formazioni del terzo settore ed il loro modo di rapportarsi e lavorare con le istituzioni.

La Calabria ha emanato una legge che ha disciplinato lo svolgimento di attività di interesse generale, proprio in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale[303], quali quelle inerenti i servizi pubblici sociali da parte di cittadini, singoli o associati, famiglie, imprese ed agenti del terzo settore. Anche Veneto ed Emilia-Romagna hanno disciplinato l'esercizio associato di funzioni da parte dei Comuni nel corso di questo anno e altre Regioni lo

[302] A gestire le risorse sarà l'ente capofila dell'ATS e, a partire dal 2013, lo farà in maniera diretta evitando trasferimenti agli enti locali ricadenti nell'ATS. Le risorse saranno impegnate e liquidate solo a condizione che sia nominato il coordinatore di ATS; che sia stato istituito l'Ufficio di promozione sociale di ATS in cui l'utente manifesta il proprio bisogno; che sia adottato da parte del sindaci l'utilizzo dell'ISEE quale unico strumento del calcolo del reddito per l'accesso ai servizi e interventi che richiedono la compartecipazione dell'utente; che sia regolamentato in modo omogeneo l'accesso ai servizi; infine, come indicato nel parere del CAL, le risorse potranno essere trasferite agli ATS solo ed esclusivamente se questi abbiano approvato con delibera del Comitato dei sindaci e inviato alla Regione il Piano attuativo annuale.

[303] La LR Calabria n. 29/2012 lo richiama espressamente nel titolo, Attuazione del co. 4 dell'articolo 118 della Costituzione sulla sussidiarietà orizzontale.

hanno già fatto anche ricorrendo ad incentivi, come per esempio l'Abruzzo[304] lo scorso anno, o si apprestano a farlo.

[304] DCR Abruzzo n. 75/2011 relativa al Piano Sociale regionale che riserva una quota delle risorse statali, pari al 7%, al finanziamento dei piani di zona agli ambiti territoriali sociali per incentivare la gestione associata dei servizi sociali.

Tab. 1 – Produzione legislativa 2012: analisi per ambito

Regione	Anziani e soggetti non autosuffi.	Aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari	Disabilità ed invalidità	Pol. Abitative	Pol. di genere	Pol. migratorie	Pol. per i giovani	Pol. per la famiglia e materno infantile	Povertà ed inclusione sociale	Terzo settore e IPAB	Varie	Totale
Abruzzo	1		2		2	1				1		**7**
Calabria		1	1			1		1		2	1	**7**
Campania		1			1			1		2	2	**7**
Emilia-Romagna								1				**1**
Friuli V.G.							1			1	1	**3**
Lazio	1											**1**
Liguria				2						1	1	**4**
Lombardia		1		1	1							**3**
Marche			1	1	1			1	1	1	1	**7**
Molise											1	**1**
P.a. Bolzano				1								**1**
P.a. Trento	1				1			1			1	**4**
Piemonte		1	1							1		**3**
Puglia	1		1	2		1						**5**
Sardegna											2	**2**
Sicilia				1	2			2			1	**6**
Toscana		1		1		1				1	3	**7**
Trentino A. A.										1		**1**
Umbria	1			1							1	**3**
Valle d'Aosta		1	1								1	**3**
Veneto		2	1					3			1	**7**
Totale	**5**	**8**	**8**	**10**	**8**	**4**	**1**	**10**	**1**	**11**	**17**	**83**
Tot.%	**6%**	**10%**	**10%**	**12%**	**10%**	**5%**	**1%**	**12%**	**1%**	**13%**	**20%**	**100%**

Tab. 2 – Produzione regolamentare 2012: analisi per ambito

Regioni e province autonome	anziani e soggetti non autosufficienti	aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari	Detenuti	disabilità e invalidità	politiche abitative	politiche per la famiglia e materno infantile	povertà ed inclusione sociale	terzo settore e IPAB	varie	Totale
Abruzzo										
Basilicata										
Calabria				2					2	**4**
Campania										
Emilia R.										
Friuli V. G.	1	3	1	1		3	1	1		**11**
Lazio					2					**2**
Liguria										
Lombardia										
Marche										
Molise										
P. a. Bolzano										
P. a. Trento										
Piemonte					2					**2**
Puglia		1		1						**2**
Sardegna										
Sicilia						1				**1**
Toscana									2	**2**
Trentino A. A.						1				**1**
Umbria	2					1				**3**
Valle d'Aosta										
Veneto		1								**1**
Totale complessivo	**3**	**5**	**1**	**4**	**4**	**6**	**1**	**1**	**4**	**29**
Tot. %	**10%**	**17%**	**3%**	**14%**	**14%**	**21%**	**3%**	**3%**	**14%**	**100%**

Tab. 3 – Produzione amministrativa 2012: analisi per ambito

REGIONI	Anziani e non autossuff.	Istituz. e organizz.	Detenuti	Dipendenze	Disabilità e invalidità	Politiche abitative	politiche di genere	Politiche migratorie	Pol. per i giovani	Pol. per la fam. e mat. infantile	Povertà ed inclusione sociale	Qualità della vita	Salute mentale	Servizio civile	Varie	Terzo setteore Ipab	Totale complessivo
Abruzzo	3	8			2		2	3	2	7	2			1	1	2	**33**
Basilicata		1	1	1	1			3	2	2					4	1	**16**
Calabria	1	7	3					1		3						1	**16**
Campania	1	21	4		1					2					1		**30**
Emilia R.	3	5				1		9	1	5	1			1	1	1	**28**
Friuli V.G.		2				1	1	3		7						1	**15**
Lazio	6	7	2		1		2	5		4				1		6	**34**
Liguria	3	1	3				5	5	2	2	1	1			1	9	**33**
Lombardia	2	9	2	1	1	15	4	2	1	3						4	**44**
Marche	7	5	3		1	2	2	2	3	4					1	2	**32**
Molise	1	4		1	3			2		1	1		1				**14**
P. a. Bolzano	6	5			5		2			1						2	**21**
P. a. Trento		7	2		6	16	1	3	1	9						2	**47**
Piemonte	6	7			1	1	10	10	1	19					1	8	**64**
Puglia	4	6	3			1	1	9	1	3	2					4	**34**
Sardegna		2			2	1	2	5			2				2	1	**17**
Sicilia		2	1		1	1	5			1	1				1	3	**16**
Toscana	3	1	1			3	1	4	2						5	4	**24**
Umbria	4	13			2		1	10	1	7				2		4	**44**
Valle d'Aosta	6	6			3		1	5	2	9	1			1	1	2	**37**
Veneto	4	5	3		1	1	6	12	2	7	1	1			1	8	**52**
Totale	**60**	**124**	**28**	**3**	**31**	**43**	**46**	**93**	**21**	**96**	**12**	**2**	**1**	**6**	**20**	**65**	**651**
tot %	9%	19%	4%	0%	5%	7%	7%	14%	3%	15%	2%	0%	0%	1%	3%	10%	100%

9. LE REGIONI TRA ITALIANI ALL'ESTERO E IMMIGRATI*

9.1. Introduzione

Lo studio diacronico del ruolo delle autonomie regionali nell'ambito delle migrazioni transnazionali sembrerebbe offrire conferme di un'ipotesi di nuovo equilibrio tra il sostegno agli italiani all'estero e agli immigrati stranieri sul proprio territorio di riferimento. Nel corso del 2012, infatti, sembrerebbe essersi affermato un rinnovato interesse regionale per la tutela degli italiani all'estero e un ridimensionamento dell'attenzione dedicata alle politiche per gli immigrati da parte delle autonomie territoriali[305].

9.2. Le novità statutarie in materia di migrazioni

Questo bilancio delle politiche regionali di interesse per le migrazioni trova una prima conferma nell'unica legge statutaria adottata nel corso del 2012[306], recante lo Statuto della Regione Veneto. Si tratta del secondo Statuto, dopo quello della Regione Marche[307], a non contenere un riferimento espresso all'immigrazione pur vantando una disposizione certamente rilevante per le politiche per gli stranieri: lo Statuto del Veneto prevede che la Regione «informa la propria azione ai principi di eguaglianza e di solidarietà nei confronti di ogni persona di qualunque provenienza, cultura e religione; promuove la partecipazione e l'integrazione di ogni persona nei diritti e nei doveri, contrastando pregiudizi e discriminazioni; opera per la

---

* Di Laura Ronchetti, ricercatrice in Diritto pubblico, ISSiRFA-CNR.

305 Si tratta di una tendenza che già cominciava a emergere nel *Rapporto* del 2012 come rileva C.F. Ferrajoli, *Tendenze della legislazione in tema di migrazioni*.

306 Legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1.

307 Lo Statuto delle Marche prevede che la Regione «si impegna ad assicurare le condizioni per il diritto al lavoro delle proprie cittadine e dei propri cittadini e di quelli provenienti da altre parti del mondo» (art. 4, co. 1, prima parte).

realizzazione di una comunità accogliente e solidale» (art. 5). Il riferimento alla provenienza, piuttosto che alla cittadinanza, ricorda l'analoga disposizione dello Statuto approvato nel 2005 nella Regione Marche, dove tuttavia la struttura della disposizione potrebbe suggerire una dicotomia tra "*propri* cittadini [corsivo aggiunto] e "quelli provenienti da altre parti del mondo". Cionondimeno, la scelta di ricorrere al mero criterio della provenienza sembrerebbe meritevole di particolare apprezzamento perché consente di non dare per scontate una serie di diversità che di sovente sono automaticamente fatte discendere dalla provenienza geografica.

Lo Statuto del Veneto, al contrario, accanto alla provenienza, cita anche la "cultura" e la "religione" come fattori di diversità nell'ambito di una affermazione ampia e forte del principio personalista, di uguaglianza e solidarietà. Inoltre, mentre lo Statuto delle Marche si limita a riferirsi alle "condizioni del lavoro", quello Veneto parla di "partecipazione" e "integrazione di ogni persona" in un'ottica ben più complessa e omnicomprensiva.

Se, quindi, la Regione Veneto non ricorre alla cittadinanza statale né all'identità nazionale per ricostruire il proprio rapporto con gli immigrati e preferisce non fare esplicito riferimento alla permanenza stabile e duratura sul proprio territorio da parte di stranieri "immigrati", come avviene in tutte le altre Regioni, ricorre all'espressione "veneti nel mondo" sin dal suo primo articolo, per poi fare un richiamo delle "comunità venete nel mondo" (art. 18, comma 4).

9.3. L'illegittimità persistente della "anzianità" di residenza

Il rapporto tra "stranieri" e il criterio della residenza stabile e duratura sul territorio regionale investe il contenzioso costituzionale che ha riguardato leggi regionali di rilievo ai fini della presente trattazione.

Con il deposito del ricorso del Governo n. 10 del 2012 si è impugnata l'unica legge adottata nel 2011 nel settore specifico delle politiche per gli immigrati, la legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 12 del 2011, dal titolo «Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri». Facendo leva sulla giurisprudenza costituzionale relativa alla legge del 2009 del Friuli Venezia Giulia, recante *Norme per la valorizzazione della residenza e dell'attività lavorativa in Italia e in regione nell'accesso ai servizi dello stato sociale,* sulla quale è intervenuta la sentenza n. 40 del 2011 della Corte costituzionale, il Governo lamentava che fosse costituzionalmente illegittimo per manifesta irragionevolezza subordinare l'accesso degli stranieri alle prestazioni assistenziali ad una durata minima di residenza e dimora stabile, e in particolare ad una durata minima di cinque anni.

La legge provinciale è stata colpita, infatti, da ben nove dichiarazioni di illegittimità costituzionale con la sentenza n. 2 del 18 gennaio 2013.

Con decisione del medesimo giorno, inoltre, la Corte costituzionale ha annullato altre norme regionali che, pur non riguardando la specifica politica di settore per gli immigrati, introducevano distinzioni tra i destinatari in ragione della cittadinanza e del criterio della "anzianità" di residenza.

Con la sentenza n. 4, in primo luogo, si è ribadito che "mentre è possibile subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni sociali, non dirette a rimediare a gravi situazioni di urgenza, alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero alla permanenza nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata, una volta che il diritto a soggiornare alle predette condizioni non sia in discussione, l'accesso a una misura sociale non può essere differenziato in ragione della «necessità di uno specifico titolo di soggiorno» (sentenza n. 61 del 2011) o di «particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale» (sentenza n. 40 del 2011)". Per tali ragioni e

sempre in riferimento al principio di uguaglianza, con la citata sentenza n. 4 è stata dichiarata incostituzionale la legge della Regione Calabria del 20 dicembre 2011, n. 44, recante *Norme per il sostegno di persone non autosufficienti - Fondo per la non autosufficienza*.

Verteva sulla stessa materia della *Tutela delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie* la legge così intitolata della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2012, n. 15, dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 172 del 2013, perché subordinava l'attribuzione di un beneficio, ancorché ulteriore e facoltativo, che si pone al di sopra dei livelli minimi essenziali, a una residenza protratta nel tempo, senza che vi fosse una ragionevole correlazione.

Questioni analoghe hanno coinvolto la legge del Friuli Venezia Giulia n. 16 del 2011, impugnata con ricorso n. 25 del 2012, risolto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 222 del 2013, ove si ribadisce che "non vi è alcuna correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni primari dell'essere umano, insediatosi nel territorio regionale, e la protrazione nel tempo di tale insediamento (sentenza n. 40 del 2011; sentenza n. 187 del 2010)".

Nella medesima pronuncia, tuttavia, si afferma che, nel caso di assegni per la natalità e altre prestazioni economiche destinate alle famiglie, "il legislatore friulano (…) appronta misure che eccedono il nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona umana, e che premiano, non arbitrariamente, il contributo offerto dalla famiglia al progresso morale e materiale della comunità costituita su base regionale".

La stessa decisione peraltro sembrerebbe confermare una condizione di "specialità" della politica relativa all'edilizia residenziale pubblica nella quale la "anzianità" di residenza quale criterio di accesso è ritenuta legittima (sentenza n. 432 del 2005 e ordinanza n. 32 del 2008). A giudizio della Corte costituzionale, infatti, "le politiche sociali delle Regioni legate al soddisfacimento dei bisogni abitativi ben possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza, purché contenuto entro limiti non palesemente arbitrari ed irragionevoli. L'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento

tendenzialmente duraturo, come l'abitazione, per un verso si colloca a conclusione del percorso di integrazione della persona presso la comunità locale e, per altro verso, può richiedere garanzie di stabilità, che, nell'ambito dell'assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia".

A tale riguardo giova porre in evidenza che la Commissione europea aveva avviato una procedura di infrazione (n. 2009/2001) in relazione alle disposizioni della Regione Friuli Venezia Giulia che subordinavano le attribuzioni di prestazioni sociali alla sussistenza di requisiti di residenzialità, in contrasto con la direttiva n. 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. La messa in mora dell'Italia per inadempimento comunitario è stata sospesa tuttavia a seguito dell'approvazione della legge in discussione, che la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale solo in parte.

Questi precedenti avranno un determinante rilievo per il giudizio istaurato con ricorso n. 188 del 2012 avverso la legge della Regione Umbria n. 15 del 2012, che in materia di edilizia residenziale pubblica ha introdotto tra i requisiti generali dei beneficiari, accanto alla regolarità del permesso di soggiorno, anche il criterio della residenza o attività lavorativa nella regione da almeno cinque anni.

9.4. Una nuova ondata di interesse regionale per gli italiani all'estero

Nel corso del 2012 dunque non è stata approvata alcuna legge di settore per gli immigrati, mentre continua ad aumentare il numero di leggi regionali dedicate esclusivamente ai concittadini emigrati all'estero: nel 2011 sono state tre, nel 2012 varie Regioni hanno ritenuto necessario intervenire con legge in materia.

Coerentemente con le disposizioni statutarie sopra richiamate, innanzitutto la Regione Veneto ha previsto nella propria legge

finanziaria regionale per il 2013 il finanziamento del *Meeting del coordinamento dei giovani veneti e dei giovani oriundi veneti residenti all'estero*[308].

Deve citarsi, inoltre, la Regione Abruzzo, che ha modificato e integrato la *Disciplina delle relazioni tra la Regione Abruzzo e le comunità di Abruzzesi nel mondo*[309]. Le novità apportate alla disciplina riguardano essenzialmente il riferimento esplicito anche ai conviventi e ai discendenti degli abruzzesi nel mondo, verso i quali la Regione indirizza la sua azione per perseguire un'ampia serie di finalità, tra cui mantenere e rafforzare l'identità culturale d'origine; favorire l'integrazione con le Comunità ospitanti; promuovere la partecipazione attiva delle donne emigrate nell'Associazionismo; promuovere la partecipazione giovanile all'interno dell'Associazionismo, favorendo l'integrazione tra vecchie e nuove generazioni di emigrati; sviluppare iniziative di solidarietà nei confronti degli emigrati indigenti e delle loro famiglie e tutelare i diritti degli Abruzzesi emigrati, delle loro famiglie e dei discendenti presso le competenti sedi istituzionali." A tal fine si prevedono una serie di interventi e prestazioni, tra i quali: il parziale rimborso di spese di viaggio sostenute per il rientro definitivo (fino al 50%); il rimborso spese per il rientro di salme di emigrati Abruzzesi (fino al 50%); l'erogazione di contributi *una tantum* per lenire situazioni di particolare bisogno; soggiorni studio.

In modo analogo si è orientata la Regione Calabria, che peraltro aveva già modificato la propria disciplina del 2007, ma che nel 2012 ha approvato la *Legge organica in materia di relazioni tra Regione Calabria e comunità calabresi nel mondo*, la LR n. 54.

Tale corposa disciplina, oltre a prevedere provvidenze socio-assistenziali, contributi per avvio di attività produttive, assegni e borse di studio, nonché investimenti produttivi in relazione al "turismo etnico-identitario", si occupa di una questione che diventa sempre più delicata, come dimostra la sentenza n. 242 del 2012 della

[308] LR 3/2013, art. 16.

[309] LR 43/2012.

Corte costituzionale, quella dell'effettiva partecipazione dei cittadini all'estero alle consultazioni elettorali.

Anche in Liguria nel 2012 si avverte l'esigenza di intervenire in materia, come dimostra il disegno di legge approvato dalla Giunta, recante *Interventi per favorire la diffusione delle tradizioni liguri nel mondo ed a sostegno dei liguri emigrati all'estero*[310].

In qualche misura connesso al tema dei cittadini all'estero è quello degli italiani non appartenenti alla Repubblica e di coloro che abbandonarono l'Istria e la Dalmazia, per ricordare l'esodo dei quali la Regione Marche ha approvato la LR 8/2012.

9.5. L'attuazione delle politiche per i migranti, soprattutto per i "corregionali" all'estero

Anche nel 2012 la produzione di atti amministrativi in tema di migrazioni da parte delle Giunte e dei Consigli resta significativa.

Per quanto riguarda gli atti amministrativi concernenti gli emigrati italiani all'estero si conferma la crescita del numero degli atti adottati alla quale si è assistito negli ultimi anni.

Basti pensare ai due piani di ripartizione del "fondo corregionali all'estero" della Giunta del Friuli Venezia Giulia, all'approvazione del piano annuale per l'emigrazione approvato in Sardegna, agli interventi a favore dei trentini emigrati all'estero e dei loro discendenti, all'approvazione del programma di interventi a favore dei veneti nel mondo e delle agevolazioni per il loro rientro, alle misure decise in Umbria nel Piano emigrazione con riferimento a manifestazioni e incontri organizzati dagli umbri all'estero, all'approvazione delle linee guida e al Piano triennale per i molisani nel mondo, alle tre deliberazioni di Giunta per contributi agli emigrati liguri, alle provvidenze per la partecipazione degli emigrati dal Lazio, al programma in favore dei Lucani all'estero e la solidarietà con chi tra loro vive in America latina, ai contributi per gli emigrati laziali.

[310] Atto di Giunta n. 63 del 9 marzo 2012.

Risulta sia stato approvato un programma annuale per l'immigrazione in Basilicata, Marche, Piemonte, Umbria, in Friuli Venezia Giulia e in Sardegna. Si tratta di programmi a vasto raggio di azione.

A questi si sono talvolta affiancati programmi più settoriali, con obiettivi più specifici, non sempre tuttavia in attuazione della programmazione triennale o annuale. Particolarmente diffusi sono gli interventi a favore dell'apprendimento della lingua italiana (Sardegna, Valle d'Aosta; Molise, Lombardia, Liguria, Lazio, Emilia-Romagna, Abruzzo), che comunque dovrebbe rientrare tra gli obiettivi prioritari dei programmi annuali. Ci sono stati interventi specifici, infine, per le seconde generazioni e per la mediazione culturale in Valle d'Aosta; azioni anti-tratta in Emilia-Romagna, Umbria e Lazio; per l'alloggio in Emilia-Romagna e nel Lazio; contro le discriminazioni in Emilia-Romagna; per la formazione e l'inserimento lavorativo in Molise.

9.6. Programmi, progetti e sperimentazioni, ma anche Rapporti

In alcune Regioni si è provveduto ad approvare progetti e pubblicare avvisi pubblici per il finanziamento di progetti: in Emilia-Romagna, in Veneto e nel Lazio la Giunta si è in particolare dedicata alla presentazione di progetti nell'ambito del Fondo europeo per l'Integrazione, nel Lazio al monitoraggio dei profili professionali e a progetti e convenzioni con l'Organizzazione internazionale per le Migrazioni.

L'inserimento scolastico, con bandi rivolti alle scuole, è stato l'obiettivo prediletto in Friuli Venezia Giulia.

Si segnala inoltre che in Sardegna è stato approvato anche un programma assistenziale per ragioni umanitarie e interventi per gestire le emergenze umanitarie, nonché un programma a tutela dei nomadi. Consistenti risorse hanno finanziato invece le Organizzazioni dei sardi emigrati.

In alcune Regioni tuttavia l'intervento è andato a sostegno dei corregionali all'estero (Liguria).

Sul tema dell'immigrazione, peraltro, le Regioni producono spesso da molti anni interessanti e utili rapporti, talvolta soltanto di natura statistica (Friuli Venezia Giulia), talvolta frutto della collaborazione con centri di ricerca specializzati (Lombardia). In Emilia-Romagna e in Veneto esiste un Osservatorio Regionale che produce rapporti annuali, da più di un decennio. In Toscana invece nel 2012 l'attenzione si è concentrata sull'edilizia pubblica toscana e gli immigrati.

In Molise è molto attiva la collaborazione con la competente autorità dello Stato, come risulta dalla relazione annuale sulle politiche per l'immigrazione.

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 2013. Inoltre, sono presi in esame provvedimenti legislativi diversi, adottati nel 2012, riguardanti alcuni temi specifici come: il contenimento delle spese, la finanza locale e la politica tributaria, il recupero dell'evasione fiscale.

Come già evidenziato nei rapporti degli scorsi anni, il processo di risanamento della finanza pubblica avviato a livello centrale continua ad influenzare in modo rilevante le Regioni. Anche nel 2012 il concorso delle amministrazioni regionali al risanamento della finanza pubblica è avvenuto prevalentemente attraverso tagli in sede di definizione degli obiettivi del patto di stabilità interno.

Come per l'anno scorso, relativamente alle politiche di contenimento della spesa pubblica, le Regioni sono intervenute soprattutto sul costo della politica (costi di gestione dei Consigli regionali, consulenze, *etc.*) e sulla sanità. A questi settori si aggiungono sovente interventi di razionalizzazione della spesa di Enti strumentali, aziende regionali e altri organismi sottoposti a vigilanza e tutela dell'Amministrazione regionale. Da segnalare il caso del Molise, il quale ha avviato un processo di *spending review* nominando una Commissione tecnica per la finanza pubblica, e l'intervento della Regione Basilicata in tema di risparmi provenienti dalle associazioni dei Comuni.

Seguendo l'impostazione degli scorsi anni anche in questa sede, aumenta la rilevanza data alla finanza locale. In particolare, anche quest'anno, oltre all'analisi delle leggi finanziarie, l'accento è stato posto sulla regionalizzazione del patto di stabilità interno e sulla fiscalizzazione dei trasferimenti agli Enti locali. Tali meccanismi

* Di Andrea Filippetti, ricercatore in Politica Economica e Scienza delle Finanze, ISSiRFA-CNR.

sono infatti alla base di un maggiore compimento del federalismo fiscale.

Riguardo al meccanismo di regionalizzazione del patto di stabilità interno, si registra un miglioramento rispetto allo scorso anno, sia in termini di importo complessivo mobilizzato, sia per il numero delle Regioni coinvolte.

Da segnalare anche l'attività svolta in tema di politica tributaria. Diverse Regioni intervengono sia sull'addizionale regionale IRPEF sia sull'IRAP, al fine di attuare interventi di sostegno a particolari settori produttivi, o particolari categorie di lavoratori svantaggiati.

Di un certo interesse infine, l'attività sempre più intensa delle Regioni in tema di recupero dell'evasione fiscale.

10.2. Innovazioni nella disciplina delle leggi finanziarie

Per quanto riguarda le innovazioni nella disciplina delle leggi finanziarie, si riporta il caso della Toscana, dove con la LR 22/2012 sono state apportate significative modifiche alla LR 36/2001 in materia di ordinamento contabile, relative all'introduzione nell'ordinamento regionale delle leggi collegate alla LF, tese ad eliminare la caratterizzazione della stessa come legge *omnibus* e le criticità ad essa conseguenti. L'articolo 1, comma 1, introducendo nell'ambito dell'articolo 13 della LR 36/2001 il nuovo comma 2-*ter*, definisce le leggi collegate alla legge finanziaria "esclusivamente quelle leggi motivatamente indicate come tali dalla Giunta regionale nel documento preliminare unitario alla LF ed alle leggi collegate presentato al Consiglio regionale, entro il 30 settembre di ogni anno, ai sensi dell'art. 48 dello Statuto, in virtù della loro stretta attinenza al raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione della spesa, di equità e sviluppo, che compongono la complessiva manovra economica e di bilancio della Regione, e che non siano stato oggetto di valutazione contraria da parte del Consiglio regionale mediante l'approvazione di atti di indirizzo in sede di esame del documento preliminare stesso". L'articolo 1, comma 2, novellando l'articolo 13, comma 3 della LR 36/2001, prevede che l'approvazione della legge

finanziaria e delle leggi collegate avvenga prima della legge di bilancio in un'unica sessione.

Per quanto riguarda le nuove disposizioni legislative o regolamentari, adottate nel 2012, sul procedimento di formazione e sull'oggetto della LF, in Toscana gli articoli della LR 36/2001 interessati dalla modifica sono stati in particolare il 13 ed il 15.

L'art. 15 disciplina il procedimento di adozione della LF, delle leggi ad essa collegate e della legge di bilancio: al comma 1 si prevede che la Giunta regionale presenti al Consiglio regionale, entro il 10 novembre di ogni anno, la legge di bilancio, l'eventuale legge finanziaria e le eventuali collegate. Al comma 1-*bis* si prevede che il mancato rispetto di questo termine nonché la valutazione contraria espressa dal Consiglio regionale, ai sensi dell'art. 13, comma 2-*ter*, comportano, per le proposte di legge presentate come collegate alla finanziaria, la perdita del requisito del collegamento ed il conseguente esame secondo le procedure ordinarie.[311]

10.3. Il processo di bilancio relativo alla manovra finanziaria del 2012

Riguardo al processo di bilancio della manovra per il 2013, tre sono gli aspetti che le Regioni sono state chiamate ad approfondire

[311] Altre Regioni e Province Autonome sono intervenute, si segnalano i seguenti casi: Provincia autonoma di Bolzano: Legge provinciale 11 ottobre 2012, n. 18, "Approvazione del rendiconto generale della Provincia per l'esercizio finanziario 2011 e altre disposizioni". Legge provinciale 20 dicembre 2012, n. 22, "Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e per il triennio 2013-2015 (LF 2013)". In Lombardia: Art. 6 della LR 16 luglio 2012, n. 12 "Assestamento al bilancio per l'esercizio finanziario 2012 ed al bilancio pluriennale 2012/2014 a legislazione vigente e programmatico - I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali" Art. 2 della LR 17 dicembre 2012, n. 18 "LF 2013" Art. 1 della LR 19 dicembre 2012, n. 19 "Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 e bilancio pluriennale 2013/2015 a legislazione vigente e programmatico". Puglia: LR 22 ottobre 2012, n. 29 "Modifiche e integrazioni alla LR 16 novembre 2001, n. 28 (Riforma dell'ordinamento regionale in materia di programmazione, bilancio, contabilità regionale e controlli)". Basilicata: Articolo 10 della LR 8 agosto 2012 n. 16 "Assestamento del Bilancio di Previsione per l'esercizio finanziario 2012 e del Bilancio Pluriennale per il triennio 2012/2014".

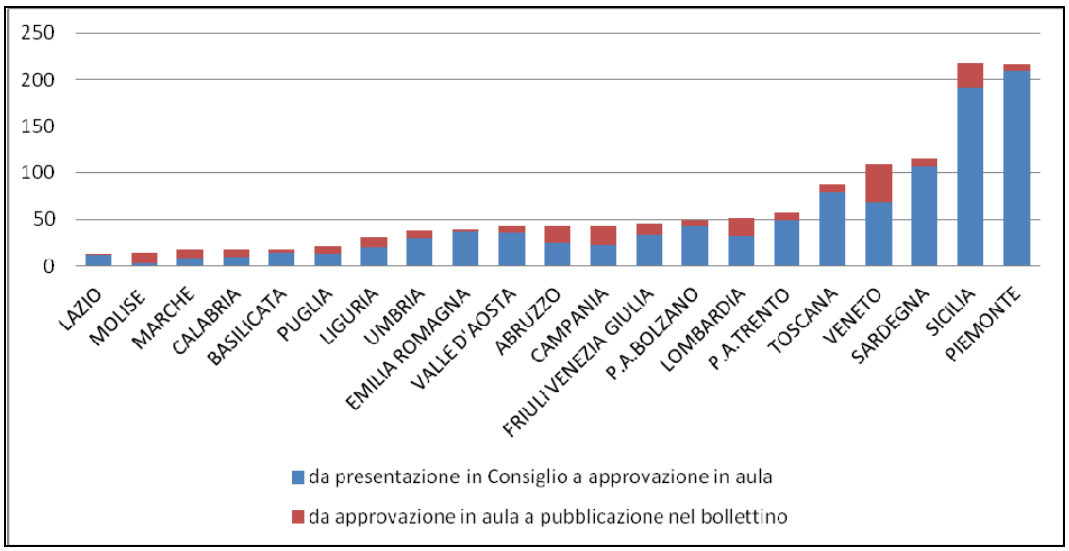
nel questionario: durata dell'*iter* legislativo, eventuale introduzione di importanti modifiche nel corso dell'esame da parte del Consiglio, rapporto tra normativa nazionale e contenuti delle leggi finanziarie.

Per quanto riguarda la durata dell'*iter* di manovra, come già nel rapporto 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.

La media di giorni intercorsi tra la presentazione al Consiglio della pdl finanziaria e la sua approvazione in aula è pari a 45,3 giorni, dato leggermente inferiore a quanto emerso nel 2012 (cfr. Grafico 1).

Tale cifra potrebbe diminuire nettamente se non si considerassero Sicilia, Sardegna e Piemonte, dove i tempi per l'approvazione in aula superano di oltre il doppio la media regionale (191 giorni in Sicilia, 107 giorni in Sardegna, 210 in Piemonte). Aumenta, invece, la media dei giorni impiegati tra l'approvazione e la pubblicazione della legge nel Bollettino ufficiale: 12,7 rispetto a 9,5 dello scorso anno.

Grafico 1
Leggi finanziarie regionali 2012 – Durata dell'*iter* legislativo dalla presentazione al Consiglio alla pubblicazione



La legge di stabilità del 24 dicembre del 2012 e il bilancio di previsione dello stato per il medesimo anno hanno influito per la metà delle Regioni nell'approvazione della LF e del bilancio di previsione regionali per il 2013.

La Regione Campania, per esempio, in applicazione dell'articolo 1, comma 145, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013), entro il quindicesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge, trasmette la comunicazione del documentato rispetto delle condizioni di cui ai commi da 141 a 144 della legge 228 del 2012 con le modalità stabilite dall'articolo 2, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174.

La Regione Liguria afferma che nella LF regionale, a differenza del bilancio di previsione che non ha subito modifiche né di procedura né di contenuto, sono state inserite misure di contenimento della spesa al fine di dare concreta attuazione ai principi di contenimento della spesa pubblica imposta dai decreti

sulla *spending review* ed in particolare dalla legge 135/2012, di conversione del decreto-legge 95/2012.

Le Regioni che non hanno subito modifiche nelle loro leggi finanziarie e/o bilancio di previsione in forza di previsioni della legge di stabilità sono: l'Abruzzo, il Lazio, la Lombardia, la Calabria, la Valle D'Aosta, la Basilicata, il Piemonte, le Province autonome di Bolzano e Trento, l'Umbria e il Friuli Venezia Giulia; quest'ultima approva la sua LF regionale il 31 dicembre del 2012, solo pochi giorni dopo la legge di stabilità, e quindi non può subire immediate modifiche nella propria legislazione, ma rileva riflessi sul debito pubblico degli Enti territoriali in seguito ad accordi Stato-Regione.

Per quanto riguarda le modifiche apportate al disegno di LF nel corso dell'esame in aula, come per lo scorso anno cinque Regioni (Basilicata, Veneto, Campania, Toscana e Sicilia) hanno indicato nel questionario l'introduzione di maxiemendamenti.

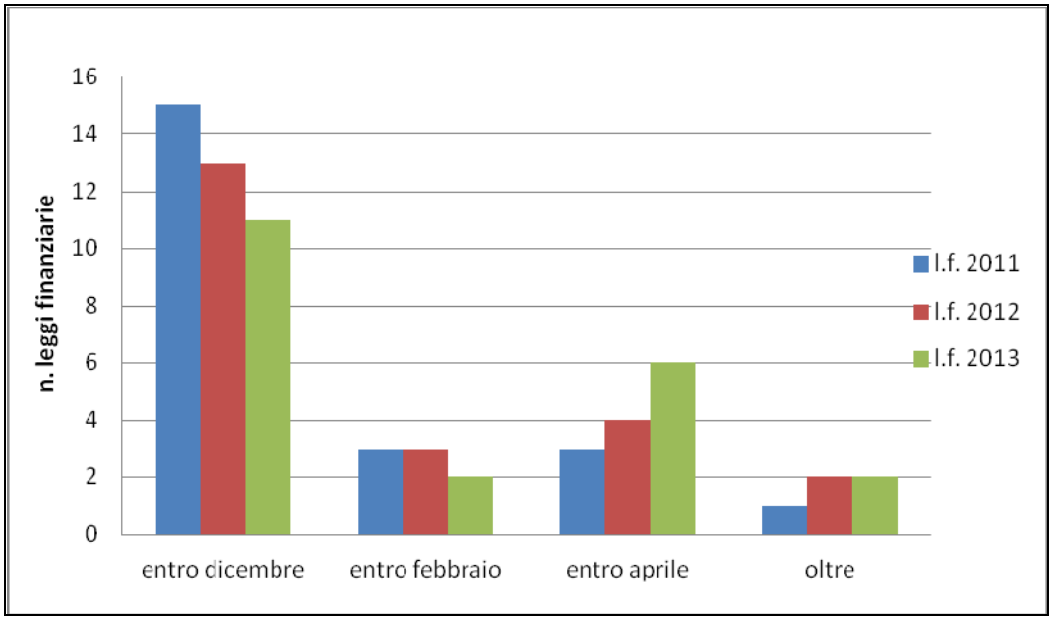
Questi emendamenti hanno alterato in parte il testo originale, come nel caso di Basilicata, Veneto, Sicilia e Toscana. Nella Regione Campania, un maxiemendamento ha sostituito l'intero testo.

10.4. Tempi di approvazione, struttura e leggibilità delle leggi finanziarie 2012

Rispetto all'anno precedente, diminuiscono da 13 a 11 le Regioni che nel 2012 hanno approvato le leggi finanziarie prima dell'esercizio di riferimento (cfr. tab. 1 e grafico 2). Passa da 7 a 8 il numero delle Regioni che hanno provveduto a tale adempimento entro il mese di aprile, due hanno approvato le leggi finanziarie oltre aprile.

In generale, dunque, si osserva un lieve peggioramento nella tempestività dell'approvazione di questo fondamentale strumento di programmazione economica.

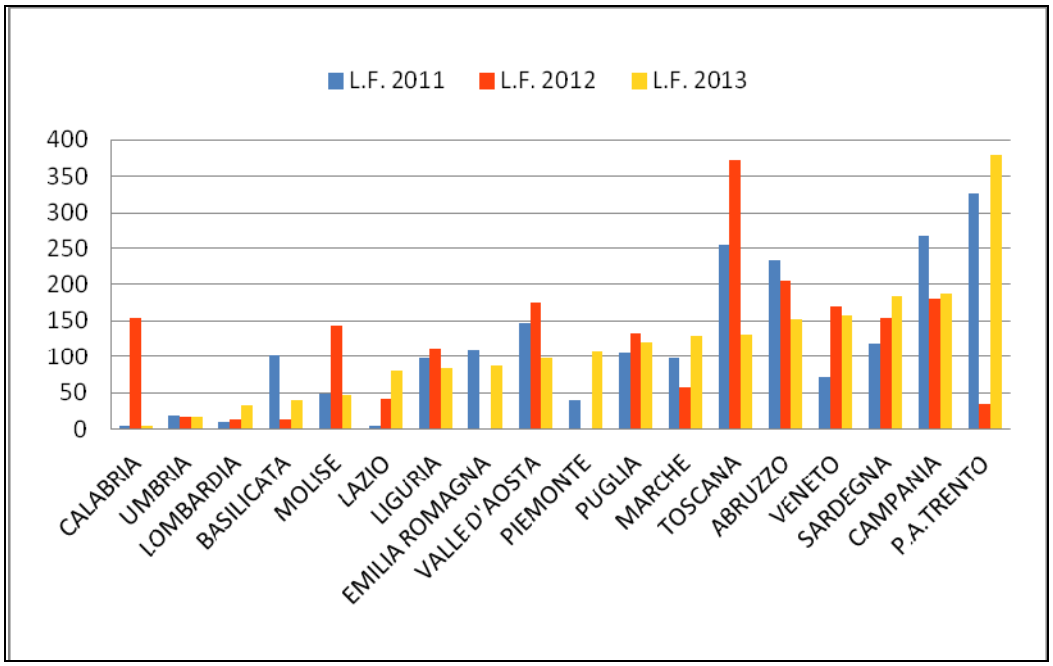
Grafico 2
Finanziarie regionali del 2012, distribuzione in base alla data delle leggi



In riferimento alla struttura, e se si considerano le leggi nel loro insieme, il numero dei commi passa da 3.124 per il 2012 a 1.746 per il 2013, anche se per questo dato non risultano valori per il Friuli Venezia Giulia, la Provincia Autonoma di Bolzano, il Piemonte, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige e la Sardegna.

Invece, se si analizzano i dati delle singole Regioni, spicca la Provincia Autonoma di Trento con 379 commi rispetto ai 35 dello scorso anno, confermandosi il soggetto con il maggior numero di commi in assoluto; al contrario la Regione Calabria passa a 5 commi da 155 del 2012. Da segnalare, inoltre, la finanziaria con un numero di commi inferiore a 20: l'Umbria (17).

Grafico 3
Leggi finanziarie regionali 2013 per numero di commi



Sempre in merito alla struttura delle leggi finanziarie, come nel precedente Rapporto, sono stati considerati altri due aspetti che incidono sulla leggibilità di tali provvedimenti. In primo luogo, il numero di caratteri per comma (al netto degli spazi). In secondo luogo, la presenza o meno delle caratteristiche seguenti: una rubricazione degli articoli significativa del loro contenuto; la suddivisione in Titoli o Capi; la presenza di un indice.

Tabella 1
Leggi finanziarie regionali 2012 per presenza di elementi di leggibilità

	Titoli o Capi	Rubricazione	Indice
Bolzano	x	x	x
Sicilia			
Toscana	x	x	x
Valle d'Aosta	x	x	x
Veneto		x	x
Abruzzo	x	x	
Calabria		x	
Campania			
Emilia-Romagna		x	x
Liguria	x	x	
Marche		x	x
Sardegna	x	x	x
Puglia	x	x	x
Umbria	x	x	
Basilicata		x	x
Friuli Venezia Giulia		x	
Lazio		x	x
Lombardia		x	
Molise		x	
Piemonte	x	x	x
Trento	x	x	

Il numero medio di caratteri per comma passa da 510 nel 2011 a 728 nel 2012 (va considerato però che non disponiamo di valori in numerose Regioni).

Considerando le singole Regioni e Province autonome, con 2.618 e 334 commi, la Calabria e l'Abruzzo registrano rispettivamente il massimo e il minimo di numero di caratteri per comma.

Tabella 2
Leggi finanziarie regionali del 2012

Regioni e Province Autonome	Estremi della legge	Articoli	Commi	Allegati
Abruzzo	10/01/2013 n. 02	64	152	3
Basilicata	21/12/2012 n. 36	9	39	17
Calabria	27/12/2012 n. 70	4	5	3
Campania	16/04/2013 n. 05	1	188	3
Emilia-Romagna	21/12/2012 n. 19	46	87	-
Friuli Venezia G.	31/12/2012 n. 27	16	1237	18
Lazio	29/04/2013 n. 2	12	80	3
Liguria	21/12/2012 n. 51	30	83	-
Lombardia	17/12/2012 n. 18	6	33	3
Marche	27/12/2012 n. 45	41	130	3
Molise	17/01/2013 n. 04	37	46	1
P.A. Bolzano	20/12/2012 n. 22	39	-	2
P.A. Trento	27/12/2012 n. 25	82	379	4
Piemonte	07/05/2013 n.8	42	184	2
Puglia	28/12/2012 n. 45	60	120	1
Sardegna	23/05/2013 n.12	7	106	-
Sicilia	01/05/2013	-	-	-
Toscana	27/12/2012 n. 77	68	131	3
Umbria	09/04/2013 n. 07	11	17	4
Valle d'Aosta	21/11/2012 n. 31	27	98	2
Veneto	05/04/2013 n. 03	45	158	3

10.5. Contenuti delle leggi finanziarie

Al fine di ottenere una sintesi essenziale dei contenuti delle leggi finanziarie, è stata stilata una lista di temi principali e domandato alle Regioni di indicare la presenza o meno di disposizioni ad essi inerenti. Se in quasi tutte le Regioni viene modificata la normativa vigente (95%), nel 90% dei casi è previsto il rinnovo di autorizzazioni di spesa come da normativa precedentemente in vigore e, al tempo stesso, si introducono nuove autorizzazioni di spesa (86%), si interviene molto spesso in materia di norme su tributi, tariffe, canoni e concessioni (86%), in materia di abrogazione di norme vigenti (81%), in materia di limite all'indebitamento (71%), in materia sanitaria (71%) e di personale (73%).

Poco più della metà delle leggi finanziarie, invece, contiene disposizioni su: contabilità e controlli (66%), servizi sociali (52%), servizi pubblici locali (62%) e finanza locale (57%).

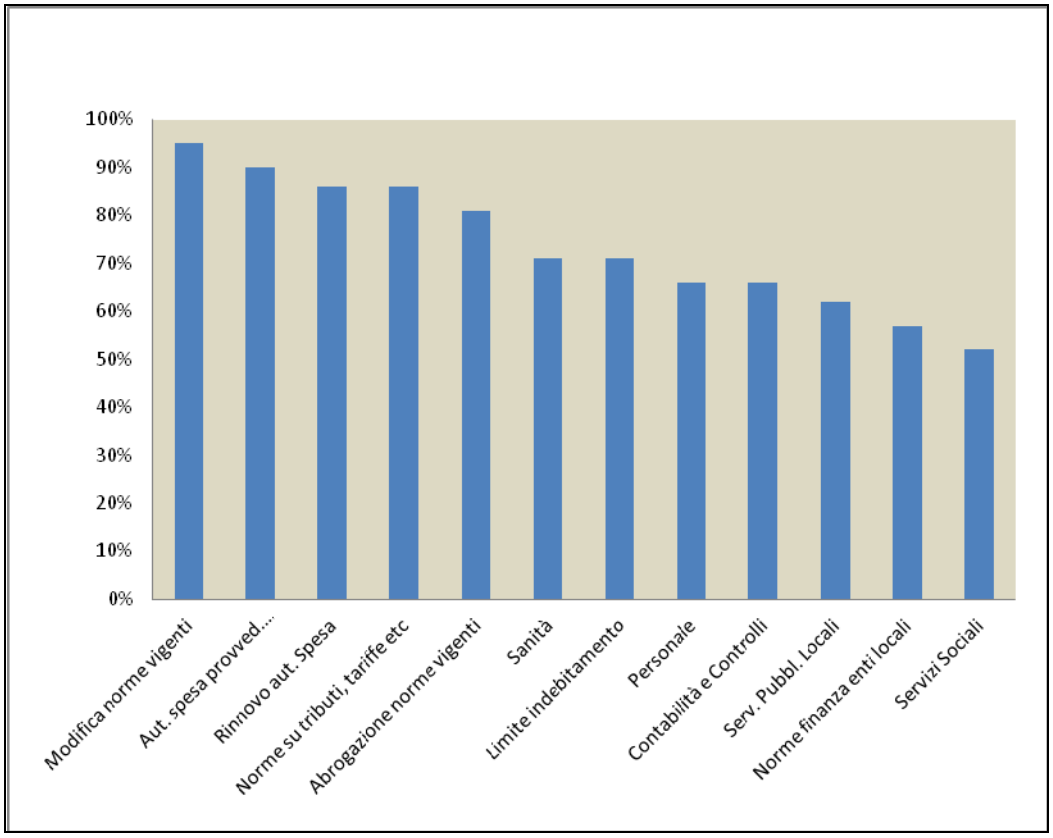
Meno della metà delle leggi finanziarie contiene disposizioni su: istituzione di nuovi organismi o commissioni (37%) e patto di stabilità (46%) (*cfr.* grafico 4).

A seguire, una sintesi delle risposte pervenute per ogni singola Regione e Provincia autonoma.

Abruzzo

La LF 2013 non contiene norme a carattere organizzatorio, ordinamentale e microsettoriale. I principali settori di intervento e le relative finalità della LF 2013 sono: disposizioni finanziarie (artt. da 1 a 7); finalizzazione di somme, partecipazioni, contributi e finanziamenti (artt. da 8 a 31); modifiche a leggi regionali (artt. da 32 a 54); ulteriori disposizioni normative (artt. da 55 a 60); patto di stabilità (artt. 61 e 62); disposizioni finali (artt. 63 e 64).

Grafico 4
Leggi finanziarie regionali 2012 ed eventuali collegati – Presenza di alcuni contenuti (1)



(1) % delle Regioni e delle Province autonome nei provvedimenti delle quali si riscontrano i contenuti selezionati

Basilicata

In materia sanitaria varie sono le disposizioni in merito. In particolare è prevista la riduzione della spesa per le missioni degli Enti del S.S.R.; in materia di personale il blocco delle assunzioni per gli anni 2012/2013/2014 di personale a qualsiasi titolo; l'istituzione del dipartimento interaziendale del S.S.R. Centrale di committenza, finalizzato alla gestione della rete regionale degli acquisti del S.S.R.; disposizioni in materia di riduzione della spesa sanitaria per prestazioni erogate da strutture private.

In materia di terzo settore e impresa sociale, in coerenza con quanto realizzato attraverso i Piani di Offerta Integrata di Servizi (POIS), sono concessi contributi, in favore delle piccole e medie

imprese, nell'ambito del regime del "*de minimis*" e per un importo massimo di 50.000,00 euro. Contributi straordinari sono previsti a favore del Comune di Matera per l'esercizio di servizi in tema di trasporto pubblico locale e per una migliore gestione e fruizione del rione "Sassi", e infine, altro contributo è stato previsto a favore dell'ATER.

In tema di riduzione della spesa pubblica si prevedono interventi per la dismissione del parco auto mediante asta pubblica.

Si dettano disposizioni di carattere finanziario viene fissato il limite massimo, in termini di competenza, del ricorso al mercato finanziario per l'anno 2013.

Inoltre, viene aggiornata la normativa regionale in materia di tassa regionale per il diritto allo studio alle modifiche introdotte dal Dlgs. n. 68/2012. In materia di spesa viene definito l'ammontare del concorso finanziario che la Regione è tenuta a garantire, a titolo di cofinanziamento per l'attuazione di programmi o leggi nazionali che prevedono un intervento parziale dello Stato. Inoltre si stabiliscono le dotazioni finanziarie da attribuire ai programmi che attuano interventi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea per la programmazione 2007/2013. Ai fini del contenimento della spesa regionale e quindi del rispetto del Patto di stabilità e crescita, si ripropone come negli anni passati il divieto di istituire, nell'esercizio 2013, nuovi comitati, commissioni o altri organismi collegiali che comportino oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

Calabria

La legge n. 69/2012 (collegata alla manovra di finanza regionale per l'anno 2013) contiene norme di tipo ordinamentale finalizzate principalmente alla riduzione delle spese di funzionamento del sistema regionale nel suo complesso (amministrazione regionale in senso stretto e altri soggetti istituzionali che fanno riferimento alla finanza regionale).

Sono inoltre previste ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale concernenti la razionalizzazione del sistema dei

trasporti (art. 36), nonché modifiche ed integrazioni a leggi regionali vigenti.

La LF contiene norme volte alla realizzazione di effetti finanziari a valere sul periodo di riferimento del bilancio di previsione annuale e del bilancio pluriennale. Individua il quadro finanziario di riferimento, stabilendo, in particolare, in apposite tabelle, il rifinanziamento o la riduzione degli stanziamenti previsti dalle leggi regionali di spesa per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale, la diversa distribuzione nel tempo delle autorizzazioni di spesa disposti dalla legislazione vigente, nonché gli importi dei fondi speciali, distintamente per la parte corrente e per la parte in conto capitale.

Campania

La legge contiene norme in maniera di limite dell'indebitamento, patto di stabilità, norme su tributi, tariffe, canoni e concessioni, autorizzazioni di spesa, nuove autorizzazioni di spesa, modifica della normativa vigente, istituzione di nuovi organismi e commissioni, norme su finanza e Enti locali, abrogazione di norme vigenti, servizi pubblici locali, sanità, servizi sociali, norme su contabilità, controlli e norme sul personale.

Emilia-Romagna

I principali settori oggetto di intervento e di specifica autorizzazione di spesa con la LF regionale 2013, per le finalità previste dalle leggi regionali di settore, si articolano nel seguente modo: il sistema informativo regionale; gli interventi per lo sviluppo economico: agricoltura, industria, cooperazione, artigianato, problemi del lavoro, turismo e commercio; uso, salvaguardia e sviluppo del territorio; urbanistica e politiche per la casa; tutela e valorizzazione dell'ambiente; interventi nel settore dei trasporti e della mobilità; protezione civile e interventi di emergenza; tutela della salute e solidarietà sociale; scuola, cultura, politiche giovanili, sport.

Friuli Venezia Giulia

La legge predispone interventi a carattere organizzatorio (art. 7, co. 72-96; art. 9, co. 74-111); interventi ordinamentali (art. 12, co. 26-43; art. 13, co. 10-11); interventi microsettoriali (art. 4, co. 1-3).

Nessuno degli interventi riveste un peso rilevante all'interno del provvedimento considerato.

La LF dispone, per quel che riguarda le entrate, il quadro delle risorse disponibili attraverso le opportune modifiche alla legislazione tributaria regionale e la determinazione delle entrate attraverso variazioni per unità di bilancio e capitoli riportate nelle tabelle allegate alla legge.

Dal lato delle spese operano invece due tipi di interventi sulla legislazione vigente; innanzitutto degli interventi di tipo quantitativo (parte tabellare) determinando, sotto tale profilo, le risorse spendibili che non richiedono modifiche della legislazione vigente, allocate sulle unità di bilancio e sui capitoli di spesa, con la specificazione delle spese continuative e ricorrenti e rimodulando le quote annuali delle spese pluriennali già autorizzate dalla legislazione vigente con l'accantonamento di risorse per futuri atti legislativi di spesa (fondi globali) e per impieghi da individuare con futuri atti amministrativi (fondi di riserva e altri fondi speciali); prevede poi degli interventi di tipo qualitativo, sotto tale profilo la finanziaria può disporre sia modifiche e integrazioni alla legislazione, purché abbiano riflessi sul bilancio ed effetti economici, finanziari e contabili, sia nuovi interventi di spesa, purché siano inquadrabili nella legislazione vigente e le fattispecie su cui interviene, per oggetto e complessità, non richiedano una nuova disciplina organica.

Nel merito, la LF 2013 è così strutturata: l'articolo 1 contiene delle disposizioni di carattere finanziario e in materia di entrate; l'articolo 2 interventi in materia di attività economiche; l'articolo 3 interventi in materia di tutela dell'ambiente e difesa del territorio; l'articolo 4 interventi in materia di gestione del territorio; l'articolo 5 interventi in materia di infrastrutture, trasporti e telecomunicazioni; l'articolo 6 interventi in materia di attività culturali, sportive e

ricreative; l'articolo 7 interventi in materia di istruzione, formazione e ricerca; l'articolo 8 interventi in materia di sanità pubblica; l'articolo 9 interventi in materia di protezione sociale; l'articolo regionale 10 interventi in materia di sussidiarietà e devoluzione; l'articolo 11 interventi in materia di affari istituzionali, economici e fiscali generali; l'articolo 12 interventi sul funzionamento della Regione; l'articolo 13 interventi su partite di giro, nonché su altre norme intersettoriali e contabili; l'articolo 14 contiene norme di coordinamento della finanza pubblica per gli Enti locali della Regione e altre norme contabili; l'articolo 15 contiene la copertura finanziaria e l'articolo 16 l'entrata in vigore.

Lazio

La LF 2013 contiene norme a carattere ordinatorio, ordinamentale e microsettoriali che hanno un peso rilevante.

Per quanto riguarda invece i principali settori oggetto di intervento e le relative finalità troviamo in tema di tributi, canoni e concessioni l'art. 5 che istituisce quale tributo proprio l'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili (IRESA) la cui *ratio* è rinvenibile nella necessità di ridurre l'inquinamento acustico nelle aree limitrofe agli aeroporti e migliorare la vivibilità dei territori coinvolti dalle attività aeroportuali; l'art. 6 che contiene il riordino della disciplina dell'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo, istituendola, con decorrenza dal 1° gennaio 2014, quale tributo proprio regionale, ai sensi dell'art. 8 del Dlgs. 68/2011, contenente disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario; l'art. 7 che prevede l'istituzione, quale tributo proprio regionale, delle tasse sulle concessioni regionali (TCR); l'art. 8 che interviene sulla disciplina dei canoni relativi alle utenze dell'acqua pubblica; infine l'art. 9 che introduce disposizioni in materia di sospensione dell'obbligo del pagamento della tassa automobilistica regionale e prevede la non esclusione dall'obbligo del pagamento della medesima tassa in caso di fermo del veicolo disposto dall'agente di riscossione.

In materia di sanità l'art. 10 che autorizza la Giunta regionale ad adottare per gli anni 2009-2010 tutti gli atti necessari per contrastare l'evasione relativa al pagamento dei *ticket* sanitari.

Liguria

La LF 2013 contiene disposizioni di carattere ordinamentale ed organizzatorio che non hanno un peso rilevante.

La LF 2013 contiene norme sul contenimento della spesa pubblica, norme sui tributi regionali, tra i quali la variazione dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito per l'anno di imposta 2012, norme sulla centralizzazione regionale degli acquisti di beni e servizi e norme riguardanti le operazioni immobiliari.

Il collegato alla LF 2013 contiene norme sul personale, norme sul trasporto pubblico locale e norme in materia di ambiente e protezione civile e sismica.

Lombardia

La LF (LR 17/12/2012, n. 18) contiene misure di carattere organizzatorio agli artt. 2 e 4, che non appaiono però di grandissima portata.

Per quanto riguarda i principali settori oggetto di intervento, si provvede ad autorizzare spese relative ad interventi di parte corrente e spese di investimento, necessarie per la realizzazione degli obiettivi individuati in sede di programmazione.

Si provvede inoltre a rifinanziare le leggi regionali di settore e ad autorizzare le spese previste nei collegati. Le spese autorizzate trovano allocazione e copertura finanziaria nel bilancio annuale e pluriennale. A queste autorizzazioni è dedicato l'art. 1 ("Finanziamento di leggi regionali e riduzione di autorizzazioni di spesa").

Fra le altre disposizioni contenute nell'articolo 1 si segnalano: i commi 8 e 9, ove si prevede che la Giunta regionale sia autorizzata al rilascio di garanzie a favore degli istituti di credito e della Cassa Depositi e Prestiti per la concessione di finanziamenti rispettivamente ad Arexpo SPA e alle ALER Lombarde. Il mutuo

per Arexpo SPA sarà destinato al finanziamento delle attività previste dallo Statuto della società ai fini dell'organizzazione di Expo 2015, nonché alla restituzione dell'anticipazione concessa da Finlombarda SPA. I mutui a favore delle ALER lombarde saranno destinati per il finanziamento di investimenti nell'ambito del patrimonio immobiliare di suddetti e saranno concessi sulla base del merito di credito delle singole ALER; il comma 14, che prevede l'autorizzazione di spese di investimento per un importo di 60 milioni di Euro nel 2013, da destinare al finanziamento di interventi di ammodernamento tecnologico complesso e di qualificazione delle strutture ospedaliere pubbliche.

All'art. 2 si provvede all'istituzione del Collegio dei revisori dei conti, in attuazione dell'art. 14, comma 1, lettera e) del DL 138/2011; l'istituzione del collegio rientra fra gli adempimenti richiesti alle Regioni dall'articolo 2 del DL 174/2012.

All'art. 4 si trovano misure funzionali alla riduzione delle dotazioni organiche, in attuazione dei principi previsti dall'articolo 2 del DL 95/2012.

All'art. 5 si recano modifiche alla LR 10/2003, "Testo unico della disciplina dei tributi regionali", in particolare apportando modifiche agli artt. 66 e 67, che permettono di porre la basi per l'attuazione dell'IRESA a partire dal 2013.

Marche

La LF non contiene nessuna norma a carattere ordinatorio e ordinamentale; l'art. 18 ha contenuto microsettoriale.

I settori oggetto di intervento della legge sono: cultura, con particolare riguardo alla semplificazione delle procedure per i contributi sul cinema e audiovisivo; turismo; trasporto a fune e fondo di rotazione per progettazione; industria e artigianato, sostegno e semplificazione; politiche abitative e riqualificazione urbana, sviluppo di forme di partenariato pubblico/privato; sanità; strutture organizzative; edilizia, ampliare l'ambito di applicazione delle disposizioni precedenti; Comunità montane, disciplina e finanziamenti; agricoltura; tutela della fauna.

Molise

Sono presenti in misura molto rilevante (26 articoli su 37) norme recanti modifiche alla legislazione regionale a carattere organizzatorio, ordinamentale e microsettoriale.

La LF si pone come obiettivi principali: semplificare e rendere più organica ed organizzata l'attività di vari settori regionali, attraverso modifiche ed abrogazioni di norme preesistenti; sostenere ed incentivare il funzionamento e l'attività istituzionale degli Enti dipendenti regionali, attraverso l'istituzione di un fondo di dotazione costituito con risorse regionali (art. 2); istituire un fondo rischi derivanti da pagamenti, cedole, bond e interest rate swap (IRS) (art. 4); eliminare vincoli capaci di limitare lo svolgimento di attività professionali private, in particolare nel settore del turismo (art. 6-7); modificare disposizioni di legge relative al settore delle attività culturali (art. 9, 10 e 21); dettare regole per la bioedilizia e per l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili (art. 26, 27 e 28).

Piemonte

La LF 2013 contiene in particolare disposizioni finanziarie e contabili, disposizioni in tema di personale, modifiche di leggi regionali in tema di trasporto pubblico locale, in tema di edilizia sociale e altre modifiche legislative.

Le disposizioni collegate sono rivolte in particolare ai temi dell'urbanistica, trasporti, turismo e istruzione, demanio idrico e vincolo idrogeologico, in tema di personale, all'agricoltura, foreste e montagna, alla formazione e orientamento professionale, al commercio.

Puglia

Sono presenti norme a carattere microsettoriale e ordinamentale. Queste ultime (art. 53-59) hanno peso rilevante all'interno del provvedimento.

I principali settori di intervento della LF regionale sono i seguenti:

- tributi: rideterminazione dell'addizionale regionale all'IRPEF con l'applicazione di maggiorazioni per scaglioni di reddito (art. 3); conferma dell'aliquota IRAP (art. 4); esenzione per cinque annualità dalla tassa automobilistica regionale per i veicoli nuovi a basso impatto ambientale e immatricolati per la prima volta dal 1 gennaio 2013 (art. 5); casi di applicazione della tassa automobilistica regionale fissa ridotta (art. 6); abolizione dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione (art. 7); soppressione di alcune tasse sulle concessioni regionali (art. 8); rideterminazione della tassa per il diritto allo studio universitario in tre fasce sulla base dei requisiti per l'accesso ai Livelli essenziali di prestazioni (art. 11, commi 1 e 2); determinazione della tassa di abilitazione all'esercizio professionale (art. 11, comma 3, lett. b).
- sanità e assistenza: sostegno a soggetti affetti da celiachia e da dermatite erpetiforme; sostegno a famiglie con pazienti in stato vegetativo; contributo ad emittenti locali per telegiornali in linguaggio per audiolesi; contributi a favore delle Caritas diocesane e degli oratori parrocchiali) (articoli da 12 a 21).
- ordinamento regionale: istituzione del Collegio dei Revisori dei conti della Regione Puglia con previsione della sua composizione e funzionamento, nonché delle cause di ineleggibilità e incompatibilità, dei criteri di nomina e di quantificazione del trattamento economico dei suoi componenti (articoli da 53 a 59).

Sicilia

Anche per la Regione Sicilia sono presenti varie norme a carattere organizzatorio e numerosi sono i settori di intervento della LF e delle leggi collegate.

La prima parte della legge di stabilità regionale n. 9/2013 (Titolo I – Capo I) individua in 430.000 migliaia di euro per l'esercizio 2013 l'ammontare complessivo dei fondi di riserva per le spese obbligatorie e di ordine e per la riassegnazione dei residui passivi di parte corrente ed in conto capitale eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa.[312]

Al versante dell'incremento delle entrate, individuabili ed effettive, è dedicato il Capo II della legge. In particolare si prevede la rideterminazione del prezzo di cessione delle aree di impianto degli alloggi di edilizia residenziale pubblica della Regione.

In ordine alle assegnazioni agli Enti territoriali, il Fondo per le Autonomie locali viene quantificato, per l'anno 2013, in 651.000 migliaia di euro, di cui 44.000 migliaia di euro destinati alle Province e 180.000 migliaia di euro destinati a spese di investimenti dei Comuni.

Con riferimento al finanziamento della spesa sanitaria (articolo 31) per il biennio 2014-2015 sono mantenute le medesime maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive e dell'addizionale regionale all'IRPEF vigenti nell'esercizio finanziario 2013, fatti salvi comunque i regimi di esenzione. Nell'ambito del medesimo comparto, per il triennio 2013-2015, si provvede alla riduzione nella misura del 10 per cento delle indennità di risultato da corrispondere ai vertici amministrativi e aziendali. Va annoverata poi la norma che impone alle aziende del settore sanitario di procedere alla nomina di un solo consulente non

[312] Il disavanzo finanziario di gestione è stimato in 1.000.000 migliaia di euro, riconducibili agli accantonamenti tributari prescritti dal DL 201/2011 (salva Italia) e dal DL 95 del 2012 (*spending review* 2), alla mancata accensione di un mutuo, autorizzato in forza di una LR precedente e non concesso dalla Cassa Depositi e Prestiti e alle esigenze gestionali dell'Amministrazione. Se ne autorizza il ripiano da riassorbire nel triennio 2013-2015. La maggiore spesa è coperta per la quota relativa al 2013 con il ricorso al mercato.

sanitario per comprovate ed imprescindibili esigenze; analogo limite è esteso ad altri Enti sottoposti a tutela e vigilanza della Regione.

Nel quadro della razionalizzazione della spesa pubblica, si prevedono la riorganizzazione dell'Assessorato alle risorse agricole ed alimentari e misure di valorizzazione delle risorse umane nel settore forestale.

Per favorire lo sviluppo del fragile tessuto economico siciliano la legge attiva una serie di interventi rispetto ai quali particolare evidenza merita l'istituzione del fondo di microcredito a sostegno delle microimprese, che rappresentano un'ampia quota del sistema produttivo isolano.[313]

In favore delle famiglie, nonché delle imprese familiari si istituisce un Fondo etico della Regione siciliana (FERS).

Specifiche misure sono rivolte al miglioramento della zootecnia, alla diffusione dell'innovazione tecnologica e ai collegamenti con le isole minori.

Nell'ambito del processo di semplificazione e qualificazione della spesa nel settore degli aiuti alle imprese vengono unificati gli interventi del fondo commercio e del fondo unico per le imprese (Irfis Finsicilia S.p.A).

Si prevede poi il rifinanziamento dell'articolo 128 della LR n. 11 del 2010, riguardante la concessione di un sostegno economico ad Enti, fondazioni, associazioni ed altri organismi comunque denominati non aventi scopo di lucro, in considerazione della loro rilevanza sociale, economica e culturale.

Toscana

La LR 27 dicembre 2012, n. 79 (Nuova disciplina in materia di consorzi di bonifica. Modifiche alla LR 69/2008 e alla LR 91/1998. Abrogazione della LR 34/199), collegata alla LF 2013, contiene

[313] Al fondo confluiscono annualmente le somme appositamente versate dall'Assemblea Regionale Siciliana, provenienti da contributi volontari degli aderenti, dei deputati regionali, dei deputati e dei senatori della Repubblica o di terzi, da donazioni, lasciti, erogazioni conseguenti a stanziamenti deliberati dallo Stato, dagli Enti territoriali o locali, da altri Enti pubblici o privati.

disposizioni volte alla riforma degli Enti gestori della bonifica (Consorzi di bonifica ed unioni dei Comuni) e alla nuova delimitazione dei relativi comprensori, mirando all'obiettivo principale di razionalizzare l'attuale gestione e di garantire omogeneità ed uniformità alle attività della bonifica, semplificando, per quanto possibile, le competenze[314].

La LR 80/2012, collegata alla finanziaria 2013, nell'introdurre nuove modalità di gestione del patrimonio agricolo forestale regionale e nel modificare la legge forestale della Toscana, con la trasformazione dell'ente Azienda regionale agricola di Alberese in ente Terre regionali toscane, avvia un processo di riorganizzazione e valorizzazione del patrimonio agricolo-forestale regionale e delle aziende agricole regionali che coinvolge:

- l'azienda regionale agricola di Alberese, che viene trasformata in un nuovo ente pubblico non economico denominato appunto "Terre regionali toscane";
- l'azienda di Cesa gestita, dopo la soppressione di ARSIA, dall'Azienda di Alberese;
- il rapporto con il Parco di San Rossore (Pisa) per quanto riguarda la Tenuta;
- il patrimonio agricolo-forestale regionale, attualmente gestito dalle Unioni dei Comuni e dai Comuni.

La LF 2013 interviene principalmente sui seguenti settori:

1) in materia di entrata, con disposizioni in materia di IRAP, IRPEF, addizionale regionale all'accisa sul gas naturale usato come combustibile, di demanio, di sanzioni amministrative, di tasse automobilistiche regionali, di tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale;

[314] La riorganizzazione complessiva della materia tocca molteplici aspetti: i comprensori di bonifica, i soggetti gestori, i compiti e le funzioni dei consorzi, gli organi, il regime finanziario degli interventi e la partecipazione privata, la collaborazione con gli Enti locali, la trasparenza e l'informazione, la vigilanza e il controllo sullo svolgimento delle attività di bonifica. In particolare, il territorio toscano viene delimitato in sei comprensori di bonifica, ed è istituito per ciascuno di essi un consorzio di bonifica.

2) in materia di interventi per lo sviluppo, modificando la LR. 35/2000 (disciplina degli interventi regionali in materia di attività produttive e competitività delle imprese), la LR 1/2005 (Norme per il governo del territorio), ed introducendo disposizioni sulle infrastrutture aeroportuali e la continuità territoriale dell'Isola d'Elba, sul contributo straordinario per la gestione della laguna di Orbetello, e sulla rete viaria locale;

3) in materia di tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi; in materia di misure per l'equità e la tutela sociale intervenendo sul Fondo sociale regionale ed emergenza sociale, sui contributi regionali per l'eliminazione delle barriere architettoniche, per l'inclusione sociale e la lotta alla povertà.

La LR 81/2012 va oltre l'attuazione della normativa statale di razionalizzazione della spesa per introdurre elementi di riforma del sistema sanitario toscano e avviando disposizioni e scelte programmatorie[315].

Umbria

Nel Collegato, tra gli altri, sono presenti disposizioni relative ai Consorzi di bonifica, all'autoassicurazione in ambito sanitario, all'accesso al credito delle PMI, alla tassa regionale per il diritto allo studio universitario, ai canoni di concessione aziende agrarie regionali, alla sicurezza stradale, agli ammortizzatori sociali in

[315] In particolare, queste riguardano: standard dei posti letto ospedalieri; riorganizzazione complessiva del sistema di emergenza-urgenza territoriale, fondata su l'accorpamento delle centrali operative del 118 e la razionalizzazione della rete dei punti di emergenza sanitaria territoriale; messa a regime della riscossione coattiva dei tickets non pagati o corrisposti in misura inferiore al dovuto per portare il sistema ad uniformità sul territorio regionale; semplificazione della struttura organizzativa del dipartimento della prevenzione delle ASL; codificazione della disciplina dell'attività contrattuale dell'ESTAV; intervento sui bilanci ASL con una disciplina più puntuale dei contenuti del bilancio preventivo economico annuale, ribadendo limiti e condizioni, entro i quali i direttori generali possono ordinare spese superiori ai costi complessivamente iscritti nel bilancio; introduzione del monitoraggio trimestrale da parte della Regione sull'andamento della spesa delle aziende sanitarie e sul rispetto dei vincoli fissati per i bilanci; introduzione di un ulteriore proroga di adeguamento delle piscine pubbliche alla norma entro il termine del 20 marzo 2014.

deroga e alle agevolazioni per favorire l'occupazione giovanile con il sostegno di nuove iniziative imprenditoriali.

Il "Collegato 2013" si compone di 28 articoli e, per i connessi riflessi sulle previsioni di entrata e di spesa, si inserisce tra l'approvazione della LF e quella di bilancio.

Con l'articolo 2 si stabilisce, nelle more dell'approvazione della legge di revisione e modifica delle norme regionali in materia di bonifica di cui all'art. 67 della LR 18/2011, la cessazione degli attuali Organi dei tre Consorzi, già scaduti, e la nomina di un Commissario straordinario, per ciascun consorzio, con il compito di svolgere le funzioni ed i compiti degli Organi cessati.

Gli articoli 3, 4 e 5 introducono un sistema di gestione dei rischi in ambito sanitario. Con l'articolo 6 viene introdotta una esenzione dal pagamento della tassa automobilistica regionale per veicoli a basso impatto ambientale allo scopo di incentivarne l'acquisto.

L'articolo 7 dispone che gli studenti che siano contemporaneamente iscritti ad un Istituto Superiore di Studi Musicali e Coreutici e ad una Università (nello medesimo anno accademico e con sede nella Regione) paghino una sola volta la tassa regionale per il diritto allo studio universitario.

L'articolo 8 riduce per il triennio 2012-2014, in considerazione dell'attuale situazione di crisi economica, i canoni di concessione relativi alle aziende agrarie facenti parte del patrimonio immobiliare regionale, introitati dall'Agenzia forestale regionale.

L'articolo 12 prevede uno stanziamento di 100 mila euro per l'anno 2013 a titolo di cofinanziamento regionale al progetto ministeriale destinato alla creazione del "Centro regionale umbro di monitoraggio della Sicurezza Stradale".

L'articolo 13 integra gli stanziamenti del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale per il finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga), mentre l'articolo 14 interviene a favore dei familiari delle dipendenti regionali decedute nell'assolvimento dei doveri professionali.

Con l'articolo 18, a seguito di accordi intercorsi con il Ministero della Salute, si intende apportare alcune modificazioni ed

integrazioni alla LR 12 novembre 2012, n. 18 "Ordinamento del servizio sanitario regionale", adeguandone le disposizioni in essa contenute, per rimuovere le cause di illegittimità promosse dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Valle D'Aosta

Non sono presenti norme a carattere organizzatorio, ordinamentale e microsettoriale.

Le principali tematiche oggetto della LF e dei suoi collegati sono: il sostegno alle imprese e alle famiglie, personale, gli Enti locali, la sanità, lo sviluppo economico e l'ambiente.

Veneto

Nella LR 3/2013, LF regionale 2013, sono presenti alcune disposizioni di carattere organizzatorio/ordinamentale (ad esempio gli articoli 9, 13, 16, 18, 20, 31, 33, 34, 36, 44) nonché interventi microsettoriali (ad esempio articoli 32 e 27).

Provincia autonoma di Bolzano

Non ci sono norme a carattere organizzatorio, ordinamentale o microsettoriali.

Per quanto riguarda invece le finalità e i principali settori oggetto di intervento della LF, troviamo agevolazioni IMU, la detrazione di 250 € per figli a carico sull'IRAP locale, il contenimento della spesa per servizi e personale, misure in materia di trasparenza come la pubblicazione dei provvedimenti di attribuzione di provvidenze economiche, il trasporto pubblico e la costituzione della Alto Adige Finance S.P.A. per lo sviluppo economico.

Provincia autonoma di Trento

Alcune disposizioni riguardano l'organizzazione provinciale (si vedano specialmente gli articoli 20, 29 e 31); nessuna ha carattere ordinamentale. Ha carattere microsettoriale l'art. 51.

In massima parte la legge finanziaria è dedicata a modificare la legislazione provinciale di settore, in genere sulla base dei suoi

risvolti finanziari e talvolta in stretta connessione con la manovra di bilancio, ma in altri casi assumendo l'ulteriore contenuto di una legge annuale di manutenzione del sistema normativo (anche in connessione a obblighi derivanti dalla normativa statale, e in specie dalla manovra di bilancio statale; comunque non difformemente dai contenuti che la LF deve avere, in base alla legge provinciale di contabilità). Spesso si tratta di interventi minuti, ma almeno in un caso una legge provinciale in vigore viene modificata in maniera estesa e complessa (art. 70).

10.6. Politiche di contenimento della spesa pubblica

10.6.1 Gli ambiti di intervento

Già nel rapporto dello scorso anno avevamo rilevato come la politica di contenimento della spesa pubblica intrapresa dal Governo centrale aveva influenzato l'azione delle Regioni nella gestione della spesa. Anche nel 2012 tale fenomeno è stato rilevato. Di seguito si riportano alcuni casi di ambiti di intervento specifici nei quali sono intervenute le Regioni.

Abruzzo

La Regione Abruzzo è intervenuta sulla riduzione e il contenimento della spesa pubblica prevista per il 2013 in materia di personale e amministrazione e sul trattamento economico spettante ai Consiglieri regionali e sulle spese generali di funzionamento dei gruppi consiliari.

Con la LR 28 dicembre 2012, n. 68, la Regione Abruzzo, al fine di proseguire nel processo intrapreso di riduzione della spesa complessiva regionale ed in particolare di contenimento della spesa degli organi della Regione, adegua il proprio ordinamento alle disposizioni di cui agli articoli 1 (Rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni) e 2 (Riduzione dei costi della politica nelle Regioni), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, riduce il

trattamento economico spettante ai Consiglieri regionali, che non può in nessun caso superare gli importi di € 11.100 per il Consigliere che non svolge particolari funzioni e di € 13.800 per il Presidente di Giunta e di Consiglio regionale (art. 3); vieta il cumulo di indennità o emolumenti, ivi comprese le indennità di funzione o di presenza, in commissioni o organi collegiali derivanti dalle cariche di Presidente della Regione, di Presidente del Consiglio regionale, di Assessore o di Consigliere regionale; il titolare di più cariche è tenuto ad optare, finché dura la situazione di cumulo potenziale, per uno solo degli emolumenti o indennità (art. 6, comma 3-*bis*).

L'Ufficio di Presidenza determina una penale per ogni giornata di assenza alle sedute degli organismi istituzionali (art. 8, comma 1); la penale non si applica in caso di assenza documentata (art. 8, comma 2); si limita il rimborso per le spese in missione dei Consiglieri (art. 10); si fissano dei limiti per l'indennità di fine mandato (art. 12) e per l'assegno di vitalizio (art. 13).

Al fine di garantire la pubblicità e la trasparenza dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo, il Consiglio regionale pubblica sul proprio sito internet istituzionale diverse informazioni per ciascun eletto al Consiglio Regionale, per il Presidente del Consiglio, per il Presidente della Giunta e ciascun componente la Giunta. (art. 17); l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale determina il tetto massimo per le spese a consumo dei gruppi a carico dell'ente relativamente a spazi, arredi, utenze fisse e telefoniche fisse, attrezzature d'ufficio ed informatiche, tenuto conto della consistenza numerica di ciascun gruppo e parametrando le spese del consigliere regionale a quelle del dirigente e le spese del restante personale del gruppo a quelle delle rispettive figure omologhe della struttura amministrativa (art. 38, comma 2); vengono fissati i limiti ai contributi di funzionamento ai gruppi consiliari (art. 39); è istituito il Sistema Informativo nel quale confluiscono tutti i dati relativi ai finanziamenti erogati a qualsiasi titolo a beneficio dei Gruppi (art. 42-*ter*); è istituito il Collegio dei revisori dei conti della Regione Abruzzo (art. 19); con la sua sede, la

sua composizione, i suoi compiti, modalità di esercizio delle sue funzioni, il funzionamento (art. 20-29).

Basilicata

Relativamente al monitoraggio e controllo della spesa pubblica, la Giunta della Regione Basilicata ha adottato tre delibere:

n. 659/2012, riguardante le spese di personale degli Enti strumentali della Regione Basilicata, che prevede l'obbligo di riduzione del personale per gli Enti strumentali;

n. 306/2012, con la quale è stata istituita una *task force* per l'efficienza della spesa mirata alla definizione dei fabbisogni *standard* dei programmi di spesa dei Dipartimenti regionali e all'analisi dei diversi di capitoli del bilancio regionale al fine di individuare duplicazioni, sprechi, risorse bloccate o assegnate per obiettivi non più attuali;

n. 1218/2012 - Determinazione del limite demografico per la gestione in forma associata di funzioni fondamentali dei Comuni – in attuazione dell'articolo 19 del decreto-legge 95/2012.

Oltre alle suddette delibere, altri provvedimenti sono stati assunti con leggi regionali.

Con la LR 16/2012 sono stati previsti: una riduzione del 60% della spesa sostenuta nel 2009 per missioni del personale degli Enti del Servizio sanitario regionale (art. 19); il blocco delle assunzioni di personale (art. 20); la riduzione della spesa sanitaria per prestazioni erogate da strutture private (art. 23); altre misure di controllo e riduzioni della spesa attraverso la dismissione del parco automobili attraverso l'asta pubblica (art. 52); la diffusione del Bollettino ufficiale della Regione sostituita dall'abbonamento telematico (art. 53); la riduzione del 50% della spesa per la stampa delle relazioni e di ogni altra pubblicazione (art. 54).

Con la LR 35/2012 le riduzioni riguardano, invece, i contributi regionali per il funzionamento, attraverso il divieto di costituire nuovi comitati, commissioni, consulte etc.. del 20% (art. 7); infine l'art. 8 prevede che gli Enti interessati – Enti strumentali – e aziende regionali e gli altri organismi sottoposti a vigilanza e tutela

dell'Amministrazione regionale che non rispettano gli obiettivi del Patto di Stabilità fissati per il 2013, nell'anno successivo devono ridurre ulteriormente del 10% le spese per acquisto di beni e servizi, non possono procedere all'affidamento di incarichi di consulenza e collaborazione né procedere all'assunzione di personale.

Calabria

Per quanto riguarda gli eventuali provvedimenti adottati nel corso del 2012 (leggi, regolamenti, deliberazioni) ulteriori rispetto alla LF la Calabria indica le seguenti leggi.

La LR 3 settembre 2012, n. 40, prevede l'utilizzo di personale appartenente alla P.A. nell'ambito delle strutture ausiliarie della Giunta regionale, la LR 1 ottobre 2012, n. 42 che riduce le risorse assegnate ai gruppi, e la L. R. 6 agosto 2012, n. 34 che riduce il numero delle commissioni consiliari, dei componenti esterni della Giunta regionale e l'abolizione della figura del sottosegretario della Giunta regionale a decorrere dalla X legislatura, la LR 15 novembre 2012, n. 56, che abolisce l'indennità di fine mandato dei Consiglieri regionali.

La Regione Calabria attraverso la LF 27/12/2012 n. 69, interviene per il contenimento dei costi della spesa pubblica con un collegato che razionalizza le spese regionali e le spese degli Enti sub regionali e delle società partecipate.

La LR 1 ottobre 2012, n. 42, in conclusione, prevede che una società di revisione legale verifichi nel corso dell'esercizio la regolare tenuta della contabilità e la corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili ed esprima un giudizio sul rendiconto approvato e presentato da ciascun Gruppo consiliare.

Emilia-Romagna

L'Emilia-Romagna indica nel questionario come provvedimento per il controllo e monitoraggio della spesa pubblica l'art. 44 della LR 19/2012, il quale prevede che la Giunta regionale verifichi quali tra le società che svolgono attività prevalente a favore della Regione non mantengano attualmente i requisiti di cui al comma 3

dell'articolo 4, del Decreto legge n. 95 del 2012 e presenta all'Assemblea legislativa un piano di razionalizzazione e dismissione, da portare ad attuazione entro il 31 dicembre 2013.

Friuli Venezia Giulia

Come numerose Regioni, anche il Friuli Venezia Giulia prevede la modifica delle regole per l'assegno vitalizio spettante ai consiglieri regionali con l'art. 11 della LR 27/2012.

Liguria

Per quel che riguarda la riduzione della spesa pubblica la Regione Liguria ha emanato la LR 20 dicembre 2012 n. 49 contenente disposizioni di adeguamento alla normativa nazionale in materia di armonizzazione dei sistemi contabili degli Enti territoriali. In attuazione della legge 213/2012 di conversione del Decreto legge n. 174/2012 contenente disposizioni in materia di finanza e funzionamento degli Enti territoriali, la Regione Liguria ha emanato la LR 20 dicembre 2012 n. 48, finalizzata alla riduzione dei costi della politica.

Per quanto riguarda l'Amministrazione generale, la Liguria interviene con la LR 21/12/2012 n. 51 che riduce la spesa per studi ed incarichi di consulenza fissando un tetto massimo (art. 6); riduce la spesa per le relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e spese di rappresentanza in generale fissando anche qui un tetto massimo (art. 7); vieta le spese per le sponsorizzazioni (art. 8); riduce la spesa per l'acquisto di mobili e arredi (art. 12); infine rifacendosi alla normativa statale, quindi non trattandosi di un intervento autonomo della Regione, riduce la spesa per le trasferte (art. 9), la formazione (art. 10), il servizio automobilistico regionale (art.11) per le locazioni passive (art. 15) e razionalizza gli spazi ad uso della Giunta Regionale (art. 13).

Lombardia

Gli unici interventi per la riduzione della spesa pubblica per la Lombardia riguardano il parco automezzi (LR 17/12/2012 n. 18), e il controllo delle spese del personale (LR 17/12/2012 n. 18).

Anche se non indicate esplicitamente nella LF 2013, la Regione Lombardia ha applicato delle misure aggiuntive di contenimento dei costi degli apparati amministrativi in attuazione dell'art. 6 del DL 78/2010.

Molise

In materia di riduzione e controllo della spesa pubblica il Molise con Deliberazione di Giunta regionale n. 189 del 20 marzo 2012 istituisce una *spending review*, nominando una Commissione tecnica per la finanza pubblica.

Altri interventi attraverso delle delibere vengono adottati dal Molise, per esempio con la Deliberazione di giunta regionale n. 150 del 20/03/2012 si razionalizza l'uso della auto di servizio in dotazione ai componenti della Giunta regionale.

Il totale delle spese impegnate nell'anno 2012 è pari ad euro 9.050.045,15, mentre, per l'anno 2011, tale totale era stato pari ad euro 10.064.867,48. Vi è stata pertanto una riduzione di circa il 10 per cento.

Piemonte

Nella legge finanziaria della Regione per il 2013, è previsto l'articolo 25 inerente l'istituzione del collegio dei revisori dei conti per il controllo della spesa pubblica.

Puglia

La Puglia interviene sulla riduzione e il controllo della spesa pubblica con diversi provvedimenti.

Con la LR 24/07/2012, n. 22 sopprime il Comitato urbanistico regionale; con la LR 30/11/2012, n. 34 interviene sui costi della politica; con il Regolamento regionale del 7/06/2012, n. 11 prevede un piano di rientro e di riqualificazione del Sistema Sanitario

Regionale, la modifica e l'integrazione al Regolamento regionale 16/12/2010 e il riordino della rete ospedaliera della Regione Puglia.

In riferimento a quanto previsto dalla normativa statale, in tema di Amministrazione generale le riduzioni previste dalla LR 18/12/2012 n. 45, riguardano le spese dei contratti di locazione passiva di immobili ad uso istituzionale della Regione, degli Enti del S.S.R., delle agenzie regionali e delle società partecipate dai predetti Enti con capitale maggioritario.

Viene ridotto del 20% il canone corrisposto alla data di entrata in vigore della legge, stessa riduzione ai contratti in corso, salvo il diritto di recesso del locatore.

Attraverso interventi autonomi della Regione, vengono ridotte le spese per l'acquisto di beni e servizi (art. 42), e la spesa per il personale dei Gruppi consiliari (art. 45).

Sicilia

Con la LF regionale la Sicilia interviene sulla riduzione della spesa pubblica su diversi settori.

Per quanto riguarda il monitoraggio della spesa da parte di tutti i centri di responsabilità è previsto l'obbligo di ciascun centro di comunicare trimestralmente un prospetto relativo alla disponibilità di cassa rispetto agli impegni assunti.

Anche per la Sicilia, come per la maggior parte delle Regioni, sono previste riduzioni della spesa sul personale con l'individuazione di limiti temporali per arretrati e indennità di vacanza contrattuale, riduzioni sulla spesa per il corrispettivo dei servizi erogati da società partecipate, riduzioni sulla spesa del personale degli Enti regionali e società partecipate, riduzioni della dotazione delle auto di servizio per il personale.

Negli altri settori è previsto il contenimento della spesa delle risorse umane nel settore forestale, il contenimento e la razionalizzazione della spesa per l'energia elettrica e le telecomunicazioni, la riduzione del fondo salario accessorio del personale con qualifica dirigenziale, i limiti alla nomina dei

consulenti ASP, la riduzione dei canoni di affitto di locazione passiva.

Inoltre, la soppressione di Enti strumentali o di parte del loro organico (CIAPI e CEFPAS), riorganizzazione dell'Assessorato regionale delle risorse agricole alimentari, la centralizzazione e il coordinamento della gestione dei sistemi informativi regionali.

Toscana

Per quanto concerne la LF 2013, le disposizioni di cui agli artt. 21, 23, 28, 30 (relativi rispettivamente a IRPET, ARTEA, ARPAT, LAMMA), vanno nella direzione di ricondurre alla legge di bilancio la determinazione dell'entità del contributo annuale di funzionamento con finalità di maggior controllo della spesa.

Per quanto concerne la LR 80/2012, la clausola valutativa, introdotta dalla Seconda Commissione prevede che la Giunta invii, fra l'altro, alla commissione consiliare competente, entro il 31 marzo 2016 e successivamente con cadenza triennale, una relazione sui principali risultati ottenuti, in particolare in termini di riduzione di costi e di promozione ed utilizzo della banca della terra ai fini della realizzazione delle politiche per lo sviluppo agro-forestale.

Per quanto riguarda il personale vengono limitate le assunzioni per il 2013 secondo quanto imposto dalla normativa statale. In tema sanitario viene fissato il tetto massimo di spesa per i personale di aziende e Enti SSR (art. 1) sempre imposto dalla normativa statale, viene ridotto l'importo dei contratti fino al 7% per la spesa ospedaliera e al 9% per l'assistenza specialistica, viene riorganizzata la rete ospedaliera e l'offerta dei servizi territoriali (art. 4), razionalizzato il sistema di emergenza delle centrali operative 118 e punti di emergenza territoriale (art. 5), viene soppressa l'indennità di carica per i dipendenti regionali, SAL ed università con funzioni nel SSR, razionalizzati i centri di raccolta del sangue e emocomponenti delle Strutture sanitarie (art. 9), infine vengono semplificati i dipartimenti per la prevenzione e ridotti i laboratori (art. 10).

Per quanto concerne la LR 81/2012, l'articolo 13 prevede un monitoraggio trimestrale da parte della Regione sull'andamento

della spesa delle aziende sanitarie e sul rispetto di specifici vincoli fissati dalla medesima legge (art. 121 LR 81/2012). Il monitoraggio avverrà attraverso i modelli CE trasmessi dalle aziende sanitaria.

Umbria

La Regione Umbria interviene sul tema del contenimento e monitoraggio della spesa pubblica con la LR 19 dicembre 2012, n. 24, che prevede l'istituzione del collegio regionale dei revisori dei conti ai sensi dell'art. 14, comma. 1, lett. e) del DL n. 138/2011, modificazioni e integrazioni della LR 13/2000 e della LR 3/1996, modificazioni della LR 9/1981 e della LR 21/2007, abrogazione della LR 22/2005.

Inoltre con due collegati del 2013 si interviene anche in tema di Sanità (art. 3, 4 e 5) e di norme in materia di bonifica (art. 1 e 2).

Valle D'Aosta

Come la maggior parte delle Regioni anche la Valle D'Aosta interviene sulle spese per il personale con la LR 24 dicembre 2012, n. 35 (Disposizioni per la riduzione della spesa per il funzionamento dei Gruppi consiliari e per il trattamento indennitario e previdenziale dei consiglieri regionali. Modificazioni alle leggi regionali 17 marzo 1986, n. 6, 21 agosto 1995, n. 33, e 8 settembre 1999, n. 28).

Interviene anche attraverso la LR 21 novembre 2012, n. 30 (Adeguamento del bilancio di previsione per l'anno 2012 agli obiettivi complessivi di politica economica e di contenimento della spesa pubblica previsti dal Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95).

Fissa inoltre delle limitazioni alle assunzioni a tempo indeterminato nell'Amministrazione regionale. A differenza delle altre Regioni, interviene anche sul contenimento delle spese per iniziative turistiche e culturali.

Veneto

In Veneto troviamo diversi interventi già riscontrati per le altre Regioni. Con la LR del 13/1/2012 si interviene sui costi della spesa

pubblica con l'abolizione dell'istituto dell'assegno vitalizio, e la riduzione e semplificazione del trattamento indennitario dei consiglieri regionali per quanto riguarda l'assicurazione su infortuni e assistenza sanitaria.

La maggior parte dei provvedimenti presi per il contenimento e la riduzione della spesa pubblica regionale si rilevano con la LR 21/12/2012, n. 47; gli artt. 8, 9, 10, 11 capo IV, prevedono la pubblicità e la trasparenza della situazione reddituale e patrimoniale dei consiglieri regionali e degli assessori.

Con l'art. 13 della stessa LR si definisce il tetto massimo dell'ammontare complessivo delle spese per il personale dei gruppi ausiliari; si hanno riduzioni spesa amministrativa (art. 17), riduzioni per gli Enti, aziende o agenzie regionali (art. 18), ulteriori interventi (art. 19), riduzione degli oneri finanziari degli Enti, aziende e agenzie regionali (art. 20), istituzione e disciplina del Collegio dei revisori dei conti della Regione del Veneto (artt. 21-31).

Con la LR 9/01/2012 n. 1, al fine di rassicurare e garantire i cittadini sulla correttezza e trasparenza dell'azione amministrativa della pubblica amministrazione, è istituita la Commissione d'inchiesta sulla gestione amministrativa dell'Agenzia regionale per la prevenzione e protezione ambientale del Veneto (ARPAV).

10.6.2. Effetti finanziari

Oltre ad indicare i provvedimenti per il contenimento della spesa, nel questionario si chiedeva di indicare gli effetti finanziari di tali politiche.

La Regioni Calabria ha adottato misure di contenimento nel corso dell'anno 2012 che sono destinate a spiegare gli effetti non solo in questo esercizio finanziario, ma anche in quelli successivi. I costi di funzionamento del Consiglio regionale sono stati complessivamente ridotti circa del 12%, passando da 79 milioni del 2011 a 70 milioni per il 2012.

In Emilia-Romagna, l'ammontare delle riduzioni in valore assoluto, come effetto sulla dinamica delle spese complessive del Consiglio risulta pari a 1.124.411,17 euro.

Nella Regione Marche, come effetto delle politiche di contenimento della spesa pubblica, si registra una riduzione spese funzionamento al 2011 pari al 7,94%. Per quanto riguarda il Molise, confrontando il totale delle spese impegnate nell'anno 2012, pari ad euro 9.050.045,15, con quelle per l'anno 2011, pari ad euro 10.064.867,48, si desume una riduzione di circa il 10 per cento. In Toscana, l'ammontare della spesa per il 2012 è stato pari a 6.155.336 euro con una riduzione pari a 410.905 euro rispetto all'ammontare della spesa del 2011 (pari a 6.566.241 euro).

Infine la Provincia autonoma di Trento fornisce una serie di informazioni dettagliate di rilievo. Le risultanze contabili della gestione riferita al 2012 mettono in evidenza una contrazione complessiva della spesa rispetto all'esercizio precedente di 176.932,33 euro, consolidando così la tendenza al risparmio attuata in questi ultimi anni. Si è passati da una spesa di 12.147.076,51 euro del 2007 a una spesa di 11.276.341,91 euro nel 2012. Le riduzioni più significative dell'esercizio in esame riguardano soprattutto i cosiddetti costi della politica. Il capitolo delle indennità e dei rimborsi di spesa ai consiglieri segna al proposito una riduzione di 59.409,87 euro. Anche il capitolo destinato al finanziamento dell'attività dei gruppi consiliari evidenzia una contrazione di 41.040 euro, per effetto della riduzione del 20% operata sulla misura del contributo nell'ultimo quadrimestre dell'anno, mentre il capitolo riservato al fondo studi e consulenze sempre dei gruppi consiliari è stato utilizzato per un importo inferiore all'anno precedente di 32.853,37 euro. Risparmi si rilevano anche per le spese di rappresentanza e per le attività della presidenza, che sono state complessivamente ridotte di 38.333,65 euro, nonché per le spese riferite a incarichi, lavori e consulenze, che passano da 84.087,61 a 60.886,18 euro, con una riduzione percentuale del 27,5%. Infine, nei primi mesi del 2013 è stato approvato un nuovo regolamento sul trattamento economico dei consiglieri e sugli interventi a favore dei

gruppi consiliari che consentirà a regime un ulteriore risparmio annuo di circa 760.000 euro all'anno.

10.7 Interventi in materia di finanza locale

10.7.1. Regionalizzazione del patto di stabilità interno: i risultati

Si riportano ora alcuni dati quali-quantitativi sull'intervento delle Regioni in materia di regionalizzazione del Patto. 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: 7 sono le Regioni che hanno operato per una compensazione verticale, solo 2 per una compensazione orizzontale.

Calabria

La Giunta regionale della Calabria ha dato il via al Patto di stabilità regionale incentivato previsto dalla legge di stabilità 2013. Nel mese di maggio 2013 si sono svolti incontri con le associazioni rappresentative degli Enti locali ed è stato sottoscritto un accordo sui criteri di riparto degli spazi finanziari. Di conseguenza, con delibera n. 388 del 07/09/201, la Giunta regionale ha disposto l'attuazione del patto regionale verticale incentivato di cui all'art. 16 del DL n. 95/2012. E' stata deliberata la ripartizione degli spazi finanziari ceduti ai Comuni che ne hanno fatto richiesta per l'importo complessivo di Euro 41.439.926,31 (contributo assegnato dallo Stato alla Regione Calabria pari a euro 35.518.922,0 + 16,67% dalla Regione). Per quanto riguarda invece la compensazione orizzontale non sono disponibili dati relativi ad importi di risorse eventualmente trasferite.

Friuli Venezia Giulia

Come nel caso sopradescritto della Calabria, anche il Friuli opera solamente per una compensazione verticale. La Regione nel 2012 ha

reso disponibili, in termini di compensazione tra obiettivo proprio ed obiettivi degli Enti locali, spazi finanziari per complessivi 216 milioni di euro che si stimano utilizzati, non disponendo ancora dei dati di rendiconto, per circa il 62%. Anche per il 2013 è prevista, in esito all'accordo con lo Stato, la cessione di spazi finanziari dalla Regione. Anche il Friuli per il 2012 non ha attivato misure riferite a compensazioni orizzontali tra gli Enti locali del suo territorio.

Liguria

Diverso è il caso della Liguria, che tra le Regioni risulta aver operato in tema di compensazione per il 2012 in maniera più significativa. La Regione, secondo quanto previsto dalla normativa statale vigente e dalla LR n. 22/2010 (LF 2011), ha inteso avvalersi sia della facoltà di rimodulare gli obiettivi del Patto di Stabilità all'interno del comparto Enti Locali compresi nel proprio territorio, sulla base di criteri stabiliti in sede di Consiglio delle Autonomie Locali (compensazione orizzontale) sia della facoltà di riconoscere maggiori spazi di spesa ai propri Enti Locali compensandoli con un peggioramento del proprio obiettivo in termini di competenza o di cassa (compensazione verticale).

In considerazione del fatto che il programma FAS è impostato sul metodo dei rimborsi progressivi delle spese sostenute dai beneficiari finali, con conseguente sblocco dell'erogazione degli acconti in favore della Regione con Delibera della Giunta Regionale n. 872 del 13 luglio 2012 sono stati autorizzati a peggiorare il proprio obiettivo programmatico per l'anno 2012 attraverso un aumento dei pagamenti in conto capitale nell'importo complessivo di circa 20 milioni di euro gli Enti beneficiari di Fondi Fas 2007/2013. Successivamente in seguito all'accordo tra la Conferenza delle Regioni ed Anci in sede di conversione del Decreto n. 95 convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 135, ai sensi dell'art. 16 commi 12-*bis* e seguenti, i Comuni liguri richiedenti sono stati autorizzati a peggiorare il proprio obiettivo programmatico attraverso pagamenti su residui passivi in conto capitale per un importo complessivo di circa 2,7 milioni di euro.

Infine con DGR 1260 del 23/10/2012 "Determinazione in merito al Patto di Stabilità regionalizzato per l'anno 2012: provvedimento definitivo", sono stati autorizzati a peggiorare il proprio obiettivo programmatico per l'anno 2012 attraverso un aumento dei pagamenti in conto capitale di ulteriori 120 milioni di cui 84 milioni ai Comuni e 36 milioni alle Province, e contemporaneamente nello stesso atto attraverso il meccanismo di compensazione orizzontale al comune di Alassio è stato attribuito lo spazio finanziario di 20.000 euro è messo a disposizione dal comune di Andora, unico caso quest'ultimo di compensazione orizzontale per la Liguria. In conclusione, gli Enti beneficiari della compensazione verticale hanno comunicato di aver utilizzato circa il 93% della quota autorizzata, trattasi comunque di dati di preconsuntivo. Invece per quanto riguarda i fondi FAS sono state certificate spese per circa 19,8 milioni a fronte di una autorizzazione di 20 milioni.

Lombardia

In tema di normative riguardanti la regionalizzazione del patto di stabilità interno, la Lombardia provvede per gli Enti locali ad integrare le regole e modificare gli obiettivi posti dal legislatore nazionale riguardo alla disciplina del patto di stabilità interno (comma 1); provvede a comunicare agli Enti locali il nuovo obiettivo di patto di stabilità interno e, contestualmente, comunica al Ministero dell'economia e delle finanze gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica (comma 2). La Giunta regionale stabilisce con proprio provvedimento, previa intesa con ANCI Lombardia e UPL, sentiti la commissione consiliare competente e il Consiglio delle autonomie locali, le modalità applicative dei commi 1 e 2, anche tenendo conto degli indicatori di virtuosità (comma 3), secondo quanto previsto dall'art. 9 della LR 11/2011.

La Lombardia ha operato nel 2012 una compensazione verticale e la quota messa a disposizione è stata pari a 210 milioni di euro, mentre è stata attivata da parte degli EE.LL. Nel territorio

lombardo è stata attuata anche una compensazione orizzontale per un valore di 4,8 milioni di euro.

Marche

Dopo avere presentato al CAL (consiglio autonomie locali) I criteri per la verticalizzazione e i criteri del patto di stabilità regionalizzato verticale, la Regione ha operato una compensazione verticale pari a 55 milioni di euro.

Provincia Autonoma di Bolzano

Con il combinato disposto di cui all'articolo 2 e 12 della LP 14.02.1992, n. 6, è stato istituito in Provincia di Bolzano un apposito comitato per la finanza locale. Tra le varie competenze del Comitato vi è anche la sottoscrizione con il Presidente della Provincia di un patto di stabilità provinciale, al fine di favorire uno sviluppo equilibrato della finanza comunale e il concorso della gestione finanziaria dei Comuni alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

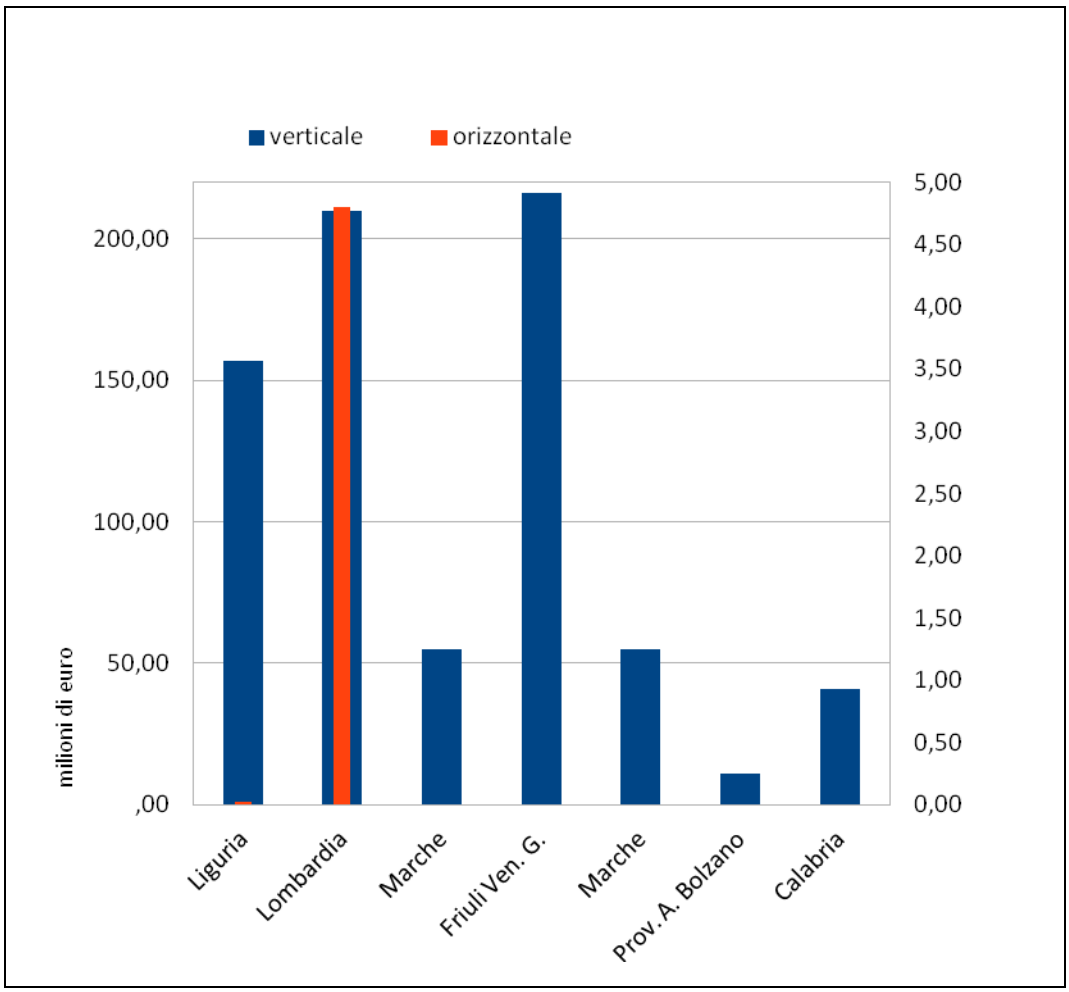
La Provincia di Bolzano ha assunto a proprio carico nel patto di stabilità 10,8 milioni di euro originariamente di competenza del comparto Enti locali, in quanto l'obiettivo di patto di stabilità nella Provincia autonoma di Bolzano va inteso in termini di obiettivo complessivo non può operare per una compensazione orizzontale del patto stesso.

Il grafico 5 riassume l'ammontare dei saldi espressi in milioni di euro in termini di patto verticale (colonna di sinistra) e patto orizzontale (colonna di destra) in milioni di euro per alcune Regioni. La differenza tra il patto verticale e orizzontale è evidente. Di fatto l'unica Regione a segnalare un utilizzo rilevante del patto orizzontale è la Lombardia, e in misura molto minore la Liguria.

Confrontando i dati con quelli del 2011, si osserva come alcune Regioni, come ad esempio la Lombardia e la Liguria, hanno aumentato in misura considerevole l'importo complessivo mobilitato: la Liguria passa dai circa 60 milioni nel 2011 agli oltre 150 nel 2012, mentre le Lombardia passa da 70 a oltre 200 milioni. Lo scorso anno infine segnalavamo l'assenza di Regioni del

Mezzogiorno tra coloro che avevano attivato tale strumento. Quest'anno segnaliamo invece la presenza della Regione Calabria.

Grafico 5
Regionalizzazione del patto di stabilità interno, verticale (asse di sinistra) e orizzontale (asse di destra)



Nota: il valore della Liguria relativo al patto orizzontale è pari a 20.000 euro.

10.7.2. Politica tributaria

Nonostante l'interesse è spesso rivolto alle spese delle Regioni, grazie alle quali è possibili desumerne le politiche, l'analisi delle entrate rappresenta un'attività chiave del sistema regionale

nell'ambito di un sistema di federalismo fiscale. A questo proposito è particolarmente indicativo osservare l'attività delle Regioni in questo ambito, vista anche l'autonomia di cui godono e la varietà provvedimenti che si sono riscontrati, di cui si riportano di seguito alcuni esempi significativi.

Il Lazio indica alcuni articoli presenti nella LR 29/04/2013 n. 2 (LF regionale per l'esercizio 2013). In particolare: Art. 5 – l'articolo istituisce quale tributo proprio l'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili (IRESA) la cui *ratio* è rinvenibile nella necessità di ridurre l'inquinamento acustico nelle aree limitrofe agli aeroporti e migliorare la vivibilità dei territori coinvolti dalle attività aeroportuali. Art. 6 – l'articolo contiene il riordino della disciplina dell'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo, istituendola, con decorrenza dal 1° gennaio 2014, quale tributo proprio regionale, ai sensi dell'art. 8 del D.Lgs. 68/2011, contenente disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario. Art. 7 – l'articolo prevede l'istituzione, quale tributo proprio regionale, delle tasse sulle concessioni regionali (TCR). Art. 8 – l'articolo interviene sulla disciplina dei canoni relativi alle utenze dell'acqua pubblica.

Per la Liguria si segnala in particolare, nella LR 21 dicembre 2012, n. 51, la variazione per l'anno 2012 della misura dell'addizionale regionale all'IRPEF con l'estensione dell'esenzione dall'incremento dello 0,50% per redditi fino a 27.000,00 (in precedenza fino a 20.000,00).[316]

Anche la Puglia riporta un intervento in termini di rideterminazione dell'addizionale regionale all'imposta sull'IRPEF con l'applicazione di maggiorazioni per i seguenti scaglioni di

[316] Altri riferimenti sono contenuti nei seguenti articoli della stessa legge: Art. 17 – Conferma per l'anno 2013 dell'incremento do € 0,0242 per litro dell'imposta regionale sulla benzina(IRBA). Art. 22 - Ampliamento delle modalità di riscossione dei tributi regionali, in considerazione dei mezzi di pagamento usati per effettuare acquisti via Internet. Art. 23 – Variazione dell'importo da 16€ a 30€ per crediti per i quali non si procede all'accertamento e all'iscrizione a ruolo come previsto dalle norme erariali.

reddito: a) sino a euro 15 mila: 0,1 per cento; b) oltre euro 15 mila e sino a euro 28 mila: 0,2 per cento; (art. 3).

La Sardegna riporta invece una riduzione delle aliquote IRAP e agevolazioni per l'acquisto di carburanti. In particolare, le aliquote dell'imposta sulle attività produttive sono ridotte del: a) 70 per cento per i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere da a) ad e) del decreto legislativo n. 446 del 1997; b) 70 per cento per l'Amministrazione regionale, il Consiglio regionale, gli Enti locali, gli enti pubblici regionali e le agenzie regionali e locali, le aziende sanitarie, l'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sardegna; c) 1 percento per le altre amministrazioni pubbliche statali ai sensi del decreto legislativo n. 466 del 1997.

La Regione stima le minori entrate derivanti dall'applicazione del presente articolo pari in euro 325.733.000 per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015. Infine, al fine di fronteggiare la situazione di grave crisi congiunturale, la Giunta regionale si è impegnata a presentare un disegno di legge in materia di agevolazioni finalizzate all'acquisto di carburanti per autotrazione privata a favore dei residenti in Sardegna.

Anche la Provincia Autonoma di Bolzano è intervenuta sull'addizionale regionale IRPEF, per la quale è stata introdotta la ripartizione ai mesi della detrazione per figli a carico. Per quanto riguarda l'IRAP, nella LF per l'anno 2013 è stata inserita la riduzione del 2,98% dell'aliquota ordinaria per le nuove iniziative produttive (tranne banche, assicurazioni e imprese concessionarie) intraprese sul territorio provinciale.

Così come anche il Piemonte che con l'art. 13 della LR 8/2013 prevede:

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 DL 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 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.

La Regione Toscana interviene in senso agevolativo sull'IRAP, come espresso negli Artt. 1-2 della Legge Finanziaria per il 2013, dove si legge "*Nell'ambito della manovra sull'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), si è ritenuto opportuno salvaguardare alcuni specifici settori economici, in ragione del loro stato di crisi o della loro competitività, anche con riferimento ai mercati internazionali.*[317] *Si è altresì ritenuto opportuno prevedere agevolazioni IRAP per imprese che assumano, con contratto a tempo indeterminato o a tempo determinato per un periodo di durata pari o superiore a due anni, particolari categorie deboli di lavoratori, individuate nella* LR

[317] A decorrere dal periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2012, l'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) è ridotta di 0,92 punti percentuali per i settori di attività economica 77.11 e 77.12 della classifica ATECO 2007.

35/2000 appositamente modificata da questa stessa legge". La Regione è intervenuta anche sull'addizionale IRPEF, al fine di tutelare le fasce più deboli, salvaguardando le pensioni sociali e le famiglie con reddito fino a 28.000,00 euro annui, attraverso detrazioni per figli o disabili tali da compensare gli aumenti di imposta. Anche le aliquote sono state rimodulate[318].

Da segnalare infine alcune misure di incentivo particolare, come ad esempio l'esenzione per tre annualità dal pagamento della tassa automobilistica veicoli elettrici e con alimentazione ibrida nella Regione Veneto.

10.7.3. Fiscalizzazione dei trasferimenti agli Enti locali

La fiscalizzazione dei trasferimenti agli Enti locali rappresenta un altro tassello centrale dell'attuazione del federalismo fiscale.
Le Regioni sono intervenute con modifiche alla disciplina del sistema di finanziamento regionale degli Enti locali e istituzione del Fondo di riequilibrio regionale. Osservando le risposte ai questionari si segnalano alcuni casi di interesse.

Nel caso dell'Emilia-Romagna si riporta l'art. 28 della LF regionale che istituisce, in via sperimentale e nelle more del processo di riordino delle Province, una compartecipazione delle Province al gettito della tassa automobilistica stabilita in misura tale da assicurare un importo corrispondente ai trasferimenti propri regionali correnti da sopprimere aventi natura di permanenza, continuità e generalità a favore delle Province.

[318] A decorrere dal periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2012, l'aliquota dell'addizionale regionale dell'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 incrementata per scaglioni di reddito: a) di 0,20 punti percentuali per redditi fino a euro 15.000,00; b) di 0,20 punti percentuali per redditi oltre euro 15.000,00 fino a euro 28.000,00; c) di 0,45 punti percentuali per redditi oltre euro 28.000,00 fino a euro 55.000,00; d) di 0,50 punti percentuali per redditi oltre euro 55.000,00 fino a euro 75.000,00; e) di 0,50 punti percentuali per i redditi oltre euro 75.000,00.

La Giunta regionale definisce i trasferimenti da sopprimere, le modalità di regolamentazione e la misura della compartecipazione, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica e con le risorse regionali a disposizione.

La Giunta regionale, inoltre, è autorizzata ad apportare con propri atti, per l'esercizio finanziario 2013, variazioni compensative agli stanziamenti di competenza e di cassa volte all'azzeramento o alla riduzione dei capitoli e relative unità previsionali di base riferiti ai trasferimenti soppressi e all'istituzione dei capitoli e delle unità previsionali di base per il finanziamento della compartecipazione.

Nell'ambito della specifica competenza legislativa primaria in materia di Enti locali, l'Emilia-Romagna non ha ancora ritenuto di istituire un fondo di riequilibrio regionale per gli Enti locali; peraltro questa innovazione è in fase di studio. La riforma complessiva del sistema dei trasferimenti agli Enti locali sarà oggetto dell'attuale nuova legislatura. Nell'anno 2012 (LF e legge di assestamento) e nell'anno 2013 (LF) sono state previste norme in relazione ad operazioni di conguaglio dei gettiti dell'Imposta municipale propria, in coordinamento con le disposizioni statali in materia. Nell'anno 2012, in particolare, sono state stanziate specifiche risorse con finalità perequative dei minori gettiti.

La Sicilia indica la LR del 9 maggio 2012, n. 26, Art. 4, comma 7, con cui abroga tutte le disposizioni che prevedono riserve a valere sul fondo per i Comuni, tranne che per quelli indicati dalla legge stessa.

Per quanto riguarda invece la Provincia autonoma di Bolzano, nella LF per l'anno 2013 è stata introdotta una norma volta a calibrare l'erogazione delle rate di finanziamento annuale dei Comuni a seconda del loro effettivo fabbisogno di cassa e ad anticipare dal 31 marzo al 31 gennaio il pagamento della prima rata (LP 22/2012, art. 7).

La Regione Marche segnala delle modifiche nella ripartizione del fondo delle Comunità montane.

Infine, la Provincia autonoma di Trento, con l'art. 7, comma 1 della LF, a decorrere dal 2014, devolve agli Enti locali una quota del

maggior gettito dei tributi erariali spettanti alla provincia derivante da nuove attività economico o dallo sviluppo di attività preesistenti.

10.7.4. Indicatori di virtuosità

Per quanto riguarda l'introduzione o aggiornamento di indicatori di virtuosità degli Enti locali, la Lombardia, con la LR 19/2010 prevede il protocollo d'intesa ANCI e provvedimenti di approvazione graduatorie Comuni virtuosi (Decreto n. 10473 del 10/11/2011 e Decreto n. 7737 del 10/09/2012).

Il Lazio con l'art. 5 dell' "Articolato – Patto di stabilità regionalizzato 2011", allegato alla DGR 21/10/2011, n. 487, ha previsto criteri di premialità per gli Enti locali al fine di poter assegnare il 100% della quota di patto richiesta.

La Sicilia con la Legge del 9 maggio 2012 prevede che l'erogazione della quarta trimestralità per l'anno 2012 in favore dei Comuni, ad eccezione di quelli con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, deve tenere conto di meccanismi di premialità (sulla base di criteri individuati con Decreto dell'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, sentito l'Assessore regionale per l'economia, sentita la Conferenza Regione-Autonomie locali) per gli Enti che dimostrino di avere adempiuto agli obblighi previsti dai precedenti commi, nonché di avere adottato misure di contrasto all'evasione ed elusione dei tributi locali e di aver dato attuazione, anche parziale, al piano di alienazioni e valorizzazioni immobiliari previsto dall'articolo 58 del Decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, così come integrato dall'articolo 19, comma 16-*bis*, del Decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e successive modifiche ed integrazioni.

10.8 Attività di recupero dell'evasione fiscale

Anche quest'anno nel rapporto è stato introdotto un quesito riguardante l'attività per il recupero dell'evasione fiscale in capo alle Regioni. In particolare si chiedeva se la Regione o la Provincia avessero attuato/avviato misure finalizzate al recupero dell'evasione fiscale (es. accordi con l'Agenzia delle Entrate e con gli Enti locali, etc.). Sono diverse le Regioni che hanno preso iniziative in materia, analizziamole singolarmente.

In Abruzzo, l'art. 5 della LR 2/2013 è interamente dedicato alla lotta all'evasione fiscale che nei suoi 4 commi prevede che le somme riscosse a titolo di addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e di imposta regionale sulle attività produttive a seguito delle attività di controllo, di liquidazione delle dichiarazioni, di accertamento, di accertamento con adesione, di conciliazione giudiziale e di contenzioso tributario, espletate dall'Agenzia delle Entrate, sono riversate direttamente presso la Tesoreria regionale (comma 1); i proventi derivanti dalle attività di controllo e liquidazione delle dichiarazioni, accertamento, accertamento con adesione, conciliazione giudiziale e contenzioso tributario riferiti alla quota di compartecipazione regionale all'Imposta sul Valore Aggiunto, sono attribuiti alla Regione e riversati direttamente nella Tesoreria regionale (comma 2); le somme di cui al comma 1 comprendono gli importi dovuti a titolo di tributo, interessi e sanzioni (comma 3); Le modalità di attuazione di quanto disposto dal presente articolo sono stabilite con apposita convenzione con l'Agenzia delle Entrate (comma 4).

In tema di recupero dell'evasione fiscale l'Emilia-Romagna segnala l'articolo 7 della LR 7 dicembre 2011, n. 17, e la Delibera di Giunta regionale del 13 febbraio 2012, n. 37 riguardante l'affidamento all'Agenzia delle entrate dei servizi di cui all'art. 8 della LR n. 48/2001 in materia di imposta regionale sulle attività produttive (Irap) e addizionale regionale all'IRPEF.

Per quanto riguarda il Friuli Venezia Giulia, tra l'Amministrazione regionale e l'Agenzia delle Entrate è in vigore una convenzione,

stipulata nel 2012 e rinnovata il 14 marzo 2013 per il triennio 2013-2015, ai sensi della quale l'Agenzia assicura lo svolgimento di tutte le attività di gestione relative all'imposta regionale sulle attività produttive ed all'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche. Nell'ambito di tale convenzione, l'Agenzia esercita in particolare tramite i propri uffici le attività di controllo dirette a contrastare gli inadempimenti e l'evasione fiscale, avvalendosi dei poteri previsti in materia di imposte sui redditi, ed eventualmente sulla base di specifica richiesta da parte dell'Amministrazione regionale.

La Regione Lazio indica nella risposta due leggi regionali.

La LR 29/04/2013 n. 2, o LF regionale per l'esercizio 2013, con l'Art. 10 autorizza la Giunta regionale ad adottare relativamente agli anni 2009-2010 tutti gli atti necessari per contrastare l'evasione relativa al pagamento dei ticket sanitari.

La LR 18 Luglio 2012, n. 11 Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2012-2014 della Regione Lazio con l'art. 8 (Disposizioni varie) commi 15–18, secondo i quali i proventi derivanti dalle attività di controllo, liquidazione delle dichiarazioni e accertamento, accertamento con adesione, conciliazione giudiziale e contenzioso tributario riferiti alla quota di compartecipazione regionale all'imposta sul valore aggiunto (IVA) sono attribuiti alla Regione e riversati direttamente in uno specifico conto corrente acceso presso la tesoreria regionale (comma 15); la quota di compartecipazione regionale all'imposta sul valore aggiunto (IVA) di cui al comma 15 è determinata sulla base delle modalità previste dall'articolo 15, commi 3 e 5, del D.Lgs. 68/2011, al netto di quanto devoluto alle Regioni a statuto speciale e delle risorse UE (comma 16); le modalità di condivisione degli oneri di gestione della predetta attività di recupero fiscale sono disciplinate, secondo quanto previsto dall'articolo 9 del D.Lgs. 68/2011, con specifico atto convenzionale sottoscritto tra Regione ed Agenzia delle entrate (comma 17); la convenzione di cui al comma 17 deve prevedere la condivisione delle basi informative e l'integrazione dei dati di fonte statale con gli archivi regionali (comma 18).

Nell'ottica di favorire ogni opportuna sinergia nell'espletamento dell'azione ispettiva, è stato altresì sottoscritto nel corso del 2012 un protocollo d'intesa con il Comando regionale della Guardia di finanza per il controllo delle dichiarazioni sostitutive di atto notorio richieste dall'Amministrazione regionale nell'ambito degli interventi agevolativi in regime "*de minimis*" in materia di Irap e del contributo in compensazione di cui all'articolo 2, LR 22/2010.

Le misure in tema di recupero dell'evasione fiscale per la Lombardia sono oggetto di due convenzioni: la convenzione con Agenzia entrate per la gestione e recupero IRAP, e la convenzione con Enti locali per la gestione e il controllo del corretto utilizzo carta-sconto benzina.

La Regione Molise è intervenuta per il recupero dell'evasione fiscale attraverso la deliberazione di Giunta regionale n. 9 del 9 gennaio 2012, con cui è stata approvata e stipulata una convenzione con l'Agenzia delle entrate per la gestione dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IPEF.

La Valle D'Aosta ha avviato misure contro l'evasione fiscale attraverso un Protocollo d'intesa per la partecipazione dei Comuni alle attività di accertamento dei tributi erariali, dell'addizionale regionale all'IRPEF e dell'IRAP, nel territorio della Regione Valle d'Aosta.

Per quanto riguarda la Provincia autonoma di Bolzano, nella Convenzione conclusa nell'anno 2012 con l'Agenzia delle Entrate per la gestione dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF, all'articolo 7 sono previsti controlli sostanziali a contrasto dell'evasione fiscale. Nell'atto d'indirizzo, che è previsto nella sopraccitata Convenzione, sono stati indicati i criteri che devono indirizzare gli organi dell'Agenzia delle Entrate e della Guardia di Finanza nella loro attività di controllo e accertamento.

Per la Provincia autonoma di Trento, infine, sono in fase di definizione le norme di attuazione dell'articolo 82 dello statuto (partecipazione della Provincia all'attività di controllo operata dalle agenzie fiscali) per il recupero dell'evasione fiscale.

11. FORMAZIONE E ATTUAZIONE DELLE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA*

11.1. Premessa

La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome al processo decisionale dell'Unione europea, nelle materie di loro competenza, è garantita a livello costituzionale dall'articolo 117, comma quinto, della Costituzione ed è disciplinata da un complesso di norme di attuazione nazionali e regionali.

A livello nazionale, le procedure di partecipazione regionale sono disciplinate dalla legge 131/2003[319] e dalla legge 234/2012[320], che ha abrogato la nota legge 11/2005[321]: la prima ha ad oggetto l'attuazione dell'art. 117, comma quinto, della Costituzione con riferimento alla partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla c.d. fase ascendente del processo decisionale europeo (corrispondente alla fase di elaborazione degli atti normativi europei); la seconda, invece, ha ad oggetto l'attuazione della medesima disposizione costituzionale con riferimento alla loro partecipazione sia alla fase ascendente che a quella discendente del processo decisionale europeo (corrispondente alla fase di attuazione del diritto europeo).

La partecipazione alla fase di elaborazione del diritto europeo, secondo quanto previsto dalle leggi sopra citate, avviene in due modalità: una, c.d. diretta, disciplinata dalla legge 131/2003, che si svolge all'interno del sistema istituzionale europeo e che consiste nella partecipazione di rappresentanti regionali al procedimento di adozione dell'atto finale, nell'ambito delle delegazioni governative;

---

* Di Antonino Iacoviello, ricercatore in Diritto pubblico, ISSiRFA-CNR.

[319] Recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".

[320] Recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea".

[321] Recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari".

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.

Le Regioni hanno integrato la normativa nazionale disciplinando la materia negli Statuti e nei regolamenti, nonché dotandosi di specifiche leggi regionali di procedura cui è affidata la disciplina delle modalità organizzative interne per la partecipazione alla formazione ed attuazione del diritto europeo.

Il sistema delineato dal complesso delle leggi nazionali e regionali ha favorito l'implementazione del contributo regionale alla formazione ed all'attuazione del diritto europeo, sebbene si continuino a registrare difficoltà con particolare riferimento alla partecipazione regionale alla fase ascendente[322].

In questa sede si illustreranno i casi di effettiva partecipazione di Regioni e Province autonome sia alla fase ascendente che alla fase discendente del processo decisionale europeo al fine di consentire una valutazione dell'efficacia degli strumenti ad oggi disponibili; inoltre, si procederà all'analisi della legislazione in materia di partecipazione regionale alla formazione ed all'attuazione del diritto dell'Unione europea relativa al periodo di riferimento.

Considerato che la legge 234 del 2012 è entrata in vigore nell'anno 2013, l'attività delle Regioni sarà analizzata tenendo conto del quadro normativo nazionale di riferimento in materia nell'anno 2012, costituito dalle leggi 131/2003 e n. 11/2005 sopra richiamate.

Le novità che incidono sugli strumenti di partecipazione delle Regioni alla formazione ed all'attuazione del diritto europeo saranno analizzate nel prossimo Rapporto.

---

[322] Il sistema di partecipazione dell'Italia al processo decisionale europeo è stato oggetto di un'indagine conoscitiva promossa dalla XIV Commissione della Camera dei deputati nell'anno 2009 (*Indagine conoscitiva sulla partecipazione dell'Italia alla formazione ed all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: attuazione della legge n. 11 del 2005 e prospettive di riforma)*; i resoconti delle sedute, che consentono di individuare i punti di forza e di debolezza delle procedure delineatesi a livello nazionale e regionale, sono rinvenibili sul sito web della Camera dei deputati.

Appare tuttavia utile ricostruire in maniera sintetica il nuovo quadro normativo di riferimento delineato dalla legge di sistema per la disciplina dei rapporti tra l'Italia e l'Unione europea.

La legge 234/2012 ha modificato ed integrato le procedure per la partecipazione al processo decisionale europeo, anche per assicurare un adeguamento dell'ordinamento nazionale alle novità introdotte dal Trattato di Lisbona ed al mutato quadro istituzionale europeo[323].

Oltre agli adeguamenti linguistici resi necessari dalla successione dell'Unione europea alla Comunità europea e dai conseguenti mutamenti di denominazione di alcune Istituzioni, tra le principali innovazioni si segnalano la disciplina del coinvolgimento delle Camere nel processo decisionale europeo con riferimento al controllo di sussidiarietà ed alla partecipazione alle procedure di revisione dei Trattati, il rafforzamento degli obblighi di informazione che rappresentano proprio il presupposto per la partecipazione dei parlamenti nazionali alla formazione del diritto europeo, lo sdoppiamento della legge annuale di adeguamento dell'ordinamento nazionale a quello europeo.

Con riferimento alla partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione ed all'attuazione del diritto dell'Unione europea, particolare rilievo assume l'obbligo di trasmissione alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome della stessa relazione tecnica predisposta per le Camere, al fine di assicurare un'informazione qualificata e tempestiva in favore dei Consigli e delle Giunte, nonché la partecipazione sistematica (e non su richiesta) di rappresentanti regionali alle riunioni del CIAE.

Inoltre, rileva sottolineare la previsione espressa della possibilità di partecipazione dei Consigli regionali e delle province autonome al controllo di sussidiarietà, attraverso l'invio di osservazioni ai Presidenti delle Camere.

[323] L'impostazione complessiva coincide tuttavia con quella della legge 11/2005, di cui riprende gran parte delle disposizioni.

11.2. La partecipazione diretta di Regioni e Province autonome alla formazione del diritto dell'Unione europea

Gli strumenti a disposizione di Regioni e Province autonome per la partecipazione diretta alla fase ascendente del processo decisionale europeo sono costituiti dalla possibilità di designazione di rappresentanti regionali nelle delegazioni governative coinvolte nella procedura di adozione dell'atto finale, e dalla possibilità di designazione di un capo delegazione, individuato in accordo con il livello di governo centrale, tra i Presidenti delle Giunte regionali o delle Province autonome.

L'articolo 5 della legge 131/2003 affida la definizione delle modalità di individuazione dei rappresentanti regionali nelle delegazioni governative, nonché quelle per la designazione di un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma a capo della delegazione (nelle materie di competenza esclusiva regionale), ad un accordo da definirsi in sede di Conferenza Stato – Regioni, nel rispetto di specifici criteri dettati per garantire un equilibrio tra le aspettative delle Regioni ordinarie e di quelle speciali e per assicurare l'unitarietà della posizione italiana nell'ambito del confronto istituzionale europeo.

La definizione concreta delle procedure per il coinvolgimento nella fase ascendente diretta è stata quindi rinviata ad un Accordo generale di cooperazione tra Governo e Regioni (a Statuto ordinario e speciale), raggiunto nel marzo 2006 e rimasto sostanzialmente privo di seguito per lungo tempo[324].

[324] L'intesa prevista dall'articolo 5, co. 5, della legge 131/2003 è stata raggiunta il 16 marzo 2006 con la sottoscrizione dell'Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti comunitari (atto n. 2537/2006/CSR), con cui sono state definite le modalità per la designazione dei rappresentanti regionali nelle delegazioni governative, ivi comprese quelle per l'individuazione di un Presidente di Regione o di Provincia autonoma da designare come capo delegazione, nelle materie di competenza esclusiva delle Regioni. Alcune leggi regionali di procedura prevedono specifici riferimenti alla partecipazione dei rappresentanti regionali ai gruppi di lavoro ed ai comitati del Consiglio e della Commissione, riferiti in particolare al ruolo delle Assemblee che

Nella seconda metà dell'anno 2012, in attuazione del predetto Accordo, è stato acquisito in Conferenza Stato - Regioni l'elenco degli esperti regionali designati per la partecipazione alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione[325].

Non si registra invece ancora alcuna intesa per la designazione a capo delegazione di un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma[326].

L'acquisizione dell'elenco di esperti regionali ai fini della partecipazione alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione apre nuove opportunità di partecipazione delle Regioni italiane alla formazione del diritto europeo: come già osservato nel precedente Rapporto, l'individuazione degli esperti regionali rappresenta il presupposto per una partecipazione sistematica delle Regioni alla fase ascendente del processo decisionale europeo (partecipazione diretta).

---

hanno diritto ad essere informate sui nominativi degli esperti individuati dalla Regione e a fornire indicazioni al Presidente per la definizione della posizione da tenere nelle sedi di partecipazione.

[325] Secondo quanto previsto dall'articolo 3 dell'Accordo generale di cooperazione del 16 marzo 2006, gli esperti regionali che partecipano ai gruppi di lavoro ed ai comitati del Consiglio e della Commissione europea sono individuati sulla base di un apposito elenco predisposto dalle Regioni e dalle Province autonome che deve essere acquisito in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, con cadenza semestrale. Con riferimento alla partecipazione di rappresentanti regionali alle attività del Consiglio, quindi a livello politico più che tecnico come nel caso degli esperti di cui all'articolo 3 dell'Accordo, le Regioni sono rappresentate da un Presidente di Regione designato dalle Regioni ordinarie e da un Presidente di Regione designato dalle Regioni a Statuto speciale e dalle Province autonome, o da delegati da loro rispettivamente designati (*Cfr.* art. 2 dell'Accordo generale di cooperazione).

[326] Si tratta dell'intesa prevista dall'art. 4 dell'Accordo generale di cooperazione del 16 marzo 2006 secondo cui *nelle materie di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, la funzione di capo delegazione è attribuita al rappresentante del Governo, rispettivamente a livello politico o a livello tecnico, secondo l'organo cui la delegazione del Governo è destinata a partecipare, salva diversa determinazione assunta, su istanza delle Regioni o delle Province autonome di Trento e di Bolzano, mediante apposita intesa con il Governo da raggiungersi in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.*

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 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), il meccanismo dell'intesa in sede di Conferenza Stato – Regioni e la riserva di esame su richiesta della Conferenza Stato-Regioni.

Il presupposto per un efficace applicazione di tali strumenti è costituito dalla tempestiva informazione sui temi in discussione a livello europeo; a tal fine, il Presidente del Consiglio dei Ministri, o il Ministro per le politiche europee, trasmettono alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome ed alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, i progetti di atti dell'Unione europea con indicazione della data presunta di discussione; le Conferenze ne curano poi rispettivamente la trasmissione alle Giunte ed ai Consigli delle Regioni e delle Province autonome (art. 5, co. 1 e 2, della legge 11/2005).

Entro venti giorni dal ricevimento degli atti, nelle materie di loro competenza, le Regioni e le Province autonome possono trasmettere osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per le politiche europee, avvalendosi delle Conferenze (art. 5, co. 3, della legge 11/2005).

Nel caso in cui il progetto di atto in discussione incida su materie affidate alla competenza legislativa regionale, su richiesta di una o più Regioni o Province autonome, il Governo convoca la Conferenza Stato-Regioni al fine del raggiungimento di una intesa ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 281/1997; in tal caso, su richiesta della Conferenza Stato-Regioni, il Governo appone una riserva di esame

in sede di disamina dell'atto da parte del Consiglio dell'Unione europea (Consiglio), dandone comunicazione alla stessa[327].

La trasmissione dei progetti e delle proposte di atti dell'Unione europea incidenti nelle materie di competenza di Regioni e Province autonome alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ed alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, anche nell'anno 2012, è stata assicurata dall'Ufficio di segreteria del Comitato Interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE)[328].

Anche nell'anno 2012 la trasmissione degli atti alle Conferenze risulta diversificata, a seguito della razionalizzazione di cui all'Accordo sottoscritto con il Ministro per le politiche europee il 20

[327] L'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome si intende comunque raggiunta decorsi venti giorni dalla convocazione; allo stesso modo, dopo venti giorni dalla comunicazione della apposizione della riserva di esame, il Governo può procedere anche in mancanza della pronuncia della Conferenza Stato-Regioni (art. 5 co. 4 e 5 della legge 11/2005).

[328] La trasmissione degli atti avviene in formato elettronico attraverso un sistema denominato e-urop@, con cui si provvede all'invio bisettimanale di una serie di documenti: la documentazione è resa disponibile in un'area riservata del portale del Dipartimento per le politiche europee cui possono accedere i soggetti istituzionali, previa autenticazione; la banca dati, per semplificare le attività di ricerca, è stata strutturata in tredici aree tematiche. A fine 2010, a seguito delle modifiche apportate alla legge n. 11/2005 dalla legge n. 96/2010 ("Legge comunitaria 2009"), l'Ufficio di segreteria del CIACE ha attivato una casella di posta elettronica destinata appositamente ed esclusivamente all'acquisizione ed al flusso di atti e di informazioni dirette e provenienti dalle istituzioni e dagli altri organismi operanti a livello europeo. Dal 28 agosto 2007 è stata attivata un'utenza per tutti i Consigli e le Giunte regionali; nel prossimo futuro, il sistema e-urop@ dovrebbe essere sostituito dalla rete Extranet, in corso di sperimentazione, basata su un portale web e quindi dotata di maggiore operatività e funzionalità. Nel periodo di riferimento hanno effettuato l'accesso alla banca dati 16 Regioni e la Provincia autonoma di Trento (una Regione ha effettuato un solo accesso; 5 Regioni hanno effettuato tra 1 e 10 accessi). Le Regioni che hanno registrato un maggior numero di accessi al sistema sono il Piemonte, la Sardegna, la Lombardia, l'Emilia-Romagna, il Friuli-Venezia Giulia e le Marche; rileva sottolineare che il numero di accessi non è tuttavia un dato rilevante per misurare il livello e la qualità della partecipazione regionale alla formazione del diritto europeo. In tal senso, basti osservare che l'Emilia-Romagna si conferma una Regione particolarmente attiva, pur facendo registrare un numero di accessi non elevato.

luglio 2009 che prevede una selezione degli atti trasmessi, come accade per il Parlamento[329].

Alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome sono stati trasmessi tutti i documenti originati dal Consiglio europeo e dal Consiglio dell'Unione, che nel periodo di riferimento corrispondono ad un totale di 35.026; alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee dei Consigli regionali e delle Province autonome, per effetto della selezione di cui all'Accordo richiamato, sono stati invece trasmessi 6.175 documenti[330].

Per effetto dell'Accordo interistituzionale citato, le Assemblee regionali ricevono lo stesso numero di atti del Parlamento, beneficiando quindi della medesima selezione che ha consentito la riduzione degli atti da valutare a circa un sesto del totale.

Si tratta pur sempre di un numero di atti sproporzionato rispetto ai tempi a disposizione, che richiede quindi un'ulteriore selezione a livello regionale; tuttavia, l'Accordo favorisce un'informazione più accessibile e qualificata sugli atti in discussione a livello europeo.

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 nei precedenti Rapporti, è integrato da interventi dei legislatori regionali che hanno definito a livello territoriale le procedure più coerenti con ciascun sistema organizzativo.

[329] Alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica sono stati infatti trasmessi 6.175 documenti; agli altri destinatari istituzionali, Conferenza Stato-città e autonomie locali e CNEL, sono stati trasmessi 7.134 documenti.

[330] I dati sopra riportati sono estratti dalla Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2012, presentata dal Governo a norma dell'art. 15 della legge 11/2005, come modificato dalla legge 96/2010 (legge comunitaria 2009). La Relazione è rinvenibile nel sito internet del Dipartimento Politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

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 Giunta[331], in considerazione dei tempi di azione particolarmente ristretti gran parte delle funzioni continuano ad essere esercitate dagli esecutivi regionali, sebbene tenendo conto degli indirizzi delle Assemblee[332].

Non tutte le Regioni hanno però seguito il medesimo percorso: alcune hanno individuato le modalità di organizzazione interna e le regole procedurali per la partecipazione al processo decisionale europeo negli Statuti regionali, altre nei regolamenti interni delle Assemblee regionali, altre ancora, la maggior parte, in apposite norme organiche (le c.d. leggi di procedura di seconda generazione, per differenziarle dalle altre approvate prima della riforma del Titolo V della Costituzione)[333].

Lo strumento più utilizzato per la regolamentazione delle procedure regionali di partecipazione, sia alla fase ascendente che a

[331] 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).

[332] 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, Emilia – Romagna, Calabria, Friuli Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Trento; la Regione Emilia - Romagna segnala altresì specificamente casi di esame di proposte normative europee da parte dell'Assemblea legislativa con la conseguente approvazione di atti di indirizzo alla Giunta (6 casi).

[333] 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.

quella discendente, è la legge organica di procedura, adottata dalla maggior parte delle Regioni[334].

Nel periodo di riferimento non sono state approvate nuove leggi regionali di procedura[335]; risulta invece un primo intervento di modifica di leggi regionali di procedura di seconda generazione, segnalato dalla Regione Abruzzo che ha approvato la legge regionale 31 luglio 2012, n. 37 recante "Modifiche alla legge regionale 30 ottobre 2009, n. 22 (Disposizioni sulla partecipazione della Regione Abruzzo ai processi normativi dell'Unione europea e sulle procedure d'esecuzione degli obblighi comunitari)".

La legge della Regione Abruzzo, oltre a prevedere un adeguamento linguistico della normativa precedente, reso necessario in considerazione della successione dell'Unione europea alla Comunità europea[336], modifica in più punti la normativa precedente con riferimento alla fase ascendente.

Sotto un primo profilo, rafforza gli obblighi di comunicazione della Giunta al Consiglio, estendendoli anche alle attività riferite alla partecipazione diretta della Regione alla formazione del diritto europeo.

Sotto un secondo profilo, modifica il procedimento per l'approvazione delle osservazioni della Regione che concorrono alla formazione della posizione italiana sulle proposte di atti normativi

[334] 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.

[335] Dai dati disponibili risulta che non si sono dotate di una legge di procedura "di seconda generazione" per la partecipazione al processo decisionale europeo le Regioni Lazio, Trentino-Alto Adige, Piemonte e Liguria, né le Province autonome di Trento e Bolzano; la Provincia autonoma di Trento segnala che è in corso l'esame del disegno di legge provinciale n. 125/2010, che disciplina i rapporti della provincia con l'Unione europea.

[336] L'articolo 11 della legge 37/2012 prevede infatti che "alla LR 22/2009, ovunque ricorrano le espressioni "comunitari", "comunitaria", "comunitario" sono sostituite, rispettivamente, con "europei", "europea", "europeo".

europei, prevedendo che possono essere proposte dalla Giunta regionale collegialmente; la legge regionale di procedura prevedeva invece che potevano essere proposte dal Presidente della Giunta o dal componente la Giunta competente per le politiche comunitarie. La modifica consente una razionalizzazione dei lavori della Commissione consiliare competente in materia di politiche europee.

Sempre con riferimento alla fase ascendente, la legge di riforma della legge regionale di procedura della Regione Abruzzo, introduce un articolo *ad hoc* rubricato "Verifica del rispetto del principio di sussidiarietà" (art. 3-*bis*), che affida al Consiglio regionale il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà nei progetti di atti legislativi dell'Unione europea che hanno ad oggetto materie di competenza regionale. Gli esiti del controllo di sussidiarietà sono approvati con risoluzioni della Commissione consiliare competente in materia di politiche europee che sono trasmesse alla Giunta regionale, alle Camere, al Comitato delle Regioni nonché alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. Secondo quanto previsto dall'articolo 115 del Regolamento interno del Consiglio regionale, modificato con deliberazione 137/8 del 21 dicembre 2012[337], il Consiglio individua le proposte di atti europei in ordine ai quali proporre osservazioni e/o procedere al monitoraggio per la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, con una risoluzione approvata dopo l'esame del programma di lavoro annuale della Commissione europea e della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo[338].

[337] La modifica dell'articolo 115 del Regolamento è stata approvata in attuazione dell'articolo 8-*bis* della legge regionale di procedura, introdotto dall'articolo 10 co. 2 della legge di revisione n. 37/2012, secondo cui "Il Consiglio regionale adegua il Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale alle prescrizioni contenute nella presente legge".

[338] Il Modello delineato dal novellato articolo 115 del Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale dell'Abruzzo, conferma che l'esame del Programma di lavoro annuale della Commissione europea si configura come momento centrale di pianificazione della partecipazione regionale alla fase ascendente del processo decisionale europeo; nei precedenti Rapporti si è evidenziato come, in quasi tutte le Regioni, le materie ritenute di interesse prioritario su cui si intende proporre

Infine, la legge 37/2012 introduce nella legge regionale di procedura, l'articolo 4-*bis* (Riserva di esame), con cui si disciplinano le procedure per sollecitare l'apposizione della riserva di esame da parte della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano prevista dall'articolo 5, comma 5, della legge 11/2005 (ora art. 24, comma 5, della legge 234/2012).

Nel periodo di riferimento è stato inoltre approvato il Regolamento interno del Consiglio regionale della Campania, che disciplina al Titolo XX l'organizzazione interna per l'attuazione della normativa europea e per la partecipazione della Regione al processo di formazione degli atti europei[339].

Con riferimento alla partecipazione della Regione alla fase ascendente del processo decisionale europeo, anche in questo caso, si prevede che gli indirizzi di politica europea della Regione siano dettati con una risoluzione del Consiglio da approvarsi dopo l'esame del Programma di lavoro annuale della Commissione.

Sempre con riferimento alla fase ascendente, l'articolo 118 del Regolamento del Consiglio prevede che la Commissione competente in materia di politiche europee (I Commissione), tenuto conto di eventuali pareri delle altre Commissioni competenti per materia, può esprimere osservazioni approvando una apposita proposta di risoluzione nei tempi previsti dalla legge. La disposizione regolamentare richiamata deve essere intesa come norma procedurale per la definizione di proposte di osservazioni del Consiglio da sottoporre all'attenzione della Giunta, cui è affidata la funzione di determinare la posizione regionale.

---

osservazioni ai fini della partecipazione alla formazione degli atti normativi europei, sono individuate proprio all'esito dell'esame del Programma di lavoro della Commissione.

[339] Il titolo XX del Regolamento necessita di un adeguamento linguistico al nuovo quadro normativo delineato dal Trattato di Lisbona; occorre quindi eliminare ogni riferimento alla Comunità europea sostituendo le espressioni "comunitari", "comunitaria", "comunitario" rispettivamente, con "europei", "europea", "europeo".

La legge regionale 18/2008, che disciplina la partecipazione della Regione Campania al processo decisionale europeo, prevede infatti che le osservazioni della Regione sulle proposte di atti comunitari sono definite dalla Giunta regionale.

11.4. Casi di effettiva partecipazione

Con riguardo alla fase ascendente diretta, nel periodo di riferimento non risulta alcun caso di partecipazione di esperti regionali ai gruppi di lavoro ed ai comitati del Consiglio e della Commissione; inoltre, non si registrano intese per la designazione di rappresentanti regionali a capo della delegazione nazionale.

Tuttavia, si è finalmente dato attuazione all'Accordo generale di cooperazione n. 2537 del 16 marzo 2006; come si è già detto, è stato infatti acquisito in Conferenza Stato-Regioni l'elenco degli esperti regionali da designare per la partecipazione ad alcuni dei Comitati e dei Gruppi di lavoro del Consiglio e della Commissione europea riferiti alle materie di competenza regionale[340].

L'acquisizione dell'elenco di esperti in Conferenza Stato-Regioni dovrebbe costituire il presupposto per l'avvio di una sistematica partecipazione alla fase ascendente diretta, o comunque aprire nuove opportunità di partecipazione regionale.

Sempre con riferimento alla fase ascendente diretta, si segnala l'adesione della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome alla Rete di controllo della sussidiarietà del Comitato delle Regioni[341].

---

[340] L'accordo è stato raggiunto in sede di Conferenza delle Regioni nella seduta del 13 ottobre 2011, sulla base delle indicazioni delle Regioni interessate invitate dalla Commissione affari comunitari ad indicare uno o due Comitati o gruppi di lavoro di interesse ed i nominativi degli esperti designati. L'elenco predisposto dalla Conferenza delle Regioni è stato esaminato dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 25 luglio 2012 ed è stato acquisito tenendo conto di alcune osservazioni illustrate in una riunione a livello tecnico appositamente convocata.

[341] La rete di controllo sulla sussidiarietà è stata istituita nell'aprile 2007 con l'obiettivo di favorire l'intervento di Regioni ed Enti locali europei nelle prime fasi del processo decisionale europeo. Tale esperienza può essere ricondotta tra le modalità di partecipazione alla fase ascendente diretta in quanto rappresenta uno strumento

Sul fronte della partecipazione regionale alla fase ascendente indiretta, anche nell'anno 2012 alcuni Consigli regionali hanno inviato osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri, secondo quanto previsto dall'articolo 5 della legge 11/2005: in particolare, la Regione Emilia-Romagna segnala sette casi di invio di osservazioni, le Regioni Abruzzo, Umbria e Veneto un caso.

Ancora una volta, le osservazioni sono relative ad una pluralità di atti normativi europei, riferiti a diverse materie; tra le osservazioni inviate dall'Emilia-Romagna, che si conferma particolarmente attenta a contribuire alla formazione della posizione nazionale, una riguarda la stessa materia della risoluzione approvata dalla Regione Abruzzo.

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: la Regione Emilia-Romagna segnala 4 casi, le Regioni Veneto e Marche un caso.

In alcuni casi, le risoluzioni 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 5 della legge 11/2005, che ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo (si tratta di 4 delle risoluzioni approvate dalla Regione Emilia-Romagna e della risoluzione della Regione Veneto).

Nella prassi, la partecipazione regionale al controllo preventivo del rispetto del principio di sussidiarietà sembra configurarsi come strumento aggiuntivo per far valere la posizione nazionale; sebbene si tratti di un utilizzo improprio, comunque il contributo regionale

---

tecnico di consultazione, a supporto delle attività del Comitato delle Regioni. Attualmente aderiscono alla Rete le Assemblee legislative delle Regioni Marche, Emilia-Romagna, Abruzzo, Sardegna, Toscana, Calabria e Piemonte, nonché le Giunte delle Regioni Lombardia, Piemonte, Veneto e della Provincia autonoma Bolzano Alto-Adige.

giova alla formazione della posizione nazionale in quanto sollecita l'attenzione del Parlamento, che già in alcuni casi ha fatto proprie le argomentazioni svolte dalle Regioni.

Alcune Regioni segnalano ulteriori forme di partecipazione alla fase ascendente del processo decisionale europeo: la Regione Abruzzo segnala la trasmissione di due atti al Comitato delle Regioni, nell'ambito delle attività della rete di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà; la Regione Emilia-Romagna segnala 3 risoluzioni approvate nell'ambito della partecipazione ad alcune consultazioni pubbliche della Commissione europea; la Regione Marche segnala la partecipazione ad una consultazione promossa dal Comitato delle Regioni nell'ambito della rete di controllo della sussidiarietà e la partecipazione al dialogo politico con le Camere del Parlamento italiano con riferimento alla proposta di riforma della disciplina europea in materia di appalti pubblici; la Regione Sardegna, segnala la partecipazione alla consultazione pubblica della Commissione europea relativa agli orientamenti in materia di aiuti a finalità regionale[342].

Non risulta invece alcuna richiesta di convocazione della Conferenza Stato-Regioni per il raggiungimento dell'intesa prevista dall'articolo 5, co. 4, della citata legge 11/2005, né alcun caso di convocazione dei Tavoli di coordinamento per la definizione della posizione italiana da sostenere nelle sedi decisionali dell'Unione europea (art. 5, co. 7, della legge 11/2005)[343].

Le Regioni e le Province autonome hanno altresì partecipato, come negli anni precedenti, ai lavori del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei; secondo una prassi che sembra ormai consolidata, sono state associate ai lavori del Comitato

[342] La Sardegna segnala altresì l'approvazione di un ordine del giorno da presentare al Parlamento, ai sensi dell'articolo 51 dello Statuto speciale di autonomia, per garantire adeguati livelli di tutela della lingua sarda in sede di ratifica della Carta europea delle lingue regionali comunitarie. Secondo quanto previsto dal richiamato articolo dello Statuto di autonomia della Regione Sardegna "Il Consiglio regionale può presentare alle Camere voti e proposte di legge che interessano la Regione.".

[343] La Regione Abruzzo segnala la partecipazione di referenti regionali ai tavoli convocati dal Dipartimento politiche europee in materia di aiuti di Stato.

tecnico permanente di cui si avvale il Comitato interministeriale, sia attraverso la convocazione di riunioni in composizione allargata ai rappresentanti regionali, sia attraverso la partecipazione di una rappresentanza delle Regioni alle riunioni ordinarie[344].

11.5. L'attuazione delle politiche comunitrarie da parte di Regioni e Province autonome (c.d. "fase discendente")

11.5.1. Le leggi regionali sulle procedure per l'attuazione del diritto europeo

Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza, "provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza" (art. 117 della Costituzione, comma quinto); concorrono dunque con lo Stato nell'assicurare l'adeguamento dell'ordinamento nazionale con il diritto europeo.

Le modalità della partecipazione regionale alla fase discendente del processo decisionale europeo sono disciplinate dalla legge 11/2005 (nell'anno 2012 ancora in vigore), che prevede un coinvolgimento nel procedimento di redazione della legge comunitaria annuale nazionale e spazi di autonomia per il recepimento della normativa europea a livello regionale, con alcuni correttivi per evitare sanzioni in caso di inerzia delle Regioni.

Al fine di consentire il recepimento tempestivo del diritto europeo, l'articolo 8 della richiamata legge 11/2005 prevede che le

[344] Nell'anno 2012 l'attività del Comitato tecnico permanente è stata caratterizzata da un "approccio selettivo" ed ha avuto ad oggetto la disamina di specifici dossier riferiti a diverse tematiche, tra cui la Strategia Europa 2020, l'attuazione del pacchetto clima-energia, il Piano Strategico Europeo per le tecnologie energetiche (SET Plan) il Piano solare mediterraneo, il brevetto dell'Unione europea, gli organismi geneticamente modificati (OGM), l'iniziativa dei cittadini (articolo 11, co. 4 del Trattato sull'Unione europea).

Regioni nelle materie di loro competenza debbano provvedere periodicamente alla verifica dello Stato di conformità dei rispettivi ordinamenti a quello europeo ed alla trasmissione di una relazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri; la Presidenza del Consiglio dei Ministri tiene conto dei risultati delle verifiche regionali nella elaborazione del disegno di legge comunitaria annuale da presentare al Parlamento entro il 31 gennaio di ogni anno per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea[345].

L'articolo 16 della medesima legge 11/2005, specificamente dedicato alle procedure regionali di attuazione del diritto europeo, prevede che le Regioni e le Province autonome possono dare attuazione immediata alle direttive nelle materie di loro competenza, mentre nelle materie di competenza concorrente devono assicurare il rispetto dei principi fondamentali individuati dalla legge statale.

In ogni caso, allo Stato è comunque consentito di provvedere al recepimento della normativa europea anche nelle materie di competenza regionale, per evitare sanzioni in caso di inerzia delle Regioni; tuttavia la normativa statale, che entra in vigore solo alla scadenza del termine indicato nell'atto da recepire, cessa di avere efficacia dalla data di entrata in vigore della normativa regionale di attuazione.[346]

---

[345] Secondo quanto previsto dall'articolo 8 della legge 11/2005, nelle materie di loro competenza le Regioni e le Province autonome provvedono annualmente alla verifica dello stato di conformità dei propri ordinamenti al diritto europeo e ne trasmettono le risultanze alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche europee; coerentemente con quanto previsto dalla legge richiamata, la relazione sulla conformità dell'ordinamento regionale al diritto europeo è espressamente disciplinata a livello regionale dalle leggi regionali di procedura. Tuttavia solo poche Regioni trasmettono regolarmente la relazione; di qui la necessità di fare ricorso alle fonti sopra indicate per misurare il contributo regionale all'attuazione del diritto europeo.

[346] Come è noto lo Stato è l'unico responsabile in caso di inadempimento agli obblighi derivanti all'Italia dall'appartenenza all'Unione europea: il potere sostitutivo dello Stato è regolato dagli articoli 11 co. 8, 13 co. 2 e 16 co. 3 della legge n. 11/2005. La normativa statale mette al riparo da violazioni del termine di recepimento degli atti europei, senza ledere l'autonomia regionale; l'intervento statale si configura infatti come suppletivo, ma cedevole. Con riferimento ai casi di attuazione urgente di provvedimenti europei, l'articolo 10 della legge 11/2005 prevede una procedura

In caso di inadempimento agli obblighi europei, l'articolo 16-*bis* della legge n. 11/2005 prevede comunque il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti degli enti inadempienti.

Le Regioni, competenti ormai in molte materie di rilievo europeo, nel quadro normativo di riferimento delineatosi successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione hanno dovuto quindi dotarsi di strumenti per evitare ritardi o inadempimenti nel recepimento del diritto europeo nelle materie di loro competenza.

Molte Regioni, più dei due terzi del totale, riprendendo il modello previsto a livello nazionale, 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[347]; le altre, continuano ad avvalersi di leggi settoriali e provvedimenti amministrativi, peraltro utilizzati anche dalle Regioni che hanno optato per la legge annuale di adeguamento al diritto europeo.

Nel periodo di riferimento, come già si è detto, non sono state approvate nuove leggi regionali di procedura per la partecipazione alla formazione ed all'attuazione del diritto europeo.

Si rilevano tuttavia alcune novità con riferimento alla Regione Abruzzo per effetto della modifica alla legge regionale di procedura: rinviando al paragrafo successivo per le modifiche che incidono sul modello organizzativo regionale in materia, sotto il profilo procedurale, la LR 37/2012 ha introdotto una procedura straordinaria per il recepimento di atti normativi europei con scadenza anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge europea regionale relativa all'anno in corso (o per l'eventuale

straordinaria secondo cui il Governo comunica la necessità di attuazione urgente ed indica un termine massimo per il recepimento; decorso tale termine, il Governo provvede all'esercizio del potere sostitutivo.

[347] Invero la scelta di prevedere una legge europea annuale anche a livello regionale è stata "suggerita" dalla stessa legge 11/2005 che, agli articoli 8 e 16, prevede proprio la possibilità di introdurre a livello regionale una legge di adeguamento periodico al diritto derivato dell'Unione europea. Le leggi europee regionali hanno nomi diversi individuati nelle rispettive leggi di procedura.

adeguamento dell'ordinamento regionale a sentenze della Corte di giustizia, con carattere di urgenza).

In tali casi, l'articolo 6-*bis* della legge regionale di procedura, introdotto dalla LR 37/2012, prevede che la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale uno specifico disegno di legge con indicazione della data entro cui deve essere approvato; le norme europee non direttamente applicabili che modificano modalità esecutive o caratteristiche tecniche di direttive già recepite nell'ordinamento regionale possono essere attuate in via amministrativa secondo i criteri stabiliti dalla legge europea regionale.

Resta opportunamente confermato il meccanismo per la verifica sullo stato di attuazione della legge europea annuale, introdotto dalla legge regionale di procedura, che assicura un monitoraggio sull'adozione di ogni ulteriore atto regionale cui la legge stessa rinvia e sul rispetto dei termini per eventuali ulteriori adempimenti per l'adeguamento dell'ordinamento regionale.

Infine, si segnala che l'articolo 117 del Regolamento interno del Consiglio della Regione Campania contiene un riferimento al progetto di legge comunitaria regionale, senza però che la stessa sia prevista dallo Statuto o comunque disciplinata dalla legge regionale di procedura; la disposizione regolamentare potrebbe avviare una prassi virtuosa da consolidare poi con una modifica della legge regionale di procedura.

11.5.2. I casi effettivi di attuazione regionale del diritto europeo

I dati comunicati dalle singole Regioni, integrati con quelli riportati nella Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea nell'anno 2012, confermano che le Regioni sono attive nel recepimento del diritto europeo[348].

[348] I dati sull'effettiva attuazione del diritto europeo da parte delle Regioni sono ricavati dalle risposte delle singole Regioni al questionario predisposto annualmente per l'elaborazione dei Rapporti sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, e dalla Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea riferita

Resta però prevalente il ricorso ai tradizionali strumenti di attuazione, rispetto alla legge di adeguamento periodico dell'ordinamento regionale a quello europeo.

Segnatamente, risultano 2 leggi della Regione Abruzzo, 3 della Regione Campania (cui si aggiungono singole disposizioni inserite in altre leggi regionali), 2 della Regione Calabria, 3 della Regione Emilia-Romagna (oltre a singole disposizioni inserite in altre leggi regionali), 1 della Regione Friuli Venezia Giulia, 1 della Regione Lazio, 6 della Regione Liguria, 6 della Regione Lombardia, 5 della Regione Marche, 4 della Regione Toscana, 5 della Regione Veneto, 1 della Provincia autonoma di Trento; la Provincia autonoma di Bolzano segnala alcuni articoli inseriti in leggi regionali di settore[349].

Con riferimento agli strumenti di attuazione diversi dalla legge (regolamenti, deliberazioni di Giunta, decreti del Presidente), sono stati segnalati i seguenti provvedimenti regionali: 3 regolamenti della Regione Campania; 1 regolamento della Regione Liguria; 1 regolamento della Regione Lombardia; 1 regolamento della Regione Marche; 1 regolamento della Regione Umbria; 2 regolamenti della Regione Friuli Venezia Giulia; 8 deliberazioni della Giunta della Regione Sardegna (cui si aggiunge un decreto dell'Assessore per l'igiene, sanità e assistenza sociale), 1 deliberazione della Giunta della Regione Basilicata; 21 deliberazioni della Giunta della Regione Emilia-Romagna; 4 deliberazioni della Giunta della Regione Friuli Venezia Giulia; 1 decreto del Presidente e 2 deliberazioni della Giunta della Provincia autonoma di Bolzano; 1 decreto del Presidente e 22 deliberazioni della Giunta della Provincia autonoma

all'anno 2012, presentata ai sensi dell'articolo 15 della legge 11/2005 (rinvenibile sul sito internet del Dipartimento per le politiche europee).

[349] Rileva tuttavia sottolineare che in molti casi solo alcuni articoli delle leggi indicate dalle Regioni sono riferiti all'attuazione del diritto europeo, come correttamente precisato da alcune Regioni che nel rispondere al questionario hanno allegato una documentazione esplicativa che consente di distinguere gli interventi regionali di attuazione e la differenziazione dalla disciplina nazionale (es. Emilia-Romagna, particolarmente disponibile alla condivisione dei dati, illustrati con precisione).

di Bolzano; 4 deliberazioni della Giunta della Regione Molise, 12 deliberazioni della Giunta della Regione Veneto[350].

Pur essendo lo strumento privilegiato indicato nella maggior parte dei modelli organizzativi delineati dalle leggi regionali di procedura, nel 2012 hanno approvato la legge europea regionale solo le Regioni Abruzzo[351], Veneto[352] e Valle d'Aosta[353]; la Regione Friuli Venezia Giulia ha altresì approvato la legge comunitaria per l'anno 2010[354].

Le Regioni continuano quindi a fare ricorso a diversi strumenti di attuazione.

Nel periodo di riferimento solo la Regione Liguria dichiara di avere adottato atti sostitutivi della disciplina statale cedevole; tuttavia si trovano nella medesima condizione anche altre Regioni,

---

[350] 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.

[351] LR 18 dicembre 2012, n. 64 recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione delle direttive 2006/54/CE, 2008/62/CE, 2009/145/CE, 2007/47/CE, 2008/119/CE, 2008/120/CE, 2009/54/CE, 2004/23/CE, 2006/17/CE, 2006/86/CE, 2001/83/CE, 2002/98/CE, 2003/63/CE, 2003/94/CE, 2010/84/UE, 2006/123/CE e dei regolamenti (CE) 1071/2009 E 1857/2006 (Legge europea regionale 2012)".

[352] LR 6 luglio 2012, n. 24 Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della regione del Veneto derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Attuazione della direttiva 1992/43/CEE, della direttiva 2009/147/CE, della direttiva 2006/123/CE e della direttiva 2000/29/CE(legge regionale europea 2012).

[353] LR 21 maggio 2012, n. 15, recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta derivanti dalla partecipazione dell'Italia alle Comunità europee. Modificazioni e abrogazioni di leggi in attuazione dei obblighi comunitari (Legge comunitaria regionale 2012).

[354] LR 9 agosto 2012, n. 15, recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno e adeguamento alla direttiva 2009/147/CE concernente la conservazione degli uccelli selvatici e alla direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche. Modifiche a leggi regionali in materia di attività commerciali, di somministrazione di alimenti e bevande e di gestione faunistico – venatoria (Legge comunitaria 2010); si tratta della sesta legge comunitaria regionale.

tra cui ad esempio quelle che hanno segnalato disposizioni di adeguamento del proprio ordinamento alla direttiva 2006/123/CE.

Infine, non risulta nessun caso di esercizio del diritto di rivalsa da parte dello Stato nei confronti delle Regioni per violazione del diritto europeo ai sensi dell'articolo 16-*bis* della legge 11/2005.

11.6. Profili organizzativi interni

Sotto il profilo dell'organizzazione regionale interna le principali novità del periodo di riferimento sono l'approvazione del Regolamento interno del Consiglio della Regione Campania, le modifiche della legge regionale di procedura della Regione Abruzzo n. 22/2009, ad opera della richiamata LR 37/2012, e la conseguente modifica del Regolamento interno del Consiglio[355].

Con riferimento alla Regione Abruzzo il novellato articolo 4 della legge regionale 22/2009 (recante Disposizioni sulla partecipazione della Regione Abruzzo ai processi normativi dell'Unione europea e sulle procedure d'esecuzione degli obblighi comunitari), che non prevede più un riferimento espresso alla sessione comunitaria, disciplinata ora dall'articolo 116 del Regolamento interno del Consiglio, introduce alcune modifiche al procedimento preliminare alla definizione degli indirizzi per la partecipazione della Regione alla formazione e all'attuazione dell'ordinamento europeo: prevede infatti che il Consiglio si riunisce entro il mese di marzo di ogni anno per l'esame contestuale del Programma di lavoro annuale della Commissione europea e della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo, all'esito del quale può approvare un atto di indirizzo; prima della modifica, l'esame degli atti sopra richiamati era contestuale all'esame del

[355] Nel periodo di riferimento è stato inoltre approvato lo Statuto della Regione Veneto che però non introduce novità di particolare rilievo con riferimento all'organizzazione interna in materia di partecipazione regionale alla formazione ed all'attuazione della normativa e delle politiche europee. Le regole procedurali ed i rapporti tra Giunta e Consiglio sono definiti dalla legge regionale di procedura n. 26/2011 e dal Regolamento interno del Consiglio.

progetto di legge comunitaria regionale (ora legge europea regionale).

A seguito delle modifiche introdotte dalla legge 37/2012, il progetto di legge europea regionale è presentato dalla Giunta entro il 31 maggio di ogni anno al Consiglio regionale, che lo esamina in sessione europea; l'esame del progetto, a differenza del modello precedente, avviene quindi dopo l'esame della relazione dello stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo.

Sotto il profilo strettamente organizzativo, la legge rinvia la disciplina degli strumenti di raccordo tra le strutture esistenti all'interno della regione Abruzzo e le analoghe strutture a livello nazionale ed europeo a successive deliberazioni della Giunta e dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, assunte di intesa.

Prevede inoltre l'individuazione di un referente tecnico per la fase ascendente e discendente della Giunta ed un referente tecnico per la fase ascendente e discendente del Consiglio; si tratta di una strumento di razionalizzazione del procedimento particolarmente utile, già sperimentato in altre Regioni.

Il Regolamento interno del Consiglio della Regione Campania dedica alla materia dei rapporti con l'Unione europea il Titolo XX.

La competenza in materia di politiche europee è affidata alla I Commissione consiliare.

La disciplina dei profili organizzativi riprende, quasi in maniera testuale, parte dell'articolo 5 della legge regionale di procedura: l'articolo 116, rubricato "Sessione comunitaria", prevede un riferimento alla Sessione comunitaria della Giunta e, riprendendo il comma 2 dell'articolo 5 della legge regionale 18/2008, aggiunge che "entro un mese dallo svolgimento della sessione comunitaria la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale un rapporto sullo stato di attuazione delle politiche comunitarie"; conferma inoltre il ruolo di indirizzo del Consiglio, prevedendo la possibilità di adottare una risoluzione intesa a dettare gli indirizzi di politica comunitaria della Regione.

Ancora con riferimento all'organizzazione interna delle Regioni in materia di rapporti con l'Unione europea, si segnala la modifica del

Regolamento interno del Consiglio della Regione Calabria che ha ridisegnato le competenze delle Commissioni, affidando la materia "Affari dell'Unione europea", prima affidata alla VI Commissione (Affari dell'Unione europea e relazioni con l'estero), alla II Commissione denominata "Bilancio, programmazione economica e attività produttive, affari dell'Unione europea e relazioni con l'estero".

La Regione Emilia-Romagna segnala che anche nell'anno 2012 è continuato il lavoro del Gruppo interdirezionale Giunta – Consiglio che ha contribuito con particolare efficacia al coordinamento delle attività dei due organi.

Le altre Regioni non segnalano alcuna novità di particolare rilievo[356].

11.7. Considerazioni conclusive

I dati registrati negli ultimi anni evidenziano una maggiore attenzione delle Regioni alla materia dei rapporti con l'Unione europea.

Ormai sempre più spesso i Consigli regionali dedicano specifica attenzione all'esame dei progetti di atti europei; tuttavia,.

[356] Nel periodo di riferimento sul tema dei profili organizzativi interni delle Regioni in materia di rapporti con l'Unione europea si è pronunciata la Corte costituzionale che, con la sentenza 21 marzo 2012, n. 63, ha definito la questione di costituzionalità sollevata dal Governo con riferimento all'articolo 67 co. 1 dello Statuto della Regione Molise con riferimento agli articoli 117 co. 5 e 121 commi 2 e 3 della Costituzione, nella parte in cui, regolando i rapporti della Regione con l'Unione europea, prevede che la Giunta regionale «realizza la partecipazione» alla cosiddetta fase ascendente dell'attività normativa europea e, nella fase discendente, «provvede all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea». La Corte, rilevato che la norma impugnata richiama espressamente sia la legge statale recante le norme di procedura, sia la legge comunitaria statale e regionale, sia gli indirizzi impartiti dal Consiglio regionale, ha concluso che le funzioni attribuite alla Giunta sono comunque vincolate al rispetto delle predette norme, oltre che in linea con le indicazioni della giurisprudenza costituzionale; considerato inoltre che lo stesso articolo censurato individua espressamente le competenze in materia sia della Giunta che del Consiglio, in maniera coerente con il quadro normativo di riferimento, ha dichiarato infondate le censure di costituzionalità.

l'attenzione resta concentrata alla fase di attuazione della normativa e delle politiche europee.

Sebbene non manchino segnali positivi, rimane limitato il numero di Regioni che contribuiscono sistematicamente alla formazione della posizione nazionale.

Sarebbe invece opportuna una maggiore consapevolezza dell'importanza della partecipazione alla fase ascendente del processo decisionale europeo.

Un ulteriore consolidamento del contributo regionale alla progettazione della normativa e delle politiche europee consentirebbe di tenere conto delle specificità del sistema territoriale, anche con riferimento al potenziale impatto delle nuove regole.

In altre parole, considerato che la normativa e le politiche europee incidono in maniera davvero significativa nei settori di interesse regionale, il coinvolgimento delle Regioni nel processo decisionale europeo si rivela essenziale per una adeguata ponderazione degli interessi nazionali nella fase di definizione della posizione da sostenere a livello europeo.

Come già evidenziato nei precedenti Rapporti, quantomeno con riferimento alla partecipazione diretta, a seguito dell'acquisizione dell'elenco di esperti da parte della Conferenza Stato – Regioni, si dovrebbe registrare una inversione di tendenza.

Con riferimento invece alla partecipazione c.d. indiretta, finalizzata alla definizione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo, il contributo regionale è assicurato solo da poche Regioni, ed in particolare dall'Emilia-Romagna (ma anche dalle Regioni Abruzzo e Marche), che hanno investito nella realizzazione di un sistema che si è rivelato particolarmente efficace.

Il modello organizzativo sperimentato da tali Regioni, ed ormai consolidatosi, si basa su un costante scambio di informazioni tra Giunta e Consiglio e su un efficace coordinamento delle attività; il momento centrale per la pianificazione delle attività è l'analisi del Programma annuale di lavoro della Commissione e della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale a quello

europeo, all'esito della quale vengono individuati gli atti di interesse regionale da monitorare e vengono determinati gli indirizzi per l'adeguamento dell'ordinamento regionale.

Nel corso dell'anno, Giunta e Consiglio svolgono il monitoraggio degli atti selezionati ed avviano le procedure per l'approvazione delle osservazioni di merito e per la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà.

La condivisione degli atti di indirizzo nelle sedi di coordinamento e di raccordo potrebbe agevolare una maggiore partecipazione alla definizione della posizione nazionale.

Sotto il profilo della legislazione, si segnala l'opportunità di procedere alla manutenzione delle leggi regionali di procedura per l'adeguamento linguistico al mutato quadro normativo europeo e per l'armonizzazione con il sistema delineato dalla normativa nazionale, in modo da assicurare la massima efficacia degli strumenti di partecipazione delle Regioni alla formazione ed all'attuazione del diritto europeo.

CAPITOLO III
LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI RAPPORTI TRA STATO E REGIONI NELL'ANNO 2012

a cura dell'"Osservatorio sulle fonti" – Università degli studi di Firenze

Il presente contributo è del Prof. Paolo Caretti. Ha collaborato il Prof. Andrea Cardone.

Sommario: 1. Premessa; 2. Le materie di potestà legislativa statale esclusiva; 3. Le materie di potestà legislativa concorrente; 4. Le materie di potestà regionale residuale; 5. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Come si è già avuto modo di osservare all'interno dei *Rapporti* degli anni precedenti, la giurisprudenza costituzionale in tema di diritto regionale si è ormai attestata su una linea di sostanziale continuità. L'affermarsi di questa tendenza, da un lato, ha ridotto il grado di innovatività delle sentenze della Corte, dall'altro, ha dato luogo ad un sistema di rapporti normativi tra livelli di governo territoriale in linea di massima stabile. Si è altresì messo in evidenza che rispetto a questo *acquìs*, l'unica sostanziale novità è rappresentata dall'erompere della questione della comprimibilità delle prerogative regionali per obiettivi di finanza pubblica derivanti dalla crisi economico-finanziaria, in relazione alla quale il precedente *Rapporto* ha rilevato lo sforzo della giurisprudenza costituzionale di contenere la spinta centralistica delle norme statali e di ricondurre anche le controversie originate dalle misure di contenimento della spesa e dai provvedimenti di rilancio della crescita all'interno del solco tracciato da principi ormai consolidati.

Alla tendenza rilevata negli ultimi anni non si sottrae nemmeno la giurisprudenza costituzionale dell'anno 2012. Lo studio delle pronunce di quest'anno, infatti, conferma quanto già rilevato in passato, ossia che ad aver trovato momentanea stabilità, nell'ambito dei rapporti tra Stato e Regioni, è non solo l'aspetto sostanziale del riparto di competenze legislative nelle varie materie enumerate e "non enumerate" nel testo del Titolo V, Parte II della Costituzione, ma anche quello più generale, e di sistema, degli istituti che valgono a conferire alla nuova forma di Stato una fisionomia più flessibile di quella risultante dalla revisione costituzionale del 2001, ossia la "prevalenza", la "leale collaborazione", la "sussidiarietà legislativa" e la c.d. "trasversalità". Limitatamente a questi profili, dunque, è possibile in questa sede rinviare ai *Rapporti* relativi agli anni 2004-

2007 e 2010, in particolare per ciò che concerne la trattazione sistematica delle questioni attinenti alle singole materie, al *Rapporto* per l'anno 2008 quanto all'analisi degli appena citati meccanismi di "flessibilizzazione" del riparto di competenze normative, al *Rapporto* per l'anno 2009 per la ricostruzione dell'operare congiunto di più titoli competenziali, per la "trasversalità" e per il concreto funzionamento del c.d. "sistema delle Conferenze", infine al *Rapporto* 2011 per le problematiche legate all'emergenza e alla crisi economico-finanziaria.

Altro dato ormai acquisito è che la tendenza alla "amministrativizzazione" della giustizia costituzionale in questa materia – che la fa, appunto, apparire sempre più una sorta di "alta amministrazione" dei conflitti normativi, piuttosto che una risoluzione di questioni dotate di rilievo "materialmente" costituzionale – si accompagna alla progressiva diminuzione del contenzioso tra Stato e Regioni. L'esatta comprensione di quest'ultimo dato richiede, però, alcune precisazioni, che possono essere effettuate solo a partire dal confronto di alcuni dati statistici relativi all'anno in esame con quelli dei due anni immediatamente precedenti.

Al riguardo giova ricordare che nell'ambito del *Rapporto* relativo alla giurisprudenza costituzionale del 2010 si è avuto modo di mettere in evidenza come i rilievi quantitativi di quell'anno sembrassero esprimere una controtendenza rispetto all'idea che il contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni si fosse sopito, per lo meno dal punto di vista quantitativo. I dati statistici delle pronunce del 2010, infatti, parevano testimoniare una riacutizzazione dei conflitti normativi, tanto da suscitare il dubbio che la tendenza alla flessione del tasso di conflittualità tra Stato e Regioni manifestatasi negli anni precedenti si fosse interrotta. In particolare, essi mostravano un contenzioso costituzionale in crescita rispetto al recente passato, sia per quanto atteneva al totale delle decisioni, che per quanto concerneva l'incidenza della materia regionale. I dati statistici del 2011, invece, come evidenziato nel *Rapporto* relativo alla giurisprudenza costituzionale di quell'anno, riportavano il livello del

contenzioso Stato-Regioni su valori più bassi rispetto a quelli del 2010 e maggiormente coerenti con quelli degli anni precedenti.

Più nel dettaglio, il totale delle decisioni numerate rese dalla Corte costituzionale nel 2011 era di 342, di cui, per quanto qui di più prossimo interesse, 91 adottate in giudizi in via principale e 15 in giudizi per conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni. Nel 2010, invece, a fronte di un numero complessivo di decisioni pari a 376, 141 erano state adottate in giudizi in via principale e 12 in giudizi per conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni. Nonostante l'incremento dei conflitti rispetto all'anno precedente (15, anziché 12), il quale, a sua volta, denotava una leggera crescita rispetto all'anno 2009 (+1, se si conta una sola delle due sentenze che nel 2009 aveva deciso congiuntamente giudizi in via principale e conflitti tra enti), la flessione della conflittualità tra enti era apparsa nel complesso evidente e tale da riportare i valori in esame sul livello di quelli degli anni della deflazione del contenzioso rilevata nei precedenti *Rapporti*.

Nel 2012, invece, i dati statistici sembrano suggerire un'inversione di tendenza piuttosto netta. Su un totale di decisioni numerate pari a 316, infatti, 150 sono state rese nel giudizio in via principale e 6 in sede di conflitto di attribuzione tra enti. Se, dunque, per quanto riguarda più da vicino il "peso specifico" dei giudizi di legittimità costituzionale in via di azione, nel passaggio dal 2010 al 2011 si era potuta notare una diminuzione dell'incidenza sul totale delle pronunzie rese in tale sede dal 37% al 26,6%, quest'anno si deve registrare un significativo aumento, dal 26,6% al 47,4%. Non può, peraltro, non essere segnalato al riguardo che il totale di 150 pronunzie rese in via principale rappresenta il valore più elevato di sempre, che supera quelli raggiunti negli anni di massimo contenzioso, ossia il 2010 (141 decisioni), il 1988 (130 decisioni), il 2006 (113) e il 2005 (101). Sembra, allora, potersi concludere che i dati relativi all'anno in esame sembrano riproporre il dubbio nato dall'inasprimento della conflittualità tra Stato e Regioni che si è avuto modo di rilevare in relazione al 2010, e che era parso superato dalla giurisprudenza del 2011, ossia che la diminuzione del contenzioso in via principale registrata a partire dal biennio 2007-

2008 possa essersi arrestata e che, anzi, si stia reinnescando una nuova fase di "contrasto", pur nel quadro di un numero complessivo di decisioni annuali che continua a scendere.

Tale constatazione fa apparire opportuna, in questa sede, la scelta di concentrare l'analisi della giurisprudenza costituzionale dell'anno 2012 in materia di riparto di competenze normative Stato-Regioni soprattutto su quegli ambiti e su quei casi che possono apparire più significativi nella prospettiva dei lavori parlamentari. Da questo punto di vista utili indicazioni provengono dalla Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali, presentata lo scorso 17 settembre, la quale ha messo in luce alcune criticità dell'attuale riparto di competenze legislative. Tali criticità, le quali investono i diversi tipi di potestà legislativa e differenti ambiti materiali, presentano una duplice rilevanza per i lavori del Parlamento: da un primo punto di vista, infatti, esse possono interessare la funzione legislativa delle Camere, le quali possono trovarsi nella situazione di dover legiferare su quelle materie che hanno mostrato aspetti problematici quanto al riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni; da un secondo punto di vista, proprio nel solco dei rilievi effettuati dalla Commissione, le medesime problematiche potrebbero venire in considerazione nell'ambito di un possibile percorso di revisione costituzionale.

Tale conclusione rende anche ragione del perché si è deciso di tornare in questa sede a puntare l'attenzione sulle varie tipologie di potestà legislativa e sulle singole materie.

2. Le materie di potestà legislativa statale esclusiva

2.1 Per quanto riguarda le materie che l'attuale formulazione dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, come si accennava, si è deciso di appuntare l'attenzione su quei titoli che, anche secondo quanto emerge dalla menzionata Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali, hanno dimostrato maggiori criticità nell'appena concluso decennio di attuazione della riforma del Titolo V. Si tratta, nello specifico, delle materie «tutela

della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lett. e), «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lett. l), «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema» (art. 117, secondo comma, lett. s).

La prima delle materie che verranno esaminate più da vicino e per le quali la giurisprudenza costituzionale ha offerto utili spunti ricostruttivi è, dunque, la «tutela della concorrenza».

Anche nel 2012, la Corte costituzionale ha confermato alcuni consolidati indirizzi maturati in precedenza e, con riguardo a questa specifica materia, è possibile notare come la giurisprudenza costituzionale puntualizzi sempre più, inevitabilmente, quel fenomeno di "attrazione" della disciplina a livello eurounitario. La stretta interazione che si realizza tra disciplina nazionale e normativa adottata a livello di Unione europea emerge sotto un duplice profilo, tanto nella pertinente normativa nazionale richiamata dal Governo, sempre più attuativa di norme eurounitarie, quanto per il parametro costituzionale invocato dalla Corte nelle sue decisioni.

A testimonianza di questa tendenza, basterà rilevare che la Corte costituzionale ha adottato due pronunce, le **sentenze n. 86 e n. 191 del 2012**, con le quali vengono dichiarate incostituzionali alcune disposizioni legislative adottate, rispettivamente, dalla Regione Marche e dalla Regione Lazio, riconducibili segnatamente alla «tutela della concorrenza», ma integranti una violazione dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», di cui all'art. 117, primo comma, della Costituzione. Le disposizioni censurate, infatti, mirano, sotto diversi profili, a disciplinare marchi di origine e di qualità recanti indicazioni di provenienza territoriale (c.d. "*Made in*"), allo scopo di promuovere i prodotti realizzati in ambito regionale. La Corte ha innanzitutto sottolineato l'importanza centrale che, nella disciplina del mercato comune delle merci, ha il divieto, *ex* artt. da 34 a 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di restrizioni quantitative degli scambi e di misure di effetto equivalente, concernente sia le importazioni, sia le esportazioni. La Corte ha evidenziato come la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea abbia elaborato una nozione ampia di "misura di effetto equivalente", riassunta nel principio secondo cui «ogni normativa commerciale degli Stati

membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari va considerata come una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative». Dal momento che, a detta della Corte costituzionale, le disposizioni regionali impugnate rischiano quantomeno di produrre effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci tra Stati membri, ne deve essere dichiarata l'incostituzionalità sulla base del citato art. 117, primo comma.

Anche la **sentenza n. 114 del 2012** contribuisce a sottolineare il nesso di dipendenza tra la materia «tutela della concorrenza» e la normativa adottata dall'Unione europea, nello specifico ambito della durata delle concessioni.

Innanzitutto, viene dichiarata l'incostituzionalità delle disposizioni della legge della Provincia autonoma di Trento n. 15 del 2011 che dispongono *ex lege* il rinnovo trentennale delle concessioni, ponendosi in contrasto con l'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera e), della Costituzione. Per quanto qui di più prossimo interesse, la Corte ricorda come, secondo costante giurisprudenza, sia inibito al legislatore regionale di disciplinare il rinnovo delle concessioni in violazione dei principi di temporaneità e di apertura alla concorrenza, impedendo «l'accesso di altri potenziali operatori economici al mercato, ponendo barriere all'ingresso tali da alterare la concorrenza tra imprenditori».

La medesima sentenza n. 114 del 2012, inoltre, prende in esame pure l'art. 3, comma 1 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 4 del 2011, in base al quale, «ai fini di migliorare lo stato di qualità ambientale dei corsi d'acqua interessati, i titolari di due o più concessioni di derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico esistenti, relative ad impianti consecutivi, possono richiedere l'accorpamento delle stesse», e, in tal caso, il termine di scadenza delle concessioni corrisponde alla scadenza della concessione accorpata con la durata residua più lunga. La Corte osserva come la disciplina censurata, indipendentemente dalla finalità espressa, sia con tutta evidenza suscettibile di determinare in modo automatico la proroga di una o più delle concessioni di derivazione a scopo idroelettrico accorpate, con il risultato di porsi in aperta violazione, per le concessioni più

brevi, con l'art. 12, comma 1, del Dlgs. n. 79 del 1999 («Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica»), il quale, in conformità ai principi di tutela della concorrenza e di apertura al mercato, di libertà di stabilimento, trasparenza e non discriminazione, prevede espressamente la necessità di una gara ad evidenza pubblica.

Anche la **sentenza n. 52 del 2012** contribuisce a garantire il carattere esclusivo della competenza legislativa statale in materia di «tutela della concorrenza», per quanto riguarda il profilo della selezione dei concorrenti per la stipula di contratti pubblici. Nello specifico, l'art. 2, commi 4 e 5, della legge della Regione Marche n. 4 del 2011 dettano una disciplina incompatibile con quella del Dlgs. n. 163 del 2006 («Codice dei contratti pubblici»), in quanto individuano negli «elementi di valutazione connessi con la tutela della salute e della sicurezza nel cantiere» un criterio di ammissibilità delle offerte, laddove l'art. 4, comma 3, del citato Dlgs. n. 163 del 2006 stabilisce che, in tema di «qualificazione e selezione dei concorrenti», le Regioni «non possono prevedere una disciplina diversa» da quella statale. Pertanto, le disposizioni regionali sono state dichiarate incostituzionali per invasione della sfera esclusiva di competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e).

Sempre nell'ambito della «tutela della concorrenza» devono essere ricondotte le disposizioni regionali inerenti l'affidamento di attività commerciali su suolo pubblico dichiarate incostituzionali dalla **sentenza n. 18 del 2012**. L'art. 15-*bis*, comma 4 della legge della Regione Sardegna n. 5 del 2006, infatti, stabilisce che la cessione dell'attività commerciale su suolo pubblico non può essere effettuata «prima che siano decorsi tre anni dalla data del rilascio del titolo abilitativo all'esercizio dell'attività stessa». La Corte ha sostenuto che tale disposizione, imponendo una limitazione temporale alla cessione di attività commerciali, restringe la possibilità di accesso di nuovi operatori, con conseguente invasione della potestà legislativa statale.

Un'importante pronuncia della Corte che contribuisce a definire i confini della materia di «tutela della concorrenza» è la **n. 200 del 2012**, in tema di liberalizzazioni. La sentenza dichiara non fondata la

questione riguardante l'art. 3 del DL n. 138 del 2011, che al comma 1 stabilisce il «principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge» ed elenca una serie di principi, beni e ambiti che possono giustificare eccezioni al principio stesso, in attuazione di varie previsioni costituzionali. Rispetto alla lamentata invasione delle competenze regionali in materia di commercio, attività produttive e tutela della salute, *ex* art. 117 Costituzione, la Corte osserva come il legislatore statale abbia viceversa agito nell'ambito della tutela della concorrenza. Il concetto di "concorrenza", infatti, ha un contenuto complesso, in quanto ricomprende non solo l'insieme delle misure *antitrust*, ma anche azioni di liberalizzazione, che mirano ad assicurare e a promuovere la concorrenza "nel mercato" e "per il mercato", secondo gli sviluppi ormai consolidati nell'ordinamento europeo e internazionale. Pertanto, la liberalizzazione, intesa come razionalizzazione della regolazione, costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico. Una politica di "ri-regolazione", infatti, tende ad aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permette ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le proprie risorse e competenze. D'altra parte, la stessa efficienza e competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione, la quale condiziona l'agire degli operatori sul mercato. Perciò, una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva – cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti – genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale. Viceversa, l'eliminazione degli inutili oneri regolamentari ed il mantenimento di quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale.

Nel caso di specie, il legislatore statale non si è sovrapposto ai legislatori regionali dettando una propria compiuta disciplina delle

attività economiche, destinata a sostituirsi alle leggi regionali in vigore. L'atto impugnato, infatti, non stabilisce regole, ma piuttosto introduce disposizioni di principio, le quali, per ottenere piena applicazione, richiedono ulteriori sviluppi normativi, da parte sia del legislatore statale, sia di quello regionale, ciascuno nel proprio ambito di competenza. Il legislatore nazionale non ha occupato gli spazi riservati a quello regionale, ma ha agito presupponendo invece che le singole Regioni continuino ad esercitare le loro competenze, conformandosi tuttavia ai principi stabiliti a livello statale. L'intervento del legislatore, statale e regionale, di attuazione del principio della liberalizzazione è tanto più necessario alla luce della considerazione che tale principio non è stato affermato in termini assoluti, né avrebbe potuto esserlo in virtù dei vincoli costituzionali, ma richiede di essere modulato per perseguire gli altri principi indicati dallo stesso legislatore.

In tema di liberalizzazioni delle attività economiche – e, segnatamente, rispetto alle attività professionali – la materia «tutela della concorrenza» viene presa in considerazione anche nella **sentenza n. 219 del 2012**. La Corte, infatti, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Molise n. 29 del 2011, ove prevede che i maestri di sci iscritti negli albi professionali di altre Regioni e delle Province autonome siano tenuti a praticare le tariffe determinate dalla Giunta regionale e comunque non inferiori a quelle della locale scuola di sci. La Corte ha ritenuto che, in generale, l'abrogazione delle disposizioni che prevedono l'obbligatorietà di tariffe fisse tende a stimolare una maggiore concorrenzialità nell'ambito delle attività libero-professionali e intellettuali, offrendo all'utente una più ampia possibilità di scelta tra le diverse offerte, maggiormente differenziate tra loro. Nel caso in esame, per converso, la disposizione regionale impone ai maestri di sci provenienti da altre Regioni o Province autonome tariffe minime, riducendo, in tale modo, la scelta tra le offerte esistenti sul mercato ed introducendo barriere all'accesso ed alla libera esplicazione dell'attività professionale. Essa, dunque, ostacola la competitività tra gli operatori, con ricadute sulla materia di «tutela della concorrenza» riservata allo Stato.

La successiva **sentenza n. 299 del 2012** contribuisce ulteriormente a chiarire l'ampiezza e delineare i confini della materia «tutela della concorrenza», ricapitolando alcuni indirizzi espressi in passato. Nello specifico, la Corte affronta la questione relativa alla legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, del DL n. 201 del 2011, ad effetto del quale le attività commerciali non possono più incontrare limiti o prescrizioni relativi a orari o a giornate di apertura e chiusura da rispettare, essendo tutto rimesso al libero apprezzamento dell'esercente. La Corte rigetta le censure regionali, dichiarando che le disposizioni impugnate non rientrano nella materia del «commercio», di spettanza regionale ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, Costituzione, bensì nella materia «tutela della concorrenza». La disposizione *sub iudice*, infatti, attua un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche. L'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali favorisce, a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore. Si tratta, dunque, di misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale nel mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale.

La Corte, più in generale, ricorda che la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Costituzione riflette quella operante in ambito comunitario e comprende sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione, sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della

competizione tra imprese; rimuovendo, cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche.

Come la Corte ha più volte osservato, si tratta dell'aspetto più precisamente di promozione della concorrenza che costituisce una delle leve della politica economica statale e, pertanto, non può essere intesa soltanto in senso "statico", come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione "dinamica", ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali. La Corte aveva già precisato che la materia «tutela della concorrenza», dato il suo carattere "finalistico", non è una materia di estensione certa o delimitata, ma è configurabile come trasversale, corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall'intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle Regioni. Pertanto, in questa accezione "dinamica" – ricomprendente le misure dirette a promuovere l'apertura di mercati o ad instaurare assetti concorrenziali, mediante la riduzione o l'eliminazione dei vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e alle modalità di esercizio delle attività economiche – è consentito al legislatore statale intervenire anche nella disciplina degli orari degli esercizi commerciali che, per ciò che riguarda la configurazione "statica", rientra nella materia "commercio" attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni.

2.2 Un ulteriore ambito rimesso alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, di cui la giurisprudenza costituzionale contribuisce a chiarire latitudine e portata, è la materia «ordinamento civile». Nel corso del 2012, infatti, la Corte costituzionale ha adottato una serie di pronunce che aiutano a comprendere, ancora una volta, come dietro la mera intitolazione costituzionale di una materia si nasconda una congerie di profili diversi.

Così, in materia di rapporto di lavoro, la Corte, con la **sentenza n. 51 del 2012**, ribadisce che la disciplina della fase costitutiva del

contratto di lavoro, come quella del rapporto sorto per effetto dello stesso, si realizzano mediante la stipulazione di un contratto di diritto privato e, pertanto, appartengono alla materia «ordinamento civile». In base a tale principio, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge della Regione Molise n. 6 del 2011, poiché - per quanto qui di più prossimo interesse - la disposizione, nel consentire la trasformazione di contratti precari di lavoratori LSU delle soppresse Comunità montane in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, «incide sulla regolamentazione del rapporto precario già in atto (e, in particolare, sugli aspetti connessi alla durata del rapporto) e determina, al contempo la costituzione di altro rapporto giuridico (il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, destinato a sorgere proprio per effetto della stabilizzazione)», violando così l'articolo 117, secondo comma, lettera l), Costituzione.

Più in generale, con riguardo al pubblico impiego regionale, la **sentenza n. 149 del 2012** conferma il consolidato indirizzo secondo cui esso debba ricondursi a «ordinamento civile» per i profili privatizzati del rapporto, e quindi alla competenza legislativa statale esclusiva, mentre i profili "pubblicistico-organizzativi" vadano ricondotti nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi alla competenza legislativa residuale della Regione. Sempre nell'ambito del pubblico impiego, la **sentenza n. 173 del 2012** rigetta le censure sollevate dalle Regioni ricorrenti con riguardo all'art. 9, comma 3, del DL n. 78 del 2010. La norma impugnata stabilisce che nei confronti dei titolari di incarichi di livello dirigenziale generale delle amministrazioni pubbliche non si applicano le disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi. La Corte chiarisce che nella parte in cui la disposizione si applica al personale dirigenziale regionale e provinciale, i cui rapporti di impiego sono tutti contrattualizzati, essa è riconducibile nella materia di «ordinamento civile». Le disposizioni censurate, infatti, attengono direttamente ai diritti e agli obblighi gravanti sulle parti del contratto di lavoro

pubblico, ricadendo così nella competenza legislativa statale esclusiva.

Con la medesima pronuncia n. 173, la Corte rigetta le censure rivolte all'art. 9, comma 23 del medesimo decreto-legge, sulla base del consolidato assunto per cui le disposizioni in tema di «regime giuridico» delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni debbono essere ricondotte alla materia «ordinamento civile» tutte le volte in cui esse non attengano alle forme di svolgimento di attività amministrativa, come nel caso in questione.

La **sentenza n. 215 del 2012**, invece, risolve alcune questioni aventi ad oggetto disposizioni del DL n. 78 del 2010 e legate al dibattuto tema del contenimento della spesa pubblica per il personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni. Per quanto rileva maggiormente in questa sede, la Corte si è espressa sull'art. 9, comma 4, che, in base al regime applicabile ai contratti ed agli accordi stipulati prima della data di entrata in vigore del decreto-legge, pone un limite percentuale ai rinnovi contrattuali del personale dipendente o in regime di diritto pubblico per il biennio successivo. La Corte rigetta le censure proposte, riconducendo le disposizioni impugnate non alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», come prospettato dalle ricorrenti, bensì alla materia di «ordinamento civile», nell'ambito della quale il legislatore è intervenuto a definire la disciplina di un istituto del contratto di lavoro subordinato pubblico e, cioè, quello attinente alla retribuzione. Le disposizioni censurate non violano neppure l'articolo 39 della Costituzione, poiché fissano un limite agli aumenti che possono essere disposti dai contratti collettivi relativi ad un determinato biennio, definendo, esclusivamente, il confine entro il quale può liberamente svolgersi l'attività negoziale delle parti.

Ancora in tema di pubblico impiego, con la **sentenza n. 217 del 2012** la Corte accoglie le censure rivolte dal Governo all'art. 12, comma 28, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2011, il quale estende il disposto dell'art. 13, comma 18, della legge regionale n. 24 del 2009, concernente i processi di stabilizzazione di personale con contratto di lavoro a tempo determinato, al personale che ha stipulato il contratto di lavoro a termine alla data del 31

dicembre 2008, purché in servizio alla data di entrata in vigore della legge impugnata. La Corte ravvisa un contrasto con l'art. 36 del Dlgs. n. 165 del 2001 («Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»), in base al quale le assunzioni a tempo determinato possono avvenire esclusivamente per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali e non come normale programmazione delle assunzioni, giudicando così violato l'articolo 117, comma 2, lettera l), Costituzione

In materia di contrattazione collettiva, la **sentenza n. 221 del 2012** rigetta la questione sollevata con riguardo all'art. 8, commi 1, 2 e 2-*bis*, del DL n. 138 del 2011, «nella parte in cui prevede la realizzazione di specifiche intese a livello aziendale e/o territoriale che possono operare in deroga alle leggi statali e regionali nonché ai contratti collettivi nazionali». Le censure formulate si appuntano sulla violazione della competenza concorrente in materia di tutela del lavoro, in quanto le disposizioni impugnate interferiscono con le azioni di politica regionale attiva del lavoro. La Corte, tuttavia, rigetta questa tesi, rilevando come l'effetto derogatorio operi in relazione alle sole materie richiamate dalle disposizioni impugnate e che, trattandosi di norma avente carattere chiaramente eccezionale, non si applichi oltre i casi e i tempi in essa considerati. La Corte considera, inoltre, che le materie richiamate concernono aspetti della disciplina sindacale e intersoggettiva del rapporto di lavoro, riconducibili tutti alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale.

Nel corso del 2012, infine, la Corte ha confermato la propria giurisprudenza in base alla quale rientrano nella materia di «ordinamento civile» le disposizioni che incidono sull'orario di lavoro e sulle turnazioni del personale contrattualizzato, cioè su aspetti del rapporto di lavoro riservati alla contrattazione collettiva (**sentenza n. 256 del 2012**), nonché le disposizioni che prevedono l'attribuzione di un'indennità ulteriore rispetto al trattamento economico, proprio della qualifica di appartenenza, ad alcune categorie specifiche di personale regionale (**sentenza n. 290 del 2012**).

Ancora, la già citata **sentenza n. 114 del 2012** fornisce ulteriori elementi per comprendere l'ampiezza della materia «ordinamento civile», nella quale rientrano anche gli aspetti più propriamente privatistici inerenti al regime dei beni. Tale pronuncia, infatti, rievoca il principio generale di inalienabilità dei beni demaniali desunto dagli artt. 822, 823 ed 824 del codice civile. La questione esaminata dalla Corte ha ad oggetto l'art. 5, comma 1, della legge della Provincia di Bolzano n. 4 del 2011, nella parte in cui prevede la cessione, da parte degli enti locali, della proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinate all'esercizio dei servizi di acquedotto. La Corte chiarisce che la disposizione, attraverso la prevista possibilità di cessione delle infrastrutture idriche, chiaramente incide sul regime della proprietà di tali beni, che, a prescindere dalla titolarità, rientrano nella disciplina demaniale. Tale settore resta disciplinato dall'art. 143 del Dlgs. n. 152 del 2006 («Norme in materia ambientale»), il quale prevede il regime demaniale delle infrastrutture idriche e, quindi, la loro «inalienabilità se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge» e dalle norme del codice civile. Siffatta disciplina statale impedisce, dunque, di modificare il regime della proprietà di beni del demanio accidentale degli enti pubblici territoriali, trattandosi di materia ascrivibile all'ordinamento civile, riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera l), alla quale non può sottrarsi neppure la Provincia di Bolzano, non essendo rinvenibile alcun titolo competenziale specifico al riguardo.

Sempre con riguardo al regime di proprietà, la stessa sentenza n. 114 del 2012 risolve la questione avente ad oggetto l'art. 9, comma 4, alinea 6 e 7, della legge della Provincia di Bolzano n. 4 del 2011, nella parte in cui prevede, ai fini dell'isolamento termico degli edifici e dell'utilizzo dell'energia solare, la possibilità di derogare alle distanze tra edifici, alle altezze degli edifici ed alle distanze dai confini previsti nel piano urbanistico comunale o nel piano di attuazione, nel rispetto delle distanze prescritte dal codice civile. La Corte ribadisce che le norme in materia di distanze fra edifici costituiscono principio inderogabile che integra la disciplina privatistica delle distanze e che, data la connessione e le interferenze tra interessi privati e interessi pubblici in tema di distanze tra

costruzioni, l'assetto costituzionale delle competenze in materia di governo del territorio interferisce con la competenza esclusiva dello Stato a fissare le distanze minime, sicché le Regioni devono esercitare le loro funzioni nel rispetto dei principi della legislazione statale, potendo, nei limiti della ragionevolezza, fissare limiti maggiori. Le deroghe alle distanze minime, poi, devono essere inserite in strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio, poiché la loro legittimità è strettamente connessa agli assetti urbanistici generali e quindi al governo del territorio, non, invece, ai rapporti tra edifici confinanti isolatamente considerati. Proprio in base a quest'ultimo assunto le disposizioni impugnate nel caso di specie vengono dichiarate incostituzionali, poiché, attraverso il mero richiamo operato dalla legge provinciale alle norme del codice civile, risultano suscettibili di consentire l'introduzione di deroghe particolari e perciò in contrasto con il complessivo quadro normativo statale.

Un ulteriore profilo del quale la Corte costituzionale si è occupata, nell'ambito della materia «ordinamento civile», attiene poi alla responsabilità civile ed al regime di pignorabilità dei beni. Con la **sentenza n. 273 del 2012**, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 1 della legge della Regione Puglia n. 23 del 2003, che escludeva dall'esecuzione forzata le assegnazioni di fondi in favore dei Consorzi di bonifica specificatamente destinate ad alcune categorie di pagamenti. A giudizio della Corte, le disposizioni censurate, estendendo l'istituto dell'impignorabilità (commi 1 e 2) e prevedendo tempi e modi della rilevabilità della stessa da parte del giudice (commi 1 e 3), ha introdotto una limitazione al soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori dei consorzi di bonifica ed ha stabilito per gli stessi un regime peculiare, operando, quindi, nell'ambito di una materia attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Costituzione, alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Viene così ribadito il principio costantemente affermato secondo cui «l'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata

per i rapporti tra privati. Il limite dell'ordinamento privato, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione».

Da ultimo, con **sentenza n. 148 del 2012**, la Corte costituzionale riconduce nella materia «ordinamento civile» anche la tematica delle società partecipate. Con tale pronuncia viene rigettata, fra l'altro, la questione prospettata da più Regioni nei confronti dell'art. 14, comma 32, del DL n. 78 del 2010, il quale pone il divieto, per i Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti, di costituire società e obbliga gli stessi enti a mettere in liquidazione le società già costituite o a cederne le partecipazioni. Secondo la Corte, infatti, tali disposizioni pongono una regola incidente in modo permanente sul diritto societario, escludendo per determinati soggetti pubblici l'idoneità a costituire società partecipate, rientrando così a pieno titolo nella più volte citata materia di competenza esclusiva dello Stato.

2.3 Per quanto riguarda, infine, la «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema», occorre ricordare innanzitutto come, per giurisprudenza consolidata, anche questa materia, in ragione della disomogeneità dell'oggetto disciplinato, rappresenti un "prisma" nel quale si riflettono molteplici profili di una disciplina complessa. Per di più, in virtù della trasversalità di tale titolo competenziale, legislazione statale e legislazione regionale frequentemente si sovrappongono, oltre al fatto che Stato e Regioni sono chiamati ad intervenire in molteplici ambiti contigui, ma non sempre strettamente riconducibili a tale materia. Di conseguenza, anche la giurisprudenza costituzionale del 2012 evidenzia come gli spazi riservati al legislatore regionale oscillino tra il necessario rispetto di una soglia uniforme di protezione individuata dallo Stato e da osservare su tutto il territorio nazionale e la possibilità per le Regioni di innalzare il livello di tutela accordato a livello statale.

Tale impostazione trova conferma, ad esempio, in materia di utilizzazione di acque pubbliche e di impianti elettrici, in relazione

alla quale la più volte richiamata sentenza n. 114 del 2012 ha dichiarato, tra le altre cose, l'incostituzionalità delle disposizioni della legge della Provincia autonoma di Trento n. 15 del 2011 che dispongono *ex lege* il rinnovo trentennale delle concessioni, non solo sulla base dell'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera e), Costituzione, ma anche per violazione della successiva lettera s). La disposizione censurata, infatti, con riferimento alla «tutela dell'ambiente», finisce con l'impedire l'espletamento delle procedure di valutazione di impatto ambientale, dato che non subordina il rinnovo delle concessioni di derivazioni di acqua alla procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA), come viceversa previsto dalla disciplina del Dlgs. n. 152 del 2006.

Intervenendo su un profilo attiguo, ovvero sull'autorizzazione degli scarichi di acque reflue domestiche e assimilate, la **sentenza n. 133 del 2012** dichiara l'illegittimità della legge della Regione Liguria n. 17 del 2011, secondo cui le autorizzazioni valide per quattro anni dal momento del rilascio, qualora ne sussistano gli stessi presupposti e requisiti, si intendono tacitamente rinnovate di quattro anni in quattro anni. Nello specifico, la Corte ravvisa un contrasto con l'art. 124, comma 8, del Dlgs. n. 152 del 2006, ai sensi del quale tutti gli scarichi devono essere preventivamente autorizzati, l'autorizzazione è valida per quattro anni dal momento del rilascio e un anno prima della scadenza ne deve essere chiesto il rinnovo; con tale normativa lo Stato ha inteso dettare, su tutto il territorio nazionale, una disciplina unitaria ed omogenea che superi gli interessi locali e regionali, stabilendo "*standard* minimi di tutela" volti ad assicurare una tutela adeguata e non riducibile dell'ambiente, non derogabile dalle Regioni, neppure se a statuto speciale, o dalle Province autonome.

Nella materia «tutela dell'ambiente» rientra pure la disciplina di istituzione e modifica delle aree protette, nonché delle forme di partecipazione da assicurare alle comunità locali interessate nel relativo procedimento. La **sentenza n. 14 del 2012** dichiara l'incostituzionalità dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo n. 60 del 2010, che modifica i confini di una riserva naturale di interesse provinciale, sul presupposto che, in questo specifico settore della

normativa ambientale, le Regioni possano solamente alzare la soglia di garanzia dei diritti dei soggetti coinvolti. La legge-quadro sulle aree protette n. 394 del 1991, infatti, nel richiedere la partecipazione degli enti locali per la disciplina delle aree naturali protette regionali, permette alle Regioni di procedere ad interventi legislativi ampliativi della sfera di tutela riservata allo Stato, ma non, al contrario, di adottate modalità procedimentali che riducano la garanzia dei diritti partecipativi delle comunità locali, come nel caso di specie.

Altro caso concreto in relazione al quale la Corte ha testato il grado di flessibilità della disciplina costituzionale in questione è quello deciso dalla **sentenza n. 66 del 2012**, concernente il regime vincolistico in materia di paesaggio. Con essa, la Corte dichiara l'illegittimità dell'art. 12 della legge della Regione Veneto n. 10 del 2011, che introduce deroghe al regime vincolistico previsto dalla legislazione dello Stato in materia di aree qualificate di interesse paesaggistico, di cui al Dlgs. n. 42 del 2004 («Codice dei beni culturali e del paesaggio»), che introduce una rigorosa tipizzazione di tassative ipotesi vincolistiche, alla quale corrisponde una altrettanto dettagliata previsione di casi, ugualmente nominati e tassativi, di deroga. La normativa regionale impugnata opera una modifica sostanziale del regime delle esclusioni dalla tutela prevista dal citato codice, compiendo una operazione normativa da ritenersi non consentita, in quanto la legislazione regionale può solo fungere da strumento di ampliamento del livello della tutela del bene protetto e non – all'inverso, come nel caso in esame – quale espediente volto ad introdurre una restrizione dell'ambito della tutela, attraverso l'incremento della tipologia delle aree cui il regime vincolistico non si applica.

Ulteriore profilo rientrante nella materia «tutela dell'ambiente» è la disciplina delle aree protette. Con la **sentenza n. 171 del 2012**, la Corte dichiara, fra l'altro, l'illegittimità di alcune disposizioni dell'art. 2 della legge della Regione Lazio n. 14 del 2011, che consente, nelle strutture ricettive all'aria aperta, l'installazione e il rimessaggio dei mezzi mobili di pernottamento, con relativi preingressi e cucinotti, anche se collocati permanentemente. La Corte osserva che la norma censurata si ponga in contrasto con la legge n. 394 del 1991 («Legge

quadro sulle aree protette»), che all'art. 11 pone il divieto di attività ed opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati, con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi *habitat*, ed all'art. 22 individua i principi fondamentali per la disciplina di dette aree. La norma censurata, invece, non prevede alcuna prescrizione o limitazione numerica delle installazioni consentite, né fa riferimento a iniziative di controllo o di verifica dell'impatto ambientale, ma anzi consente l'installazione e il rimessaggio, entro il perimetro delle strutture ricettive all'aria aperta, di mezzi mobili di pernottamento, dei relativi preingressi e cucinotti, anche se collocati permanentemente, in assenza di titolo edilizio e senza alcun parere degli organi titolari della gestione del parco. Ciò, dunque, produce una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione.

Con la **sentenza n. 62 del 2012**, la Corte costituzionale affronta una questione inerente la disciplina dell'affidamento della gestione del "servizio idrico integrato" (SII), attinente alle materie «tutela della concorrenza» e «tutela dell'ambiente». La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 11 del 2011, in quanto, ponendosi in contrasto con il riparto delle competenze in materia e la giurisprudenza costituzionale consolidata, dispone che la gestione del SII venga affidata ad un'azienda pubblica regionale avente determinate caratteristiche, e in tal modo, da un lato esclude che l'ente regionale successore delle competenze dell'AATO (ossia l'Autorità idrica pugliese) deliberi con un proprio atto le forme di gestione del SII e provveda all'aggiudicazione della gestione del servizio al soggetto affidatario, e, dall'altro, con disposizione legislativa in vece di un provvedimento amministrativo, stabilisce essa stessa che il SII sia affidato ad un'azienda pubblica regionale, da identificarsi necessariamente nell'unica (a quanto consta) azienda pubblica regionale istituita al fine di detta gestione.

Nell'ambito della gestione dei rifiuti, poi, la **sentenza n. 158 del 2012** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 2, della legge Piemonte n. 10 del 2011, concernente la disciplina delle deroghe al raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata.

La Corte ha fondato la propria decisione sull'assunto che l'attività di programmazione attribuita alle Regioni non implica che le stesse Regioni possano autorizzare deroghe per singoli Comuni rispetto alle percentuali di raccolta differenziata da raggiungere, come viceversa stabilito dalle disposizioni censurate. La possibilità di realizzare "compensazioni" tra le percentuali di raccolta differenziata conseguite dai diversi Comuni all'interno del medesimo territorio costituisce solamente uno dei possibili contenuti dell'accordo di programma, che, ai sensi dell'art. 205, comma 1-*bis*, del D.lgs n. 152/2006 («Norme in materia ambientale»), deve essere stipulato tra Ministero dell'ambiente, Regione ed enti locali interessati per ottenere la deroga; la quale, tuttavia, deve comunque essere concessa da parte del Ministro dell'ambiente e non dalle Regioni.

In tema di calendario venatorio è intervenuta la **sentenza n. 20 del 2012**, la quale per la prima volta prende in considerazione il fenomeno, diffusosi a livello regionale, di attrarre alla forma legislativa il provvedimento che - nella ricostruzione proposta dalla Corte - dovrebbe avere natura amministrativa, secondo quanto richiesto dalla legge n. 157 del 1992, regolante il procedimento di approvazione del calendario venatorio. La Corte parte dall'assunto che legittimamente la legge dello Stato, nell'esercizio di una competenza che le è riservata in via esclusiva, possa vietare che la funzione amministrativa regionale venga esercitata in via legislativa, e che, d'altra parte, spetti al legislatore statale il compito sia di allocare le funzioni amministrative individuando il livello di governo reputato idoneo ai sensi dell'art. 118 Costituzione, sia di disciplinare forma e contenuto della funzione.

Ciò posto, la Corte rileva che l'intervento regionale viene consentito espressamente dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992, allo scopo di modulare l'impatto delle previsioni generali recate dalla normativa statale in tema di calendario venatorio e specie cacciabili sulle specifiche condizioni dell'*habitat* locale, alla cui verifica meglio può provvedere un'amministrazione radicata sul territorio. In questa prospettiva, mal si presta lo strumento della legge, giacché non si tratta di comporre interessi in conflitto secondo apprezzamenti

propri della discrezionalità legislativa, ma di tradurre in regole dell'agire concreto un complesso di valutazioni, basate su elementi di carattere squisitamente tecnico-scientifico, al fine di introdurre un elemento di flessibilità all'interno dell'altrimenti rigido quadro normativo nazionale. La protezione della fauna, infatti, non tollera di essere irrigidita nella forma della legge, soprattutto per la tempistica particolarmente ristretta, imposta dalla concreta esigenza di adattare la disciplina alle diverse esigenze sopravvenute. Conclusivamente, alla luce di questi argomenti, la Corte dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo n. 39 del 2010. La medesima *ratio decidendi* viene richiamata anche nelle **sentenze nn. 105**, **116** e **310 del 2012**.

Quest'ultima pronuncia, inoltre, interviene su un altro profilo inerente la disciplina del calendario venatorio, ovvero la durata del calendario. La **sentenza n. 116 del 2012**, infatti, dichiara l'illegittimità dell'art. 22, comma 1, della Regione Marche n. 15 del 2011, il quale prevede che i cacciatori ultrasessantacinquenni che abbiano scelto di esercitare la caccia nelle «altre forme consentite dalla legge» possano praticarla anche in quella da appostamento fisso, e che i cacciatori che abbiano scelto la forma di caccia da appostamento fisso possano praticare anche «la caccia da appostamento temporaneo costituito da riparo artificiale mobile, inteso come telaio e copertura in tessuto». Tale disposizione è in contrasto con l'art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992, il quale stabilisce che l'esercizio della caccia può essere praticato in una sola delle forme ivi previste. Tale criterio di esclusività trova la sua *ratio* giustificativa nella constatazione che un esercizio indiscriminato dell'attività venatoria su tutto il territorio agro-silvo-pastorale e in tutte le forme consentite rischierebbe di mettere in crisi la consistenza delle popolazioni della fauna selvatica. La disposizione statale, concorrendo alla definizione del nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, pone una soglia uniforme di protezione da osservare su tutto il territorio nazionale che può essere modificata dalle Regioni esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela. Quest'ultimo indirizzo viene pure ribadito nella **sentenze n. 160** e **n. 278 del 2012**.

La **sentenza n. 278 del 2012**, inoltre, nell'accogliere alcune censure mosse dal Governo nei confronti dell'art. 2 della legge della Provincia di Bolzano n. 14 del 2011, ribadisce alcuni principi più volte affermati in relazione al riparto delle competenze in materia di tutela dell'ambiente ed al carattere trasversale di detta materia. La Corte osserva come le norme impugnate, pur rientrando nella potestà legislativa provinciale primaria in materia di caccia, interagiscono, per naturale coincidenza degli ambiti competenziali, con l'attribuzione esclusiva dello Stato in materia di ambiente ed ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione, la quale si riferisce all'«ambiente» in termini generali ed onnicomprensivi. Data l'ampiezza e la complessità delle tematiche afferenti alla tutela dell'ambiente, i principi e le regole elaborati dallo Stato in *subiecta* materia coinvolgono altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti diversi interessi giuridicamente tutelati nell'ambito di altre competenze legislative ripartite secondo i canoni dell'art. 117 Costituzione. Quando il carattere trasversale della normativa ambientale comporta fenomeni di sovrapposizione ad altri ambiti competenziali, la prevalenza deve essere assegnata alla legislazione statale rispetto a quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria. Ciò in relazione al fatto che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto, e deve garantire un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore. Sotto questo profilo, si configura come limite alla discrezionalità legislativa che le Regioni e le Province autonome hanno nelle materie di loro competenza, cosicché queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato. Quando ciò avviene si determina un'invasione di ambiti propri della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che fanno capo alla competenza esclusiva dello Stato.

Nell'ambito della protezione della fauna ittica, la Corte ha adottato la **sentenza n. 288 del 2012**, con la quale si è pronunciata sull'art. 22, comma 1, della legge della Regione Marche n. 28 del

2011, che consente l'immissione nei corsi d'acqua di una specie ittica non autoctona, quale la trota iridea. La disposizione viene giudicata lesiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente», in relazione all'art. 12, comma 3, del DPR n. 357 del 1997, che, in attuazione della direttiva n. 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali nonché della flora e della fauna selvatiche, vieta espressamente la reintroduzione, l'introduzione ed il ripopolamento in natura di specie e popolazioni non autoctone.

La **sentenza n. 159 del 2012** interessa un ulteriore aspetto della materia «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema», ovvero la disciplina delle acque e, nello specifico, la definizione della nozione di acque superficiali in relazione alla disciplina della gestione dei rifiuti. La decisione ha ad oggetto l'art. 11 della legge della Regione Toscana n. 41 del 2011, nella parte in cui prevede che, ai fini di cui all'art. 185, comma 3, del Dlgs. n. 152 del 2006 (ovvero la sottrazione alla disciplina dei rifiuti di alcune tipologie di sedimenti), ricada nella nozione di «acque superficiali», oltre che l'intera area occupata dal «corpo idrico», secondo la definizione che di esso è data dall'art. 54, comma 1, lettere l) ed n), del citato Dlgs. n. 152 del 2006, anche la fascia territoriale di pertinenza, limitrofa ad esso, sino ad un massimo di dieci metri dal ciglio di sponda o dal piede esterno dell'argine, ove esistente. La Corte ne dichiara l'illegittimità, in quanto la norma legislativa regionale estende, effettivamente, il campo di applicazione del citato articolo 185, comma 3, andando così ad incidere sulla disciplina relativa alla gestione dei rifiuti, riducendone il rispettivo livello di tutela.

Infine, la **sentenza n. 54 del 2012** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione Molise n. 7 del 2011, nella parte in cui prevede il divieto di installazione sul proprio territorio di depositi di materiali e rifiuti radioattivi. La Corte ribadisce il proprio assunto per cui anche le disposizioni relative al settore dei materiali e rifiuti radioattivi vanno ascritte alla materia, di esclusiva competenza statale, «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema», e che nessuna Regione, a fronte di determinazioni di carattere ultraregionale, assunte per un efficace sviluppo della

produzione di energia elettrica nucleare, può sottrarsi in modo unilaterale ai conseguenti inderogabili oneri di solidarietà economica e sociale. L'intreccio con altre materie quali «protezione civile», «salute pubblica» o «governo del territorio», tuttavia, comporta il coinvolgimento della Regione interessata, secondo modalità che devono essere stabilite dal legislatore statale.

3. Le materie di potestà legislativa concorrente

3.1 Per quanto riguarda le materie che l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione riserva alla potestà concorrente di Stato e Regioni, la Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali ha messo in evidenza che le principali criticità riguardano le materie «coordinamento della finanza pubblica», «ordinamento della comunicazione», «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

La materia del «coordinamento della finanza pubblica» - come già evidenziato nell'ultimo Rapporto - ha assunto una straordinaria importanza pratica nel contesto di crisi economica che il Paese si trova ad attraversare, che è caratterizzato dal ricorso frequente a una legislazione emergenziale per cercare di ottenere il rispetto degli obiettivi di bilancio. Del nutrito contenzioso in materia si riportano qui alcune decisioni di accoglimento nei vari ambiti che sono ricompresi, secondo la giurisprudenza costituzionale, in tale attività di coordinamento.

Preliminarmente va fatto un cenno ad alcune sentenze per così dire "di sistema", come ad esempio la **sentenza n. 311 del 2012**, con la quale la Corte ha ribadito che possono essere ritenuti principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Costituzione, le norme che «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi».

Significative appaiono pure le numerose affermazioni contenute in diverse pronunce della Corte circa il rilievo delle situazioni di

eccezionale gravità del contesto finanziario, che pur non consentendo deroghe all'ordine costituzionale delle competenze legislative, tuttavia legittimano una lettura estensiva delle norme di principio nella materia del coordinamento della finanza pubblica. Per esempio, nella **sentenza n. 148 del 2012**, giudicando della legittimità costituzionale di una serie di disposizioni nel DL n. 78 del 2010, è stato negato che una situazione emergenziale possa legittimare lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali, previste, in particolare, dall'art. 117 Costituzione. Analogamente, e in relazione al medesimo DL n. 78 del 2010, con la **sentenza n. 151 del 2012** è stato negato che lo Stato possa «intervenire in ogni materia» per l'esigenza di far fronte con urgenza ad una gravissima crisi finanziaria.

Tuttavia, non mancano anche affermazioni generali di tenore diverso, come nella **sentenza n. 223 del 2012**, dove si afferma che l'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è suscettibile senza dubbio di consentire al legislatore anche il ricorso a strumenti eccezionali, nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti cittadini necessitano; rimane comunque in capo allo Stato l'obbligo di garantire, anche in queste condizioni, il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, il quale, certo, non è indifferente alla realtà economica e finanziaria, ma con altrettanta certezza non può consentire deroghe al principio di uguaglianza, sul quale è fondato l'ordinamento costituzionale.

Con la **sentenza n. 193 del 2012** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, commi 4 (secondo il quale, fermo restando quanto previsto dal comma 3, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica si intendono estese anche agli anni 2014 e successivi le misure previste per l'anno 2013 dall'art. 14, comma 1, del DL n. 78 del 2010, e ciò fino «alla entrata in vigore di un nuovo patto di stabilità interno fondato, nel rispetto dei principi del federalismo fiscale di cui all'art. 17, comma 1, lettera c), della legge n. 42 del 2009, sui saldi, sulla virtuosità degli enti e sulla

riferibilità delle regole a criteri europei con riferimento all'individuazione delle entrate e delle spese valide per il patto») e 5 (il quale prevede ulteriori restrizioni di spesa per gli enti territoriali, misurate, quanto alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano), del DL n. 98 del 2011. Dopo aver richiamato la propria giurisprudenza in materia, secondo la quale possono essere ritenuti principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Costituzione, le norme che «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi», la Corte ha osservato che l'estensione a tempo indeterminato delle misure restrittive già previste nella precedente normativa fa venir meno una delle due condizioni indicate, ovvero quella della temporaneità delle restrizioni.

La **sentenza n. 262 del 2012**, ha invece dichiarato, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Costituzione, l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione Puglia n. 1 del 2011, rilevando che la disposizione, pur riproducendo il contenuto dell'art. 6, comma 7, del DL n. 78 del 2010, quanto a percentuale di riduzione della spesa per incarichi di studio e consulenza, si differenziava da questo per il fatto che, nel suo secondo periodo, escludesse dal computo della spesa da tagliare quella corrispondente agli incarichi gravanti su risorse del «bilancio vincolato» e agli «incarichi istituzionali di consigliere del Presidente della Regione Puglia», in tal modo violando il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica espresso dal citato art. 6 del DL n. 78 del 2010, posto a salvaguardia del contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni. Infatti, la predetta norma statale, pur non imponendo alle Regioni di adottare i puntuali tagli alle singole voci di spesa da essa considerate, richiede che esse, anche attraverso una diversa modulazione delle percentuali di riduzione, conseguano comunque, nel complesso, un risparmio pari a quello che deriverebbe dall'applicazione di quelle percentuali.

Inoltre, è stato caducato anche l'art. 11, comma 1, secondo periodo, della stessa legge pugliese, nella parte in cui esclude dal limite di spesa stabilito nel primo periodo le missioni a valere sulle risorse del bilancio vincolato, quelle effettuate per lo svolgimento di compiti ispettivi e di attività della protezione civile, quelle indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso organismi interistituzionali. Si tratta di eccezioni che non trovano corrispondenza nell'art. 6 del DL n. 78 del 2010, espressivo di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, e, d'altra parte, la Regione non ha indicato nella legge le ulteriori misure di risparmio che avrebbero consentito di ritenere rispettato il saldo complessivo risultante dall'applicazione delle percentuali di riduzione così come previste dalla citata norma statale.

Infine, per quanto qui di più prossimo interesse, la **sentenza n. 262 del 2012** dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 13, comma 1, secondo periodo, della legge regionale in questione. La disposizione, che applica la riduzione della spesa per i contratti di lavoro flessibili e per quelli di collaborazione coordinata e continuativa stabilita dall'art. 9, comma 28, del DL n. 78 del 2010, esclude dall'applicabilità del limite di spesa, tuttavia, i contratti flessibili e le collaborazioni coordinate e continuative con oneri a valere sul bilancio vincolato. L'art. 9, comma 28, del DL n. 78 del 2010, osserva la Corte, detta un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica e la norma pugliese impugnata, nell'escludere alcune categorie di contratti dalla riduzione della spesa per i contratti di lavoro flessibili e per quelli di collaborazione coordinata e continuativa, si pone in diretto contrasto con esso.

In tema di misure statali di contenimento della spesa a carattere dettagliato, con la **sentenza n. 147 del 2012**, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 19, comma 4, del DL n. 98 del 2011, il quale contiene due previsioni, strettamente connesse: l'obbligatoria ed immediata costituzione di istituti comprensivi, mediante l'aggregazione della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e di quella secondaria di primo grado, con la conseguente

soppressione delle istituzioni scolastiche costituite separatamente, e la definizione della soglia numerica di 1.000 alunni che gli istituti comprensivi devono raggiungere per acquisire l'autonomia; soglia ridotta a 500 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche. A detta della Corte, la norma citata regola la rete scolastica e il dimensionamento degli istituti con carattere di dettaglio, e, pertanto, non può essere ricompresa tra i principi di coordinamento della finanza pubblica.

Più in particolare, per quanto riguarda le misure per il contenimento delle spese di personale, la **sentenza n. 33 del 2012** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 13, lettera c), della legge della Regione Molise n. 2 del 2011, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Costituzione, perché, consentendo il reclutamento di nuove unità di personale sanitario, viola l'art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009, il quale prevede che, per le Regioni già sottoposte ai piani di rientro e già commissariate, restano fermi l'assetto della gestione commissariale previgente per la prosecuzione del piano di rientro, secondo programmi operativi coerenti con gli obiettivi finanziari programmati predisposti dal commissario *ad acta*. Analogamente, con la **sentenza n. 161 del 2012**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Abruzzo n. 17 del 2011. La disposizione denunciata confliggeva, infatti, con l'art. 76, comma 7, del DL n. 112 del 2008, il quale dispone che, quando le spese di personale per gli enti locali e per le camere di commercio superano il 50 per cento (al momento della proposizione del ricorso la norma prevedeva il 40 per cento) delle spese correnti, gli enti in questione non possono procedere a nuove assunzioni, a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale; quando invece l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti, sono consentite deroghe parziali in relazione al *turn-over*, avente natura di principio di coordinamento della finanza pubblica. La norma impugnata prevedeva, invece, una eccezione implicita al principio espresso dalla norma statale in quanto l'assunzione per le istituzioni pubbliche di assistenza e

beneficenza (IPAB) viene subordinata semplicemente all'invarianza di spesa rispetto a quella sostenuta nell'esercizio precedente alla data di entrata in vigore della legge regionale stessa e al fatto che la nuova spesa risulti compatibile con le disponibilità di bilancio.

Per le medesime ragioni, con la stessa pronuncia è stato ritenuto costituzionalmente illegittimo anche l'art. 6, commi 3 e 4, della legge regionale sopra citata, in quanto dette disposizioni, nello stabilire che il personale dipendente ed i patrimoni delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza siano assegnati temporaneamente ai Comuni nei quali risultano ubicate le strutture attraverso cui esse perseguivano i loro fini istituzionali, configurano una posizione soprannumeraria, che non può evitare l'incremento degli oneri del personale e la violazione delle percentuali in relazione alle quali l'art. 76, comma 7, del DL n. 112 del 2008 – espressione di principio di coordinamento di finanza pubblica – fissa i limiti strutturali per la gestione di detta categoria di spesa.

Con la **sentenza n. 211 del 2012**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 31, 32 e 34, comma 5, della legge della Regione Basilicata n. 17 del 2011, che contengono disposizioni in varia misura incidenti su indennità, compensi, rimborsi di due enti regionali: la Commissione dei lucani all'estero e la Commissione Regionale all'immigrazione. La Corte ha ritenuto la sussistenza del contrasto con gli obiettivi di contenimento e riduzione della spesa pubblica perseguiti dal legislatore statale con l'art. 6 del DL n. 78 del 2010, che costituisce espressione di un principio fondamentale della finanza pubblica. Secondo la Corte, le censurate disposizioni regionali, ben lungi dall'imporre, come richiesto dalla disposizione statale richiamata, tagli alla spesa regionale, comportano, viceversa, un sensibile incremento in un aggregato di spesa particolare, ovvero quello relativo alle indennità (anche di missione), ai compensi e ai rimborsi dei dipendenti di due enti regionali che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, o mediante l'innalzamento *ex novo* di compensi e rimborsi per l'attività dei due organismi collegiali, o attraverso il ripristino di previgenti disposizioni, soppresse proprio nell'intento di abbatterne i costi di funzionamento. Esse vanno oltre i margini di

discrezionalità del legislatore regionale e finiscono per porsi in contrasto con il nucleo stesso del principio statale, che mira ad una diminuzione della spesa per il personale, risultando così intrinsecamente lesive non solo dell'obiettivo di abbattimento della spesa pubblica regionale, ma direttamente di quello, minimale, di contenimento della stessa.

Con **la sentenza n. 212 del 2012**, la Corte ha dichiarato illegittimo l'art. 4, comma 10, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011, che, aggiungendo il comma 11-*bis* all'art. 34 della legge regionale n. 6 del 2008, dispone che i consorzi di bonifica prevedano l'assunzione nelle proprie dotazioni organiche, per almeno sei mesi di ciascun anno, del personale che ha prestato attività lavorativa, con contratti a tempo determinato, per le opere trasferite all'Ente acque della Sardegna (ENAS), per almeno centottanta giornate lavorative nei tre anni a partire dal 10 gennaio 2008. La norma viene considerata illegittima sulla base del principio di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 9, comma 28, del DL n. 78 del 2010, in virtù del quale, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, solamente nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Con la stessa sentenza la Corte, tra le altre cose, ha anche dichiarato illegittimo l'art. 5, comma 1, della medesima legge regionale sarda, che prevede una dotazione organica del Corpo forestale regionale aumentata di 20 unità, finalizzata al funzionamento della neo istituita Scuola, per contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006, il quale obbliga le Regioni alla riduzione delle spese per il personale e al contenimento della dinamica retributiva, senza che nel contesto normativo regionale sia rinvenibile alcuna misura compensativa dell'aumento della pianta organica.

Anche la **sentenza n. 217 del 2012** ribadisce che all'art. 76, comma 7, del DL n. 112 del 2008 – che pone limiti alle assunzioni e alla spesa complessiva per il personale delle amministrazioni

pubbliche – deve essere riconosciuta la natura di principio fondamentale della materia del coordinamento della finanza pubblica. La norma, infatti, ha importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna e costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente. Sulla base di questo assunto, la Corte, con la pronunzia in questione, ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 51, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2011, il quale stabilisce che per i contratti di lavoro autonomo, di natura coordinata e continuativa, stipulati per le esigenze didattiche e divulgative svolte dalla scuola dei corsi e dei merletti di Gorizia, non trovano applicazione le riduzioni di spesa recate dall'art. 12, comma 30 della legge regionale n. 22 del 2010. La Corte ha osservato al riguardo che le disposizioni di cui agli artt. 6 e 9 del DL n. 78 del 2010, costituenti norme interposte, effettivamente prevedono principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, diretti (art. 6) al contenimento dei costi degli apparati amministrativi e (art. 9) delle spese in materia di personale. La norma regionale censurata si pone in contrasto con essi, elidendo, in favore di una determinata categoria di lavoratori autonomi (a collaborazione coordinata e continuativa), la disciplina che ad essi si conformava.

3.2 Quanto alla materia di «ordinamento della comunicazione», con la **sentenza n. 163 del 2012** la Corte ha avuto modo di ribadire la propria giurisprudenza precedente in materia di applicazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. La decisione ha avuto a oggetto la predisposizione di un progetto strategico per l'individuazione degli interventi finalizzati alla realizzazione dell'infrastruttura di telecomunicazione a banda larga e ultralarga in continuità con il "Piano nazionale banda larga" e in attuazione delle indicazioni comunitarie, nonché la determinazione delle modalità di adozione dei provvedimenti attuativi del medesimo progetto, in vista dell'obiettivo della maggior diffusione possibile degli impianti di comunicazione elettronica a banda larga sull'intero territorio

nazionale. La Regione Liguria aveva impugnato l'art. 30, commi 1 e 3, del DL n. 98 del 2011, in quanto esso, nel ribadire la necessità dell'adozione di un progetto strategico di individuazione, sull'intero territorio nazionale, degli interventi finalizzati alla realizzazione dell'infrastruttura di telecomunicazione a banda larga e ultralarga anche nelle aree sottoutilizzate, aveva introdotto disposizioni dettagliate ed addirittura autoapplicative, lesive della competenza regionale in materia di ordinamento delle comunicazioni. La Corte ha avuto modo di specificare che una simile disciplina, sebbene sia riconducibile, in via prevalente, alla materia dell'ordinamento delle comunicazioni, come riconosciuto in relazione al settore degli impianti di comunicazione elettronica, risponde, tuttavia, alla necessità di soddisfare l'esigenza unitaria corrispondente all'adozione – in armonia con quanto prescritto dalle fonti dell'Unione europea – di un programma (o progetto) strategico che definisca, con una «visione a lungo termine ed equilibrata dei costi e benefici» gli obiettivi nazionali volti ad assicurare la realizzazione delle infrastrutture inerenti agli impianti di comunicazione elettronica a banda larga in maniera diffusa ed omogenea sull'intero territorio nazionale. La sussistenza di un'esigenza di esercizio unitario della funzione amministrativa corrispondente all'adozione di un programma strategico e, conseguentemente, della sua regolamentazione, ha indotto a ritenere che le disposizioni censurate, dettagliate ed addirittura autoapplicative, non siano lesive della competenza regionale in materia di ordinamento delle comunicazioni, in quanto sono state legittimamente adottate dal legislatore statale in sussidiarietà ai sensi dell'art. 118 Costituzione e soddisfano, ad un tempo, sia il requisito della proporzionalità che quello della pertinenza rispetto allo scopo perseguito.

La Corte ha però accolto l'ulteriore censura proposta dalla Regione Liguria inerente alla violazione del principio di leale collaborazione: le disposizioni impugnate, infatti, pur legittimamente adottate, incidevano su una materia di competenza regionale concorrente senza prevedere nessuna forma di coinvolgimento delle Regioni, né in relazione all'adozione del progetto strategico, né con riguardo alla realizzazione concreta sul

territorio regionale degli interventi in esso previsti. Il comma 1 dell'art. 30 del DL n. 98 del 2011 è stato, pertanto, dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione del principio di leale collaborazione nella parte in cui prevedeva che il Ministero dello sviluppo economico, con il concorso delle imprese e gli enti titolari di reti e di impianti di comunicazione elettronica fissa o mobile, predisponesse un progetto strategico, senza una previa intesa con la Conferenza unificata. Illegittimo costituzionalmente, sulla base di un consolidato indirizzo giurisprudenziale, è stato dichiarato anche il comma 3 dell'art. 30 del DL n. 98 del 2011, nella parte in cui non prevedeva che, ogniqualvolta si provvedesse a dare realizzazione concreta sul territorio di una singola Regione a specifici interventi attuativi del progetto strategico, ciò avvenisse sulla base di un'intesa con la Regione interessata. E questo sulla base del fatto che una Regione può essere sì spogliata della propria capacità di disciplinare la funzione amministrativa attratta in sussidiarietà, «a condizione che ciò si accompagni alla previsione di un'intesa in sede di esercizio della funzione, con cui poter recuperare un'adeguata autonomia, che l'ordinamento riserva non già al sistema regionale complessivamente inteso, quanto piuttosto alla specifica Regione che sia stata privata di un proprio potere».

3.3 Quanto alla materia rubricata come «Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», e, più in particolare, in tema di impianti di energia da fonti rinnovabili, la **sentenza n. 85 del 2012** ha confermato l'importanza delle fonti interposte sovranazionali in materia, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge regionale Veneto n. 7 del 2011. La disposizione in questione vietava il rilascio di autorizzazioni alla realizzazione e all'esercizio di impianti da fonti rinnovabili di potenza superiore a determinati limiti per un consistente lasso di tempo, contrastando così con le norme internazionali e comunitarie che incentivano il ricorso a tali fonti di energia (Protocollo di Kyoto, ratificato e reso esecutivo con la L. n. 120 del 2002, direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE e direttiva 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE).

Anche la **sentenza n. 99 del 2012** ha affrontato la problematica relativa alle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Oggetto del giudizio era l'art. 17, comma 9, legge Regione Sardegna n. 12 del 2011, che limitava a soggetti individuati (imprenditori agricoli professionali iscritti da almeno tre anni alla Camera di commercio, giovani imprenditori agricoli, società agricole) la possibilità di esperire una procedura semplificata per la realizzazione e la gestione di impianti di generazione dell'energia elettrica da biometano e biogas. Tale problematica era già stata oggetto di numerosi interventi del Giudice delle leggi sotto l'angolo visuale del sindacato svolto assumendo a parametro norme interposte. La legge regionale, intervenendo con una disposizione restrittiva, limitante sul piano soggettivo il ricorso alla procedura semplificata, è stata quindi dichiarata incostituzionale perché in contrasto con il Dlgs. n. 28 del 2011, che reca norme di attuazione della direttiva 2009/28/CE, la quale in materia di procedure di autorizzazione di impianti per la produzione di energie rinnovabili invita gli Stati membri a preferire procedure semplificate e accelerate, allo scopo di promuovere la diffusione delle energie rinnovabili.

La **sentenza n. 224 del 2012**, pur adottata all'interno di un giudizio in via incidentale, contiene importanti indicazioni in tema di installazione di impianti eolici, in quanto risolve una questione relativa al criterio di localizzazione degli impianti sul territorio adottato dal legislatore regionale sardo. Mentre il legislatore statale aveva stabilito che le Regioni individuassero «le aree e i siti non idonei», la norma regionale censurata (art. 18 della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007), indicava le aree nelle quali era possibile installare impianti eolici, escludendo in tal modo la restante parte del territorio, comprese le zone agricole di cui si discuteva nel giudizio principale. Anche in questo caso la normativa rilevante è costituita dal diritto comunitario, in particolare dalla direttiva n. 2001/77/CE e dalla successiva direttiva n. 2009/28/CE, che ribadiscono la priorità dell'obiettivo della promozione dell'elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili (a livello nazionale, dal Dlgs. n. 387 del 2003, attuativo della normativa europea). La Corte

ha ritenuto che, pur essendo il Dlgs. n. 387 del 2003 rivolto alle Regioni ordinarie, la competenza legislativa delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, in base alla "clausola di salvezza" contenuta nell'art. 19 del medesimo decreto, «deve tuttavia coesistere con la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e con quella concorrente in materia di energia». Già in precedenti decisioni, la Corte aveva affermato in modo esplicito che, pur non trascurandosi la rilevanza rivestita, in relazione agli impianti di energia eolica, dalla tutela dell'ambiente e del paesaggio, anche le Regioni a statuto speciale fossero tenute al rispetto dei principi fondamentali in materia di «energia» dettati dal legislatore statale. In linea con queste pregresse statuizioni la Corte ha incluso l'art. 12 del Dlgs. n. 387 del 2003 tra i principi fondamentali della materia, di competenza legislativa concorrente, «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e ha ulteriormente precisato che, poiché la disciplina relativa alla localizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili ricade negli ambiti di diverse competenze legislative, nazionali e regionali, «l'armonizzazione profilata nell'art. 12 del Dlgs. n. 387 del 2003, tra competenze statali, regionali e provinciali costituisce una modalità di equilibrio rispettosa delle competenze di tutti gli enti coinvolti nella programmazione e nella realizzazione delle fonti energetiche rinnovabili».

Tutto ciò premesso, nel caso di specie, la Corte ha effettuato un bilanciamento tra due competenze legislative: quella dello Stato a stabilire i principi fondamentali in materia di «energia» (art. 117, terzo comma, Costituzione), applicabili anche alle Regioni a statuto speciale, come affermato dalla richiamata sentenza n. 168 del 2010, e quella della Regione Sardegna, competente a disciplinare gli aspetti paesistico-ambientali nell'esercizio della propria competenza legislativa in materia di edilizia e urbanistica, come stabilito dalle norme di attuazione dello statuto, integrative del parametro statutario. Una prima conclusione di tale bilanciamento è che sia lo Stato sia le Regioni a statuto speciale e le Province autonome non devono travalicare i limiti delle rispettive competenze, adeguandosi all'equilibrio prescritto dall'art. 12, comma 10, del Dlgs. n. 387 del

2003, che la Corte ha già riconosciuto rispettoso di tutte le competenze degli enti chiamati a disciplinare, a diverso titolo, la materia della installazione degli impianti eolici. L'attribuzione allo Stato della competenza a porre i principi fondamentali della materia «energia» non "annulla" quella della Regione Sardegna a tutelare il paesaggio, così come la competenza regionale in materia paesaggistica non rende inapplicabili alla medesima Regione i principi di cui sopra. In concreto, nel caso di specie, la Corte ritiene che la norma regionale censurata non si sia contenuta nell'ambito della tutela del paesaggio ed abbia invece violato il principio fondamentale in materia di «energia», contenuto nell'art. 12, comma 10, del Dlgs. n. 387 del 2003, il quale stabilisce che «le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla istallazione di specifiche tipologie di impianti». La *ratio* ispiratrice del criterio residuale di indicazione delle aree non destinabili alla installazione di impianti eolici deve essere individuata nel principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, derivante dalla normativa europea. Per converso, la competenza primaria attribuita ad una Regione speciale o ad una Provincia autonoma in materia di tutela del paesaggio rende inapplicabili alle suddette autonomie speciali le linee guida nella loro interezza, ma non esonera le medesime dall'osservanza delle disposizioni a carattere generale contenute nelle linee guida. La Corte ha sottolineato che nel caso in questione, la Regione Sardegna avrebbe potuto individuare le aree non idonee all'inserimento di impianti eolici con riferimento specifico alla propria competenza primaria in materia paesistica, differenziandosi così dalle Regioni cui tale competenza non è attribuita. Ma non appartiene alla competenza legislativa della stessa Regione la modifica, anzi il rovesciamento, del principio generale contenuto nell'art. 12, comma 10, del Dlgs. n. 387 del 2003. Con tale inversione del criterio di scelta, la Regione Sardegna ha superato i limiti della tutela del paesaggio, per approdare a una rilevante incisione di un principio fondamentale in materia di «energia», afferente alla localizzazione degli impianti, la cui formulazione, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Costituzione,

spetta in via esclusiva allo Stato, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza della Corte.

La **sentenza n. 275 del 2012** ha avuto a oggetto gli artt. 5, comma 1, e 6, commi 9 e 11, del Dlgs. n. 28 del 2011, impugnati dalla Provincia autonoma di Trento in riferimento all'art. 117, terzo e quinto comma, Costituzione Si tratta di una decisione molto complessa che richiama ampiamente i precedenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale. Le disposizioni sotto giudizio – integranti, con alcune varianti, la disciplina autorizzatoria già introdotta con l'art. 12 del Dlgs. n. 387 del 2003 e con le linee guida, approvate con il DM 10 settembre 2010 - disciplinano le procedure autorizzatorie per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'art. 13 della direttiva 2009/28/CE, che prevede procedure amministrative semplificate ed accelerate, per favorire il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili, espressamente collegandolo alla necessità di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, e dunque anche al rispetto del protocollo di Kyoto e della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, in una prospettiva di modifica radicale della politica energetica dell'Unione. La Corte, dunque, non ha potuto che considerare tali disposizioni come riconducibili alla materia di potestà legislativa concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in coerenza con i precedenti in tema di energie rinnovabili, fondati sul criterio funzionale della individuazione degli interessi pubblici sottesi alla disciplina. Sulla base di questa premessa, ha avuto modo di ribadire che alla Provincia autonoma si deve estendere, in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la stessa disciplina dettata dagli artt. 117 e 118 Costituzione per le Regioni a statuto ordinario: non possono rilevare, dunque, le competenze statutarie primarie evocate dalla Provincia e in particolare la tutela del paesaggio, nessuna delle quali risulta strettamente inerente all'energia, trattandosi piuttosto di campi di incidenza indiretta degli interventi nella predetta materia. Una volta ricondotte le previsioni di cui agli artt. 5 e 6 del Dlgs. n. 28 del 2011 alla materia «energia», la Corte ha osservato che la complessità delle procedure configurate

dal legislatore statale costituisce un dato formale non decisivo ai fini della qualificazione delle norme in esame come norme di dettaglio, considerando che tali procedure e la loro applicazione sull'intero territorio nazionale rivestono un ruolo centrale ai fini della concreta attuazione della nuova politica energetica. Come specificato dalle direttive dell'Unione europea gli Stati membri debbono introdurre regole procedurali in grado di garantire, da un lato, la creazione di un mercato dell'energia elettrica da inserire in rete, e, dall'altro, l'utilizzo delle fonti alternative per l'autoconsumo. La tendenziale uniformità delle regole in entrambi gli ambiti di applicazione rappresenta una precondizione per il raggiungimento dell'obiettivo finale, quello della diffusione su larga scala del ricorso alle energie rinnovabili, ed è dunque interna alla materia in oggetto. Sulla base di questa riconduzione alla categoria norma di principio di queste disposizioni la Corte ha dichiarato la non fondatezza delle censure prospettate, ribadendo pure il principio secondo cui «il legislatore statale […] attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che, per costante giurisprudenza di questa Corte, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale, in quanto espressione della competenza concorrente in materia di energia».

4. Le materie di potestà regionale residuale

La giurisprudenza costituzionale in tema di potestà legislativa "residuale", mantiene anche nell'anno preso in considerazione, il suo carattere di sostanziale marginalità rispetto a quella relativa alla definizione delle materie "enumerate" nei due elenchi dell'art. 117 Costituzione. Una marginalità sia quantitativa (pochissime pronunce) che qualitativa. Si tratta spesso, infatti, di segmenti di "materie" che la Corte riconduce all'uno o all'altro tipo di competenza legislativa ricorrendo a criteri già da tempo consolidati.

Così, ad esempio, con **la sentenza n. 96 del 2012**, la Corte esamina l'art. 3, comma 3, della legge della Regione Umbria n. 28 del 1997, nella parte in cui prevede che possono essere utilizzate per

l'attività agrituristica soltanto le strutture esistenti nell'azienda prima dell'entrata in vigore della legge medesima.

Caso paradigmatico dell'applicazione del *principio di prevalenza*, con questa sentenza si riporta "sotto" la potestà legislativa concorrente una materia di potestà legislativa residuale regionale, sulla base del rilievo che la disposizione impugnata è compresa, in modo prevalente, nella materia «governo del territorio», in quanto i limiti alla utilizzabilità per fini agrituristici dei fabbricati rurali sono posti dalla legge per regolare in modo razionale l'inserimento nei territori agricoli di attività connesse, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo e destinate alla ricezione ed all'ospitalità. La Corte identifica nell'art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006 il principio fondamentale della materia, secondo cui non possono essere destinati ad attività agrituristiche edifici costruiti *ad hoc*, non «già esistenti sul fondo» prima dell'inizio delle attività medesime; in tal modo volendosi prevenire il sorgere ed il moltiplicarsi di attività puramente turistiche, che finirebbero con il prevalere su quelle agricole, con l'effetto pratico di uno snaturamento del territorio, usufruendo peraltro delle agevolazioni fiscali previste per le vere e proprie attività ricettive connesse al prevalente esercizio dell'impresa agricola. A ciò si aggiunge il criterio di prevalenza dell'attività agricola, *ex* art. 2135 codice civile, al quale è strettamente legato il divieto di adibire ad agriturismo edifici costruiti appositamente per tale scopo. Ciò posto, la modalità scelta dalla Regione Umbria per attuare il principio fondamentale di cui alla legge statale consiste nella fissazione di un limite cronologico certo (la data di entrata in vigore della LR n. 28 del 1997), allo scopo di consentire e promuovere l'utilizzazione per attività agrituristiche dell'ingente patrimonio edilizio esistente nelle campagne umbre, in parte fatiscente e in rovina, il cui recupero viene incentivato in diversi modi. Il senso dell'indicazione di una data precisa è quello di bloccare nuove costruzioni, destinate sin dall'inizio a fini agrituristici, negli stessi territori ove sorgono quelle storiche e già impiegate nelle attività agricole in senso stretto. La norma è particolarmente rigorosa, in quanto tende a neutralizzare la costruzione di complessi edilizi destinati, in tempi relativamente

brevi, alla prestazione prevalente di servizi turistici, che si inserirebbero pertanto in modo forzato nel contesto territoriale storico delle campagne umbre. Per queste ragioni, la Corte dichiara non fondata la questione, in relazione a tutti i parametri evocati (artt. 3, 9, secondo comma, 41, primo comma).

5. Considerazioni conclusive

Alla luce della ricostruzione effettuata nei paragrafi precedenti, è possibile svolgere alcune brevi considerazioni conclusive su alcuni aspetti della giurisprudenza costituzionale dell'anno di riferimento in materia di rapporti Stato-Regioni. A tali considerazioni si procede con la consapevolezza che esse sembrerebbero in larga misura confermate anche dalla giurisprudenza del 2013, che pure esula dall'oggetto del presente Rapporto.

Si è avuto modo di notare in apertura che il sempre minor grado di innovatività delle decisioni della Corte costituzionale in materia regionale sembra, dai dati statistici del 2012, e dopo che un qualche sintomo in tal senso era venuto dalla tendenza del 2010, non accompagnarsi più ad una progressiva quiescenza del contenzioso. Ciò non pare, però, essere sufficiente a mettere in discussione la conclusione, consolidata nei precedenti *Rapporti*, che alcuni equilibri del riparto di competenze tra Stato e Regioni sono ormai stabilizzati e presentano il giudizio costituzionale in via principale più come un'applicazione al caso concreto di principi ampiamente sviluppati o, al più, un'individuazione di nuovi corollari applicativi. Tale riacutizzarsi del contenzioso regionale, infatti, sembra doversi attribuire all'esplodere del tema del rapporto tra autonomia ed emergenza in relazione alla questione della comprimibilità delle prerogative regionali per obiettivi di finanza pubblica derivanti dalla crisi finanziaria. Al riguardo si può, dunque, mettere in evidenza che lo sforzo della giurisprudenza costituzionale di arginare la deriva centralistica che le scelte del legislatore nazionale hanno subito per effetto della congiuntura economica e di arrestare sul nascere la tendenza emersa (si veda diffusamente sul punto il *Rapporto* dell'anno precedente), non ha ancora dato i suoi frutti più pieni, non

essendo tale tentativo riuscito a disinnescare l'aumento del contenzioso.

Se si guarda, però, al merito delle sentenze e delle decisioni sulle singole "materie", come si è tornato a fare all'interno di questo *Rapporto*, scegliendo come punto di partenza le criticità emerse nella Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali, ci si avvede che sia dal punto di vista delle soluzioni concretamente adottate nell'approccio casistico alle varie questioni, sia da quello complementare del ricorso ai meccanismi della "prevalenza", della "leale collaborazione" e della "sussidiarietà" quali strumenti per attenuare la rigidità del riparto costituzionale derivante dalla tecnica dell'enumerazione delle materie, non si riscontrano significative novità (si vedano, quanto all'anno in corso, a titolo di mero esempio, anche le sentenze nn. 209, 219, 239 del 2013, che fanno applicazione dei criteri e principi in questione).

Tale circostanza non può non offrire spunto per riflettere sull'effettiva necessità di procedere a revisioni costituzionali che pretendano di risolvere i problemi legati ai rapporti Stato-Regioni esclusivamente (o prevalentemente) sul piano degli "elenchi" di materie. Questi ultimi possono essere certamente meglio calibrati nel loro tenore testuale, ma sono destinati a mantenere comunque margini di ineliminabile opinabilità interpretativa, per l'altrettanto ineliminabile intreccio che spesso si determina tra la pluralità di significati sostanziali che essi contengono. L'esperienza maturata in quest'ultimo decennio, che si riflette anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale, ci mostra che il modello che definisce le rispettive competenze legislative per "elenchi di materie", adottato in tutti gli ordinamenti a legislazione decentrata, non può essere caricato di una funzione diversa da quella che gli è propria. E cioè quella di fungere da mera guida indicativa (ma non esaustiva) per la concreta dinamica delle relazioni tra legislatori diversi. Quest'ultima ha a che fare con problemi complessi, deve dare risposte ad esigenze sostanziali, è chiamata a comporre conflitti di interesse economici e sociali. Di conseguenza mal si presta, si potrebbe dire per sua stessa natura, ad essere imbrigliata schematicamente e rigidamente in astratte formule testuali. Di tutto questo la Corte

costituzionale ha mostrato da tempo di essere pienamente consapevole mettendo a punto uno strumentario interpretativo che ha progressivamente ridotto un contenzioso che oggi è alimentato da ragioni e problemi diversi.