

Osservatorio sulla legislazione

Camera dei deputati
OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE

Rapporto 2011 sulla legislazione
tra Stato, Regioni e Unione europea

Tomo II

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 sulla 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.

Sommario

TOMO PRIMO

PARTE I

- Nota di sintesi: Nuovi modelli di *governance* europea: quali spazi per il coordinamento tra le assemblee legislative?

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

TOMO SECONDO

PARTE II

Tendenze e problemi della legislazione regionale

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

PARTE III

La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni nel processo di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione

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

PARTE IV

Dati e tendenze della legislazione statale

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

PARTE V

Tendenze della normativa dell'Unione europea

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

PARTE 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 del tomo II

PARTE 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
1. LA COMPETENZA LEGISLATIVA REGIONALE NEL 2010	21
1.1. Il numero e la dimensione delle leggi regionali	21
1.2. La tipologia delle leggi	23
1.3. L'impegno legislativo delle Regioni nei diversi macrosettori e nelle materie	25
1.4. La fonte della potestà legislativa: l'importanza della residualità	27
1.5. I contenuti delle leggi	28
1.6. Una valutazione conclusiva	44
2. I REGOLAMENTI REGIONALI NEL 2010	50
2.1. Introduzione	50
2.2. Alcuni dati	52
2.3. Il peso dei regolamenti sul totale della produzione normativa	54
2.4. I regolamenti per macrosettori e per materie	56
2.5. Le tipologie e i contenuti	59
2.6. Per concludere	64
TABELLE	66
3. LA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE	73
3.1 La manutenzione, la semplificazione e il riordino delle fonti normative	73
TABELLE	87
3.2 Gli strumenti per la valutazione delle politiche legislative regionali	93
4. ISTITUZIONI REGIONALI AD INIZIO LEGISLATURA	113
4.1. I nuovi Consigli	113
4.2. Consigli a composizione variabile	114
4.3. La nuova organizzazione dei Consigli regionali	117
4.4. Nuovi Presidenti e composizione delle Giunte	120
4.5. La Giunta in Consiglio ad inizio legislatura	121
4.6. Nuovo vigore dell'attività legislativa regionale	122
4.7. I regolamenti in Consiglio	124

4.8. Attività consultiva del Consiglio	125
4.9. Attività di controllo sulle Giunte	125
4.10. Attività di indirizzo sulle Giunte	126
4.11. Attività amministrativa	127
4.12. Peculiarità del 2010	128
TABELLE	130
5. APPROVAZIONE E ATTUAZIONE DELLO STATUTO E APPLICAZIONE DELLE NORME COSTITUZIONALI IN MATERIA DI INTESE INTERTERRITORIALI	134
5.1. Procedimento di formazione e approvazione dello Statuto e delle sue successive modifiche	134
5.2. Attuazione dello Statuto regionale	140
5.3. Organi e procedure di consultazione di enti locali e forze sociali	146
5.4. Prima applicazione delle nuove norme del Titolo V della Costituzione in materia di intese interterritoriali	148
6. TENDENZE NELLA SANITÀ REGIONALE	150
6.1. Introduzione	150
6.2. Il <i>policy making</i> nel 2010	150
6.3. La legislazione regionale nel 2010, tra affermazione identitaria, “laboratori del federalismo” e centralizzazione	173
7. TENDENZE E POLITICHE SOCIO-ASSISTENZIALI: 2010	177
7.1. Contenuti dell’analisi e premessa metodologica	177
7.2. La produzione legislativa	178
7.3. La produzione di regolamenti e di atti amministrativi	187
7.4. Conclusioni	190
8. REGIONI E MIGRAZIONI	197
8.1. Statuti e leggi regionali in materia di emigrazioni	197
8.2. Regolamenti e atti amministrativi regionali in materia di migrazioni adottati nel 2010	205
9. LE LEGGI FINANZIARIE REGIONALI PER IL 2011	218
9.1. Una panoramica dei principali risultati	218
9.2. Innovazioni nella disciplina delle leggi finanziarie	219
9.3. Il processo di bilancio relativo alla manovra finanziaria 2011	220
9.4. Tempi di approvazione, struttura e leggibilità delle leggi finanziarie 2011	222
9.5. Contenuti delle leggi finanziarie	227

9.6. Politiche di contenimento della spesa pubblica	237
9.7. Interventi in materia di finanza locale	243
9.8. La politica fiscale	248
10. FORMAZIONE E ATTUAZIONE DELLE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA	251
10.1. Premessa	251
10.2. La partecipazione diretta di Regioni e Province autonome alla formazione del diritto dell'Unione europea.	252
10.3. La partecipazione indiretta di Regioni e Province autonome alla formazione del diritto dell'Unione europea.	254
10.4. Casi di effettiva partecipazione	262
10.5. L'attuazione delle politiche comunitarie da parte di Regioni e Province autonome (c.d. "fase discendente")	265
10.6. Profili organizzativi interni	272
10.7. Conclusioni	275

PARTE III LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI RAPPORTI TRA STATO E REGIONI NELL'ANNO 2010 *A CURA DELL'“OSSERVATORIO SULLE FONTI” – UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FIRENZE*

1. Premessa	279
2. Le materie di potestà esclusiva dello Stato	282
3. Le materie oggetto di potestà legislativa concorrente	290
4. Le materie di competenza residuale delle Regioni	296
5. La potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale	299
6. Considerazioni conclusive	303

PARTE IV DATI E TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE STATALE *A CURA DELL'“OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

Premessa	307
1. La produzione normativa nel primo triennio delle ultime 4 legislature	308
2. La produzione normativa nel primo triennio della XVI legislatura	314
2.1. La produzione legislativa	316
2.2. La tipologia delle leggi	316
2.3. L'iniziativa legislativa	317

2.4. Le sedi dell'esame parlamentare	320
2.5. La classificazione delle leggi	322
2.6. Le leggi approvate in Commissione	327
2.7. La dimensione delle leggi	328
2.8. Le deleghe legislative	330
2.9. I decreti-legge	333
2.11. La semplificazione legislativa	343

PARTE V TENDENZE DELLA NORMATIVA DELL'UNIONE EUROPEA *A CURA DELL'UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

Principali tendenze della produzione normativa dell'UE nel 2011 e attuazione del Trattato di Lisbona	353
1. La produzione normativa nel secondo anno della 7a legislatura europea	353
2. La nuova disciplina dei poteri delegati ed esecutivi	359
3. L'intervento dei Parlamenti nazionali nella formazione della legislazione europea	367

PARTE VI L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA AGGIORNAMENTO ALL'ANNO 2010 *A CURA DEL SERVIZIO BIBLIOTECA - OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE STRANIERA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

Premessa Finalità e metodo di formazione	381
Nota di sintesi	383
Francia	417
1. Dati quantitativi	417
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi	417
3. Le leggi del 2010 riguardanti il Parlamento, approvate in attuazione della riforma costituzionale del 23 luglio 2008	422
4. Principali settori di intervento legislativo	427
5. Attuazione nazionale del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche	456
TABELLE	463
Germania	467
1. Dati quantitativi	467

2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi	468
3. Principali settori di intervento legislativo	470
4. Accordi interstatali fra Länder	487
5. Attuazione nazionale del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche	488
TABELLE	493
Regno Unito	499
1. Dati quantitativi	499
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi	500
3. Sviluppi della riforma costituzionale	501
4. Principali ambiti di intervento legislativo	503
5. Attuazione nazionale del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche	536
6. La produzione legislativa delle Assemblee legislative della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord	541
TABELLE	542
Spagna	547
1. Dati quantitativi	547
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi	548
3. La legislazione in materia istituzionale	549
4. Principali settori di intervento legislativo	550
5. L'attività legislativa regionale	562
6. Attuazione nazionale del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche	564
TABELLE	570

PARTE II

TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

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

* Questa parte è stata coordinata, per l'ISSIRFA-CNR, da Aida Giulia Arabia.

INTRODUZIONE

Il regionalismo italiano tra processo di federalizzazione ed effetti della crisi globale

1. L'emergenza economica e la reazione del sistema istituzionale

Dopo le vicende degli anni 2008 e 2009, nei quali sono state adottate misure anti-crisi nelle leggi finanziarie e in diversi decreti legge (DL 112/2008, convertito in legge 133/2008; DL 78/2009, convertito in legge 102/2009), è apparso immediato, all'inizio della nuova legislatura regionale nel 2010, che l'impatto della crisi finanziaria globale era stata sottovalutata¹.

Con l'esplosione della vicenda della Grecia la crisi si è presentata con un volto europeo e se, da una parte, si può ora arrivare al fallimento di uno Stato sovrano, dall'altro, ciò potrebbe causare la messa in discussione dell'Unione europea, così come dell'euro, quale moneta comune. Di qui alcune scelte da parte delle Istituzioni europee, compiute sul finire dell'anno 2010, di rafforzare il fondo salva stati e di imporre, a quelli che si trovano sotto il tiro della speculazione finanziaria internazionale, drastiche misure di razionalizzazione economica, come il rafforzamento della disciplina di bilancio, la verifica dei sistemi previdenziali e la precisazione sulla gestione dei debiti pubblici. Ciò, peraltro, avrebbe richiesto l'ampliamento della sorveglianza economica da parte dell'UE e l'approfondimento del coordinamento europeo, in vista di un quadro solido per la gestione delle crisi e di un rafforzamento sostanziale del pilastro

¹ È difficile dire se le risposte legislative date alla crisi economica dalla legislazione statale con i tre decreti-legge abbiano avuto l'effetto di mantenere il sistema economico italiano in equilibrio. Sicuramente le misure che hanno avuto maggiore efficacia sono quelle relative al mercato del lavoro e agli ammortizzatori sociali (decreto del 2009); mentre le misure per le imprese, le esportazioni, le infrastrutture, il sud del paese e la casa (sostanzialmente le misure del decreto del 2008) non hanno avuto un grande effetto di contrasto alla crisi.

economico dell'UEM, giungendo se necessario ad una modifica dell'art. 125 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)².

La reazione alla crisi è comunque in parte coordinata tra gli stati membri, a livello europeo, e in parte affidata all'intelligenza dei singoli governi.

Nel caso italiano, per fronteggiare gli effetti della crisi si realizza un maggiore intervento legislativo statale con un impatto diretto sul sistema istituzionale regionale e locale. Le disposizioni che riguardano i livelli di governo substatali, a partire dalla legge finanziaria (LF) 2010 (legge 191/2009), hanno avuto una ripresa immediatamente subito dopo, con il DL 2/2010, convertito in legge 42/2010, recante: «Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni», e con la successiva azione messa in campo dal Governo, con il DL 78/2010, convertito in legge 122/2010. Questo provvedimento tende a una drastica riduzione della spesa pubblica in relazione soprattutto agli apparati politici ed amministrativi e tocca anche il pubblico impiego. Si incentiva anche il contrasto all'evasione fiscale, alle frodi e ad alcuni comportamenti distorsivi del mercato. Una parte delle misure toccano anche i trasferimenti finanziari alle Regioni e alle Autonomie locali.

Centrale appaiono in questo provvedimento la determinazione della misura del nuovo contributo che il sistema territoriale italiano, quello che assicura i servizi e che contribuisce sensibilmente alla realizzazione delle politiche, deve pagare alla crisi, in termini di tagli. Dispone, infatti, l'art. 14, co. 1, che “ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, le Province e i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti concorrono alla

² “1. L'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico. Gli Stati membri non sono responsabili né subentrano agli impegni dell'amministrazione statale, degli enti regionali, locali o degli altri enti pubblici, di altri organismi di diritto pubblico o di imprese pubbliche di un altro Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto specifico”.

realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2011-2013 nelle misure seguenti in termini di fabbisogno e indebitamento netto: a) le Regioni a statuto ordinario per 4.000 milioni di euro per l'anno 2011 e per 4.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012; b) le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano per 500 milioni di euro per l'anno 2011 e 1.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012; c) le Province per 300 milioni di euro per l'anno 2011 e per 500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012, attraverso la riduzione di cui al co. 2; d) i Comuni per 1.500 milioni di euro per l'anno 2011 e 2.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012, attraverso la riduzione di cui al co. 2.”

I ricavi dalla lotta all'evasione fiscale nel 2010 sono stati consistenti, ma questo problema resta ancora molto forte. Ciò è dovuto all'entità dell'evasione che si aggira sulla base di stime approssimate per difetto di circa 120 miliardi di euro.

Le misure del 2010 di contrasto alla crisi finanziaria, inoltre, hanno iniziato a operare effettivamente solo con il 2011 e nell'estate – come è noto – sono state sottoposte a revisione di fronte all'incessante speculazione dei mercati finanziari. La loro efficacia resta problematica; sulla carta avrebbero dovuto fruttare 25 miliardi di euro, di cui 7 attraverso tagli alla spesa pubblica. Tuttavia, le quantità previste nelle disposizioni del 2010 si sono rivelate ampiamente insufficienti, soprattutto per l'incapacità del Governo nazionale e del Parlamento di adottare efficaci ed esemplari misure di contenimento del debito, di ristrutturazione degli apparati statali, di semplificazione delle procedure, di rilancio della crescita economica.

Queste misure, infine, sono state adottate mentre sulla legislazione regionale e sui bilanci regionali e locali si faceva già sentire l'effetto delle disposizioni del 2008 e del 2009 e di cui si darà conto dopo.

2. Il sistema istituzionale: la riforma costituzionale, il federalismo fiscale e la riconfigurazione dell'amministrazione ai diversi livelli di governo

Per comprendere il rapporto tra la crisi finanziaria globale e il federalismo interno in Italia è necessario considerare brevemente l'evoluzione dell'ordinamento a seguito della riforma costituzionale del 1999-2001, della legge 42/2009 sul federalismo fiscale e del tentativo attualmente ancora in discussione sul riordino amministrativo tra i diversi livelli di governo. Infatti, la crisi sta coincidendo con un processo di trasformazione dell'ordinamento italiano in una forma di regionalismo/federalismo inedito.

Con le leggi costituzionali del 1999 e del 2001 si è tentato di adottare un riparto delle competenze modellato sull'esperienza federale, modificando la precedente disciplina costituzionale e dotando le Regioni di una maggiore autonomia organizzativa anche in relazione alla forma di governo. L'attuazione di questa riforma costituzionale ha conosciuto una forte battuta di arresto e i suoi apporti positivi a favore delle Regioni sono stati messi in discussione da più parti. La stessa giurisprudenza della Corte costituzionale testimonia le difficoltà di costruire un modello equilibrato di legislazione, amministrazione e finanza pubblica.

La riforma costituzionale, infatti, ha complicato, anche per la mancanza di un Senato federale, il riparto delle competenze inerenti all'intervento nell'economia, nel mercato e per il *welfare*; e la giurisprudenza costituzionale, di fatto, ha cancellato ogni possibile vantaggio stabilito a favore della legislazione regionale: chiamata in sussidiarietà, tutela della concorrenza, prevalenza della competenza statale nel caso di materie trasversali e coordinamento della finanza pubblica sono stati gli strumenti utilizzati per ricentralizzare il potere legislativo in capo allo Stato e rendere incerta la sfera della competenza legislativa regionale prevista dal co. 3 e, soprattutto, dal co. 4 dell'art. 117 della Costituzione. A poco è servito, a tal riguardo, il particolare impegno profuso dalla Corte costituzionale per imporre, in via compensativa, per la perdita dei poteri legislativi delle Regioni, il rispetto del principio di leale collaborazione, e ciò per due ragioni: in primo luogo, gli organi, statali e regionali, chiamati a collaborare, non sono quelli cui la Costituzione affida il potere legislativo,

ma sono espressione del potere esecutivo; in secondo luogo, e a prescindere dalle sedi di collaborazione impegnate, il modello cooperativo italiano si è affermato in modo squilibrato, giacché segue e non precede l'intervento del legislatore statale.

Nonostante ciò, l'esperienza concreta – come si vedrà – mostra che la riforma del regionalismo italiano passa attraverso una presa sul serio della potestà legislativa regionale. Ma, per il momento, rimaniamo nell'ambito statale.

La legge 42/2009 sul federalismo fiscale rappresentava una promessa elettorale della maggioranza di governo, anche se analoga promessa aveva fatto in campagna elettorale l'opposizione; per questa ragione essa è stata approvata in Parlamento dalla maggioranza e da una ampia parte dell'opposizione.

La sua approvazione però è avvenuta nel momento in cui la crisi finanziaria cominciava a diventare sociale ed ha potuto essere approvata perché la legge non modificava immediatamente i livelli e i poteri di imposizione, ma delegava il Governo ad adottare la riforma.

Il Governo ha provveduto nel corso del 2010 a predisporre e ad approvare i decreti sul federalismo fiscale³, ma numerosi ostacoli politici si sono frapposti a questa attività, dal momento che la crisi ha anche incattivito la battaglia politica con la richiesta, già nel 2010, di una nuova legge elettorale in vista delle elezioni politiche (anticipate).

Si consideri, infine, che l'approvazione dei decreti non corrisponde all'avvio di un sistema di imposizione di tipo federale, ma potrebbe

³ I decreti legislativi approvati nel 2010 sono: quello sul federalismo demaniale (85/2010); quello su Roma Capitale (156/2010); quello in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province (216/2010). A lungo dibattuti, con ripetute e diverse stesure, nel corso del 2010 sono state le proposte di decreto legislativo riguardante il federalismo fiscale municipale e quello riguardante l'autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, al cui interno sono state collocate anche le disposizioni concernenti la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario. Entrambi questi decreti legislativi hanno avuto la luce nel 2011 (il primo Dlgs 23; e il secondo Dlgs 68). Sempre nel 2011 è stato adottato il Dlgs 149, sui Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni.

comportare ancora per un lungo periodo il permanere di un forte centralismo del potere tributario.

Perché possano realizzarsi i passaggi effettivi dei poteri tributari dallo Stato alle Regioni (e alle autonomie locali), occorre che si allenti la stretta sulla spesa pubblica e sull'amministrazione determinata dalla legislazione anticrisi, e cioè occorre che la fase più critica della crisi sia alle spalle. La previsione del legislatore è che l'attuale stretta finanziaria resti fino al 2013, ma nulla lascia credere che a quella data la crisi sia superata con successo. Quella data è solo la data in cui si dovrebbero tenere le elezioni politiche, se il Parlamento non viene sciolto anticipatamente, e la sua previsione significa che sarà il prossimo Parlamento a dovere gestire la ripresa o l'ulteriore congiuntura negativa.

Allo stato attuale la realizzazione del federalismo fiscale appare ancora sulla carta e carica di problemi, rimangono le promesse, sono incerte le conquiste.

Tra le incertezze si deve considerare la necessaria realizzazione di una perequazione tra i territori regionali, necessaria per non abbandonare una parte consistente del Paese, quella del centro e del sud, ad una condizione di non sviluppo. Attualmente è un dato acclarato che solo sette Regioni (5 del nord – Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia ed Emilia Romagna; e 2 del centro – Toscana e Marche) hanno un *surplus* fiscale (al netto del pagamento degli interessi per il debito), mentre le rimanenti 13 si trovano in una posizione sfavorevole, anche se alcune in modo limitato (come il Lazio, l'Umbria, la Liguria e il Trentino Alto Adige).

La risposta a questo dualismo non può essere ancora una volta l'emigrazione verso il nord. In un sistema di economia globale, nella quale la spesa pubblica ha limiti specifici, l'emigrazione interna, ma anche quella esterna, non può promuovere lo sviluppo di un territorio. La politica perequativa e di solidarietà, peraltro, appare essere una necessità anche per le Regioni del nord, dal momento che il loro *rating*, per quanto si possa elevare, va rapportato sempre all'intero paese (un discorso analogo sembra valere sempre più per l'intera Europa).

Il federalismo fiscale, perciò, risulterà accettabile e realizzabile solo se non spezza il vincolo nazionale, ma anzi lo alimenta con forme effettive di

solidarietà; altrimenti si corre il pericolo di innescare una situazione di contestazione permanente che nessun partito nazionale può reggere se non predicando un neo-centralismo antifederalista. Non è un caso che la perequazione fiscale nella Costituzione sia una competenza esclusiva dello Stato e – secondo il giudice costituzionale – l'esercizio di questo potere è in grado di incidere concretamente sull'intero assetto delle competenze.

Anche dal punto di vista amministrativo la riforma costituzionale ha previsto un forte decentramento dei poteri a favore delle autonomie (comunale e provinciale), ma dal 2001 ad oggi si sono susseguiti solo tentativi di riforma dell'amministrazione, in quanto l'amministrazione statale e quella regionale hanno difeso strenuamente i loro poteri: ad ogni legislatura è stato presentato un disegno di legge per la riforma dell'amministrazione, ma questo non è stato approvato; adesso la crisi rischia di ulteriormente procrastinare la riforma dell'amministrazione e di complicarla ancora di più.

Anche nella XVI legislatura è stato presentato un disegno di legge, presentato alla Camera dei deputati (AC 3118) dal Governo e da questa approvato il 30 giugno del 2010, che reca il titolo "Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati".

Il testo del ddl è stato il frutto di una lunga elaborazione in sede governativa, alla quale non sono risultati estranei le esperienze maturate con i precedenti tentativi di attuazione del Titolo V, portati avanti nella XIV e nella XV legislatura. Per questa ragione, si può persino dire che si tratta di un testo ampiamente condiviso e nel quale si rispecchia fedelmente il modello amministrativo della revisione costituzionale.

Come è noto, questo si basa: in primo luogo, sulla competenza esclusiva dello Stato a determinare le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, co. 2, lett. p); in secondo luogo, sul conferimento a Comuni, Province e Città metropolitane delle funzioni amministrative nelle materie legislative di Stato e Regioni, per opera delle

rispettive fonti legislative (art. 118, co. 2); e, infine, sull'utilizzo dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nell'allocazione delle funzioni amministrative e al fine di assicurarne l'esercizio unitario (art. 118, co. 1).

Nel concreto, però, nonostante il ddl giaccia dal 2 luglio 2010 presso il Senato della Repubblica, a tutt'oggi non risulta posto in discussione per l'approvazione definitiva. Nel frattempo il legislatore non è rimasto fermo, ma ha provveduto ad introdurre proprio nel 2010 una serie di prescrizioni riguardanti le autonomie locali, estrapolandole dal contesto della riforma dell'amministrazione ed inserendolo in quello del contenimento della spesa pubblica, con la conseguenza che le misure istituzionali previste come coordinamento della finanza pubblica incidono sull'intero sistema amministrativo in modo occasionale e senza una vera prospettiva di riordino istituzionale, ma solo di contenimento della spesa.

Con la LF 2010 si è proceduto alla riduzione del contributo ordinario base spettante agli enti locali (art. 2, co. 183), collegandola alla riduzione del numero dei consiglieri comunali (art. 2, co. 184) e degli assessori comunali e provinciali (art. 2, co. 185). Inoltre, sono state imposte ai Comuni una serie di misure conseguenti (art. 2, co. 186), quali: a) soppressione della figura del difensore civico; b) soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale; c) possibilità di delega da parte del sindaco dell'esercizio di proprie funzioni a non più di due consiglieri, in alternativa alla nomina degli assessori, nei Comuni con popolazione non superiore a 3.000 abitanti; d) soppressione della figura del direttore generale; e) soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali.

Peraltro, l'improvvisazione di queste misure è tale che con il successivo DL 2/2010, convertito con modificazioni in legge 42/2010, art. 1, le disposizioni richiamate vengono modificate e altre sono aggiunte e, nell'insieme, le linee legislative sull'amministrazione locale in non poche occasioni si contraddicono, riammettendo sia pure in parte ciò che avevano eliminato ed eliminando ciò che avevano precedentemente lasciato. Inoltre, la disciplina della riduzione del contributo ordinario si fa più stretta e finisce con il toccare anche le Regioni ad autonomia speciale,

che sono titolari, in materia di enti locali, di una competenza legislativa piena.

Il comma 185 (per ciò che riguarda la riduzione di consiglieri e assessori) è modificato in senso più restrittivo e viene aggiunto il comma 185-*bis* sulla soppressione dei circondari provinciali esistenti, e sempre la stessa disposizione (art. 1, co. 1-*ter*) ha previsto la soppressione dei primi due commi dell'art 21 del Dlgs 267/2000 (c.d. TUEL). Si tratta del primo atto concreto con cui si è cercato di minare il ruolo istituzionale del livello di governo provinciale e l'autonomia delle Province.

Tuttavia, in modo profondamente contraddittorio, il successivo co. 1-*quinquies*, dell'art. 1 della legge 42/2010, inserisce il co. 186-*bis* all'art. 2 della legge 191/2009, che ha previsto: “decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge (27 marzo 2011), sono soppresse le Autorità d'ambito territoriale di cui agli artt. 148 e 201 del Dlgs 152/2006 e successive modificazioni. Decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d'ambito territoriale è da considerarsi nullo. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le Regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Le disposizioni di cui agli artt. 148 e 201 del citato Dlgs 152/2006 sono efficaci in ciascuna Regione fino alla data di entrata in vigore della legge regionale di cui al periodo precedente. I medesimi articoli sono comunque abrogati decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge”. La disposizione è stata interpretata come un orientamento del legislatore centrale, in una materia di competenza esclusiva (v. Corte costituzionale, sentenza 325/2010) ad attribuire alle Province, quali enti di area vasta, la responsabilità di gestione delle reti idriche e dei rifiuti. E se questo cambiamento di regime dei servizi non si è realizzato, almeno con un'efficacia generale, ciò è conseguenza dell'inerzia delle Regioni, che non hanno rispettato i termini indicati.

A ciò si aggiunga che l'intero co. 186 della LF 2010 è stato rivisto, potremmo dire “al ribasso”, dall'art. 1, co. 1-*quater*, della legge 42/2010. Così, le parole: «In relazione alle riduzioni del contributo ordinario di cui al co. 183, i Comuni devono altresì adottare» sono sostituite da una

espressione più edulcorata: «Al fine del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, i Comuni devono adottare»; e su questa premessa: a) si specifica che il difensore civico soppresso è quello comunale, e che le Province sono chiamate ad istituire il c.d. “difensore civico territoriale”⁴; b) le circoscrizioni possono essere istituite di nuovo, ma solo per i Comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti; c) la figura del direttore generale, adesso, può essere prevista, ma solo nei Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti; d) e, infine, con riferimento alla soppressione dei consorzi di funzione tra gli enti locali, si inserisce l’eccezione dei bacini imbriferi montani (BIM).

Ulteriori disposizioni di carattere istituzionale, che sono qualificate di coordinamento della finanza pubblica, si ritrovano nell’art. 14 del DL 78/2010, convertito con legge 122/2010, già menzionato (co. 25). In questo articolo, oltre alla revisione del patto di stabilità interno, con la misura dei tagli alla finanza dei diversi livelli di governo, si rinviene: l’obbligatorietà dell’esercizio delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni (co. 26); il provvisorio riferimento alle funzioni fondamentali comunali previste dall’art. 21 della legge 42/2009 (co. 27); l’esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (co. 28); il divieto di svolgere singolarmente le funzioni svolte in forma associata e il divieto di svolgere la medesima funzione in più di una forma associativa (co. 29); l’individuazione, limitatamente alle funzioni inerenti alle materie dei co. 3 e 4 dell’art. 117 della Costituzione, da parte della Regione, con legge e previa concertazione con i Comuni interessati, la “dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica” per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei Comuni con dimensione territoriale inferiore a quella ottimale, delle funzioni fondamentali, “secondo

⁴ La questione inerisce al ruolo della difesa civica per il rispetto dei diritti dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, prevista in accordi internazionali cui l’Italia ha preso parte. La soppressione dei difensori civici, pertanto, avrebbe esposto lo Stato italiano sul piano del diritto internazionale, tanto più che questo manca a tutt’oggi della figura di un mediatore nazionale e questa mancanza è stata considerata compensata dalla presenza di una rete di difensori civici locali.

i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese”; la previsione da parte della legge regionale del termine per i Comuni per l'avvio in forma associata dell'esercizio delle funzioni fondamentali e, infine, l'esclusione dall'obbligatorietà dell'esercizio in forma associata per i Comuni capoluogo di Provincia e i Comuni con un numero di abitanti superiore a 100.000 (co. 30). Termini per il completamento della riorganizzazione del livello comunale, secondo quanto indicato, e per la definizione del limite demografico minimo che l'insieme dei Comuni che sono tenuti ad esercitare le funzioni fondamentali in forma associata deve raggiungere, sono affidati alla determinazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legge (co. 31).

Un'ultima disposizione va richiamata in questa sede che incide sensibilmente sull'autonomia organizzativa dei Comuni e sulla loro capacità giuridica: quella inerente alla possibilità e ai limiti di costituzione di società commerciali (co. 32). Si prevede, infatti, che i Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti non possano costituire società e che, perciò, entro il 31 dicembre 2011, i Comuni mettano in liquidazione le società già costituite, o ne cedano le partecipazioni; inoltre, si dispone che i Comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti possano detenere la partecipazione di una sola società e che anche i predetti Comuni, entro il 31 dicembre 2011, mettano in liquidazione le altre società già costituite.

Sull'utilità concreta di questa disciplina istituzionale, qualificata come normativa di coordinamento della finanza pubblica, si può sinceramente dubitare, se ancora le manovre del 2011 (DL 138, convertito in legge 148) hanno avuto bisogno di modificarla ulteriormente, inasprendo ancor di più le misure nei confronti di Regioni, Province e Comuni, e prorogando i termini di attuazione, nella vana illusione che questo modo di legiferare possa sortire utili effetti, sia dal punto di vista istituzionale, sia da quello del contenimento della finanza pubblica.

3. Una valutazione del ruolo regionale

La posizione delle Regioni nel sistema istituzionale – proprio in questi anni e, ancor di più, con la crisi – si è affinata sensibilmente. A fronte di una diminuzione della produzione legislativa, confermata anche nell'anno 2010, si registra una più attenta legislazione nei settori che caratterizzano l'identità regionale stessa e in altri, come le fonti di energia rinnovabile, che stanno diventando un ambito di esclusiva pertinenza regionale.

Le Regioni mostrano di avere imparato a legiferare e continuano a migliorare i loro ordinamenti attraverso una attenta “manutenzione” delle leggi di organizzazione e di settore. Risulta, perciò, poco giustificato il comportamento del legislatore statale che, invece di coordinare il suo compito con quello del legislatore regionale, come imporrebbe lo stesso riparto delle competenze, comprime l'autonomia e svaluta il sistema di governo territoriale che le Regioni possono svolgere.

Il rapporto del 2010, inoltre, mostra che le Regioni, nonostante la stretta finanziaria, sono in grado di produrre politiche molto avanzate in settori nei quali da tempo la legislazione statale non riesce ad andare oltre la previsione di principi, quasi sempre derivati dalla normativa europea.

Questo vale soprattutto per la materia dell'agricoltura, in quella del turismo, in quella dell'ambiente, all'interno della quale si rinviene anche una disciplina di beni pubblici come le risorse idriche e i beni culturali, e nella materia dell'energia rinnovabile.

Come si vede le materie in cui la qualità legislativa delle Regioni si manifesta, caratterizzandone il ruolo, sono varie e attengono ad ambiti di competenza diversa, compreso quello di pertinenza esclusiva del legislatore statale, come nel caso dell'ambiente. Ciò è dovuto essenzialmente alla circostanza che dopo la revisione del Titolo V, di fatto, i limiti che caratterizzano i diversi tipi di competenza sono diventati più elastici, non differenziando così i tipi di competenza, e costanti, per cui i diversi titoli di competenza si possono ritenere ricompresi in un unico quadro sistematico. Esempio è proprio la competenza ambientale che, pur essendo prevista al co. 2, dell'art. 117 della Costituzione, disegna

quasi naturalmente una ripartizione di compiti con le Regioni che denota l'importanza della prossimità per la salvaguardia ambientale.

Se, a quanto sin qui detto, si aggiungono le materie legislative regionali più tradizionali, come quelle che rientrano nei servizi alla persona e alla comunità, risulta evidente che le Regioni hanno consolidato un ruolo importante nella Repubblica delle autonomie. Infatti, esse rappresentano un livello di governo che ha assunto il ruolo di snodo, non solo verso lo Stato, ma anche verso il territorio, e le autonomie locali, e verso l'Europa.

Non è un caso che, anche di fronte alla caotica legislazione istituzionale, rivestita della *maglia* del "coordinamento della finanza pubblica", la legislazione regionale in materia di enti locali si sia consolidata, ad un punto tale da dare vita ad una vera e propria regionalizzazione del sistema di autonomia locale. Ciò era in parte inevitabile, nonostante la riserva della lettera p) del co. 2 dell'art. 117 della Costituzione, per via della circostanza che la maggior parte delle competenze locali rientrano nella sfera della competenza legislativa regionale. Ma, ciò che ha accentuato questo processo sono due aspetti ormai ben evidenti, e cioè: la regionalizzazione del patto di stabilità, che nel 2010 ha conquistato un ulteriore spazio, e la fiscalizzazione dei trasferimenti regionali a favore degli enti locali, per le funzioni amministrative che questi svolgono nell'ambito delle competenze regionali. Quest'ultimo aspetto produrrà maggiori effetti negli anni futuri, con l'applicazione delle regole del federalismo fiscale, ma già adesso si lascia chiaramente intravedere.

Nei confronti dell'Europa le Regioni hanno con tempestività adeguato i loro ordinamenti alle prescrizioni del Trattato di Lisbona, con particolare riferimento alla verifica della sussidiarietà, e sono particolarmente attive nelle procedure volte alla partecipazione con lo Stato alla determinazione delle politiche europee, essenzialmente disciplinate al momento da atti di natura convenzionale. Si tratta di compiti assolti direttamente e prevalentemente dai Consigli regionali.

Se si vuole dare una valutazione del ruolo svolto dalle Regioni, nella situazione della crisi, può dirsi che queste hanno consolidato la loro posizione come livello di governo necessario, assolvendo una funzione di

sostegno dell'ordinamento nel suo complesso, come mostrano molto bene le politiche svolte.

4. Le politiche regionali di risposta alla crisi

In quest'ambito, nel quale viene in discussione innanzi tutto la materia dell'organizzazione istituzionale, le Regioni, ancor meglio dello Stato, hanno saputo realizzare una legislazione sulla trasparenza, sulla riduzione delle spese generali di organizzazione e sul trattamento dei consiglieri regionali. Anche l'implementazione del decreto "Brunetta" (Dlgs 150/2009) da parte regionale è stato funzionale a formulare il piano delle performance delle amministrazioni regionali e a introdurre i sistemi di monitoraggio e valutazione dell'attività amministrativa.

Una comprensione più chiara del peso della crisi si evidenzia dall'esame delle leggi finanziarie regionali, che ricomprendono anche disposizioni con le quali si (ri)modellano i diversi settori di intervento regionale.

Dalle leggi finanziarie emerge una partecipazione attiva delle Regioni alle politiche di risanamento nazionale, rispetto alle quali sarebbe auspicabile una loro partecipazione, per la definizione di obiettivi e modalità, in una sede istituzionale appropriata, quale potrebbe essere il Senato federale.

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.

L'esame della legislazione finanziaria mostra, però, anche l'approfondimento del divario nord-sud all'interno del nostro Paese, soprattutto con riferimento alle disponibilità per le politiche di sostegno e alla politica tributaria delle Regioni.

In particolare, le politiche di limitazione dell'indebitamento hanno imposto per le Regioni soprattutto del sud di aumentare (sino al massimo) la pressione tributaria, soprattutto nell'ipotesi di Regioni sottoposte al piano di rientro nel settore della sanità. Di contro, pur con la dovuta

attenzione, in alcune Regioni del nord si registra la tendenza ad 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 restano il livello di governo nel quale più concreto è il finanziamento delle attività produttive e delle infrastrutture. Queste, inoltre, 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, in questo ambito nel 2010 (20%), rispetto a quella dell'anno precedente (10%). Anche l'impegno di risorse nel settore è leggermente cresciuto e i rispettivi fondi regionali sono alimentati altresì da consistenti risorse proprie. Si mantiene costante l'interesse regionale nelle politiche abitative, mentre sembrano ridursi gli interventi per le politiche migratorie e per quelle di genere.

In conclusione, le Regioni mostrano una particolare sensibilità verso le famiglie con redditi bassi e verso le famiglie numerose, attivandosi in questo modo anche nel contrasto alla povertà. La loro azione si svolge con l'utilizzo di strumenti diversi: dalle leggi specifiche di settore, alle leggi finanziarie, ai regolamenti e agli atti amministrativi. In questo settore, peraltro, di fronte alla contrazione dei trasferimenti statali, le Regioni sembrano consapevoli della necessità di mantenere quanto meno costante il rifinanziamento dei diversi fondi regionali.

Una considerazione particolare deve farsi per il settore della sanità, nel quale rientrano tutti gli interventi svolti dalle Regioni per tutelare e promuovere la salute delle proprie popolazioni. Qui, nonostante la riduzione dello spazio d'azione delle Regioni, per via del controllo della spesa, specie per le realtà regionali impegnate nell'adempimento dei Piani di rientro, permane il tentativo delle singole Regioni di realizzare, attraverso la politica della salute, una propria identità. Questa circostanza

– già rilevata lo scorso anno – consente di vedere nei sistemi sanitari regionali dei veri e propri laboratori di federalismo, in quanto consentirebbero di sviluppare, fuori dall'uniformità, i modelli di autonomia, senza compromettere l'unitarietà del sistema e la salvaguardia dei diritti di cittadinanza.

Parecchie Regioni sono impegnate in politiche di prevenzione da determinate malattie e di *screening* dell'intera popolazione. Gli interventi nel settore dell'alimentazione e della salubrità dell'ambiente appaiono in crescita nella considerazione dei legislatori regionali.

La differenziazione regionale risente ovviamente dei problemi connessi al contenimento della spesa, soprattutto per quelle Regioni che ancora stanno in una condizione di difficoltà con il rispetto del piano di rientro. Così, accanto alle Regioni che possono permettersi il potenziamento di prestazioni extra-lea, si incontrano severe politiche del personale e dell'organizzazione territoriale del servizio sanitario regionale.

Dal punto di vista della spesa, inoltre, le Regioni mostrano di incontrare spesso le medesime problematiche, attinenti, oltre che all'organizzazione della rete, con particolare riferimento alla lunghezza delle liste di attesa, al campo delle urgenze e ai laboratori, al settore farmaceutico, all'acquisto di beni e servizi e ai requisiti inerenti all'accreditamento dei privati.

5. Crisi e fratture nel regionalismo italiano: tensioni territoriali e conflitti

La crisi economica ha avuto l'effetto di ridurre sensibilmente il potere d'acquisto dei salari e ha inciso sui risparmi delle famiglie. La crisi ha determinato una caduta della competitività delle imprese. Questi eventi hanno accentuato la spaccatura storica tra nord e sud dell'Italia.

È dalla crisi del 1992 che la politica per il mezzogiorno ha subito uno stop in termini non solo di assistenza, ma anche di progetti e di sostegno allo sviluppo. Dal 2008, ad oggi, la situazione è sostanzialmente peggiorata e all'erosione dei margini economici si aggiunge anche una sfiducia verso le prospettive future, anche per responsabilità della legislazione anti-crisi, priva di una prospettiva istituzionale di vero

cambiamento, tutta protesa verso tagli (lineari) e aumento dell'imposizione, senza vere misure a favore della crescita. Basti pensare, a tal riguardo, ai consistenti tagli al finanziamento della ricerca, contrabbandati dal Governo per misure volte a rendere efficiente la spesa, rispetto ad una situazione di spreco delle risorse, senza accorgersi che sono scomparse dai bilanci delle Università e degli Enti di ricerca le voci relative alle borse di studio, agli assegni di ricerca e ai posti di ricercatore.

A ciò si aggiunga che il reddito, l'occupazione, i servizi pubblici, la qualità amministrativa e la formazione, la scuola e la ricerca nel sud hanno standard più bassi che al nord. Questa condizione è dipesa storicamente dal modo in cui è stata realizzata l'unità dell'Italia. È paradossale che la parte del paese che nel processo di unificazione del XIX secolo ha guadagnato maggiori risorse e ha utilizzato il sud per politiche di sostegno alla propria economia, oggi contesti l'unità d'Italia e accentui i conflitti territoriali, non solo con richiami alla secessione, ma soprattutto con il tentativo di fare passare nelle maglie della legislazione un "federalismo separatista".

In realtà, non si considerano con sufficiente attenzione che le condizioni storiche determinate dalla globalizzazione consentirebbero di affrontare in modo nuovo e positivo la spaccatura nord-sud e che una struttura federale dell'ordinamento appare la forma di stato più adatta a tale scopo, capace di generare responsabilità e consapevolezza politica. Non serve perciò che sia messo in discussione il vincolo nazionale e accentuata strumentalmente una tensione territoriale. Per il sud il federalismo e la stessa crisi globale rappresentano una opportunità.

In tal senso il *gap* culturale, che impedisce al Sud di affrontare adeguatamente la questione meridionale del XXI secolo, sembra affliggere anche il nord che dà più di un segnale verso una politica regionale autoreferenziale, declinando la propria responsabilità verso una autentica perequazione orizzontale.

Se il sistema regionale vuole rivendicare una maggiore rappresentanza e responsabilità a livello statale, le Regioni devono farsi carico della "tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica", altrimenti non

possono pretendere una pari-ordinazione con le istituzioni nazionali, come è solito essere negli ordinamenti federali.

Stelio Mangiameli

1. LA COMPETENZA LEGISLATIVA REGIONALE NEL 2010*

1.1. Il numero e la dimensione delle leggi regionali

Le Regioni ordinarie e quelle a Statuto speciale hanno emanato nell'anno 2010 complessivamente 578 leggi (v. la tabella A nel Capitolo 2 di questo Rapporto).

Vi è, dunque, un significativo decremento rispetto alle 709 leggi del 2009, ma anche rispetto alle 640 del 2008, alle 656 del 2007 e alle 632 del 2006.

A ben guardare, il decremento, però, riguarda unicamente le Regioni ordinarie: si passa infatti da 570 leggi nel 2009 a 421 nel 2010. Mentre per le Regioni speciali dalle 139 leggi del 2009 si sale alle 157 del 2010.

Certamente – come già osservato nel Rapporto dello scorso anno - si può ritenere che il più ampio, anche rispetto agli anni precedenti, numero di leggi prodotte nel 2009 dalle Regioni ordinarie sia stato determinato dall'imminente – appunto per quasi tutte le Regioni ordinarie (come è noto, per le Regioni Abruzzo e Molise valgono termini di legislatura diversi) – fine della legislatura e, dunque, dall'intensificarsi dell'attività legislativa in vista delle elezioni per il rinnovo delle Assemblee regionali, avvenute nella primavera del 2010. Così come si può ritenere che, invece, sulla bassa produzione legislativa del 2010 abbia pesato, dopo le elezioni, la lenta – per esigenze tecniche e politiche di vario tipo - ripresa delle attività delle assemblee.

Sta di fatto che un fenomeno analogo era avvenuto in passato, al termine della VII legislatura regionale, quando la produzione legislativa delle Regioni ordinarie era passata da 522 leggi nel 2004 a 439 leggi nel 2005, anno nel quale appunto si erano svolte le elezioni.

* Di Carlo Desideri, dirigente di ricerca, ISSIRFA-CNR (par. 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.6) e di Clelia Losavio, ricercatrice di diritto agrario, ISSIRFA-CNR (par. 1.5.1, 1.5.2, 1.5.3).

Il decremento della complessiva produzione legislativa nel 2010 risulta confermato anche dai dati relativi agli articoli e ai commi (v. le tabelle B e C allegate al Capitolo 2 di questo Rapporto): infatti – considerando l'insieme delle Regioni ordinarie e speciali – dai 9.421 articoli prodotti nel 2009 si scende ai 7.319 del 2010; mentre dai 25.924 commi del 2009 si scende ai 19.284 del 2010.

Al di là della particolarmente significativa diminuzione del numero di leggi prodotte dalle Regioni ordinarie sulla quale ha inciso sicuramente la tornata elettorale, resta che i dati rilevati per il 2010 confermano, in ogni caso, ancora una volta la valutazione compiuta nei precedenti Rapporti, nei quali – pur prendendo atto, di volta in volta, di alcune oscillazioni per altro limitate – si è messa sempre in luce la tendenza ormai pluriennale al contenimento e alla stabilizzazione del numero delle leggi regionali prodotte annualmente¹. Vale ancora, dunque, quanto ipotizzato sempre nei precedenti Rapporti: che siano all'opera, ormai da anni, alcuni fattori che – per ora con poche e irrilevanti variazioni – almeno a partire dalla metà degli anni Novanta dello scorso secolo hanno portato prima al costante decremento della produzione legislativa regionale e, quindi, alla sua stabilizzazione; che inoltre - tra tali fattori - vi sia stata, da un lato, una maggiore attenzione delle Regioni – in particolare dopo le riforme del “federalismo amministrativo” e quelle costituzionali – per i processi di riordino e razionalizzazione della normativa e, dall'altro, una scarsa propensione delle stesse Regioni a legiferare in alcune delle materie di nuova attribuzione.

Anche per il 2010, come già rilevato per gli anni scorsi nei precedenti Rapporti, va segnalato che – al di là della tendenza rilevata in generale - i dati sulla produzione legislativa variano a volte notevolmente da Regione a Regione e che queste differenziazioni suggeriscono l'esistenza di

¹ 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, *Sesto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, Giuffrè editore, 2011, p. 451 e ss.

situazioni politiche-istituzionali specifiche. In particolare, confrontando i dati del 2010 con quelli del 2009 si scopre in primo luogo che (a parte il caso dell'Abruzzo, non toccato dalla tornata elettorale, nel quale le leggi sono cresciute da 32 a 62) il decremento di leggi – tra le Regioni ordinarie – non riguarda la Campania e l'Umbria (che sia pure di molto poco aumentano rispettivamente da 17 a 20 leggi e da 26 a 27); in secondo luogo che, per il resto, se il decremento riguarda tutte le altre Regioni, in alcuni casi però è particolarmente forte, come avviene ad esempio per il Lazio che passa da 32 a 9 leggi e per la Liguria che passa da 67 a 24.

Tra le Regioni speciali – la cui produzione legislativa appare, come si è visto, in crescita sia pure contenuta - l'incremento è fondamentalmente concentrato nelle Regioni Sardegna, Sicilia e nelle Province autonome di Bolzano e Trento, mentre diminuiscono le leggi prodotte dalle altre Regioni.

Nel confronto tra le Regioni va tenuto conto, però, dei dati relativi alle dimensioni delle leggi (v. la tabella D nel Capitolo 2 del presente Rapporto): ad esempio, pur essendo l'Abruzzo nel 2010 in testa a tutte le Regioni – ordinarie e speciali – per numero di leggi prodotte, 62, si può constatare che – se si “pesano” le leggi in base al totale dei caratteri – in testa nello stesso anno è, in realtà, pur con 50 leggi, la Toscana: le sue leggi totalizzano infatti 737.893 caratteri contro i 694.808 dell'Abruzzo.

1.2. La tipologia delle leggi

Nella produzione legislativa delle Regioni ordinarie e speciali e delle Province autonome si registra nel 2010, come già avveniva negli anni precedenti, ancora una volta la prevalenza di leggi nuove - che disciplinano in certi casi interventi di riordino o comunque rilevanti aventi ad oggetto o una intera materia o un intero settore di attività o una sua parte significativa - rispetto alle leggi dedicate alla manutenzione, vale a dire all'aggiornamento, all'integrazione e correzione di leggi già esistenti.

Facendo riferimento a tutte le Regioni – v. la tabella A, allegata al Capitolo 3.1 del presente Rapporto - si può constatare che su 578 leggi, 268 sono testi nuovi e 209 di manutenzione (214 e 159 per le sole Regioni

ordinarie, 54 e 50 per le Regioni speciali e Province autonome), essendo le rimanenti 68 leggi di tecnica mista.

Le leggi di manutenzione costituiscono, dunque, nel 2010 un po' più del 35% del totale delle leggi regionali, con una percentuale leggermente più alta nel caso delle sole Regioni ordinarie.

Si conferma ulteriormente, dunque, una tendenza già riscontrata negli anni precedenti. In particolare, il rapporto tra leggi nuove e leggi di manutenzione era 243/157 nel 2007, 245/180 nel 2008, 412/214 nel 2009. In percentuale, il secondo tipo di leggi era pari, quindi, a circa il 26% del totale (che comprendeva anche allora le leggi di tecnica mista) sia nel 2007 che 2008 e a circa il 30% nel 2009.

Certamente si può rilevare una lieve tendenza all'aumento delle leggi di manutenzione, arrivate ora nel 2010 al 36,2% del totale, dovuta probabilmente al fatto che negli anni precedenti – anche a seguito delle riforme del “federalismo amministrativo” e di quelle costituzionali – le Regioni hanno già ampiamente prodotto una legislazione nuova (anche – come illustrato nei precedenti Rapporti - con varie leggi di riordino di materie e settori), per cui appare logica la successiva diminuzione di leggi di tale tipo e l'ampliamento invece dell'area della manutenzione. Ciò detto, si può ancora notare, comunque, che si è in presenza di una distribuzione delle leggi tra le varie tipologie che non presenta oscillazioni marcate e sembra segnalare² – almeno per questo aspetto – una sorta di funzionamento fisiologico del sistema regionale, come già rilevato nei Rapporti precedenti.

Anche nel 2010, inoltre, si può registrare – come si vedrà più in dettaglio nel par. 2.5. – uno sviluppo significativo di leggi che possono qualificarsi come normative di riforma e riordino di intere materie o di settori o subsettori rilevanti.

² Per una analisi e considerazione di sintesi, a partire dall'anno 2002, resta dunque ancora attuale quanto già detto nel par. 1.2 del Capitolo 1 “La competenza legislativa regionale nel 2005: conferme e problemi” nel Rapporto 2006.

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

I dati relativi alla distribuzione delle leggi regionali tra i macrosettori evidenziano (v. la tabella 1 allegata a questo Capitolo) che nel 2010, su 578 leggi, il macrosettore con maggior numero di leggi è quello della "finanza regionale" con 124 leggi, seguito dai "servizi alla persona e alla comunità" con 118 leggi, dall'"ordinamento istituzionale" con 114 leggi, dallo "sviluppo economico e attività produttive" con 110 leggi, dal "territorio, ambiente e infrastrutture" con 94 leggi, e, infine, da 18 leggi classificate "multisettores" (in genere leggi di semplificazione, di abrogazione, collegati alle finanziarie che riguardano più macrosettori).

L'ordine delle priorità è solo leggermente diverso guardando alle sole Regioni ordinarie: su 421 leggi, 97 riguardano la finanza, 83 l'ordinamento istituzionale, 79 i servizi, 77 lo sviluppo economico, 71 il territorio e 14 sono leggi multisettoriali. Nelle Regioni speciali e Province autonome è, invece, in testa il macrosettore dei servizi con 39 leggi, seguito dallo sviluppo economico con 33 leggi, dall'ordinamento istituzionale con 31 leggi, dalla finanza con 27 leggi, dal territorio con 23 leggi e da 4 leggi multisettore.

Rispetto alle tendenze riscontrate negli anni precedenti, si può osservare soprattutto un certo rallentamento della produzione legislativa nel campo dei "servizi alla persona e alla comunità" (circa il 21% del totale delle leggi del 2010 contro circa il 27% nel 2009), per il quale si era invece da tempo verificata una crescita costante e significativa (si passa dalle 128 leggi del 2005 alle 195 del 2009), tale da assicurargli il primo posto tra i macrosettori di competenza regionale. Va osservato, tuttavia, che le variazioni del numero delle leggi tra i vari macrosettori più sopra riportate non appaiono per ora particolarmente significative, che il rallentamento segnalato riguarda in particolare le Regioni ordinarie e che, comunque, l'anno 2010, come si è già detto nel paragrafo 2.1, presenta delle caratteristiche particolari per via dell'incidenza delle elezioni regionali sulla capacità produttiva appunto delle Regioni ordinarie.

Certamente occorrerà verificare gli andamenti dei prossimi anni per capire se ci si trovi di fronte a dei mutamenti, che se dovessero trovare

conferma indicherebbero una difficoltà da parte delle Regioni di continuare a svolgere il compito che, pure da anni si sono date, di fornire servizi alle loro comunità e, più di recente, di fare fronte – con interventi di natura sociale – ai problemi posti dalla crisi economica e sociale.

La considerazione dei dati relativi alla distribuzione delle leggi tra le materie all'interno dei diversi macrosettori mette in luce che non vi sono particolari novità rispetto agli anni precedenti.

Nel caso del macrosettore “ordinamento istituzionale”, anche nel 2010 è in testa la legislazione nella materia “personale e amministrazione”, con 36 leggi sul totale di 114.

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” (31 leggi) e “caccia, pesca e itticoltura” (8 leggi), infatti, totalizzano da sole 39 leggi sul totale di 110 leggi, senza contare peraltro le leggi sull'agriturismo e il turismo rurale, classificate nella materia “turismo”. Seguono poi – con una distribuzione tra le materie non molto diversa da quella evidenziata nei precedenti Rapporti – le materie “turismo” con 21 leggi, “commercio, fiere e mercati” con 12 leggi. Sempre molto limitato è, invece, il numero di leggi negli altri campi: 3 leggi per l' “artigianato”, 5 per le “professioni”, 1 per l' “industria”, 2 per il “sostegno all'innovazione per i settori produttivi”, 10 per la “ricerca, trasporto e produzione di energia”, 1 per le “miniere e risorse geotermiche”.

Nel macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, il maggior numero di leggi, 37 su 94, si registra nella materia “territorio e urbanistica”, seguita dalla materia “protezione della natura e dell'ambiente” con 29 leggi. Le leggi nella materia “trasporti” sono 11.

Nel macrosettore “servizi alla persona e alla comunità”, si può constatare che prevale la materia “servizi sociali” con 30 leggi su 118, seguita dalla materia “tutela della salute” con 28 leggi e da “beni e attività culturali” con 19 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 nel Rapporto 2009 e in quelli precedenti. E' vero che i servizi sociali superano stavolta la tutela della salute, ma si tratta di un vantaggio molto ridotto e dunque poco significativo. Va segnalato però – come già nel precedente Rapporto - che l'azione delle Regioni nel vasto campo dei servizi e delle attività di sostegno ai cittadini e alle famiglie risulta, in realtà, ancora più vasta se alla materia servizi sociali si sommano numerose altre di tipo affine (come l'istruzione scolastica e universitaria, la formazione professionale, il lavoro, la previdenza complementare e integrativa, lo sport e varie altre azioni di sostegno e supporto): si arriva così a un totale di ben 64 leggi su 118 dell'intero macrosettore.

1.4. La fonte della potestà legislativa: l'importanza della residualità

Partendo dai dati relativi alla distribuzione delle leggi tra macrosettori e tra materie e considerando il carattere concorrente o residuale delle diverse materie inserite nei macrosettori, risulta confermata – con riferimento alle sole Regioni a Statuto ordinario – anche nell'anno 2010 la prevalenza della potestà residuale nel macrosettore “ordinamento istituzionale”, con 47 leggi su 83, e in quello “sviluppo economico e attività produttive” con 63 leggi su 77. Il rapporto è, invece, ribaltato a favore della potestà concorrente negli altri macrosettori: le leggi di tale tipo sono infatti 71 contro 9 di potestà residuale per il “territorio, ambiente e infrastrutture”; 79 contro 31 per i “servizi alla persona e alla comunità”.

Escluso il settore della finanza e le leggi multisettore – per i quali una classificazione si presenta troppo complessa e dunque incerta – si può constatare che – nel caso delle sole Regioni ordinarie – si hanno in totale 150 leggi di potestà residuale (circa il 36% del totale) e 271 di potestà concorrente.

Si può, dunque, constatare che nel 2010 la potestà residuale subisce – con riferimento all'intera produzione legislativa delle Regioni ordinarie - una certa flessione, passando da un valore che nei due anni precedenti

oscillava intorno al 45% ad un valore di circa il 36% del totale delle leggi. La flessione – che comunque andrà verificata nei prossimi anni – non impedisce di constatare che in ogni caso anche nel 2010 la potestà residuale mantiene un peso rilevante. Di massima, per ora, sembra ancora possibile confermare dunque quanto rilevato nei precedenti Rapporti circa lo sviluppo importante di una innovazione – appunto l'introduzione della potestà residuale – contenuta nella riforma costituzionale del 2001.

Come già si ricordava nei precedenti Rapporti e come risulta ancora una volta dai dati del 2010 riportati all'inizio di questo paragrafo, va tenuto conto, comunque, che la relazione tra la potestà “residuale” e quella “concorrente” varia in maniera significativa secondo i macrosettori considerati.

1.5. I contenuti delle leggi

1.5.1. Leggi che disciplinano intere materie o settori rilevanti

Anche nel 2010 non sono mancate leggi nuove di tipo sostanziale, vale a dire leggi che hanno disciplinato *ex novo* un'intera materia o un settore di essa, o che hanno provveduto al riordino normativo di materie, settori, subsettori già precedentemente disciplinati.

Tra queste, nel macrosettore “**ordinamento istituzionale**” possiamo ricordare le leggi:

nn. 61 e 26 dell'Abruzzo che disciplinano rispettivamente la trasparenza dell'attività politica e amministrativa (“Disciplina sulla trasparenza dell'attività politica e amministrativa e sull'attività di rappresentanza di interessi particolari”) e l'attività normativa regionale e la sua qualità (“Disciplina generale sull'attività normativa regionale e sulla qualità della normazione”); n. 3 dell'Emilia-Romagna sulla “definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali” (“Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”); con specifico riguardo al personale e all'amministrazione, le leggi n. 22 della Valle d'Aosta

sull'organizzazione dell'Amministrazione regionale e gli enti del comparto unico ("Nuova disciplina dell'organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti del comparto unico della Valle d'Aosta. Abrogazione della legge regionale 23 ottobre 1995, n. 45, e di altre leggi in materia di personale") e n. 40 dell'Abruzzo sul trattamento economico e previdenziale dei consiglieri regionali e sulle spese generali di funzionamento dei gruppi consiliari ("Testo unico delle norme sul trattamento economico e previdenziale spettante ai consiglieri regionali e sulle spese generali di funzionamento dei gruppi consiliari"). A queste si aggiunge la legge n. 15 del Friuli Venezia Giulia, un testo unico delle norme in materia di impianto e di tenuta del libro fondiario ("Testo unico delle norme regionali in materia di impianto e di tenuta del libro fondiario").

Nel macrosettore "**sviluppo economico**" riguardano intere materie o settori rilevanti le leggi:

n. 1 ("Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale Dlgs 3 aprile 2006, n. 152 – L.R. n. 9/2007") e n. 5 ("Nuove norme di indirizzo programmatico regionale per la razionalizzazione ed ammodernamento della rete distributiva carburanti ed attuazione delle norme di liberalizzazione dell'accesso all'attività di distribuzione di carburanti in rete di cui ai co. da 17 a 22 dell'art. 83-*bis* del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133") della Basilicata in materia di energia e carburanti; n. 6 della Lombardia ("Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere") e n. 17 della Provincia di Trento ("Disciplina dell'attività commerciale") sulla disciplina dell'attività commerciale e delle fiere; n. 1 dell'Emilia-Romagna ("Norme per la tutela, la promozione, lo sviluppo e la valorizzazione dell'artigianato") sulla tutela e lo sviluppo dell'artigianato.

A queste possiamo aggiungere due leggi più settoriali, ma che disciplinano comunque un'attività importante come l'agriturismo: si tratta delle leggi: n. 9 del Molise ("Disciplina delle attività agrituristiche") e n. 3 della Sicilia ("Disciplina dell'agriturismo in Sicilia").

Nel macrosettore "**territorio, ambiente e infrastrutture**", hanno struttura organica, ad esempio, le leggi: n. 3 dell'Umbria sui lavori pubblici ("Disciplina regionale dei lavori pubblici e norme in materia di regolarità

contributiva per i lavori pubblici”); n. 7 dell’Abruzzo sull’espropriazione per pubblica utilità (“Disposizioni regionali in materia di espropriazione per pubblica utilità”) e n. 6 della Provincia di Bolzano in materia di protezione della natura (“Legge di tutela della natura e altre disposizioni”).

Nel macrosettore “**servizi alla persona e alla comunità**”, le leggi: n. 4 delle Marche (“Norme in materia di beni e attività culturali”) e n. 21 della Toscana (“Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali”) sulla disciplina della tutela dei beni e delle attività culturali; n. 16 della Provincia di Trento (“Tutela della salute in Provincia di Trento”) sulla tutela della salute; n. 23 della Valle d’Aosta (“Testo unico in materia di interventi economici di sostegno e promozione sociale. Abrogazione di leggi regionali”) in materia di promozione sociale; n. 28 della Calabria (“Norme in materia di sport nella Regione Calabria”) in materia di sport; n. 53 dell’Abruzzo (“Norme per la tutela dei consumatori e degli utenti”) che disciplina la tutela dei consumatori.

1.5.2. Leggi relative a settori, subsettori o aspetti significativi delle materie

Come negli anni precedenti, tuttavia, la maggior parte delle leggi nuove riguarda singoli settori e subsettori – o comunque aspetti importanti di essi – all’interno delle materie.

A. Ordinamento istituzionale

Nel macrosettore “ordinamento istituzionale”, diverse sono le leggi che hanno riguardato, sotto vari profili, gli *organi* della Regione. Tra esse, ad esempio, le leggi sull’anagrafe pubblica degli eletti (n. 9 della Campania “Anagrafe pubblica degli eletti. Disposizioni sulla trasparenza e l’informazione” e n. 32 della Basilicata “Anagrafe pubblica degli eletti e degli amministratori”); sulla pubblicità della loro situazione patrimoniale (n. 24 della Calabria “Norme per la pubblicità della situazione patrimoniale dei consiglieri regionali, degli assessori non consiglieri, dei Sottosegretari e dei soggetti indicati nell’art. 15 della legge 5 luglio 1982, n. 441”); sul funzionamento degli organi (n. 8 della Campania “Norme per garantire l’efficienza e l’efficacia dell’organizzazione della Giunta regionale e delle nomine di competenza del Consiglio regionale”); sul sistema di elezione

degli stessi (n. 2 dell' Umbria "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale"). A queste possiamo aggiungere le leggi che hanno istituito la figura del difensore civico o regionale (n. 18 Lombardia "Disciplina del Difensore regionale") e n. 3 della Provincia di Bolzano ("Difesa civica della Provincia autonoma di Bolzano").

Altre leggi sono dedicate all'*organizzazione del personale e dell'amministrazione regionale*, come, ad esempio, le leggi: n. 22 delle Marche ("Disposizioni regionali in materia di organizzazione e valutazione del personale, in adeguamento al Dlgs 27 ottobre 2009, n. 150, sull'ottimizzazione della produttività, l'efficienza e la trasparenza della pubblica amministrazione"); n. 31 della Basilicata ("Disposizioni di adeguamento della normativa regionale al Dlgs 27 ottobre 2009, n. 150. Modifica art. 73 della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 42. Modifiche della legge regionale 9 febbraio 2001, n. 7. Modifica art. 10 legge regionale 2 febbraio 1998, n. 8 e s.m.i."); n. 10 del Molise ("Norme in materia di organizzazione dell'amministrazione regionale e del personale con qualifica dirigenziale"); n. 16 del Friuli Venezia Giulia ("Norme urgenti in materia di personale e di organizzazione nonché in materia di passaggio al digitale terrestre").

Altre ancora si sono occupate: di *risparmio e trasparenza* (n. 7 della Campania "Norme per garantire risparmio, trasparenza ed efficienza in Regione Campania"; n. 9 della Provincia di Trento "Disposizioni in materia di trasparenza delle informazioni sul lavoro pubblico provinciale"; n. 2 del Piemonte "Norme per la razionalizzazione, la trasparenza ed il contenimento dei costi degli organi gestionali delle società e degli organismi a partecipazione regionale"); di *iniziativa legislativa e referendaria* (n. 14 dell' Umbria "Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali. Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione"; n. 51 della Toscana "Norme sull'iniziativa popolare delle leggi"); della *istituzione o riorganizzazione di enti di rilevanza regionale* (n. 44 della Valle d'Aosta "Costituzione di una società per azioni per la gestione di servizi alla pubblica amministrazione regionale"; n. 4 della Sicilia "Nuovo ordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura"; n. 19 dell'Abruzzo "Istituzione dell'Osservatorio sulla ricostruzione"); delle *sponsorizzazioni e*

sul marchio del Consiglio regionale (n. 15 della Toscana “Norme sulle sponsorizzazioni e sul marchio del Consiglio regionale”).

In materia di *enti locali* si possono ricordare le leggi: n. 4 (“Istituzione e disciplina del Consiglio dei Comuni”) e n. 10 (“Modifiche della legge provinciale 20 marzo 1991, n. 7, recante “Ordinamento delle comunità comprensoriali”) della Provincia di Bolzano e la legge 19 del Veneto (“Modifiche alla legge regionale 13 aprile 2001, n. 11 “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del Dlgs 31 marzo 1998, n. 112”); per quanto riguarda i rapporti con l’Unione europea, le leggi: n. 13 della Sardegna (“Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione autonoma della Sardegna e modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1996, n. 12”) e n. 10 della Sicilia (“Disposizioni sulla partecipazione della Regione al processo normativo dell’Unione europea, sulle procedure di esecuzione degli obblighi derivanti dall’appartenenza all’Unione europea e di attuazione delle politiche europee”).

Infine, hanno provveduto a modificare lo *Statuto* regionale le leggi: n. 3 della Calabria (“Modifiche allo Statuto della Regione Calabria”) e n. 1 dell’Umbria (“Modificazioni della legge regionale 16 aprile 2005, n. 21. Nuovo Statuto della Regione Umbria”).

B. Sviluppo economico e attività produttive

Nel macrosettore dello “sviluppo economico e attività produttive” possiamo notare come, anche nel 2010, il numero di leggi prodotte sia relativamente scarso. Il settore più dinamico rimane quello relativo all’agricoltura e allo sviluppo rurale.

Appartengono, infatti, al settore dell’*agricoltura*:

gli interventi a sostegno *del consumo dei prodotti agricoli* regionali e locali, come le leggi: n. 4 del Friuli Venezia Giulia (“Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli regionali”); n. 5 del Molise (“Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli stagionali e di qualità”); n. 3 del Veneto (“Modifiche della legge regionale 25 luglio 2008, n. 7, Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale”); n. 42 dell’Abruzzo (“Norme per

orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli a chilometri zero”); n. 8 della Provincia di Bolzano (“Norme per la promozione dei prodotti agricoli e agroalimentari di prossimità e per l’educazione alimentare e il consumo consapevole”). E, ancora, le leggi: n. 15 della Basilicata (“Tutela e valorizzazione dei prodotti agricoli e agroalimentari di qualità”) che autorizza l’istituzione di un marchio ombrello dei prodotti agricoli e agroalimentari della Regione e n. 9 della Lombardia (“Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 2008, n. 31, Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale”) che punta allo sviluppo dei marchi collettivi come strumento di promozione della cultura della qualità nel settore agroalimentare.

Riguardano più in generale *l’attività agricola e lo sviluppo rurale* le leggi: n. 1 della Sardegna (“Disposizioni in materia di agricoltura”) e n. 3 della Valle d’Aosta (“Disciplina degli aiuti regionali in materia di foreste”), che disciplinano gli aiuti di stato nel settore agricolo e forestale; n. 3 della Lombardia che apporta modifiche al testo unico in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale (“Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 2008, n. 31, Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale”).

Si sono occupate, invece, di disciplinare determinate attività agricole o aspetti di esse le leggi, ad esempio, sull’apicoltura (n. 6 del Friuli Venezia Giulia “Norme regionali per la disciplina e la promozione dell’apicoltura”; sulla coltivazione in serra (n. 13 della Campania “Regolarizzazione degli impianti serricoli”); sulla raccolta e la commercializzazione dei funghi spontanei (n. 9 dell’Abruzzo “Modifiche ed integrazioni alla L.R. 8 novembre 2006, n. 34 e s.m.i., recante: Disciplina della raccolta e della commercializzazione dei funghi epigei spontanei in Abruzzo”), n. 17 del Molise “Modifiche alla legge regionale 19 febbraio 2008, n. 4, recante “Nuova disciplina in materia di raccolta e commercializzazione dei funghi epigei” e n. 58 della Toscana “Modifiche alla legge regionale 22 marzo 1999, n. 16 “Raccolta e commercio dei funghi epigei spontanei”).

A questi si aggiungono gli interventi a tutela del territorio agricolo, come la legge n. 10 del Friuli Venezia Giulia sul recupero dei terreni di montagna (“Interventi di promozione per la cura e conservazione

finalizzata al risanamento e al recupero dei terreni incolti e/o abbandonati nei territori montani”); la n. 3 della Puglia sulle attività irrigue e forestali (“Disposizioni in materia di attività irrigue e forestali”) e la n. 25 del Veneto sulla bonifica e la tutela del territorio (“Modificazioni della legge regionale 8 maggio 2009, n. 12 sulla bonifica e la tutela del territorio. Nuove norme per la bonifica e la tutela del territorio”).

Infine, con specifico riguardo alle *foreste*, si ricorda la legge n. 7 della Provincia di Trento (“Modificazioni della legge provinciale sulle foreste e sulla protezione della natura e della legge provinciale 27 novembre 1990, n. 32, Interventi provinciali per il ripristino e la valorizzazione ambientale”).

Per quanto riguarda l’area “*caccia e pesca*”, gli interventi regionali sono stati volti fondamentalmente alla manutenzione di leggi già emanate in passato nell’ambito della disciplina dell’attività venatoria come, ad esempio, le leggi: n. 17 della Lombardia (“Modifiche alla legge regionale 16 agosto 1993, n. 26, Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell’equilibrio ambientale e disciplina dell’attività venatoria”); n. 2 (“Modifiche della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 - Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”) e n. 3 (“Modifiche alla legge regionale 10 giugno 2002, n. 20 – Calendario venatorio e modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 “Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”) della Toscana.

Nell’area del *turismo*, oltre alle leggi di Sicilia e Molise sulla disciplina dell’attività agriturismo (rispettivamente leggi n. 3 e n. 9), già citate come leggi organiche – e per le quali si ricorda che l’agriturismo, pur essendo classificato nel questionario come “turismo”, giuridicamente rientra tra le attività agricole per connessione ai sensi dell’art. 2135 del codice civile – si possono annoverare le leggi: n. 8 e n. 9 del Piemonte, rispettivamente sull’ordinamento dei rifugi alpini e delle altre strutture ricettive alpinistiche (“Ordinamento dei rifugi alpini e delle altre strutture ricettive alpinistiche e modifiche di disposizioni regionali in materia di turismo”) e sul recupero e la valorizzazione delle strade militari dimesse (“Iniziativa per il recupero e la valorizzazione delle strade militari dimesse”); n. 13 del Friuli Venezia

Giulia sull'attività di *bed and breakfast* ("Disposizioni a favore dei bed and breakfast e affittacamere. Modifiche alla legge regionale n. 2/2002 e alla legge regionale n. 19/2009") e n. 8 della Lombardia sull'albergo diffuso ("Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2007, n. 15 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo – albergo diffuso – *bed & breakfast*").

Sempre nell'area del turismo – seppure al limite tra questa attività e quella sportiva – rientrano le leggi in favore dell'escursionismo (n. 2 delle Marche "Istituzione della rete escursionistica della Regione Marche" e n. 12 del Piemonte "Recupero e valorizzazione del patrimonio escursionistico del Piemonte") e sulle aree sciabili attrezzate (n. 54 dell'Abruzzo "Disposizioni in materia di aree sciabili attrezzate: disciplina dei tappeti mobili a vocazione turistica o sportiva").

Nell'area delle *professioni*, possiamo citare, ad esempio, le leggi sull'ordinamento della professione di maestro di sci (n. 7 della Sicilia "Ordinamento della professione di maestro di sci" e n. 24 del Veneto "Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 2 "Nuovo ordinamento della professione di maestro di sci" e successive modificazioni" e la legge n. 13 della Basilicata sui servizi delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetriche, riabilitative, tecnico sanitarie e tecniche della prevenzione e delle professioni sociali ("Istituzione dei servizi delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetriche, riabilitative, tecnico sanitarie e tecniche della prevenzione e delle professioni sociali").

Nell'area del *commercio*, oltre alle già citate leggi organiche della Lombardia (n. 6) e della Provincia di Trento (n. 17), rientrano, ad esempio, le leggi: n. 17 ("Modifiche alla L.R. 16 luglio 2008, n. 11 "Nuove norme in materia di Commercio" e disposizioni per favorire il superamento della crisi nel settore del commercio") e n. 50 ("Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 dicembre 1999, n. 135: "Norme e modalità di esercizio del commercio al dettaglio su aree pubbliche nel territorio della Regione Abruzzo a norma del titolo X del Dlgs. 31 marzo 1998, n. 114". Sul commercio al dettaglio") dell'Abruzzo; n. 20 del Molise ("Modifiche alla legge regionale 27 settembre 1999, n. 33, Disciplina regionale del commercio in attuazione del Dlgs 31 marzo 1998, n. 114, recante:

"Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, co. 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59").

Nell'area dell'*industria e dell'artigianato*, le leggi: n. 18 della Basilicata sul risanamento dei consorzi industriali ("Misure finalizzate al riassetto ed al risanamento dei consorzi per lo sviluppo industriale"); n. 37 dell'Abruzzo sull'attività dei confidi ("Nuova legge organica in materia di Confidi"); e n. 15 del Veneto sull'artigianato ("Modifiche alla legge regionale 31 dicembre 1987, n. 67 "Disciplina dell'artigianato" e alla legge regionale 13 aprile 2001, n. 11 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del Dlgs 31 marzo 1998, n. 112").

Al macrosettore dello sviluppo economico appartengono anche le leggi sul *risparmio energetico ed energia rinnovabile* (n. 10 del Veneto "Disposizioni in materia di autorizzazioni e incentivi per la realizzazione di impianti solari termici e fotovoltaici sul territorio della Regione del Veneto" e n. 9 della Provincia autonoma di Bolzano "Disposizioni in materia di risparmio energetico e energia rinnovabile"); sul *sostegno ai settori produttivi* (n. 5 del Veneto "Norme per favorire la partecipazione dei lavoratori alla proprietà e alla gestione d'impresa").

Infine, alle leggi già citate si aggiungono le leggi cosiddette "multimateria", leggi, cioè, che disciplinando assieme più materie, tutte riconducibili, però, al macrosettore dello sviluppo economico. Tra queste, ad esempio, le leggi: n. 19 del Piemonte ("Interventi urgenti per lo sviluppo delle attività produttive e disposizioni diverse") e n. 1 della Sardegna ("Norme per la promozione della qualità dei prodotti della Sardegna, della concorrenza e della tutela ambientale e modifiche alla legge regionale 23 giugno 1998, n. 18, Nuove norme per l'esercizio dell'agriturismo e del turismo rurale").

C. Territorio, ambiente, infrastrutture

Nell'ambito del macrosettore "territorio, ambiente, infrastrutture" hanno riguardato più strettamente la *tutela dell'ambiente e la protezione della natura* le leggi relative: alle aree protette, come la n. 12 della Basilicata che istituisce un "parco urbano" a tutela delle cantine ipogee ("Istituzione del parco urbano delle cantine di interesse regionale") e la n. 21 della

Liguria in materia di aree contigue ai parchi naturali regionali (“Provvedimenti urgenti in materia di aree contigue dei parchi naturali regionali”); alla valorizzazione del paesaggio, come la legge n. 23 del Piemonte sui massi erratici (“Valorizzazione e conservazione dei massi erratici di alto pregio paesaggistico, naturalistico e storico”); alla disciplina delle acque (n. 31 dell’Abruzzo “Norme regionali contenenti la prima attuazione del Dlgs 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale)”); alla tutela delle acque dall’inquinamento (n. 14 della Campania “Tutela delle acque dall’inquinamento provocato dai nitrati di origine agricola”); all’inquinamento luminoso (n. 2 del Molise “Misure in materia di contenimento dell’inquinamento luminoso”); alla qualità dell’aria (n. 9 della Toscana “Norme per la tutela della qualità dell’aria ambiente” e n. 24 della Provincia di Trento “Misure integrative per la qualità dell’aria: modificazioni del testo unico provinciale sulla tutela dell’ambiente dagli inquinamenti e dell’art. 55 della legge provinciale 19 febbraio 2002, n. 1”); alla gestione dei rifiuti (n. 9 della Sicilia “Gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati”); alla protezione del clima (n. 5 della Provincia di Trento “Il Trentino per la protezione del clima”); alla tutela degli animali esotici (n. 6 del Piemonte “Norme per la detenzione, l’allevamento, il commercio di animali esotici e istituzione del Garante per i diritti degli animali”); ad iniziative per il miglioramento dell’ambiente (n. 29 della Calabria “Un albero per ogni neonato e minore adottato”); alla valutazione di impatto ambientale (n. 5 della Lombardia “Norme in materia di valutazione di impatto ambientale”; n. 12 delle Marche “Modifica alla legge regionale 14 aprile 2004, n. 7, Disciplina della procedura di valutazione di impatto ambientale”; n. 13 della Puglia “Modifiche e integrazioni alla legge regionale 12 aprile 2001, n. 11, Norme sulla valutazione dell’impatto ambientale”; n. 10 della Toscana “Norme in materia di valutazione ambientale strategica “VAS”, di valutazione di impatto ambientale “VIA” e di valutazione di incidenza; n. 12 dell’Umbria “Norme di riordino e semplificazione in materia di valutazione ambientale strategica e valutazione di impatto ambientale, in attuazione dell’art. 35 del Dlgs 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale e successive modificazioni ed integrazioni.”).

A queste si aggiungono le leggi in materia di *tutela delle risorse idriche* (n. 31 dell'Abruzzo "Norme regionali contenenti la prima attuazione del Dlgs 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale"; n. 13 della Valle d'Aosta "Disposizioni in materia di sbarramenti di ritenuta e relativi bacini di accumulo di competenza regionale. Abrogazione della legge regionale 17 giugno 1992, n. 24"; n. 3 delle Marche "Modifica alla legge regionale 9 giugno 2006, n. 5 "Disciplina delle derivazioni di acqua pubblica e delle occupazioni del demanio idrico".)

Nell'area del *governo del territorio, dell'urbanistica e dell'edilizia* le leggi regionali hanno riguardato: il demanio marittimo (n. 7 delle Marche "Norme per l'attuazione delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo"); la qualità della progettazione architettonica (n. 6 dell'Umbria "Disciplina della promozione della qualità nella progettazione architettonica"); la tutela del rischio sismico (n. 5 dell'Umbria "Disciplina delle modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche"); l'edilizia sociale (n. 3 del Piemonte "Norme in materia di edilizia sociale"); la legalità e la semplificazione del settore edile (n. 11 dell'Emilia-Romagna "Disposizioni per la promozione della legalità e della semplificazione nel settore edile e delle costruzioni a committenza pubblica e privata"); il sostegno all'attività edilizia (n. 6 della Sicilia "Norme per il sostegno dell'attività edilizia e la riqualificazione del patrimonio edilizio"); il recupero di centri e nuclei urbani (n. 6 della Valle d'Aosta "Disposizioni in materia di provvidenze per il recupero di centri e nuclei abitati, di vendita del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, di interventi di edilizia abitativa convenzionata e di edilizia residenziale. Modificazioni di leggi regionali").

Nell'area della *viabilità e dei trasporti*, si ricordano, ad esempio, le leggi: n. 10 della Sardegna sul trasporto aereo ("Misure per lo sviluppo del trasporto aereo"); n. 12 della Provincia di Trento sulla viabilità ciclistica ("Sviluppo della mobilità e della viabilità ciclistica e ciclopedonale nonché modificazioni dell'art. 52 della legge provinciale 20 marzo 2000, n. 3, in materia di procedure di approvazione del piano provinciale della mobilità"); n. 7 della Valle d'Aosta in tema di motorizzazione civile e sicurezza stradale ("Disposizioni in materia di motorizzazione civile, di sicurezza stradale e di mobilità"); n. 2 del Lazio sui collegamenti marittimi

(“Promozione della costituzione di una società per azioni a partecipazione regionale ai fini dei collegamenti marittimi con le isole Pontine denominata Laziomar S.p.A.”); n. 33 dell’Abruzzo a sostegno della mobilità delle persone colpite dal sisma (“Misure a sostegno della mobilità delle persone colpite dal sisma che non abbiano fatto ancora rientro presso i Comuni di residenza o limitrofi”).

Infine, al macrosettore “territorio, ambiente, infrastrutture” vanno ricondotte anche le leggi relative ai *lavori pubblici* (n. 5 della Puglia “Norme in materia di lavori pubblici e disposizioni diverse”) e agli interventi di *protezione civile* (n. 21 della Provincia di Trento “Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare l’emergenza connessa con le eccezionali e violente precipitazioni piovose del mese di agosto 2010” e n. 29 della Valle d’Aosta “Disposizioni in materia di Commissioni locali valanghe”).

D. Servizi alla persona e alla comunità

Nel macrosettore “servizi alla persona e alla comunità” gli interventi regionali, seppure leggermente diminuiti rispetto agli anni precedenti, si confermano numerosi. Tra essi, per esempio, nell’area della tutela della salute, si ricordano le leggi dedicate alla prevenzione delle apnee notturne (n. 4 della Liguria “Interventi regionali per la prevenzione della sindrome delle apnee notturne”); alla protezione dai rischi da radiazioni ionizzanti (n. 5 del Piemonte “Norme sulla protezione dai rischi da esposizione a radiazioni ionizzanti”); alle attività funerarie (n. 18 del Veneto “Norme in materia funeraria”); alla *pet therapy* (n. 11 del Piemonte “Norme in materia di *pet therapy* - terapia assistita con animali e attività assistita con animali”. Di carattere più generale le leggi n. 34 della Valle d’Aosta (“Approvazione del piano regionale per la salute e il benessere sociale 2011/2013”) e n. 4 della Puglia (“Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali”).

Nell’area dei *servizi sociali e dell’assistenza*: le leggi in favore dei soggetti con disturbi di apprendimento (n. 16 del Veneto “Interventi a favore delle persone con disturbi specifici dell’apprendimento (DSA) e disposizioni in materia di servizio sanitario regionale”; n. 3 della Liguria “Interventi in favore di soggetti affetti da dislessia e da altre difficoltà specifiche di apprendimento”; n. 4 della Lombardia “Disposizioni in favore

dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento”; n. 1 del Molise “Interventi in favore dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento (DSA)”); le leggi a tutela delle persone non autosufficienti (n. 18 del Molise “Interventi regionali per la vita indipendente”; n. 10 del Piemonte “Servizi domiciliari per persone non autosufficienti”; n. 2 della Puglia “Istituzione del fondo regionale per il sostegno delle persone non autosufficienti e loro nuclei familiari”); gli interventi a favore dei familiari di lavoratori deceduti o resi invalidi per incidenti sui luoghi di lavoro (n. 11 della Calabria “Interventi regionali di solidarietà a favore dei familiari di lavoratrici e lavoratori deceduti o gravemente invalidi a causa di incidenti sui luoghi di lavoro”; n. 1 della Puglia “Istituzione del fondo di solidarietà ai familiari di lavoratrici e lavoratori deceduti a causa di incidenti nei luoghi di lavoro”). E, ancora, gli interventi di sostegno: alle persone non udenti (n. 17 della Basilicata “Interventi per l’inserimento e l’integrazione sociale a favore dei sordi”); alle persone con grave *handicap* (n. 6 della Sardegna “Provvedimenti a favore di persone con *handicap* grave di cui alla legge 21 maggio 1998, n. 162”); ai lavoratori disoccupati (n. 14 della Toscana “Interventi di sostegno al reddito dei lavoratori disoccupati”); alla famiglia (n. 13 dell’ Umbria “Disciplina dei servizi e degli interventi a favore della famiglia”); agli anziani (n. 9 del Veneto “Istituzione del servizio civile degli anziani); ai minori e ai soggetti deboli (n. 19 della Provincia autonoma di Trento “Tutela dei minori dalle conseguenze legate al consumo di bevande alcoliche” e n. 19 del Friuli Venezia Giulia “Interventi per la promozione e la diffusione dell’amministratore di sostegno a tutela dei soggetti deboli”).

Nell’area *dell’istruzione e della formazione* si possono ricordare le leggi: n. 18 della Provincia di Trento sul personale insegnante (“Disposizioni in materia di personale insegnante”); n. 16 della Puglia (“Norme in materia di formazione professionale”) e n. 19 della Sicilia (“Norme in materia di sportelli multifunzionali. Interventi finanziari per corsi di formazione professionale”) sulla formazione professionale.

Nell’area del *lavoro e della previdenza sociale*, le leggi: n. 5 della Liguria sulla prevenzione degli incidenti nei cantieri (“Norme per la prevenzione delle cadute dall’alto nei cantieri edili”); n. 2 della Sicilia sul reinserimento dei lavoratori che hanno superato i cinquant’anni (“Misure

per il reinserimento lavorativo dei lavoratori che hanno superato i cinquanta anni di età. Norme in materia di aiuti al lavoro”); n. 2 della Provincia di Bolzano sulla previdenza integrativa (“Modifica di leggi regionali in materia di previdenza integrativa”).

Nell'area dei *beni e delle attività culturali*, gli interventi regionali sono stati volti alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio architettonico e paesaggistico (n. 23 della Basilicata “Promozione della cultura architettonica e del paesaggio attraverso iniziative culturali ed azioni di sensibilizzazione volte a promuovere la qualità del progetto di architettura con azioni tese a garantire il valore ed a salvaguardare la professionalità dei progettisti”); alla valorizzazione della memoria storica e dei luoghi ad essa legati (n. 19 della Campania “Valorizzazione dei luoghi ad alta importanza storica per l'unità d'Italia e la memoria della guerra di liberazione nel territorio di terra di lavoro”); n. 5 delle Marche “Valorizzazione dei luoghi della memoria storica risorgimentale relativi alla battaglia di Tolentino e Castelfidardo e divulgazione dei relativi fatti storici”); n. 1 della Lombardia “Sostegno alle attività di studio e memoria sui fondamenti e lo sviluppo dell'assetto democratico della Repubblica”); n. 29 del Veneto “Norme in materia di promozione e valorizzazione del patrimonio storico e culturale dell'antifascismo, della resistenza e dei correlati eventi accaduti in Veneto dal 1943 al 1948”); alla promozione del patrimonio culturale e linguistico (n. 5 del Friuli Venezia Giulia “Valorizzazione dei dialetti di origine veneta parlati nella Regione Friuli Venezia Giulia”); n. 22 del Veneto “Interventi per la valorizzazione delle manifestazioni storiche e palii”); n. 36 della Valle d'Aosta “Disposizioni per la promozione e la valorizzazione del patrimonio e della cultura cinematografica. Istituzione della Fondazione Film Commission Vallée d'Aoste”).

Nel macrosettore “servizi alla persona e alla comunità” rientrano anche le leggi sulla *ricerca scientifica e tecnologica* (n. 3 del Friuli Venezia Giulia sulla sperimentazione animale “Norme per la diffusione di metodologie alternative alla sperimentazione animale”); sull'*ordinamento della comunicazione* (n. 18 del Friuli Venezia Giulia sul servizio pubblico televisivo “Norme urgenti in materia di servizio pubblico televisivo”); sullo *sport* (n. 13 del Piemonte sugli sport invernali “Interventi a favore della

pratica degli sport olimpici e paraolimpici invernali”) e n. 14 della Provincia di Bolzano sulle aree sciabili “Ordinamento delle aree sciabili attrezzate”).

E, ancora, altre leggi come quelle sul gioco lecito (n. 13 della Provincia di Bolzano “Disposizioni in materia di gioco lecito”); sulla promozione della legalità e della sicurezza (n. 11 della Valle d'Aosta “Politiche e iniziative regionali per la promozione della legalità e della sicurezza”); contro il fenomeno dell'usura (n. 6 della Liguria “Interventi in materia di usura e di sovraindebitamento”); in favore della cooperazione (n. 19 della Liguria “Interventi per la promozione e lo sviluppo della cooperazione”).

E. Multisetto

Un accenno, in conclusione, alle leggi regionali che si sono occupate contemporaneamente della disciplina di più settori e che per questo sono classificate nel questionario come “multisetto”. Appartengono a questo gruppo, oltre alle leggi *di semplificazione normativa e riordino*, su cui si rimanda al capitolo 3 (n. 11 Lombardia “Interventi di manutenzione e di razionalizzazione del corpus normativo”; n. 13 del Molise “Norme sul riordino e sulla semplificazione normativa: Intervento annuale per l'abrogazione espressa di leggi e di regolamenti regionali e per l'adozione di testi unici”; n. 21 del Piemonte “Terza legge regionale di abrogazione”; n. 63 della Toscana “Disposizioni di attuazione degli artt. 12 e 14-*bis* della legge regionale 23 luglio 2009, n. 40 (Legge di semplificazione e riordino normativo 2009)”; n. 4 dell'Umbria “Semplificazione legislativa mediante abrogazione di leggi e regolamenti regionali non più applicabili”; n. 11 del Friuli Venezia Giulia “Semplificazione del sistema normativo. Abrogazione di disposizioni legislative”; n. 17 del Friuli Venezia Giulia “Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2010”) anche altre leggi che hanno disciplinato assieme più settori, come, per esempio, la n. 2 della Provincia di Bolzano su agricoltura, usi civici, acque, energia, urbanistica e tutela dell'ambiente (“Norme in materia di agricoltura, usi civici, utilizzazione delle acque pubbliche, energia, urbanistica e tutela dell'ambiente”) e n. 1 della stessa Provincia che affronta assieme i temi dell'edilizia, lavoro, beneficenza, igiene e trasporti (“Norme in materia di edilizia abitativa agevolata, lavoro, assistenza e beneficenza, igiene e sanità nonché trasporti”); n. 15 dell'Abruzzo su viabilità, difesa della costa,

Comunità montane, ecc. (“Modifiche alla L.R. n. 1/2010, alla L.R. n. 2/2010 e alla L.R. n. 21/1996 e norme in materia di viabilità, difesa della costa, Comunità Montane e gestione commissariale delle ex USL”); n. 2 della Liguria su sanità, lavoro, mobilità, sport, ecc. (“Disposizioni di adeguamento della normativa regionale”)

1.5.3 Leggi su temi e problemi emergenti

Anche nel 2010 notiamo la presenza di leggi regionali che affrontano temi e problemi emergenti collocandosi spesso in un’area di competenza non strettamente riconducibile a una determinata materia e anticipando, a volte, anche una disciplina nazionale in merito.

Tra queste, diverse leggi sono espressione di una crescente attenzione verso tematiche sociali e ambientali. È questo il caso, per esempio, della legge n. 24 della Toscana sull’agricoltura sociale (“Disposizioni in materia di agricoltura sociale”), tema emergente in questi ultimi anni. Si tratta di un’ulteriore funzione dell’agricoltura (anche se la legge è classificata nel formulario tra i “servizi sociali”) legata alla sua «capacità di generare, ma anche di ottenere, benefici per e da fasce vulnerabili e/o svantaggiate della popolazione e dare luogo a servizi innovativi che possono rispondere efficacemente alla crisi dei tradizionali sistemi di assistenza sociale».

Rispecchiano, invece, la crescente attenzione dei consumatori per i mercati contadini e il cibo sostenibile le leggi regionali che promuovono il consumo degli alimenti regionali, a chilometri zero, stagionali e di qualità già citate nell’area dell’agricoltura e dello sviluppo sostenibile (n. 4 del Friuli Venezia Giulia; n. 5 del Molise; n. 3 del Veneto; n. 42 dell’Abruzzo; n. 8 della Provincia di Bolzano).

È orientata a sostenere il *commercio equo e solidale*, la legge n. 6 del Veneto (“Interventi per il sostegno alle organizzazioni del commercio equo e solidale e modifiche alla legge regionale 16 dicembre 1999, n. 55, “Interventi regionali per la promozione dei diritti umani, la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà”) che ha come obiettivo la promozione e la diffusione dei prodotti del commercio equo e solidale, una forma di scambio con i Paesi in via di sviluppo che, come è noto, non solo permette di valorizzarne cultura, produzioni, tradizioni e di facilitare

l'accesso al mercato di produttori marginali, ma che persegue altresì uno sviluppo sostenibile e un modello produttivo attento a salvaguardare i diritti dei lavoratori che prestano la loro opera in tali attività.

Si occupano di promuovere il “*bilancio sociale*” – espressione della più generale responsabilità sociale definita a livello comunitario come «l'integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali e ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate» – seppur degli enti pubblici l'una, e delle imprese l'altra, le leggi n. 20 di Friuli Venezia Giulia (“Misure per la promozione della rendicontazione sociale nelle amministrazioni del Friuli Venezia Giulia”) e n. 13 della Provincia autonoma di Trento (“Promozione e sviluppo dell'economia solidale e della responsabilità sociale delle imprese”).

Affrontano, invece, *problematiche sociali* emergenti le leggi volte a contrastare il fenomeno del *mobbing* (n. 8 del Veneto “Prevenzione e contrasto dei fenomeni di mobbing e tutela della salute psico-sociale della persona sul luogo del lavoro”); sull'integrazione degli stranieri (n. 6 della Campania “Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania”); contro le discriminazioni generate dall'orientamento sessuale e dall'identità di genere (n. 8 delle Marche “Disposizioni contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere” e sulla parificazione e promozione delle donne (n. 5 della Provincia di Trento “Legge della Provincia autonoma di Bolzano sulla parificazione e sulla promozione delle donne e modifiche a disposizioni vigenti”); sulla prevenzione della violenza sulle donne (n. 6 della Provincia di Trento “Interventi per la prevenzione della violenza di genere e per la tutela delle donne che ne sono vittime”); sull'istituzione del garante per l'infanzia e l'adolescenza (n. 26 della Toscana “Istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza”).

1.6. Una valutazione conclusiva

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

E' notevolmente diminuito nel 2010 il numero delle leggi prodotte dalle Regioni rispetto all'anno precedente, si tratta tuttavia - come si è visto - di un decremento che riguarda le sole Regioni ordinarie e da imputare alle elezioni e ai successivi tempi e problemi di riavvio dell'attività delle assemblee regionali.

Quanto alla distribuzione tra leggi nuove e leggi di manutenzione continua a crescere in percentuale il numero delle seconde rispetto alle prime, ma - come si è detto - sembra trattarsi per ora di un fenomeno fisiologico connesso proprio al maggiore impegno messo dalle Regioni, negli anni dopo le riforme, nella produzione di leggi nuove. Permane, per altro, sia pure più ridotta, la produzione appunto di leggi nuove di tipo sostanziale (denominate anche, nei precedenti Rapporti, "settoriali"), aventi ad oggetto interventi di riordino normativo con riferimento a materie o subsettori o ambiti o aspetti anche parziali ma significativi di attività: fatto questo che, come già detto, continua a segnalare in genere una certa vitalità e capacità innovativa delle Regioni.

Appare, invece, un fenomeno non proprio irrilevante e da segnalare la diminuzione in percentuale delle leggi di potestà residuale, un dato che andrà verificato nei prossimi anni e che - come si è detto - per ora comunque non appare tale da far modificare quanto rilevato, nei Rapporti precedenti, sul peso e l'importanza della potestà residuale.

Sia pure con cautele e necessità di future verifiche, è dunque possibile tornare a ripetere - con riferimento agli aspetti finora considerati - 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 un insieme di fenomeni che tendono a ripetersi e sembra 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. Malgrado il rallentamento della 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 considerazioni che si stanno qui facendo³ - si può ritenere che resti confermata l'immagine delle Regioni come soggetti impegnati sul fronte delle condizioni di vita civile e sociale delle comunità (con la legislazione sui servizi, ma anche con quella sul territorio e l'ambiente). Sembra ulteriormente attenuarsi alla luce dei dati del 2010 invece – ma, come appena detto, tale considerazione è basata solo sul dato delle leggi prodotte e non su altri aspetti pure importanti dell'attività regionale - l'immagine delle Regione come soggetto rilevante anche sul fronte dello sviluppo economico regionale e locale, che pure era stato un elemento motivazionale non secondario delle riforme amministrative e costituzionale. Inoltre, per quanto riguarda il macrosettore dello sviluppo economico, va notato che – mentre esiste già e continua a essere prodotta una ampia disciplina regionale di settori ormai effettivamente più “regionalizzati” (in particolare l'agricoltura e lo sviluppo rurale) – non si è sviluppata, come più volte segnalato nei precedenti Rapporti, né accenna a svilupparsi una politica legislativa delle Regioni in altri settori pure di loro competenza (ad esempio l'industria e l'artigianato). Ci si può chiedere in proposito quanto tale situazione che vede un limitato o stentato esercizio di certe competenze – oltre che nel caso dell'industria forse in quello del turismo – dipenda dalle Regioni, quanto invece su di essa pesino incertezze ed insufficienze del quadro normativo nazionale, sia per il profilo delle forme di collaborazione tra Stato e Regioni che per il profilo dei confini tra le competenze.

³ Si tratta delle seguenti necessarie cautele:

- le valutazioni qui svolte sono basate su dati e informazioni (rilevati attraverso il questionario) relativi solo all'attività legislativa delle Regioni, con l'esclusione di quella parte dell'attività regionale (piani, programmi, etc.) che nelle varie materie eventualmente si svolge a livello amministrativo;
- in secondo luogo, come è noto, le Regioni operano in certi casi attraverso deliberazioni di Giunta (come avviene spesso nel caso della loro partecipazione a programmi nazionali ed europei volti al perseguimento di obiettivi di sviluppo economico e/o alla realizzazione di infrastrutture, anche sulla base di intese o accordi adottati in seno alla Conferenza Stato-Regioni): in tali casi manca lo strumento legislativo regionale, unico oggetto invece della rilevazione qui utilizzata;
- in terzo luogo, un'ampia parte dell'attività regionale trova fondamento nelle leggi finanziarie, contenenti disposizioni relative a tutti i macrosettori e materie qui considerati, come ampiamente documentato in altro capitolo del Rapporto.

Più in generale e con riferimento ad altri macrosettori, anche nel 2010, 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, finiscono per nascere dunque dubbi sulla stessa opportunità della loro attribuzione alla competenza regionale, almeno nei termini in cui ciò è stato fatto nella riforma costituzionale del 2001.

Infine, si segnala il permanere di incertezze sui confini delle competenze, come emerge dal contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni. Infatti, dall'insieme delle risposte al questionario relative alle impugnazioni governative di norme di leggi regionali, risultano ancora una volta conflitti, che in particolare sembrano concentrarsi in alcuni campi di attività.

Innanzitutto, nel macrosettore dell'ordinamento istituzionale, in ordine al personale (v., ad esempio, i ricorsi del governo contro le leggi: n. 10, n. 31 e n. 33 della Basilicata; n. 4 della Puglia; n. 17 del Veneto). In secondo luogo, nel macrosettore dello sviluppo economico, in ordine al rispetto alla tutela della concorrenza di competenza statale (v., ad esempio, i ricorsi del governo contro le leggi n. 3 e 17 dell'Abruzzo; n. 38 della Liguria; n. 14 del Friuli Venezia Giulia; n. 18 del Piemonte; n. 13 del Veneto) e nel campo dell'energia (v. ad esempio i ricorsi contro le leggi n.21 della Basilicata; n. 23 del Molise; n. 18 del Piemonte). In terzo luogo, situazioni conflittuali si presentano nel macrosettore del territorio, dell'ambiente e del paesaggio, soprattutto e, ancora una volta, rispetto alla competenza esclusiva statale in materia di ambiente (v. ad esempio, i ricorsi contro le leggi n. 39 dell'Abruzzo; n. 4 e 33 della Basilicata; n. 15 della Liguria; n. 18 del Piemonte; n. 10 e n. 50 della Toscana; n. 17 del Friuli Venezia Giulia; n. 6 della Provincia autonoma di Bolzano).

**Tab. 1 - Classificazione delle leggi secondo i macrosettori e il profilo delle materie
Regioni ordinarie, speciali e Province autonome
2010**

	Macrosettore	Materia	N.Reg.
1	Ordinamento istituzionale	1 Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	19
		2 Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	10
		3 Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	5
		4 Personale e amministrazione	36
		5 Enti locali, decentramento	12
		6 Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	31
		7 Multimateria	1
		Totale	114
2	Sviluppo econ. e attività produttive	1 Artigianato	3
		2 Professioni (incluse le nuove figure professionali: es. naturopata, ecc.)	5
		3 Industria	1
		4 Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	2
		5 Ricerca, trasporto e produzione di energia	10
		6 Miniere e risorse geotermiche	1
		7 Commercio, fiere e mercati	12
		8 Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ititurismo)	21
		9 Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	31
		10 Caccia, pesca e itticoltura	8
		11 Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	2
		12 Altro (es. cooperazione, programmazione negoziata, programmazione economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale, ecc.)	10
		13 Multimateria	4
Totale	110		
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	1 Territorio e urbanistica (edilizia, demanio)	37
		2 Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	29
		3 Risorse idriche e difesa del suolo	6
		4 Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc)	4
		5 Viabilità	3
		6 Trasporti	11
		7 Protezione civile	2
		8 Altro (es.usi civici)	2
		9 Multimateria	0
Totale	94		

(segue tab. E)

4	Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	28
		2	Alimentazione	0
		3	Servizi sociali	30
		4	Istruzione scolastica e universitaria	2
		5	Formazione professionale	5
		6	Lavoro	5
		7	Previdenza complementare e integrativa	1
		8	Beni e attività culturali	19
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	4
		10	Ordinamento della comunicazione	2
		11	Spettacolo	0
		12	Sport	7
		13	Altro (es. sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	14
		14	Multimateria	1
	Totale	118		
5	Finanza regionale	1	Bilancio	111
		2	Contabilità regionale	4
		3	Tributi	1
		4	Multimateria	8
			Totale	124
6	Multisettores*		18	
		TOTALE	578	

2. I REGOLAMENTI REGIONALI NEL 2010*

2.1. Introduzione

Le Regioni ordinarie e le specialità hanno emanato, nel 2010, complessivamente 430 regolamenti.

La produzione regolamentare è inferiore di 70 unità rispetto a quanto segnalato nel Rapporto precedente, quando i regolamenti erano 500. Come sempre, sono la Regione Friuli Venezia Giulia e le due Province autonome di Bolzano e di Trento ad emanare il maggior numero di regolamenti, ma anche alcune tra le Regioni ordinarie mostrano, ormai da anni e in modo significativo rispetto al passato, maggiore attenzione per la fonte secondaria.

Il quadro che emerge dalle risposte al questionario conferma - sia pure nella riduzione del numero di regolamenti emanati - le tendenze già evidenziate nel Rapporto dell'anno precedente. Dei 430 regolamenti indicati, 419 - pari al 97,4% del totale - risultano emanati dalle Giunte e solo 11 - pari al 2,6% del totale - dai Consigli. Più in particolare, nelle Regioni ordinarie, su 135 regolamenti emanati, 128 sono degli Esecutivi e 7 delle Assemblee legislative, mentre nelle specialità, su 295 regolamenti emanati, 291 sono delle Giunte e solo 4 dei Consigli¹. Dati e percentuali quasi simili nel 2009, quando su 500 regolamenti, 484 - pari al 96,8% del totale - risultavano emanati dalle Giunte e solo 16 - pari al 3,2% del totale - dai Consigli. Anche in quel caso il dato evidenziava che nelle Regioni ordinarie, su 166 regolamenti emanati, 153 erano degli Esecutivi e 13 delle Assemblee legislative, mentre nelle specialità, su 334 regolamenti emanati, 331 erano delle Giunte e solo 3 dei Consigli².

* Di Aida Giulia Arabia, ricercatrice di diritto pubblico, ISSIRFA-CNR.

¹ Dei 419 regolamenti di Giunta, 97 sono emanati sentito il parere della commissione consiliare di settore. Più in particolare, 69 dei 128 nelle Regioni ordinarie e 28 dei 291 nelle specialità.

² Cfr. *I regolamenti regionali nel 2009*, in *Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Roma, 2010, p. 50 ss.

In conformità alle scelte operate in sede di elaborazione dei nuovi Statuti, in alcune Regioni ordinarie (Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana e Umbria) sono presenti solo regolamenti emanati dalla Giunta, mentre nella Regione Marche solo regolamenti di Consiglio, così come nelle Regioni Basilicata e Molise dove, però, sono ancora vigenti le previsioni in materia contenute negli Statuti del 1971. Nella Regione Campania, invece, in base al nuovo Statuto, i regolamenti emanati sono condivisi tra Giunta e Consiglio. Un articolato procedimento prevede, infatti, prima dell'emanazione del Presidente della Giunta previa deliberazione di quest'ultima, anche l'approvazione dell'Assemblea legislativa. La mancata previsione di norme di attuazione dello Statuto ha reso, però, necessario definire l'*iter* procedurale per l'emanazione dei regolamenti³.

³ Il decreto del Presidente della Giunta n. 23 del 4 febbraio 2011 ha fissato le direttive generali per la definizione dell'*iter richiamato*. A seguito dell'adozione della deliberazione di approvazione dello schema di regolamento da parte della Giunta regionale, la Segreteria di Giunta provvede a verificare se si tratta di un regolamento di cui all'articolo 56, comma 2, ovvero un regolamento di delegificazione di cui al comma 4 del medesimo articolo dello Statuto. Trattandosi della prima ipotesi, la Segreteria di Giunta trasmette il regolamento al Consiglio regionale, dandone comunicazione al Gabinetto del Presidente; trattandosi della seconda ipotesi la Segreteria di Giunta lo invia al Gabinetto del Presidente per la predisposizione del decreto presidenziale di emanazione (nel quale si fa riferimento alla legge regionale di autorizzazione che ha preventivamente determinato le norme generali regolatrici della materia e disposto l'abrogazione delle norme legislative vigenti, con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento). Dalla data di ricezione da parte del Consiglio della deliberazione della Giunta che adotta il regolamento, decorre il termine perentorio di sessanta giorni per l'approvazione dello stesso o per l'eventuale formazione del silenzio-assenso. Decorso tale termine senza alcuna comunicazione, la Segreteria di Giunta, con propria nota indirizzata al Consiglio, attesta il decorso del termine per la formazione del silenzio-assenso al fine della consequenziale emanazione e pubblicazione del regolamento. Se, prima della scadenza del termine, il Gabinetto del Presidente riceve la comunicazione del Consiglio circa l'avvenuta approvazione del regolamento, lo stesso si attiva per la predisposizione del decreto presidenziale di emanazione, con la medesima procedura usata per la promulgazione delle leggi. Se, invece, prima della scadenza dello stesso termine, il Gabinetto del Presidente riceve la comunicazione del Consiglio con la formulazione di osservazioni, si determina, sul piano procedimentale, la necessità di un riesame da parte della Giunta, limitatamente alle sole disposizioni oggetto di osservazioni, cui deve far seguito la deliberazione definitiva. In caso di pronuncia negativa da parte del Consiglio entro il termine previsto dall'articolo 56 dello Statuto, il regolamento non può essere emanato.

2.2. Alcuni dati

Come messo in luce in precedenza, i regolamenti nel 2010 – v. tabella A - risultano essere 430: 135 emanati dalle Regioni ordinarie e 295 emanati dalle Regioni speciali e Province autonome.

Se si confrontano i dati con quelli del 2009⁴, i regolamenti emanati dalle Giunte e dai Consigli risultano aver subito un decremento di 70 unità così distribuite: 31 in meno nelle Regioni ordinarie e 37 in meno nelle specialità.

La riduzione del peso dei regolamenti è visibile anche se si considerano le dimensioni degli atti in articoli – v. tabella B – dove comunque le Regioni speciali superano di poco, 137 unità, le Regioni ordinarie: 1.763 articoli di regolamento contro 1.626. Il dato, comunque, è decisamente inferiore a quello del 2009⁵ quando gli articoli dei regolamenti risultavano 2.707 nelle Regioni speciali e 1.903 nelle Regioni ordinarie pari, dunque, a 804 unità in più.

Alle medesime conclusioni si arriva passando all'analisi dei commi (v. Tabella C): anche in questo caso sono sempre le Regioni speciali a registrare una dimensione maggiore (5.304 contro 4.911 commi, pari a 393 unità in più). Nel 2009⁶ il dato risultava, invece, superiore di 3.011 unità: 9.021 contro 6.010 commi.

Infine, rispetto alla rilevazione, sia pure non completa, dei caratteri (v. tabella D), sono invece le Regioni ordinarie a registrare una dimensione maggiore: 2.111.113 contro 1.595.603 caratteri. Il dato conferma quanto già messo in luce nel Rapporto dell'anno precedente ma, ora come allora, occorre tener conto che non sono conteggiati i caratteri dei numerosi regolamenti della Provincia autonoma di Bolzano che, sicuramente, avrebbero contribuito ad incrementare notevolmente il dato relativo alle specialità.

⁴ Cfr. *I regolamenti regionali nel 2009* in *Rapporto 2010*, cit., tabella A, p. 66.

⁵ Cfr. *I regolamenti regionali nel 2009*, in *Rapporto 2010*, cit., tabella B, p. 67.

⁶ Cfr. *I regolamenti regionali nel 2009*, in *Rapporto 2010*, cit., tabella C, p. 68.

Ritornando al 2010 e considerando solo i dati delle 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 regolamenti⁷ si assiste nuovamente – a partire dal 2005⁸ – ad una lieve ripresa dell'utilizzo della fonte secondaria con 114 regolamenti che nel 2006 diventano 118, nel 2007 131, nel 2008 133, nel 2009 166. Si riducono di 31 unità nel 2010, probabilmente anche a seguito del rallentamento dell'attività normativa legato al cambio di legislatura.

Le esperienze maggiormente significative, in parte già messe in luce nei Rapporti degli anni precedenti, risultano essere quelle della Regione Puglia, che ricorre a partire dal 2001 in modo sempre più significativo alla fonte secondaria per arrivare, nel periodo di riferimento, a 24 regolamenti, dato, comunque, rilevante anche se in calo rispetto al 2009 (36 regolamenti), nonché delle Regioni Piemonte con 22 regolamenti, Toscana con 20 regolamenti e, a conferma del dato del Rapporto precedente, Calabria con ben 18 regolamenti emanati. Nelle altre Regioni ordinarie – se si escludono i casi delle Regioni Campania e Lazio rispettivamente con 11 regolamenti, Lombardia e Umbria rispettivamente con 9 regolamenti – la produzione regolamentare si mantiene ancora bassa. Si passa, infatti, dai 4 regolamenti del Molise, ai 3 della Liguria, ai 2 della Basilicata e ad un unico regolamento delle Regioni Emilia-Romagna e Marche.

Inoltre, come si ricava sempre dalla tabella A, rimane sostanzialmente confermato il ricorso massiccio alla fonte secondaria nella Regione Friuli Venezia Giulia e nelle due Province autonome di Bolzano e di Trento, con rispettivamente 92, 167⁹ e 21 regolamenti emanati nel 2010. Se si

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ Per quanto riguarda il dato della Provincia di Bolzano occorre precisare, però, che dei 167 regolamenti emanati: 33 sono regolamenti formali (approvati con decreto del Presidente della Provincia) e 134 sono regolamenti sostanziali (approvati con

esclude, poi, il caso relativo al Trentino-Alto Adige con 10 regolamenti, gli altri casi risultano ancora meno rilevanti. Si contano, infatti, 4 regolamenti in Valle d'Aosta e un solo regolamento in Sicilia.

Infine, le Regioni Abruzzo, Veneto e Sardegna non hanno emanato regolamenti.

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 incremento 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 2010, nelle specialità, a fronte di 157 leggi, risultano emanati 295 regolamenti. Dato quasi analogo a quello dell'anno precedente quando, a fronte di 139 leggi, risultavano emanati 334 regolamenti. Una situazione opposta si registra, invece, nelle Regioni ordinarie che emanano, nel 2010, 421 leggi e 135 regolamenti. Nel 2009, le leggi erano 570 leggi e i regolamenti 166.

Come risulta dalla tabella A e considerando le Regioni nel loro insieme, la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa (leggi e regolamenti) è pari al 42,7% (era del 41,4% nel 2009). E' pari, invece, al 65,3% nelle Regioni speciali (era del 70,6% nel 2009) e al 24,3% nelle Regioni ordinarie con un aumento di circa due punti percentuali rispetto all'anno precedente quando risultava pari al 22,6%. Considerando, però,

deliberazione della Giunta provinciale) recanti "criteri e direttive" per l'applicazione di leggi provinciali.

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

Per quanto riguarda la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa (calcolata in articoli), questa è pari al 31,6% (era del 32,9% nel 2009): nelle specialità è del 43,3% (era del 55,7% nel 2009), mentre nelle Regioni ordinarie è del 24,5% (era del 20,8% nel 2009).

Le stesse proporzioni sono confermate (o con lievi incrementi) scendendo al numero dei commi. Rispetto a tale partizione, nel 2010, la percentuale dei regolamenti sulla produzione normativa è pari al 34,6% (era del 36,7% nel 2009): nelle specialità è del 43,4% (era del 58,1% nel 2009) e del 28,4% nelle Regioni ordinarie (era del 23,6% nel 2009).

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 33,6% (era del 21,5% nel 2009): 38,3% nelle Regioni speciali (era del 16,5% nel 2009) e 30,7% nelle Regioni ordinarie (era del 23,4% nel 2009).

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 2010 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 23 leggi e i 92 regolamenti portano la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa all'80,0%, i 466 articoli di legge e i 962 articoli di regolamento la fanno scendere al 67,4%, mentre i 1.998 commi di leggi e i 2.222 commi di regolamenti la riducono ulteriormente al 52,7%.

E alle medesime conclusioni si arriva per alcune Regioni ordinarie. Nel 2010, nella Regione Puglia, ad esempio, dove in termini assoluti il numero dei regolamenti (24) supera il numero delle leggi (20), la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa risulta pari al 54,5%, mentre se calcolata sul numero degli articoli scende al 33,6% e scende

ulteriormente al 27,4% se calcolata sul numero dei commi. Così come nella Regione Lazio che passa dal 55,0% in termini assoluti al 49,7% se calcolata in articoli e al 22,2% se calcolata sui commi.

Non mancano, però delle eccezioni. Nella Provincia autonoma di Bolzano, ad esempio, la percentuale dei regolamenti sul totale delle produzioni normative è del 91,3% in valori assoluti, scende al 57,6% se calcolata sugli articoli e risale al 72,2% se calcolata sui 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 E) che, su 430 regolamenti emanati, i gruppi più numerosi sono quelli relativi ai “servizi alla persona e alla comunità” (138 regolamenti), seguiti dai 119 riguardanti il macrosettore “sviluppo economico e attività produttive”, dai 96 inerenti al “territorio, ambiente e infrastrutture”, dai 64 regolamenti del macrosettore “ordinamento istituzionale” e dai 10 regolamenti relativi al macrosettore della “finanza regionale”. Vi sono, poi, 3 regolamenti classificati come multisettoriali.

L'ordine delle priorità è leggermente diverso guardando alle sole Regioni ordinarie: su 135 regolamenti emanati, 43 riguardano lo sviluppo economico, 31 i servizi, 28 il territorio, 26 l'ordinamento istituzionale e 4 la finanza. Nelle specialità è, invece, in testa il macrosettore dei servizi con 107 regolamenti, seguito dallo sviluppo economico con 76 regolamenti, dal territorio con 68 regolamenti e dalla finanza con 6 regolamenti

Confrontando i dati non frazionati con quelli del 2009¹⁰, ciò che emerge – pur rispettando l'ordine della prevalenza di un macrosettore sugli altri – è la sensibile riduzione dei regolamenti nei settori dello sviluppo economico e dei servizi rispettivamente di 45 (erano 164) e di 28 unità (erano 166). Diminuiscono – ma solo di 6 e 9 unità - i regolamenti inerenti ai settori territorio e finanza (erano 102 e 19 nel 2009); aumentano di 17 unità quelli afferenti al macrosettore dell'ordinamento istituzionale (erano 47 nel 2009)

¹⁰ Cfr. *Rapporto 2010*, cit., in particolare tabella E, pp. 70-71.

e di una sola unità quelli classificati come multisetoriali (erano 2 nel 2009).

Quello che emerge dai dati 2010 è, dunque, la riduzione del numero di atti tanto nel campo dello sviluppo economico quanto in quello dei servizi. La tendenza all'aumento di quelli relativi al territorio – messa in luce nel Rapporto dell'anno precedente - non sembra confermata nella rilevazione in esame, anzi se ne accerta anche per questo settore una lieve riduzione.

Per quanto riguarda, invece, gli ambiti materiali, a conferma di quanto indicato nei Rapporti dei vari anni, le Regioni continuano a privilegiare, all'interno dei macrosettori, in modo significativo determinate materie. Si tratta, però, di materie "tradizionalmente" regionali, mentre ancora poco significativi risultano gli interventi negli ambiti materiali attribuiti dalle riforme costituzionali.

Sotto quest'ultimo profilo (v. sempre tabella E), infatti, nel macrosettore "ordinamento istituzionale" la produzione regolamentare interessa soprattutto la materia "personale e amministrazione" con 35 regolamenti. Dato per altro simile a quello del numero delle leggi superiore quest'anno di una sola unità. Nei Rapporti degli anni precedenti si registrava, invece, rispetto al numero delle leggi, la presenza di un numero quasi doppio di regolamenti e se ne individuava la causa nell'ampio processo di delegificazione di interi ambiti di normativa riguardante il personale che avrebbe determinato l'abbandono della fonte primaria a favore di quella secondaria. Ma anche la coincidenza del dato (tra numero delle leggi e numero dei regolamenti) è degna di nota: soprattutto perché non si registra in altre materie. A queste considerazioni è opportuno, però, aggiungere che sia la parità del dato, sia come si è verificato negli anni precedenti il minor numero di leggi (rispetto ai regolamenti) classificate nella materia, è legato anche al fatto che, in questo caso, numerose disposizioni riguardante il personale sono contenute nelle leggi finanziarie (ad esempio, quasi l'80% di quelle per il 2010 prevedono norme nella materia indicata) e che, quindi, non risultano conteggiate nelle classificazioni per materia. Inoltre, nelle altre materie del macrosettore il dato oscilla da 1 a 13 regolamenti.

Nel macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” emerge, con evidenza, che la maggior parte degli atti emanati dalle Regioni riguarda la materia che sinteticamente può definirsi dello sviluppo rurale. Le materie “agricoltura e foreste” e “caccia, pesca e itticoltura” totalizzano, infatti, 52 regolamenti. Altri 19 regolamenti sono classificati nella voce “altro” che raggruppa la programmazione negoziata, la programmazione economica, il supporto e l’assistenza allo sviluppo locale. Seguono, poi, il “turismo” con 18 regolamenti, mentre poco rilevante risulta, invece, il dato delle altre materie (da 1 a 7 regolamenti emanati).

Con attenzione al macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, spiccano le materie “territorio e urbanistica” e “protezione della natura e dell’ambiente” con, rispettivamente, 33 e 27 regolamenti. Altri 14 regolamenti riguardano, poi, le “risorse idriche” e 12 i “trasporti”. 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 31 regolamenti, seguita dalla materia “tutela della salute” con 30 regolamenti. Le materie “lavoro” e “formazione professionale” registrano, rispettivamente, 18 e 17 regolamenti. Altri 9 regolamenti sono classificati nella voce “beni e attività culturali”, mentre pochi atti riguardano le altre materie.

Infine, poco rilevante appare la distribuzione dei regolamenti tra le materie del macrosettore “finanza regionale”. Nel 2009 prevaleva la “contabilità regionale” con ben 16 regolamenti emanati, ridotti a 5 nel 2010.

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

Anche nel 2009, infatti, nel macrosettore “ordinamento istituzionale” il numero maggiore di regolamenti – 31 – interessava la materia “personale e amministrazione”. Nel macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” erano sempre i regolamenti inerenti alle materie “agricoltura” e “caccia e pesca” – considerate nel complesso – a totalizzare 63 regolamenti, seguite dal “turismo” con 28 regolamenti. Nel macrosettore

“territorio, ambiente e infrastrutture” i più numerosi erano i regolamenti riguardanti il “territorio e l’urbanistica” e la “protezione della natura e dell’ambiente” (rispettivamente, 34 e 26 regolamenti). Infine, anche nel macrosettore “servizi alla persona e alla comunità” la presenza di un numero significativo di regolamenti – 57 – si rinveniva nel campo dei “servizi sociali”, seguiti da quelli classificati nella materia relativa alla “tutela della salute” (25 regolamenti).

2.5. Le tipologie e i contenuti

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

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

In alcuni casi si tratta di regolamenti di manutenzione – vale a dire di regolamenti di modifica e/o di integrazione di precedenti atti – emanati nel corso dello stesso anno¹¹ o in un arco di tempo relativamente recente¹².

¹¹ Cfr., ad esempio, il regolamento Piemonte n. 9/2010, recante modifiche al regolamento n. 3/2010, contenente la disciplina del patto di stabilità interno degli enti locali; il regolamento Toscana n. 56/2010, recante modifiche al regolamento n. 18/2010, di attuazione della LR 64/2009, di disciplina delle funzioni amministrative in materia di progettazione, costruzione ed esercizio degli sbarramenti di ritenuta e dei relativi bacini di accumulo; il regolamento Valle d’Aosta n. 2/2010, recante modifica al regolamento n. 2/2010, di disciplina dell’accesso e della mobilità nell’ambito dell’organico del Corpo forestale della Regione, ai sensi della LR 12/2002.

¹² Cfr., ad esempio, il regolamento Liguria n. 1/2010, recante modifiche al regolamento n. 2/2009, contenente disposizioni attuative della disciplina delle strutture ricettive alberghiere di cui alla LR 2/2008; il regolamento Lombardia n. 2/2010, recante modifiche al regolamento n. 2/2009, in materia di contributi alle unioni di comuni e alle comunità montane e incentivazione alla fusione dei piccoli comuni di cui alla LR 19/2008; il regolamento Piemonte n. 14/2010, recante modifiche al regolamento n. 13/2009 sull’utilizzo del demanio idrico della navigazione interna di cui alla LR 2/2008;

La manutenzione degli atti normativi (leggi e regolamenti) non è di per sé un elemento negativo anche se, quando è ravvicinata nel tempo, induce a riflettere sull'ipotesi che non sia stata prestata la dovuta attenzione all'analisi di "fattibilità" dell'atto in sede di predisposizione.

Vi è, poi, una serie di regolamenti che può, invece, essere considerata di "giusto" adeguamento alle trasformazioni ed al sopravvenire di eventi nuovi perché questi intervengono a modificare atti emanati già da alcuni anni¹³.

Nel 2010 – v. tabella F – i regolamenti di manutenzione sono 160 su 430, pari cioè al 37,2% del totale: 48,1% nelle Regioni ordinarie (65 su 135) e 32,2% nelle specialità (95 su 295). Si registra, dunque, un aumento rispetto al 2009 quando i regolamenti di manutenzione erano 143 su 500, pari cioè al 28,6% del totale: 32,5% nelle Regioni ordinarie (54 su 166) e 26,6% nelle specialità (89 su 334)¹⁴. L'aumento dei regolamenti di mera modifica è evidente, dunque, soprattutto nelle Regioni ordinarie.

Gli interventi di manutenzione sono maggiormente diffusi nelle Regioni che utilizzano la fonte secondaria in modo rilevante e costante nel tempo. Ad esempio, nella Provincia autonoma di Trento su 21 regolamenti emanati 8, pari al 38,1% del totale, sono di manutenzione. Così come nella Provincia autonoma di Bolzano, dove, su 167 regolamenti emanati, 47, pari al 28,1% del totale, sono di modifica di precedenti atti. Le medesime conclusioni valgono per alcune Regioni ordinarie. Il Lazio, ad esempio, su 11 regolamenti ne emana 10 di manutenzione, pari al 90,9% del totale, mentre il Piemonte su 22 regolamenti ne emana 18 di mera

il regolamento Puglia n. 22/2010, recante modifiche al regolamento n. 36/2009, di disciplina dei regimi di aiuto in esenzione per le imprese turistiche.

¹³ Cfr., ad esempio, il regolamento Lombardia n. 4/2010, recante modifiche al regolamento n. 9/2003, di attuazione della LR 12/2001, contenente norme per l'incremento e la tutela del patrimonio ittico e l'esercizio della pesca; il regolamento della Provincia di Trento n. 1-33/2010, recante modifiche al regolamento n. 5-126/2003, dettato in attuazione della LP 10/2001, di disciplina dell'agriturismo e delle strade del vino e delle strade dei sapori; il regolamento Valle d'Aosta n. 4/2010, recante modifiche al regolamento n. 3/1987, di approvazione dei criteri di elaborazione, gestione e aggiornamento dell'elenco tipo comprendente i farmaci da utilizzare nei servizi dell'U.S.L. della Regione.

¹⁴ Cfr. *I regolamenti regionali nel 2009*, in *Rapporto 2010*, cit., tabella F, p. 72.

modifica, pari all'81,8% del totale, e così la Puglia che, su 24 regolamenti ne conta 15 di manutenzione, pari al 62,5% del totale.

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

Quanto ai regolamenti attuativi di testi unici, la Regione Friuli Venezia Giulia ha emanato 3 regolamenti ai sensi del testo unico in materia di sport e tempo libero¹⁵, le Regioni Liguria e Lombardia hanno emanato, rispettivamente, 2 e 4 regolamenti, la prima, in attuazione del testo unico in materia di strutture turistico-ricettive e balneari¹⁶, la seconda, in attuazione dei testi unici delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo¹⁷, turismo¹⁸ e protezione civile¹⁹. Infine, la Regione Toscana ha emanato un regolamento di attuazione del testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale²⁰.

Inoltre, per citare solo qualche esempio di regolamenti dettati in attuazione di leggi di riordino, nel 2010, la Regione Friuli Venezia Giulia ha emanato 4 regolamenti attuativi della legge di disciplina organica in materia di promozione e vigilanza del comparto cooperativo²¹.

¹⁵ Si tratta dei regolamenti nn. 93, 284 e 287/2010 che hanno disciplinato, rispettivamente, la concessione dei contributi per la promozione dell'attività sportiva nelle scuole, quelli previsti a favore degli enti di promozione sportiva e quelli previsti dagli artt. 11, 16 e 18 della LR 8/2003.

¹⁶ Si tratta dei regolamenti nn. 1 e 3/2010, che hanno disciplinato, rispettivamente, le strutture ricettive alberghiere e le altre strutture ricettive, in attuazione della LR 2/2008.

¹⁷ Si tratta dei regolamenti nn. 3 e 8/2010, di disciplina della polizia idraulica il primo, per l'individuazione dei lavori di mera manutenzione forestale il secondo, in attuazione della LR 31/2008.

¹⁸ Si tratta del regolamento n. 5/2010, che ha definito i requisiti strutturali e igienico-sanitari dei rifugi alpinistici ed escursionistici, in attuazione della LR 15/2007.

¹⁹ Si tratta del regolamento n. 9/2010, di attuazione dell'Albo regionale del volontariato di protezione civile, ai sensi della LR 16/2004.

²⁰ Si tratta del regolamento n. 33/2010, in attuazione della l. n. 1/2009.

²¹ Si tratta dei regolamenti nn. 255, 256, 257 e 258, emanati in attuazione della LR 27/2007.

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. Rientra, ad esempio, in quest'ultimo caso, il regolamento del turismo rurale della Regione Basilicata, emanato in attuazione della legge sull'agriturismo (LR 17/2005).

Oltre che di leggi settoriali, i regolamenti sono spesso attuativi di disposizioni contenute nelle leggi finanziarie. Questo avviene soprattutto in quegli ordinamenti che adottano finanziarie complesse con le quali si interviene su diversi settori di competenza regionale. Il caso più rilevante è rappresentato dalla Regione Friuli Venezia Giulia, dove fa eccezione soltanto la legge finanziaria 2008 (LR 31/2007), già segnalata nei Rapporti precedenti, che si connota come una “finanziaria snella”, ma che è stata preceduta dalla legge strumentale n. 30/2007, tutt'altro che snella. A titolo di esempio, nel 2010, la Regione richiamata ha emanato diversi regolamenti, riguardanti varie materie di intervento regionale, previsti nelle finanziarie dei vari anni. Più in particolare, ha emanato un regolamento in attuazione della finanziaria 1997 (LR n. 10)²², 3 previsti dalla finanziaria 2007 (LR n. 1)²³ e un regolamento in attuazione, rispettivamente, della finanziaria 2001 (LR n. 4)²⁴ e 2010 (LR n. 24/2009)²⁵. Ha emanato, infine, 2 regolamenti in attuazione di disposizioni contenute nella legge strumentale richiamata²⁶.

²² Si tratta del regolamento n. 183/2010 per la gestione dei beni mobili regionali.

²³ Si tratta dei regolamenti: n. 102/2010 per la concessione di finanziamenti integrativi al PSR per investimenti a favore delle PMI per attività di trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli, nn. 226 e 228 recante la definizione di criteri e modalità per la concessione di finanziamenti per il rafforzamento della struttura finanziaria di imprese di trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli, ricadenti nei comuni danneggiati da gelate e trombe d'aria.

²⁴ Si tratta del regolamento n. 218/2010 di esecuzione della LR 6/2003 concernente i criteri e le modalità per la concessione delle garanzie integrative previste dalla LR 4/2001.

²⁵ Si tratta del regolamento n. 116/2010 concernente i requisiti delle iniziative di lavoro di pubblica utilità prestate a favore di amministrazioni pubbliche.

²⁶ Più in particolare, si tratta dei regolamenti n. 74/2010, recante criteri e modalità per la concessione di contributi alle associazioni professionali del settore della pesca professionale e dell'acquacoltura operanti nella Regione e n. 197/2010, sulla determinazione dei criteri di ripartizione e le modalità di concessione, erogazione e

A conferma di quanto sottolineato a partire dal Rapporto sulla legislazione per il 2002²⁷, poco significativo è il dato riguardante i regolamenti attuativi di fonti comunitarie. Per citare qualche esempio, nella rilevazione del 2010 risulta “vincolato” da tale tipo di norme il regolamento della Provincia autonoma di Bolzano (GP D 28) di attuazione della Sezione VII “Disposizioni speciali relative al settore dell’Apicoltura” del regolamento (CE) n. 1234/2007, che ha dettato criteri e modalità per la concessione di aiuti nella Provincia riguardante il programma annuale 2009-2010.

Poco significativo è, inoltre, il dato di regolamenti attuativi di fonti statali (molto diffuso, invece, prima delle riforme costituzionali). E’ tale il regolamento Calabria n. 11/2010 di attuazione degli ambiti territoriali di caccia e statuto tipo degli organi di gestione, emanato ai sensi dell’art. 10 della legge 157/1992, il regolamento Campania n. 11/2010 per il conferimento degli incarichi dirigenziali, ai sensi dell’art. 19, co. 6, del Dlgs. 165/2001, il regolamento Piemonte n. 3/2010 di disciplina del patto di stabilità interno degli enti locali, emanato in attuazione delle leggi 133/2008 e 33/2009, il regolamento Puglia n. 24/2010 recante l’individuazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati da fonti rinnovabili nel territorio della Regione, emanato ai sensi del Dlgs. 387/2003 e del DM (del Ministero dello sviluppo economico) 10 settembre 2010, nonché il regolamento della Provincia autonoma di Trento n. 19/51/2010 in materia di autorizzazione delle scuole nautiche, emanato ai sensi dell’art. 42 del DM 146/2008, regolamento di attuazione dell’art. 65 del Dlgs. 171/2005 recante il Codice della nautica da diporto.

rendicontazione dei contributi ai soggetti del privato sociale e privati gestori di nidi d’infanzia.

²⁷ Cfr., in particolare, tabelle 4b nell’Appendice ai *Rapporti sulla legislazione 2002* (p. 377) e *2003* (p. 434).

2.6. Per concludere

La rilevazione 2010 – pur con il permanere del divario quanto all'uso della fonte regolamentare tra regioni speciali e ordinarie - sembra consolidare alcune tendenze già messe in luce nei Rapporti degli ultimi anni.

Come più volte sottolineato, è innanzitutto sempre cospicuo l'utilizzo di regolamenti da parte delle specialità - pur registrando un lieve decremento (di 39 unità) rispetto alla rilevazione del 2009 - mentre la riscoperta dei regolamenti da parte delle Regioni ordinarie (e, in particolare, di alcune) – anche se anche in questo caso si registra un decremento di 31 unità rispetto all'anno precedente - è da attribuire, sicuramente, alle scelte fatte in sede di approvazione dei nuovi Statuti e, in particolare, all'attribuzione della potestà regolamentare alla Giunta.

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 figurano le Regioni Puglia, Piemonte e Toscana che, già da alcuni anni, hanno incrementato la produzione regolamentare, mentre la Regione Calabria – così come rilevato per il 2009 - è ricorsa alla fonte secondaria altre 18 volte. Il dato più significativo tra le Regioni richiamate è, comunque, quello della Puglia che passa dai 72 regolamenti emanati negli anni 1972-2000 ai 216 del periodo 2001-2010, mentre il dato da monitorare è quello della Regione Calabria che, sia rispetto al passato meno recente, sia rispetto agli anni *post* riforme, sembra aver rivalutato sensibilmente la fonte secondaria (la Regione aveva, infatti, emanato, solo 4 regolamenti nel 2006 e nel 2008, 6 nel 2007 e 7 nel 2005).

Il dato delle altre Regioni è indicativo con molta probabilità di quanto si legge nel Rapporto sulla legislazione della Lombardia, vale a dire che non sono inclusi nel conteggio dei regolamenti “gli altri provvedimenti di Giunta

e di Consiglio che, pur non avendo formalmente il *nomen juris* di regolamenti, ne potrebbero assumere le caratteristiche per ragioni sostanziali e di contenuto”²⁸. Un esempio in tal senso è fornito dalla Provincia autonoma di Bolzano che, accanto ai regolamenti formali approvati con decreto del Presidente della Provincia, ha nei vari anni indicato anche il dato dei regolamenti sostanziali, approvati con deliberazione della Giunta e recanti “criteri e direttive” per l’applicazione di leggi provinciali. Non si hanno dati certi come quelli della Provincia richiamata per le altre Regioni ma, sicuramente, come si ricava dalle tabelle allegate al capitolo sulla qualità della normazione,²⁹ molti rinvii ad atti di Giunta (e, in minor misura di Consiglio) nascondono di fatto la presenza di atti sostanzialmente regolamentari che, in quanto tali, meriterebbero analisi più approfondite, anche al fine di completare l’analisi sullo sviluppo della potestà regolamentare. A tal proposito, confortano le considerazioni della Regione Toscana che attribuisce il ridimensionamento del fenomeno descritto dalla dottrina come “fuga dalla fonte, consistente nella proliferazione di atti paranormativi nella forma di deliberazioni di Giunta e di Consiglio”³⁰, alla crescita dei regolamenti che, oltre ad aver favorito “lo spostamento dalla normazione primaria a quella secondaria di un buon numero di precetti”, avrebbe anche ridotto drasticamente il numero dei c.d. regolamenti “travestiti”³¹.

²⁸ Regione Lombardia – Il Consiglio, *Rapporto 2010 sullo stato della legislazione e sul rendimento istituzionale del consiglio regionale, aprile – dicembre 2010*, 2011, p. 34.

²⁹ In questo *Volume*.

³⁰ Cfr. il capitolo su *L’attività regolamentare*, in Consiglio regionale della Toscana, *Rapporto sulla legislazione – gennaio 2009-febbraio 2010 e sintesi dell’ottava legislatura*, in www.parlamentiregioanli.it/Documenti_e_ricerche/Rapporti_sulla_legislazione.

³¹ A. D’Atena, *Introduzione, Tendenze e problemi della legislazione regionale*, in Camera dei deputati-Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2002 sullo stato della legislazione*, Roma, 2003, p. 227.

TABELLE

**TAB. A – Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa
2010**

Regioni e Province autonome	Totale leggi*	Totale regolamenti	Totale produzione normativa	B/C %
	A	B	C	
Abruzzo	62	0	62	0,0
Basilicata	34	2	36	5,6
Calabria	36	18	54	33,3
Campania	20	11	31	35,5
Emilia-Romagna	15	1	16	6,3
Lazio	9	11	20	55,0
Liguria	24	3	27	11,1
Lombardia	22	9	31	29,0
Marche	22	1	23	4,3
Molise	23	4	27	14,8
Piemonte	27	22	49	44,9
Puglia	20	24	44	54,5
Toscana	50	20	70	28,6
Umbria	27	9	36	25,0
Veneto	30	0	30	0,0
Totale Regioni ordinarie	421	135	556	24,3
Friuli Venezia Giulia	23	92	115	80,0
P.a. Bolzano**	16	167	183	91,3
P.a. Trento	28	21	49	42,9
Sardegna	16	0	16	0,0
Sicilia	23	1	24	4,2
Trentino-Alto Adige	5	10	15	66,7
Valle d'Aosta	46	4	50	8,0
Totale Regioni spec. e P.a.	157	295	452	65,3
TOTALE	578	430	1.008	42,7

* Nel "totale leggi" delle Regioni Calabria, Toscana, Umbria, Friuli Venezia Giulia, Provincia autonoma di Bolzano e Sicilia sono comprese anche quelle statutarie.

** I 167 regolamenti sono: 33 decreti del Presidente della Provincia (regolamenti formali) e 134 deliberazioni della Giunta provinciale (regolamenti sostanziali).

**Tab. B - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in articoli
2010**

Regioni e Province autonome	Totale articoli leggi*	Totale articoli regolamenti	Totale produzione normativa	B/C %
	A	B	C	
Abruzzo	735	0	735	0,0
Basilicata	316	16	332	4,8
Calabria	406	235	641	36,7
Campania	111	237	348	68,1
Emilia-Romagna	281	12	293	4,1
Lazio	73	72	145	49,7
Liguria	181	117	298	39,3
Lombardia	315	55	370	14,9
Marche	268	6	274	2,2
Molise	272	68	340	20,0
Piemonte	345	146	491	29,7
Puglia	241	122	363	33,6
Toscana	627	443	1.070	41,4
Umbria	494	97	591	16,4
Veneto	349	0	349	0,0
Totale Regioni ordinarie	5.014	1.626	6.640	24,5
Friuli Venezia Giulia	466	962	1.428	67,4
P.a. Bolzano	267	362	629	57,6
P.a. Trento	459	307	766	40,1
Sardegna	132	0	132	0,0
Sicilia	315	12	327	3,7
Trentino-Alto Adige	27	78	105	74,3
Valle d'Aosta	639	42	681	6,2
Totale Regioni spec. e P.a.	2.305	1.763	4.068	43,3
TOTALE	7.319	3.389	10.708	31,6

*Nel "totale articoli leggi" delle Regioni Calabria, Toscana, Umbria, Friuli Venezia Giulia, Provincia autonoma di Bolzano e Sicilia sono compresi anche quelli delle leggi statutarie.

**Tab. C - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in commi
2010**

Regioni e Province autonome	Totale commi leggi*	Totale commi regolamenti	Totale produzione normativa	B/C %
	A	B	C	
Abruzzo	1.592	0	1.592	0,0
Basilicata	779	40	819	4,9
Calabria	883	839	1.722	48,7
Campania	398	903	1.301	69,4
Emilia-Romagna	609	55	664	8,3
Lazio	361	103	464	22,2
Liguria	476	351	827	42,4
Lombardia	1.031	207	1.238	16,7
Marche	677	17	694	2,4
Molise	786	219	1.005	21,8
Piemonte	869	424	1.293	32,8
Puglia	580	219	799	27,4
Toscana	1.431	1.225	2.656	46,1
Umbria	1.237	309	1.546	20,0
Veneto	653	0	653	0,0
Totale Regioni ordinarie	12.362	4.911	17.273	28,4
Friuli Venezia Giulia	1.998	2.222	4.220	52,7
P.a. Bolzano	731	1.896	2.627	72,2
P.a. Trento	1.250	823	2.073	39,7
Sardegna	312	0	312	0,0
Sicilia	962	28	990	2,8
Trentino-Alto Adige	67	200	267	74,9
Valle d'Aosta	1.602	135	1.737	7,8
Totale Regioni spec. e P.a.	6.922	5.304	12.226	43,4
TOTALE	19.284	10.215	29.499	34,6

*Nel "totale commi leggi" delle Regioni Calabria, Toscana, Umbria, Friuli Venezia Giulia, Provincia di Bolzano e Sicilia sono compresi anche quelli delle leggi statutarie.

**Tab. D - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in caratteri
2010**

Regioni e Province autonome	Totale caratteri leggi*	Totale caratteri regolamenti	Totale produzione normativa	B/C %
	A	B	C	
Abruzzo	694.808	0	694.808	0,0
Basilicata	n.d.	n.d.	n.d.	-
Calabria	418.177	443.329	861.506	51,5
Campania	212.481	387.906	600.387	64,6
Emilia-Romagna	281.864	23.361	305.225	7,7
Lazio	177.455	100.765	278.220	36,2
Liguria	n.d.	n.d.	n.d.	-
Lombardia	590.613	208.791	799.404	26,1
Marche	300.988	4.772	305.760	1,6
Molise	n.d.	n.d.	n.d.	-
Piemonte	320.250	170.665	490.915	34,8
Puglia	195.815	131.262	327.077	40,1
Toscana	737.893	501.299.	1.239.192	40,5
Umbria	539.626	138.963	678.589	20,5
Veneto	288.794	0	288.794	0,0
Totale Regioni ordinarie	4.785.764	2.111.113	6.869.877	30,7
Friuli Venezia Giulia	976.063	1.061.667	2.037.730	52,1
P.a. Bolzano	n.d.	n.d.	n.d.	-
P.a. Trento	710.029	401.728	1.111.757	36,1
Sardegna	149.461	0	149.461	0,0
Sicilia	n.d.	n.d.	n.d.	-
Trentino-Alto Adige	67.008	86.920	153.928	56,5
Valle d'Aosta	666.704	45.288	711.992	6,4
Totale Regioni spec. e P.a.	2.569.265	1.595.603	4.164.868	38,3
TOTALE	7.328.029	3.706.716	11.034.745	33,6

*Nel "totale caratteri leggi" delle Regioni Calabria, Toscana, Umbria, Friuli Venezia Giulia, Provincia autonoma di Bolzano e Sicilia sono compresi anche quelli delle leggi statutarie.

**Tab. E - Classificazione dei regolamenti secondo i macrosettori e il profilo delle materie
Regioni ordinarie, speciali e Province autonome
2010**

Macrosettore	Materia	N.Reg.
1	1 Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	3
	2 Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	0
	3 Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	1
	4 Personale e amministrazione	35
	5 Enti locali, decentramento	12
	6 Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	13
	7 Multimateria	0
	Totale	64
2	1 Artigianato	3
	2 Professioni (incluse le nuove figure professionali: es. naturopata, ecc.)	3
	3 Industria	1
	4 Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	7
	5 Ricerca, trasporto e produzione di energia	4
	6 Miniere e risorse geotermiche	1
	7 Commercio, fiere e mercati	7
	8 Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	18
	9 Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	40
	10 Caccia, pesca e itticoltura	12
	11 Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	0
	12 Altro (es. cooperazione, programmazione negoziata, programmazione economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale, ecc.)	19
	13 Multimateria	4
Totale	119	
3	1 Territorio e urbanistica (edilizia, demanio)	33
	2 Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	27
	3 Risorse idriche e difesa del suolo	14
	4 Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc.)	3
	5 Viabilità	0
	6 Trasporti	12
	7 Protezione civile	4
	8 Altro (es.usi civici)	3
	9 Multimateria	0
Totale	96	

(segue tab. E)

4	Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	30
		2	Alimentazione	1
		3	Servizi sociali	31
		4	Istruzione scolastica e universitaria	13
		5	Formazione professionale	17
		6	Lavoro	18
		7	Previdenza complementare e integrativa	5
		8	Beni e attività culturali	9
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	0
		10	Ordinamento della comunicazione	2
		11	Spettacolo	4
		12	Sport	3
		13	Altro (es. sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	4
		14	Multimateria	1
	Totale	138		
5	Finanza regionale	1	Bilancio	1
		2	Contabilità regionale	5
		3	Tributi	4
		4	Multimateria	0
			Totale	10
6	Multisettores*		3	
		TOTALE	430	

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

**Tab. F - Incidenza dei regolamenti di manutenzione
sulla produzione regolamentare**

2010

Regioni e Province autonome	Totale regolamenti	Manutenzione	B/A %
	A	B	
Abruzzo	0	0	-
Basilicata	2	1	50,0
Calabria	18	4	22,2
Campania	11	0	0,0
Emilia-Romagna	1	0	0,0
Lazio	11	10	90,9
Liguria	3	0	0,0
Lombardia	9	3	33,3
Marche	1	0	0,0
Molise	4	1	25,0
Piemonte	22	18	81,8
Puglia	24	15	62,5
Toscana	20	9	45,0
Umbria	9	4	44,4
Veneto	0	0	-
Totale Regioni ordinarie	135	65	48,1
Friuli Venezia Giulia	92	34	37,0
P.a. Bolzano*	167	47	28,1
P.a. Trento	21	8	38,1
Sardegna	0	0	-
Sicilia	1	0	0,0
Trentino-Alto Adige	10	6	60,0
Valle d'Aosta	4	0	0,0
Totale Regioni spec. e P.a.	295	95	32,2
TOTALE	430	160	37,2

* I 167 regolamenti sono: 33 decreti del Presidente della Provincia (regolamenti formali) e 134 deliberazioni della Giunta provinciale (regolamenti sostanziali).

3. LA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE

3.1 La manutenzione, la semplificazione e il riordino delle fonti normative*

3.1.1. Introduzione

Come messo in luce nei Rapporti sulla legislazione dei vari anni, le Regioni – anche se non in modo diffuso come sarebbe auspicabile – hanno investito e continuano ad investire molto sul tema della qualità della normazione.

La buona redazione, la semplificazione e la razionalizzazione della normativa sono obiettivi in parte realizzati, in parte da perseguire e, comunque, oggetto di specifiche politiche legislative. Quelle adottate a livello statale si integrano con quelle avviate in sede comunitaria e nelle singole Regioni. Sono soprattutto queste ultime che, per molti aspetti relativi alla qualità della regolazione, sono state pioniere sia rispetto all'Unione europea sia rispetto allo Stato.

Lo sono state, in primo luogo, con iniziative dirette alla buona qualità redazionale degli atti. Le Regioni sono, infatti, intervenute sul *drafting* legislativo, vale a dire sull'applicabilità di regole e suggerimenti per la redazione dei testi, al fine di produrre una normazione chiara, comprensibile, che non dia luogo ad equivoci o interpretazioni fuorvianti. E così hanno adottato formalmente il Manuale sulle tecniche di buona redazione delle leggi o, comunque, lo utilizzano in via di prassi, nell'edizione aggiornata nel 2007. Sul modello del Manuale di *drafting* alcune Regioni hanno partecipato, inoltre, anche alla elaborazione del Manuale di "Regole e suggerimenti per la redazione degli atti amministrativi", predisposto da un gruppo di lavoro coordinato dall'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica del CNR di Firenze, allo scopo di fornire una guida alla redazione degli atti per tutti i funzionari

* Di Aida Giulia Arabia, ricercatrice di diritto pubblico, ISSIRFA-CNR.

della P.A., e al fine di dare ai cittadini, veri beneficiari dell'iniziativa, atti amministrativi più chiari, più efficaci e facilmente accessibili¹.

Ma le Regioni sono impegnate anche in prima linea con iniziative di semplificazione normativa, favorendo l'abrogazione della normativa considerata desueta, sia in leggi di settore, sia in vere e proprie leggi (e regolamenti) di abrogazione generale.

Sono attente, inoltre, anche alla promozione di interventi di razionalizzazione della normativa, favorendo l'elaborazione di leggi di riordino e, in alcuni casi (e, in modo significativo in alcune Regioni) di testi unici.

Sono, infine, costanti nel ricorso ad altri strumenti per la qualità degli atti. Come, ad esempio, nella previsione – a volte nelle schede per l'istruttoria legislativa di leggi di particolare rilevanza, a volte in via informale durante l'analisi tecnico-normativa curata dagli uffici legislativi prima dell'assegnazione dei progetti di legge alla Commissione consiliare competente – di controlli sulla coerenza ai principi dell'ordinamento costituzionale e, in particolare, a quelli contenuti nel Titolo V della Costituzione²; di controlli sulla coerenza normativa rispetto alla restante disciplina normativa regionale e rispetto alla legislazione nazionale di principio³; di controlli sulla coerenza economico-finanziaria nel caso che il progetto di legge preveda oneri a carico del bilancio regionale⁴.

Tutti questi strumenti, pur incidendo alcuni sulla qualità della singola legge, altri sull'intero complesso normativo, da soli non bastano. Diventa una esigenza sempre più pressante prevedere strumenti che intervengano sulla nuova produzione normativa, soprattutto per limitare il ricorso ad ulteriori atti di difficile applicazione. Per realizzare questo obiettivo bisogna puntare - come in effetti sta già avvenendo - sulla valutazione e sul controllo degli effetti delle politiche promosse con gli interventi legislativi.

¹ Il Manuale si può leggere su www.ittig.cnr.it/ricerca/testi/manuale.

² Abruzzo, Lombardia, Marche, Toscana, Veneto.

³ Abruzzo, Lombardia, Marche, Toscana, Provincia autonoma di Bolzano.

⁴ Abruzzo, Basilicata, Liguria, Marche, Molise, Toscana, Veneto, Province autonome di Bolzano e di Trento, Sicilia.

L'indagine che segue si sofferma, in particolare, sui profili concernenti la manutenzione tanto dei singoli atti quanto dell'ordinamento nel suo complesso e, dunque, sulle iniziative di semplificazione normativa, nonché sugli strumenti di razionalizzazione e riordino della normativa regionale.

3.1.2. La manutenzione normativa

Un indicatore della “buona” qualità delle leggi è l'analisi del ricorso alla tecnica delle novelle. Nella maggior parte dei casi il legislatore ricorre alla tecnica delle sostituzioni⁵ o integrazioni⁶ per esigenze di economicità procedurale, senza tener conto degli svantaggi che queste tecniche spesso producono per gli operatori e per i cittadini.

Infatti, la manutenzione normativa da un lato è necessaria al coordinamento delle vecchie regole che continuano a far parte dell'ordinamento giuridico con le nuove che costantemente vengono in esso introdotte, dall'altro, proprio perché avviene in tempi ravvicinati e spesso con interventi ripetuti sulla stessa legge, diventa, di fatto, un elemento di “inquinamento” non solo della legge oggetto di revisione, ma anche dell'intero complesso normativo. Inoltre, la manutenzione di leggi, emanate nel corso dell'anno o in tempi relativamente recenti, porta anche a riflettere sull'insufficiente attenzione prestata alla fattibilità della legge in fase di predisposizione del testo⁷. E' un fenomeno quest'ultimo comune alle Regioni ordinarie ed alle Regioni speciali ma sembra interessare molti ordinamenti statuali ed anche l'Unione europea.

⁵ Vengono sostituite una o più parole, una frase, una partizione di articolo o l'articolo intero di un precedente atto normativo con una o più parole, con una frase, con una partizione di articolo o dell'articolo intero.

⁶ L'atto successivo aggiunge ad un precedente testo una o più parole al posto di una o più parole.

⁷ Per citare solo qualche esempio di leggi emanate e modificate nel corso dell'anno, v. LR Basilicata 21/2010, di modifica della LR 1, recante norme in materia di energia; LR Marche 18/2010, di modifica della LR 2, che ha disciplinato l'istituzione della rete escursionistica della Regione; LR Molise 12/2010, di modifica della LR 9, recante la disciplina delle attività agrituristiche; LR Piemonte 20/2010, di modifica della LR 3, recante norme in materia di edilizia sociale. Così come numerosi sono i casi di leggi modificate l'anno successivo a quello di emanazione. Basti citare per tutte, la LR Lazio 1/2010, di modifica della LR 21/2009, recante misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l'edilizia residenziale sociale; LR Toscana 25/2010, di modifica della LR 46/2009, recante disposizioni di edilizia residenziale pubblica.

Quando, poi, la manutenzione degli atti normativi avviene anche in sede di legge finanziaria o di leggi di settore, si generano grandi difficoltà nell'individuare il testo effettivamente vigente della legge.

Nel 2010, su 578 leggi emanate, 268 sono testi nuovi, 209 sono novelle e 68 sono leggi redatte secondo tecnica mista (v. tabella A). Più in particolare, le leggi di manutenzione sul totale delle leggi emanate sono pari al 36,2%: 37,8% nelle Regioni ordinarie e 31,8% nelle specialità.

Si registra, quindi, un aumento delle novelle rispetto al 2009 - secondo una tendenza per altro già presente negli anni precedenti - quando su 709 leggi emanate, 412 erano testi nuovi, 214 erano novelle e 69 erano leggi redatte secondo tecnica mista. Più in particolare, le leggi di manutenzione sul totale delle leggi emanate erano pari al 30,2%: 30,5% nelle Regioni ordinarie e 28,8% nelle Regioni speciali⁸. Mentre nel 2009 a registrare la percentuale più alta di novelle sul totale delle leggi emanate erano la Regione Abruzzo con il 59,4% e la Provincia autonoma di Bolzano con il 41,7%, nel 2010 sono la Regione Calabria con il 58,3% e la Provincia autonoma di Trento con il 50,0%.

Come già messo in luce a partire dal Rapporto 2007, il superamento o, almeno, la riduzione del ricorso a leggi di manutenzione dovrebbe essere un altro obiettivo per migliorare la qualità delle singole leggi e dell'intero complesso normativo. Alcune Regioni percorrono la strada della legge annuale di manutenzione che, però, non sempre (o non ancora) ha dato i risultati sperati. Come messo in luce, in particolare, per la Toscana, pur utilizzando tale strumento già da alcuni anni, non si assiste ad un contenimento radicale delle leggi di novellazione. Nel 2010 la Regione richiamata non ha emanato leggi di manutenzione ma, come la legge del 2009, anche quella del 2011 (LR n. 10), intervenuta a modificare ben 38 leggi regionali, è stata preceduta e/o seguita (fino all'8 agosto 2011) da altre 15 leggi di modifica. Un caso da segnalare è quello del Friuli Venezia Giulia che con un'unica legge di manutenzione generale (LR 17/2010)

⁸ Cfr. *La qualità della normazione tra conferme e novità*, in *Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Roma, 2010, in particolare tabella A, p. 96.

modifica 117 leggi (in più articoli) in materia di assetto istituzionale, sviluppo economico e attività produttive, territorio, ambiente e infrastrutture, salute, politiche sociali, servizi pubblici alla persona, lavoro, beni culturali. La legge in esame, pur preceduta da altre 3 leggi di modifica, ha portato ad una riduzione delle leggi di manutenzione rispetto all'anno precedente, passando da più del 30% al 13% nel 2010.

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

Per restare alle ultime finanziarie emanate, in più dell'80% dei provvedimenti relativi al 2011, si ritrovano disposizioni di modifica testuale della normativa vigente⁹. Per citare solo qualche esempio, la legge finanziaria per il 2011 (LR 1/2010) della Regione Abruzzo ha modificato 20 leggi regionali. E lo stesso vale per la Regione Marche che ha modificato 16 leggi con l'ultima legge di bilancio (LR 20/2010). 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 alla scelta di più leggi disomogenee, spesso dal contenuto parzialmente sovrapponibile e con più disposizioni autonome. Questa scelta comporta anche un'economia procedurale (meno sessioni dedicate, più tempo per esaminare provvedimenti con oggetto definito)¹⁰. Come già avvenuto nelle finanziarie dei vari anni, anche in quella relativa al 2011 (LP 27/2010), infatti, sono state operate ben 57 modifiche di leggi vigenti, anche se quest'anno – a differenza dell'anno precedente – si deve segnalare la presenza di altre 14 leggi di mera modifica.

⁹ V. in questo Volume il capitolo sulle finanziarie per il 2011.

¹⁰ Le valutazioni della Provincia sopra riportate sono richiamate 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.

Per quanto riguarda i collegati, nel 2010 la Regione Calabria ne ha emanati 2 (LR 8 e LR 34) modificando, rispettivamente, 17 e 20 leggi regionali. La Regione Lombardia, invece, ha modificato 9 leggi regionali con la LR 19/2010, collegato alla finanziaria 2011 e altre 14 con la LR 11/2010, contenente anche interventi di razionalizzazione del *corpus* normativo. Analogamente ha provveduto la Regione Liguria che, con le disposizioni collegate alla finanziaria per il 2011 (LR 23/2010), ha modificato e integrato 8 leggi nei vari settori di intervento regionale. Ma la Regione è intervenuta ad apportare modifiche a numerose leggi in vigore anche con il provvedimento (LR 2/2010) di adeguamento della normativa regionale.

Come già sottolineato nel Rapporto dell'anno precedente, tutti questi esempi sono la prova che la manutenzione degli ordinamenti non passa solo attraverso le leggi di mera modifica ma, spesso, è molto significativa in altri provvedimenti. Il dato delle leggi di manutenzione è puramente indicativo di un fenomeno che, per essere studiato nella sua complessità, necessita di essere integrato con l'analisi di tutte le leggi modificanti e del numero delle leggi modificate. Leggi che contengono modifiche, infatti, oltre a quelle di mera manutenzione, sono anche quelle classificate come "tecnica mista", contenenti sia norme di modifica (e/o di abrogazione), sia disposizioni nuove. Come si ricava dalla tabella A, nel 2010 le leggi redatte secondo questa tecnica redazionale sono 68 (una in meno rispetto al 2009), il che vuol dire che sono state modificate nel corso dell'anno disposizioni contenute in almeno altre 68 leggi. Questo dato deve essere sommato alle 209 novelle indicate nella medesima tabella che, solo limitandosi ad una interpretazione restrittiva, rappresentano modifiche di un ugual numero di leggi. Ma anche quest'ultima somma non rappresenta ancora il complesso delle leggi che contengono modifiche perché gli interventi "manutentivi" sono inseriti non soltanto nelle leggi finanziarie e nei collegati, ma spesso anche nelle leggi di settore.

3.1.3. La semplificazione normativa e il riordino

La semplificazione normativa e il riordino sono obiettivi inseriti già da tempo nell'agenda politica delle Regioni che, anche nel 2010, si sono fatte carico di combattere l'eccesso di regolazione soprattutto attraverso le

leggi regionali di settore, i testi unici, le leggi finanziarie e i collegati. In tutte le tipologie di leggi richiamate sono frequenti abrogazioni esplicite (totali o parziali) di leggi e regolamenti in luogo di formule “generiche” di abrogazione, che sicuramente non facilitano l'individuazione della regola da applicare.

L'uso di abrogazioni implicite – tanto diffuso in passato – è però ancora presente in alcuni ordinamenti regionali. Ad esempio, contengono una clausola di abrogazione “innominata” (sono abrogate tutte le disposizioni incompatibili o in contrasto) la LR 9 (art. 14) e la LR 14 (art. 3) della Regione Puglia, che dettano norme, rispettivamente, in materia di istituzione dell'autorità idrica e di collocamento a riposo e trattenimento in servizio dei dipendenti regionali.

Il 2010 è l'anno in cui si assiste alla ripresa delle leggi di semplificazione legislativa: si segnala, infatti, la presenza di ben 5 leggi di abrogazione espressa di normativa tacitamente abrogata o priva di efficacia.

Il primo intervento da segnalare è quello della Regione Friuli Venezia Giulia che, con la LR 11/2010, ha abrogato ben 379 leggi e numerose disposizioni di leggi settoriali riguardanti i diversi settori di intervento regionale.

Il secondo (LR Lombardia 11/2010) abroga 143 leggi e 16 regolamenti regionali. La legge persegue la finalità di semplificare e razionalizzare il *corpus* normativo – in continuità con i precedenti interventi in materia della Regione¹¹ – questa volta non solo mediante l'abrogazione di leggi, ma anche – come messo in luce in precedenza - attraverso la manutenzione di leggi vigenti con “il contestuale recupero, prevalentemente in forma di integrazione a leggi organiche di settore, di disposizioni non abrogabili”.

Il terzo (LR Molise 13/2010) che definisce anche le modalità per il riordino, la semplificazione e l'aggiornamento periodico della normativa regionale attraverso l'abrogazione espressa di atti normativi tacitamente

¹¹ La Regione ha emanato altre 3 leggi di semplificazione normativa. Si tratta, in particolare, delle LLRR 15/1999, 15/2002 e 15/2005.

abrogati o, comunque, privi di efficacia e la redazione di testi unici, abroga 434 leggi e 22 regolamenti riguardanti tutti i settori di intervento regionale.

Il quarto (LR Piemonte 21/2010), che abroga 5 leggi regionali, è il terzo provvedimento di semplificazione e coincide con quella esigenza di razionalizzazione del complesso normativo alla quale la Regione aveva già risposto negli anni passati¹².

Il quinto provvedimento (LR Umbria 4/2010), infine, abroga 154 leggi e 6 regolamenti regionali in varie materie di intervento regionale.

Prosegue, dunque, l'opera di "disboscamento", monitorata nei Rapporti degli anni precedenti ed evidente sia dai dati riportati nella tabella B relativa alle abrogazioni dell'anno in esame, sia dalla tabella B1 relativa agli interventi abrogativi dalla prima legislatura alla fine del 2010.

Più in particolare, nel 2010, su 578 leggi approvate sono state abrogate 1.404 leggi per intero (v. tabella B), alcune partizioni (interi capi) e numerose disposizioni e di esse il numero maggiormente significativo si rinviene soprattutto nell'ambito delle leggi di semplificazione normativa.

Come si vede, poi, dalla tabella B1 laddove il totale delle leggi abrogate risulta essere molto alto, sono evidenti massicci interventi abrogativi avvenuti nel corso dei vari anni. Ad esempio, per quanto riguarda le Regioni ordinarie, in Lombardia su 2.114 leggi emanate ne sono state formalmente abrogate 1.698; in Piemonte su 2.086 ne sono state abrogate 1.112; in Toscana su 2.914, 2.057 e in Veneto su 2.005, 1.231; per quanto riguarda le specialità, invece, in Friuli Venezia Giulia su 2.262 leggi ne sono state abrogate 1.206, nella Provincia autonoma di Trento su 1.267, 844 e in Valle d'Aosta su 2.726, 1.796. Un po' meno significativi sono gli interventi abrogativi sui regolamenti. I casi più rilevanti riguardano la Regione Piemonte che, su 293 regolamenti, ne ha abrogato espressamente 107 e di questi 67 solo con il regolamento di semplificazione n. 6/2006 e la Provincia autonoma di Trento che, su 877

¹² La Regione ha, infatti, emanato altre due leggi di abrogazione generale. Si tratta, in particolare, delle LLRR 13/2005 e 15/2008, nonché del regolamento di semplificazione 6/2006.

regolamenti, ne ha abrogato espressamente 481 e di questi 380 solo nel 2008 con il regolamento di semplificazione n. 14-121/Leg.

Inoltre, molte leggi del 2010 contengono abrogazioni espresse di leggi, di parti significative di esse e di numerose disposizioni. In alcuni casi si tratta di abrogazioni “differite”. Le Regioni Marche, Toscana, Umbria e la Provincia autonoma di Bolzano, ad esempio, hanno indicato, rispettivamente, 31, 17, 9 e 8 abrogazioni “condizionate” al verificarsi di un evento o a data certa. Talora, l’abrogazione è condizionata all’approvazione di un atto della Giunta (regolamento, programma, etc.): si tratta, in questo caso di un chiaro sintomo di delegificazione della materia.

Altro dato rilevante è quello delle abrogazioni espresse contenute soprattutto nell’ambito delle leggi di riordino e/o comunque in leggi settoriali di notevole rilevanza e nei testi unici.

Per fare solo qualche esempio, sono abrogate 4 leggi per intero e numerose disposizioni nella LR Abruzzo 37/2010, legge organica in materia di confidi, 7 leggi nella LR Piemonte 3/2010, in materia di edilizia sociale e 99 leggi per intero dalla legge della Regione Calabria recante misure di razionalizzazione e riordino della spesa pubblica (LR 22/2010).

Come più volte sottolineato, il ricorso alle leggi di riordino – vale a dire di leggi che recano la nuova disciplina di settore, che abrogano contestualmente buona parte della normativa preesistente e che prevedono l’emanazione di norme di attuazione demandate ad un regolamento - è ancora un intervento occasionale e non sistematico. Nel 2010 (v. tabella C), su 578 leggi emanate, 64, pari all’11,1% del totale, sono leggi ascrivibili a tale categoria: il 23,6% sul totale di quelle emanate nelle specialità (37 su 157) e il 6,4% sul totale di quelle emanate nelle Regioni ordinarie (27 su 421).

Il dato del 2010 registra, dunque, un lieve aumento rispetto al 2009, quando su 709 leggi emanate, 40, pari al 5,6% del totale, erano leggi di riordino: l’11,5% sul totale di quelle emanate nelle specialità (16 su 139

leggi) e il 4,2% sul totale di quelle emanate nelle Regioni ordinarie (24 su 570 leggi)¹³.

Il dato maggiormente significativo dell'anno in esame – tra l'altro già presente nella rilevazione del 2009 - risulta essere quello della Regione Valle d'Aosta, 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 sono il 56,5% del totale delle leggi emanate: 26 su 46.

Come più volte ripetuto, è ancora poco rilevante – almeno nella generalità delle Regioni - il ricorso ai testi unici.

Nell'anno in esame ne sono stati approvati 4, rispettivamente, dalle Regioni Abruzzo, Lombardia, Toscana e Valle d'Aosta. Più in particolare, si tratta della LR Abruzzo 40/2010, testo unico in materia di trattamento economico e previdenziale dei consiglieri regionali, che abroga 39 leggi per intero e numerose disposizioni; della LR Lombardia 6/2010, testo unico in materia di commercio e fiere, che ha riorganizzato le norme che si trovavano sparse in numerose leggi regionali, abrogandone 16 per intero insieme ad altre disposizioni sparse in varie leggi che disciplinavano la materia. Tale testo unico è il decimo ad essere stato predisposto dopo l'entrata in vigore della LR 7/2006 che, al fine del riordino e della semplificazione della normativa regionale vigente, ha disciplinato le modalità e le procedure per la redazione e l'approvazione di testi unici, disponendo che questi devono essere compilativi e ricognitivi della normativa esistente e non possono avere contenuti innovativi. Si tratta, inoltre, della LR Toscana 21/2010, testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali, che ha abrogato 17 leggi e varie disposizioni che regolavano la materia; della LR Valle d'Aosta 23/2010, testo unico in materia di interventi economici di sostegno e promozione sociale, che abroga 3 leggi per intero, un regolamento e numerose altre disposizioni legislative.

¹³ Cfr. per il 2009, *La qualità della normazione tra conferme e novità*, in *Rapporto 2010*, cit., in particolare tabella C, p. 98.

Infine, sempre con l'obiettivo dell'alleggerimento e della semplificazione del *corpus* normativo, continua ad essere presente nella legislazione regionale, e in modo più marcato nelle leggi di riordino settoriale, la tendenza a rinviare a successivi atti attuativi di Giunta e/o di Consiglio. Tale tendenza, già evidenziata a partire dal Rapporto sulla legislazione 2007¹⁴, è maggiormente evidente in alcuni ordinamenti regionali.

Anche nelle leggi regionali del 2010, gli atti cui il legislatore rinvia maggiormente sono quelli di Giunta. Il dato complessivo sembrerebbe comunque in diminuzione rispetto all'anno precedente¹⁵. Su 578 leggi emanate nel 2010, 242, pari al 41,9% del totale, prevedono, infatti, rinvii ad atti dell'Esecutivo¹⁶ e solo 38, pari al 6,6% del totale, prevedono rinvii ad atti non legislativi dell'Assemblea¹⁷. Il numero totale di atti di Giunta da emanare ammonta a 779, mentre quelli di Consiglio sono solo 70 (v. tabelle D ed E).

Naturalmente anche in questo caso le differenze tra Regioni risultano sostanziali. Tra quelle ordinarie, ad esempio, il Molise, il Veneto, il Piemonte e la Liguria presentano il maggior numero di atti di Giunta da adottare, (rispettivamente, 81, 60, 55 e 54), ma anche il dato delle Regioni Emilia-Romagna (50), Umbria (46) e Puglia (43) è molto significativo. Tra le specialità, invece, il dato più rilevante è quello delle Regioni Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia con, rispettivamente, 94 e 75 atti di Giunta dei quali è prevista l'adozione. Quanto, infine, agli atti di Consiglio, il dato più significativo è rappresentato dalla Regione Lombardia, con 13 atti da emanare e dalla Sardegna con 17 (v. tabelle D ed E).

¹⁴ *Leggi "ben fatte" e buone politiche: esperienze regionali a confronto*, in *Rapporto 2007*, cit., p. 86.

¹⁵ Nel 2009, su 709 leggi emanate, 312, pari al 44,0% del totale, prevedevano, infatti, rinvii ad atti dell'Esecutivo e solo 51, pari al 7,2% del totale, prevedevano rinvii ad atti non legislativi dell'Assemblea. Il numero totale di atti di Giunta da emanare ammontava a 1.210, mentre quelli di Consiglio erano solo 78.

¹⁶ Si tratta di rinvii a delibere, direttive e atti con cui la Giunta definisce criteri e modalità per la concessione di contributi, sovvenzioni, ausili o per l'individuazione dei soggetti beneficiari.

¹⁷ Si tratta di atti di approvazione di piani, indirizzi e programmi, direttive.

3.1.4. Conclusione

Come evidenziato nei Rapporti sulla legislazione dei vari anni, le Regioni – anche se non in modo generalizzato – manifestano grande attenzione al tema delle qualità della normazione. Nelle pagine che precedono si è dato conto, in particolare, degli strumenti di manutenzione, semplificazione e razionalizzazione delle fonti regionali.

Quanto alla manutenzione, molto è stato fatto ma molto resta ancora da fare. L'utilizzazione di un linguaggio chiaro e "accessibile" è, come sopra sottolineato, un obiettivo perseguito e quasi generalizzato. Ma non dovrebbe includere anche il "divieto" di scrivere leggi dal titolo "muto" che, invece, continuano ad essere presenti, in particolare, in alcuni ordinamenti regionali? Interventi di manutenzione su leggi senza descrizione del contenuto delle stesse obbligano chi amministra, e chi è amministrato, a fare una ricerca ulteriore per individuare la materia oggetto della modifica e, dunque, la regola da applicare.

Per restare solo ad alcuni esempi del 2010, appartengono a tale categoria alcune leggi di manutenzione della Regione Basilicata (LLRR 7, 10, 16, 19) – dove per altro la qualità da questo punto di vista è migliorata dato che nell'anno precedente tutte le leggi di manutenzione avevano un titolo muto - ma anche le LLRR 2, 6, 14, 30, 32, 33, della Regione Calabria.

In alcuni casi, forse, quando cioè si interviene contemporaneamente con una sola legge per modificarne tante, si rinuncia alla qualità tecnica per non avere titoli troppo lunghi. Comunque, anche in ipotesi del genere, sarebbe auspicabile avere un titolo "parlante", che faccia cioè comprendere tutti gli ambiti toccati dalle modifiche, invece di un titolo "muto" e, dunque, incomprensibile.

Quanto ai temi del riordino e della semplificazione normativa, le Regioni continuano a manifestare grande impegno e interesse. Più in particolare, quanto alle leggi di riordino, pur avendone rilevato un lieve aumento rispetto al 2009, si assiste da alcuni anni ad una certa stabilizzazione (e, in alcuni casi riduzione) del ricorso a tale tipologia di leggi. Si tratta – come messo in luce nel capitolo sulla competenza legislativa – di un fenomeno fisiologico legato, prima, al maggior impegno regionale nella produzione di

leggi nuove e di riordino (o, comunque, di leggi settoriali di notevole rilevanza) a seguito delle riforme amministrative e costituzionali, poi, come già accennato, all'ampliamento degli interventi manutentivi su tali leggi.

Quanto al tema del "disboscamento" normativo, dopo le corpose abrogazioni segnalate nei vari anni e l'arresto, soprattutto nel 2007, dell'emanazione di leggi e/o regolamenti generali di abrogazione della normativa considerata "desueta", nel 2010, come già esposto, si registra la presenza di ben cinque leggi di semplificazione normativa plurisettoriale. La presenza di un numero elevato di leggi ascrivibili a tale categoria (anche e soprattutto in Regioni che non le avevano mai emanate) porta a concludere che si sta verificando quel "trasferimento" di modelli da una Regione all'altra tante volte auspicato anche per altri strumenti.

Come, ad esempio, la predisposizione di leggi sulla qualità della normazione. Nel Rapporto sulla legislazione 2009 si dava conto della legge della Regione Toscana (LR 55/2008) auspicandone il "trasferimento" del modello anche alle altre Regioni. Di fatto ancora poche hanno intrapreso questa strada: nel 2010, l'Abruzzo con la LR n. 26 e nel 2011 la Liguria con la LR n. 13. Entrambe le leggi individuano tra i principi per il miglioramento della qualità della normazione: l'analisi tecnico-normativa, l'analisi di impatto della regolamentazione, l'analisi di fattibilità, la consultazione, la verifica di impatto della regolamentazione, le clausole valutative, la semplificazione, la manutenzione, il riordino del sistema normativo e il *drafting* normativo. In più, la legge ligure stabilisce la disciplina generale della semplificazione amministrativa individuando le modalità operative e gli strumenti per: rimuovere o ridurre gli oneri e gli adempimenti amministrativi a carico dei cittadini e delle imprese; ridurre i tempi burocratici; garantire l'omogeneità sul territorio regionale nella conduzione delle procedure e dei procedimenti amministrativi sia nelle modalità di accesso, sia nell'*iter* istruttorio; facilitare l'accesso ai servizi della P.A. da parte dei cittadini e delle imprese favorendo la modalità dell'interlocutore unico; estendere l'uso dell'innovazione tecnologica nei rapporti fra P.A., cittadini ed imprese; favorire la rilevazione e la diffusione delle buone pratiche.

Manca, però, nelle due leggi richiamate, l'istituto della motivazione degli atti normativi (leggi e regolamenti), istituto noto a livello comunitario ma sconosciuto a livello nazionale e regionale che, invece, costituisce ancora la novità di maggiore impatto nella legge toscana¹⁸.

¹⁸ Si parla di motivazione delle leggi e dei regolamenti nell'art. 9 della LR 55/2008. La norma in esame è entrata in vigore il 1° gennaio 2009 e a partire dalla legge n. 4 e dal regolamento n. 5 di tale anno, tutti gli atti normativi della Regione Toscana contengono, nel preambolo, la motivazione (composta dai "visto" e dai "considerato").

TABELLE

TAB. A - Produzione legislativa e leggi di manutenzione 2010

Regioni e Province autonome	Totale leggi*	Testo nuovo	Novella	Tecnica mista	C/A %
	A	B	C	D	
Abruzzo**	62	29	30	2	48,4
Basilicata	34	23	11	0	32,4
Calabria	36	10	21	5	58,3
Campania	20	9	11	0	55,0
Emilia-Romagna	15	13	2	0	13,3
Lazio	9	7	2	0	22,2
Liguria	24	16	8	0	33,3
Lombardia***	22	9	6	6	27,3
Marche	22	8	8	6	36,4
Molise	23	13	8	2	34,8
Piemonte	27	16	4	7	14,8
Puglia	20	14	6	0	30,0
Toscana ^o	50	21	26	2	52,0
Umbria	27	8	6	13	22,2
Veneto	30	18	10	2	33,3
Totale Regioni ordinarie	421	214	159	45	37,8
Friuli Venezia Giulia	23	9	3	1	13,0
P.A. Bolzano	16	8	4	4	25,0
P.A. Trento	28	12	14	2	50,0
Sardegna	16	11	4	1	25,0
Sicilia	23	10	7	6	30,4
Trentino-Alto Adige	5	0	2	3	40,0
Valle d'Aosta [∞]	46	4	16	6	34,8
Totale Regioni spec. e P.A.	157	54	50	23	31,8
TOTALE	578	268	209	68	36,2

* Le 578 leggi comprendono anche 8 leggi statutarie.

** 1 delle 62 leggi è un testo unico.

*** 1 delle 22 leggi è un testo unico.

^o 1 delle 50 leggi è in testo unico.

[∞] 1 delle 46 leggi è un testo unico.

Tab. B - Normativa approvata e abrogata nel 2010*

Regioni e Province autonome	Leggi			Regolamenti		
	Emanate	Abrogate	Variazione leggi vigenti al 31/12	Emanati	Abrogati	Variazione reg.vigenti al 31/12
Abruzzo	62	46	16	0	0	0
Basilicata	34	3	31	2	0	2
Calabria	36	102	-66	18	0	18
Campania	20	0	20	11	0	11
Emilia-Romagna	15	3	12	1	0	1
Lazio	9	0	9	11	0	11
Liguria	24	3	21	3	0	3
Lombardia	22	160	-138	9	18	-9
Marche	22	1	21	1	1	0
Molise	23	436	-413	4	4	0
Piemonte	27	14	13	22	2	20
Puglia	20	3	17	24	0	24
Toscana	50	8	42	20	0	20
Umbria	27	145	-118	9	7	2
Veneto	30	3	27	0	0	0
Totale Regioni ordinarie	421	927	-506	135	32	103
F.V.G.	23	393	-370	92	n.d.	n.d.
P.A. Bo.*	16	10	6	167	n.d.	n.d.
P.A. Tre.	28	39	-11	21	3	18
Sardegna	16	2	14	0	0	0
Sicilia	23	n.d.	n.d.	1	n.d.	n.d.
T.A.A.	5	0	5	10	0	10
V.d.A.	46	33	13	4	2	2
Totale Regioni spec. e P.A.	157	477	-343	295	5	30
TOTALE	578	1.404	-849	430	37	133

* I 167 regolamenti sono: 33 decreti del Presidente della Provincia (regolamenti formali) e 134 deliberazioni della Giunta provinciale (regolamenti sostanziali).

Tab. B1 - Normativa vigente al 31 dicembre 2010*

Regioni e Province autonome	Leggi			Regolamenti		
	Emanate	Abrogate	Leggi vigenti al 31/12	Emanati	Abrogati	Reg. vigenti al 31/12
Abruzzo**	3.240	365	2.875	117	12	105
Basilicata	1.679	958	721	103	3	100
Calabria***	1.145	398	747	84	4	80
Campania	1.355	112	1.243	43	1	42
Emilia-Romagna	1.604	639	965	90	46	44
Lazio	2.211	95	2.116	189	29	160
Liguria	1.793	835	958	116	47	69
Lombardia	2.114	1.698	416	159	59	100
Marche	1.560	738	822	96	37	59
Molise	1.256	646	610	65	10	55
Piemonte	2.086	1.112	974	293	107	186
Puglia	1.460	527	933	288	34	254
Toscana	2.914	2.057	857	255	94	161
Umbria	1.689	742	947	163	50	113
Veneto	2.005	1.231	774	73	39	34
Totale Regioni ordinarie	28.111	12.153	15.958	2.134	572	1.562
F.V.G.	2.262	1.206	1.056	n.d.	n.d.	n.d.
P.A. Bo.	1.348	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
P.A. Tre.	1.267	844	423	877	481	396
Sardegna	2.101	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sicilia	n.d.	n.d.	n.d.	140	n.d.	n.d.
T.A.A.	1.085	32	1.053	784	n.d.	n.d.
V.d.A.	2.772	1.796	976	127	66	61
Totale Regioni spec. e P.A.	10.835	3.878	3.508	1.928	547	457
TOTALE	38.946	16.031	19.466	4.062	1.119	2.019

* 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.

** I regolamenti della Regione Abruzzo sono conteggiati a partire dal 1981.

*** I regolamenti della Regione Calabria sono conteggiati a partire dal 1983.

**Tab. C - Produzione legislativa e leggi di riordino
2010**

Regioni e Province autonome	Totale leggi*	Leggi di riordino	B/A %
	A	B	
Abruzzo**	62	5	8,1
Basilicata	34	0	0,0
Calabria	36	3	8,3
Campania	20	0	0,0
Emilia-Romagna	15	0	0,0
Lazio	9	0	0,0
Liguria	24	0	0,0
Lombardia***	22	0	0,0
Marche	22	4	18,2
Molise	23	1	4,3
Piemonte	27	0	0,0
Puglia	20	0	0,0
Toscana°	50	1	2,0
Umbria	27	3	11,1
Veneto	30	10	33,3
Totale Regioni ordinarie	421	27	6,4
Friuli Venezia Giulia	23	1	4,3
P.A. Bolzano	16	4	25,0
P.A. Trento	28	4	14,3
Sardegna	16	0	0,0
Sicilia	23	2	8,7
Trentino-Alto Adige	5	0	0,0
Valle d'Aosta [∞]	46	26	56,5
Totale Regioni spec. e P.A.	157	37	23,6
TOTALE	578	64	11,1

- * Le 578 leggi comprendono anche 8 leggi statutarie.
- ** 1 delle 62 è un testo unico.
- *** 1 delle 22 leggi è un testo unico.
- ° 1 delle 50 leggi è un testo unico.
- ∞ 1 delle 46 leggi è un testo unico.

Tab. D - Atti di Giunta*
2010

Regioni e Province autonome	Totale leggi	Numero leggi che prevedono rinvii ad atti di Giunta	B/A %	Numero di atti di Giunta da adottare
	A	B	C	D
Abruzzo	62	16	25,8	24
Basilicata	34	9	26,5	7
Calabria	36	6	16,7	25
Campania	20	15	75,0	n.d.
Emilia-Romagna	15	9	60,0	50
Lazio	9	3	33,3	30
Liguria	24	11	45,8	54
Lombardia	22	12	54,5	27
Marche	22	13	59,1	31
Molise	23	13	56,5	81
Piemonte	27	15	55,6	55
Puglia	20	10	50,0	43
Toscana	50	2	4,0	2
Umbria	27	9	33,3	46
Veneto	30	19	63,3	60
Totale Regioni ordinarie	421	162	38,5	535
Friuli Venezia Giulia	23	15	65,2	75
P.A. Bolzano	16	5	31,3	16
P.A. Trento	28	19	67,9	n.d.
Sardegna	16	10	62,5	41
Sicilia	23	11	47,8	18
Trentino-Alto Adige	5	n.d.	-	n.d.
Valle d'Aosta	46	20	43,5	94
Totale Regioni spec. e P.A.	157	80	51,0	244
TOTALE	578	242	41,9	779

* Ad esclusione dei regolamenti.

Tab. E - Atti di Consiglio*
2010

Regioni e Province autonome	Totale leggi	Numero leggi che prevedono rinvii ad atti di Consiglio	B/A %	Numero di atti di Consiglio da adottare
	A	B	C	D
Abruzzo	62	2	3,2	3
Basilicata	34	0	0,0	0
Calabria	36	3	8,3	3
Campania	20	n.d.	-	n.d.
Emilia-Romagna	15	0	0,0	0
Lazio	9	1	11,1	1
Liguria	24	1	4,2	3
Lombardia	22	4	18,2	13
Marche	22	4	18,2	7
Molise	23	3	13,0	3
Piemonte	27	1	3,7	3
Puglia	20	0	0,0	0
Toscana	50	0	0,0	0
Umbria	27	2	7,4	2
Veneto	30	1	3,3	1
Totale Regioni ordinarie	421	22	5,2	39
Friuli Venezia Giulia	23	0	0,0	0
P.A. Bolzano	16	0	0,0	0
P.A. Trento	28	0	0,0	0
Sardegna	16	6	37,5	17
Sicilia	23	8	34,8	12
Trentino-Alto Adige	5	0	0,0	0
Valle d'Aosta	46	2	4,3	2
Totale Regioni spec. e P.A.	157	16	10,2	31
TOTALE	578	38	6,6	70

* Ad esclusione dei regolamenti.

3.2 Gli strumenti per la valutazione delle politiche legislative regionali*

3.2.1. Introduzione

Il tema della valutazione delle politiche legislative regionali e degli strumenti ad essa dedicati si colloca all'interno del più ampio tema della qualità della legislazione, nel cui ambito sono comprese e dibattute molteplici problematiche¹.

Come già riscontrato negli anni passati², le Regioni mostrano una certa attenzione all'utilizzo degli strumenti di valutazione: difatti, il dovere di emanare buone leggi reca in sé, quale immediata conseguenza, il dovere di valutare e verificare gli effetti prodotti dall'entrata in vigore e dalla concreta applicazione delle medesime. Ciò in quanto la corretta redazione, la semplificazione e la razionalizzazione normativa sono divenuti – a partire dalla loro cristallizzazione legislativa – allo stesso tempo principi ispiratori ineludibili e mete da raggiungere. Per questo le Regioni le hanno poste all'interno del programma di politica legislativa, non potendo prescindere dalla loro rilevanza sia formale, sia sostanziale. Difatti, l'esperienza degli anni passati ha mostrato come, per potersi dire concretamente efficace, l'attività di semplificazione necessita di essere accompagnata da una serie di attività di analisi da svolgersi nelle diverse fasi in cui si snoda l'*iter* di formazione delle leggi. Più propriamente, si tratta, in primo luogo, dell'AIR, ovvero dell'analisi preventiva di impatto della regolamentazione sui cittadini, sulle imprese e sulla P.A.; in secondo luogo, dell'ATN, ossia dell'analisi tecnico-normativa, da svolgersi *ex ante*, cui si ricorre durante il procedimento di formazione degli atti normativi,

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

¹ Com'è noto, queste riguardano, in linea generale, le difficoltà connesse con due tra i "mali" principali che affliggono il nostro ordinamento: l'inflazione legislativa e l'inquinamento legislativo, che concorrono a rendere assai onerosa l'individuazione delle disposizioni vigenti, la loro applicazione da parte dei destinatari, nonché il rispetto del principio della certezza del diritto e della coerenza dell'ordinamento giuridico nel suo insieme: v., più nel dettaglio, *supra*, *La manutenzione, la semplificazione e il riordino delle fonti normative*.

² Cfr. Gli strumenti di controllo dell'attuazione delle leggi e delle politiche, in Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, Tomo II, 2010, in particolare p. 87 ss.

prima della loro entrata in vigore; infine, si tratta della VIR, cioè della valutazione di impatto della regolamentazione *ex post*, volta a verificare il raggiungimento degli obiettivi previsti con l'emanazione dell'atto, ad effettuare una stima dei costi sostenuti e degli effetti prodotti sui medesimi cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni.

In tal modo, è stata avviata una vera e propria politica della qualità, attraverso il ricorso a strumenti e tecniche non solo raccomandati dall'OCSE, ma già da tempo utilizzati da altri Paesi.

E ancora: si pensi al ricorso alle clausole valutative. Com'è ormai ampiamente noto, si tratta di articoli di legge contenenti uno specifico mandato informativo, attraverso il quale i soggetti deputati all'attuazione delle disposizioni sono incaricati di raccogliere, elaborare e comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni utili a conoscere modalità e tempi di attuazione della legge stessa; gli impedimenti o gli inconvenienti riscontrati nella fase di implementazione; le conseguenze che ne sono derivate a favore o meno di singoli destinatari e della popolazione regionale nel suo complesso. A ciò, si aggiunga la pubblicazione periodica delle cosiddette note informative sulle politiche regionali, ovvero di documenti – elaborati dalle strutture tecniche di talune Assemblee legislative a beneficio dei Consiglieri – contenenti una sintesi relativa allo “stato dell'arte” dell'attuazione legislativa e degli obiettivi raggiunti. Le note informative sintetiche sono per la maggior parte tratte dalle relazioni richieste alla Giunta dal mandato informativo contenuto nelle clausole valutative.

Tuttavia, nonostante l'attenzione riservata dalle Regioni alle problematiche connesse alle conseguenze applicative della regolamentazione, ad oggi, la presenza di alcuni ostacoli rende oggettivamente complesso e faticoso il processo di razionalizzazione normativa. Si pensi, a titolo esemplificativo, alle difficoltà che si registrano nell'attivazione di proficui confronti e scambi informativi tra Giunta e Consiglio – a parte qualche eccezione di cui si darà conto nei paragrafi successivi –, alla insufficienza di risorse umane e/o alla ristrettezza di quelle economiche.

3.2.2. Le analisi di valutazione ex ante ed ex post

Nel corso del 2010, due Regioni hanno emanato leggi che prevedono al loro interno disposizioni relative alla valutazione degli atti normativi *ex ante* (dunque, analisi di fattibilità, AIR, ATN) ed *ex post* (controllo sull'attuazione delle leggi e delle politiche pubbliche, in particolare VIR): si tratta dell'Abruzzo e del Friuli Venezia Giulia. Per quanto concerne l'Abruzzo, la LR n. 26³, dopo aver elencato gli strumenti finalizzati al miglioramento qualitativo delle scelte di politica legislativa⁴, attribuisce al Consiglio regionale, in attuazione dell'art. 26 dello Statuto, la funzione di controllo e di valutazione sugli effetti e sui risultati degli atti normativi e delle politiche pubbliche in rapporto agli scopi perseguiti, sia in via preventiva – attraverso l'AIR, l'analisi di fattibilità e la consultazione – sia in via successiva – attraverso la VIR (e le clausole valutative, di cui si darà conto nel paragrafo successivo)⁵. Mentre l'ATN è svolta dagli uffici del Consiglio e della Giunta preposti all'assistenza tecnico-giuridica, mediante la redazione di una relazione tecnico-normativa che accompagna la proposta normativa⁶, dell'AIR si incarica di norma la Giunta, o di propria iniziativa o su richiesta del Consiglio⁷. Per quanto concerne, poi, le attività di VIR, il Regolamento interno del Consiglio indica le modalità di programmazione e svolgimento da parte del Consiglio medesimo e delle Commissioni permanenti, nonché le modalità di valutazione delle politiche regionali nel loro complesso⁸. Peraltro, in seno al Consiglio regionale abruzzese è stata istituita una struttura appositamente dedicata alle procedure di valutazione e di controllo dell'attuazione della

³ "Disciplina generale sull'attività normativa regionale e sulla qualità della normazione".

⁴ V. art. 3 della legge citata.

⁵ Cfr. art. 5.

⁶ V. art. 4, co. 2. Inoltre, Il Regolamento interno del Consiglio regionale individua il contenuto della scheda ATN predisposta dalla competente struttura consiliare, nonché le modalità ed i tempi di trasmissione della medesima al Presidente della Commissione competente per la materia oggetto dell'intervento normativo, al proponente ed ai Consiglieri regionali (co. 3).

⁷ V. art. 6, co. 4: i Regolamenti interni del Consiglio e della Giunta disciplinano, per i rispettivi ambiti di competenza, gli elementi da considerare nell'AIR, i criteri di inclusione e i casi di esclusione, nonché le modalità di effettuazione dell'AIR e dell'analisi di fattibilità, anche sulla base di metodi di analisi e modelli condivisi con lo Stato, le altre Regioni e le Province autonome.

⁸ V. art. 8, con particolare riferimento al co. 5, lett. b.

regolamentazione, ovvero l'Ufficio Monitoraggio, sito a sua volta all'interno del Servizio Analisi Economica Statistica e Monitoraggio, il quale si occupa, per l'appunto, di verificare l'impatto della legislazione vigente nei diversi settori di attività⁹.

La Regione Friuli Venezia Giulia, con LR n. 20¹⁰, prevede specifici procedimenti valutativi relativamente alle attività di rendicontazione sociale nelle pubbliche amministrazioni, quali strumenti con cui rendere noti alla comunità i risultati e gli effetti sociali raggiunti, in considerazione degli impegni assunti e delle risorse impiegate, al fine di migliorare la trasparenza dell'azione amministrativa e di potenziare la partecipazione dei cittadini¹¹. Nell'ambito di queste attività, il Comitato per la legislazione¹², procede al monitoraggio delle forme di rendicontazione sociale attuate dalle amministrazioni pubbliche, di cui redige un rapporto da presentare annualmente al Consiglio regionale, sentito il Consiglio delle autonomie locali. Tale rapporto contiene una stima dei processi di rendicontazione sociale attuati dalle amministrazioni pubbliche, nonché

⁹ In particolare, l'Ufficio in questione: effettua l'analisi *ex post* degli interventi regionali, prendendo in considerazione i processi di attuazione e gli effetti delle politiche cui le leggi danno impulso; fornisce, in concorso con altri Servizi ed Uffici interessati, valutazioni utili alla formazione di leggi organiche di revisione dell'ordinamento esistente. E ancora, riceve ed elabora informazioni complesse al fine di: analizzare approfonditamente gli effetti prodotti dall'approvazione di una legge regionale; di verificare se le soluzioni adottate si sono rivelate adeguate alla risoluzione di problematiche collettive che hanno dato luogo all'intervento della Regione; di evidenziare ed analizzare le cause di eventuali malfunzionamenti o inefficienze dell'apparato amministrativo preposto all'attuazione delle politiche regionali; di predisporre relazioni a beneficio delle Commissioni Consiliari ed del Consiglio, finalizzate, da un lato, allo svolgimento della funzione di controllo nei confronti dell'Esecutivo, dall'altro, al confronto con gli altri attori, istituzionali e non, presenti nel territorio regionale. Sempre all'interno del Servizio Analisi Economica Statistica e Monitoraggio del Consiglio regionale, l'Ufficio Analisi Economica e Statistica effettua, tra l'altro, su richiesta delle Commissioni consiliari, ricerche ed analisi di fattibilità (*ex ante*) delle pdl sotto il profilo economico, finanziario e sociale. V. http://consiglio.regione.abruzzo.it/strutture/aapl/2_An_Econ_Monit/2_Monitor/Ufficio_Monitoraggio_Homenew2.asp.

¹⁰ Intitolata alle "Misure per la promozione della rendicontazione sociale nelle amministrazioni del Friuli Venezia Giulia".

¹¹ V. art. 1, co.1.

¹² Organo interno permanente deputato ad esercitare attività di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione delle politiche regionali e a curare il Rapporto annuale sulla legislazione regionale e sulle altre attività consiliari, al fine di produrre conoscenza circa l'attuazione delle leggi e gli esiti delle politiche regionali e delle scelte legislative.

una serie di elementi per la valutazione della loro efficacia in relazione agli obiettivi prefissati¹³.

In altre Regioni, le norme sulla valutazione delle politiche legislative sono contenute direttamente negli Statuti. E' il caso, ad esempio, della Liguria¹⁴, del Piemonte¹⁵, della Toscana¹⁶ e dell'Umbria¹⁷. E' il caso anche

¹³ Cfr. artt. 5 e 6.

¹⁴ L'art. 16 dello Statuto ligure dispone che il Consiglio proceda al monitoraggio dell'attività regionale ed alla verifica della sua efficacia. Inoltre, è opportuno ricordare che già la LR n. 25 del 2006, all'art. 6 co. 2, attribuiva all'Assemblea il compito di esercitare il controllo sull'attuazione delle leggi e di promuovere la valutazione degli effetti delle politiche regionali, al fine di verificarne i risultati, in armonia con quanto stabilito dalle norme statutarie.

¹⁵ I compiti di controllo sull'attuazione delle leggi e di predisposizione degli strumenti per la valutazione degli effetti delle politiche legislative regionali sono attribuiti al Consiglio Regionale ex art. 71 dello Statuto (nonché dal nuovo Regolamento interno del Consiglio regionale in vigore dalla IX Legislatura, con il quale è stato, peraltro, istituito un apposito organo, ovvero il Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche), al fine di verificare il raggiungimento dei risultati previsti. La norma richiamata dispone, inoltre, che il Consiglio definisce gli strumenti e le misure idonee a consentire l'analisi dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa, della gestione e delle decisioni organizzative. Nessuna novità si registra, per l'anno 2010, per quanto concerne l'AIR, la quale resta disciplinata dall'art. 3 della LR n. 13 del 2005, sulla semplificazione e disciplina dell'analisi d'impatto della regolamentazione.

¹⁶ A norma dell'art. 19, co. 2 dello Statuto toscano, le Commissioni permanenti hanno, nelle materie di propria competenza, funzioni di monitoraggio, valutazione e controllo anche economico-finanziario sugli effetti prodotti dalle politiche regionali e sull'attuazione degli atti consiliari di indirizzo e di programmazione. Inoltre, (v. art. 45 dello Statuto) esse esercitano i controlli preventivi e di fattibilità sulle pdl e promuovono la valutazione degli effetti delle leggi sui destinatari delle medesime.

¹⁷ Il rinvio è all'art. 53, co. 3 dello Statuto umbro, secondo il quale "Nell'ambito delle materie di rispettiva competenza le Commissioni, secondo le modalità stabilite dal Regolamento interno del Consiglio regionale, esercitano funzioni di controllo sull'attuazione delle leggi regionali e sulla azione dell'amministrazione regionale, ne verificano i risultati e ne riferiscono al Consiglio. In particolare verificano lo stato di attuazione delle delibere consiliari, dei piani e programmi regionali, degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, delle intese con altre Regioni e delle intese con enti territoriali interni ad altro Stato. Controllano la gestione del bilancio, del patrimonio e del personale"; nonché all'art. 61.1: "Il Consiglio regionale valuta gli effetti delle politiche regionali, verificandone i risultati, ed esercita il controllo sul processo di attuazione delle leggi (...). 2. La Regione assicura la qualità dei testi normativi, adottando strumenti adeguati per l'analisi di impatto, per la loro progettazione e fattibilità. 3. Il Regolamento consiliare disciplina il funzionamento del Comitato per la legislazione (...). 4. Il Comitato esprime pareri sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il coordinamento con la legislazione vigente. 5. (...). 6. Il Comitato presenta annualmente al Consiglio regionale una relazione sulla propria attività". Si segnala, inoltre, che gli artt. 33, 34 e 39 del Regolamento interno regionale disciplinano rispettivamente: il controllo sullo stato di

della Regione Lombardia, la quale, a far data dal settembre 2008, ha adottato un nuovo Statuto, con il quale sono state ridefinite le funzioni di controllo anche in termini di controllo “dell’attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche regionali” (art. 14, co. 2). Per facilitare l’esercizio di tale funzione, è stata prevista l’istituzione di un Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, all’interno del quale maggioranza ed opposizione sono rappresentati da un numero eguale di componenti¹⁸. L’istituzione del Comitato è avvenuta con Deliberazione del Consiglio regionale n. 47 del 14 settembre 2010, in armonia con una delle principali innovazioni statutarie; composto da otto consiglieri, si è insediato il 21 ottobre 2010 ed ha svolto quattro sedute dedicate ad approfondire il tema della valutazione delle politiche legislative e del controllo dell’attuazione normativa¹⁹. Il Regolamento generale del Consiglio regionale prevede, inoltre, che il Comitato sia supportato, da un punto di vista tecnico-specialistico ed amministrativo, da una struttura consiliare. Tale struttura è stata individuata nel Servizio Valutazione Processo legislativo e Politiche regionali – Ufficio Analisi Leggi e Politiche regionali²⁰. Nel corso del 2010, esso ha operato prevalentemente per predisporre gli strumenti di supporto necessari alla fase di *start up* del Comitato Paritetico, per sperimentare nuove attività la cui competenza è

attuazione delle leggi e delle deliberazioni consiliari; la valutazione delle politiche pubbliche; le funzioni attribuite al Comitato per la legislazione.

¹⁸ Gli artt. 108-111 del Regolamento generale individuano le attività di seguito riportate come di competenza del Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione: formulazione di proposte per l’inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative, per l’effettuazione di missioni valutative su politiche promosse con leggi regionali ed esame degli esiti; formulazione di pareri alle Commissioni in merito alla formulazione delle norme finalizzate al controllo sull’attuazione delle leggi ed alla valutazione degli effetti delle politiche regionali contenute nei progetti di legge; verifica del rispetto degli obblighi informativi nei confronti del Consiglio regionale e delle Commissioni ed esame delle relazioni di rendicontazione previste da clausole valutative e da altre norme di rendicontazione contenute nelle leggi regionali; comunicazione ai Consiglieri e alle Commissioni delle informazioni sugli esiti delle attività di controllo e valutazione.

¹⁹ I primi atti approvati riguardano la proposta dell’inserimento di una clausola valutativa all’interno di un progetto di legge relativo al governo del Servizio idrico integrato e l’emanazione di un parere sulla formulazione delle norme di rendicontazione contenute nei progetti di legge per l’istituzione del Consiglio per le Pari Opportunità.

²⁰ In linea generale, dal 2004 sia il Servizio sia l’Ufficio hanno il compito di coadiuvare il Legislatore fornendo sostegno informativo tanto per quanto riguarda l’istruttoria dei progetti di legge, quanto per agevolare le funzioni di controllo e valutazione.

attribuita dal Regolamento a questo organismo e per fornire sostegno informativo a favore delle Commissioni consiliari e dei Consiglieri. In particolare, per quanto riguarda più specificamente le attività di valutazione *ex ante* ed *ex post*, nel giugno del 2010, ha fornito una rendicontazione sull'attuazione delle leggi regionali²¹ e l'analisi delle politiche regionali²².

Bisogna, infine, segnalare due Regioni, ovvero la Calabria e la Toscana, le quali hanno inserito, nei nuovi rispettivi Regolamenti regionali²³, disposizioni relative sia alla disciplina dell'AIR sia a quella della VIR. L'art. 4, lett. a) e c) del Regolamento calabrese attribuisce all'Ufficio legislativo della Giunta regionale (di nuova istituzione) le competenze inerenti alle attività sopraindicate, mentre gli artt. 144 e 145 del Regolamento toscano stabiliscono che l'effettuazione dell'AIR può essere richiesta dalle Commissioni consiliari, le quali indicano le strutture interne e quelle della Giunta, le collaborazioni con l'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET) o altri istituti di ricerca scientifica da attivare per effettuare l'AIR. Ai fini della valutazione di impatto della regolazione, l'Ufficio di Presidenza ha il compito di individuare, annualmente e sulla base del programma predisposto dalle Commissioni, una o più leggi o politiche legislative regionali sulle quali effettuare la verifica volta all'analisi dei risultati e degli effetti sui destinatari degli interventi, definendone gli ambiti, le modalità, gli strumenti, le collaborazioni e le relative risorse.

3.2.3. Le clausole valutative

Per quanto riguarda la previsione legislativa di clausole valutative, l'anno 2010 registra una forte diminuzione rispetto al 2009, ben oltre il

²¹ Dal 2004, è stata avviata la periodica ricognizione, da un lato, delle leggi regionali vigenti che prevedono forme di rendicontazione all'organo legislativo, dall'altro, delle relazioni pervenute al Consiglio. La ricognizione è aggiornata al termine della VIII legislatura.

²² Si tratta di una rassegna dei maggiori studi realizzati nel corso dell'VIII legislatura dal Servizio Valutazione Processo legislativo e Politiche regionali.

²³ Calabria: Regolamento regionale del 10 maggio 2010, n. 18, "Istituzione dell'Ufficio legislativo della Giunta regionale della Calabria"; Toscana: "Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale" del 27 gennaio 2010, n. 12.

50%: difatti, mentre nell'anno precedente in totale erano state previste 30 clausole (23 dalle Regioni ordinarie, 7 dalle Regioni speciali e Province autonome), nel corso del 2010 complessivamente ne sono state previste 13: 10 emanate dalle Regioni ordinarie (e precisamente: Abruzzo, Campania, Emilia Romagna, Lombardia, Molise, Piemonte, Toscana, Umbria), 3 dalle Regioni speciali e Province autonome (ovvero: Friuli Venezia Giulia, Valle D'Aosta, Provincia autonoma Trento)²⁴.

Così, l'Abruzzo ha previsto una clausola valutativa di carattere generale e procedurale. Precisamente, la LR n. 26²⁵, all'art. 8, co. 3 e 4, disciplina modalità e criteri in base ai quali redigere le suddette clausole, disponendo che, nel caso di una loro previsione, il soggetto attuatore debba fornire le informazioni richieste, stilando una relazione da inviare alla Commissione consiliare competente per materia, la quale, una volta esaminata, la trasmette al Consiglio ed alla Giunta, corredata da eventuali osservazioni. Di norma, poi, l'inserimento di clausole valutative è effettuato avvalendosi di formule *standard* condivise con lo Stato, le altre Regioni e le Province autonome.

In Campania, la LR n. 6²⁶ contiene una clausola valutativa all'art. 8, il quale prevede che, con cadenza triennale, la Giunta regionale, avvalendosi dell'Osservatorio regionale sull'immigrazione, valuta l'efficacia delle azioni poste in essere in attuazione della legge stessa, mediante l'analisi costi-benefici, dal punto di vista finanziario, economico, culturale, sanitario, socio-assistenziale e formativo. Tale valutazione è volta a verificare gli effetti prodotti nei confronti degli stranieri che si trovano sul territorio regionale, in relazione ai fenomeni di discriminazione e di sfruttamento e, in generale, di inserimento e partecipazione nella vita socio-culturale-lavorativa della comunità regionale. La valutazione, infine, ha l'obiettivo di accertare l'efficacia delle azioni finalizzate ad incrementare il processo di integrazione linguistica e culturale nelle comunità di

²⁴ Cfr. Tabella A – Clausole valutative 2010, in *questo Capitolo*.

²⁵ Già citata a proposito delle disposizioni in materia di AIR e VIR.

²⁶ "Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania".

accoglienza. I dati così emersi vengono trasmessi dalla Giunta al Consiglio regionale.

Probabilmente a causa del cambio di legislatura, anche la Lombardia, nel corso del 2010, ha limitato questa attività rispetto agli anni precedenti²⁷, prevedendo una sola clausola, precisamente all'art. 51-*bis* della LR n. 21²⁸. In essa, si prevede espressamente che la Giunta regionale informi il Consiglio sugli esiti progressivamente ottenuti dalla riorganizzazione del Servizio Idrico Integrato. A tal fine, presenta una relazione annuale, anche avvalendosi dei dati raccolti dall'Osservatorio regionale sulle risorse idriche. Gli enti responsabili del sistema idrico integrato e i Comuni forniscono alla Regione tutti i dati e le informazioni utili ad acquisire l'adeguata conoscenza del funzionamento del servizio in vista del suo perfezionamento.

Per quel che riguarda la Regione Molise, all'interno della LR n. 18²⁹, è stato inserito l'art. 15, appositamente dedicato alla previsione di una clausola valutativa, a norma della quale la Giunta, entro il 30 giugno di ogni anno, presenta alla Commissione consiliare una relazione dalla quale emergano i risultati delle attività di monitoraggio e gli effetti prodotti dalle azioni di assistenza personale autogestita sul sistema dei servizi territoriali.

La clausola valutativa prevista dalla Regione Toscana è contenuta nell'art. 54 della LR n. 21³⁰. Anch'essa prevede che annualmente – precisamente entro il 30 giugno, a partire dal 2012 – la Giunta dovrà

²⁷ V. Tabella F – Clausole valutative 2009, in *Gli strumenti di controllo dell'attuazione delle leggi e delle politiche*, in *Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., in part. p. 101: nel 2009, infatti, la Lombardia aveva previsto tre clausole, rispettivamente, all'art. 9, LR n. 6; all'art. 5, LR n. 8; all'art. 10, LR n. 15.

²⁸ “Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), in attuazione dell'articolo 2, comma 186-*bis*, della legge 23 dicembre 2009, n. 191”.

²⁹ “Interventi regionali per la vita indipendente”.

³⁰ “Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali”.

presentare una relazione descrittiva dello stato di attuazione della legge e di realizzazione degli obiettivi³¹.

Da segnalare, come clausola valutativa particolarmente dettagliata – probabilmente a motivo della delicatezza della materia trattata – quella contenuta nell'art. 39 della LR n. 3³² della Regione Umbria. Essa, difatti, dispone che la Giunta regionale, sulla base delle elaborazioni dell'Osservatorio regionale, debba presentare alla Commissione consiliare competente una relazione annuale sull'andamento del settore dei lavori pubblici. La relazione deve contenere, precipuamente, informazioni in ordine alle procedure di scelta del contraente, ai criteri ed ai ribassi di aggiudicazione, ai tempi effettivi di realizzazione dei lavori, alle varianti in corso d'opera, ai subappalti, all'eventuale insorgenza di posizioni dominanti nel mercato, alla mobilità delle imprese, al contenzioso. L'Osservatorio deve, inoltre, comunicare le attività svolte, con particolare riguardo alle azioni di monitoraggio, all'esercizio del potere di impulso e di comunicazione per gli interventi ritenuti di singolare rilevanza per lo sviluppo del territorio. Infine, a far data dal giugno 2012, la Giunta regionale presenterà annualmente al Consiglio una relazione sui risultati da essa ottenuti nel garantire la qualità della realizzazione dell'opera pubblica, nel promuovere l'accessibilità e la fruibilità dell'ambiente costruito e non costruito, nel promuovere la tutela dei diritti e della salute dei lavoratori, nel garantire la massima trasparenza nelle procedure relative alla realizzazione dell'opera pubblica nel suo ciclo di vita³³.

Così per il Friuli Venezia Giulia, così anche per la Valle D'Aosta. Le regole sono le medesime: la clausola valutativa ex art. 18 della LR n. 14,

³¹ V., in particolare, il co. 1. Il co. 2 del medesimo art. 54 prevede un'attività di relazione da parte della Giunta, da effettuarsi entro il 30 giugno 2011, circa la costituzione degli organismi tecnico-consultivi previsti dalla legge e le eventuali criticità riscontrate.

³² "Disciplina regionale dei lavori pubblici e norme in materia di regolarità contributiva per i lavori pubblici".

³³ L'art. 42 del Regolamento interno prevede che le informazioni così prodotte, in attuazione delle clausole valutative, vengono "esaminate dalla struttura operante all'interno del processo legislativo", per essere poi presentate alla Commissione competente ai fini della valutazione.

per quanto riguarda la prima Regione³⁴, e l'art. 25 della LR n. 23, per quanto riguarda la seconda³⁵, prevedono una relazione annuale da presentarsi, entro il mese di giugno, da parte della Giunta regionale al Consiglio.

Infine, bisogna segnalare la LP n. 14, art. 17, della Provincia autonoma di Trento³⁶. Essa prevede l'inserimento dell'art. 14-*bis* nella legge provinciale sulla promozione turistica, dedicato specificamente all'introduzione di una clausola valutativa, secondo la quale, con cadenza biennale, la Giunta riferisce al Consiglio l'andamento del settore del mercato turistico, ai fini di valutare l'impatto della legislazione ed i risultati ottenuti.

Restano le Regioni che, a differenza delle altre, hanno prodotto due clausole valutative nel corso del 2010: l'Emilia Romagna ed il Piemonte. L'Emilia Romagna conta una prima clausola, contenuta nell'art. 18 della LR n. 3³⁷, con la quale è stabilito che, a distanza di un quinquennio dall'approvazione della legge stessa, l'Assemblea legislativa, tenendo conto di una relazione appositamente predisposta dalla Giunta, esaminerà l'esperienza maturata, anche alla luce di quella delle altre Regioni e delle disposizioni europee. Una seconda, contenuta nell'art. 14 della LR n. 11³⁸, prevede un'attività di controllo e valutazione da parte dell'Assemblea legislativa, volta a verificare l'idoneità delle azioni poste in essere per reprimere comportamenti illeciti che alterano il mercato del settore edile e

³⁴ La legge in questione è intitolata alle "Norme per il sostegno all'acquisto dei carburanti per autotrazione ai privati cittadini residenti in Regione e di promozione della mobilità individuale ecologica e il suo sviluppo". V., per un approfondimento, le lett. a-d dell'art. 18.

³⁵ "Testo unico in materia di interventi economici di sostegno e promozione sociale. Abrogazione di leggi regionali".

³⁶ "Modificazioni della legge provinciale sulla promozione turistica, della legge provinciale sulla ricettività turistica, della legge provinciale sull'agricoltura e della legge provinciale 13 novembre 2009, n. 14 (Valorizzazione degli itinerari naturalistici, storico-archeologici, lacustri, religiosi, nonché dei siti celebri e dei mestieri tradizionali)".

³⁷ "Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali".

³⁸ "Disposizioni per la promozione della legalità e della semplificazione nel settore edile e delle costruzioni a committenza pubblica e privata".

delle costruzioni a committenza pubblica e privata, nonché l'adeguatezza delle azioni medesime nel favorire la trasparenza, la semplificazione e la razionalizzazione dell'attività amministrativa. La Giunta, pertanto, presenta annualmente una relazione alle competenti Commissioni assembleari, contenente informazioni sullo stato di attuazione della medesima legge.

Il Piemonte, dal suo canto, vanta una clausola valutativa inserita nell'art. 56 della LR n. 3³⁹, ed una contenuta nell'art. 7 della LR n. 13⁴⁰. Con la prima clausola si dispone che la Giunta, trascorso un biennio dall'entrata in vigore della legge, e successivamente con cadenza biennale, dovrà rendere conto al Consiglio delle modalità attuative della legge stessa e dei risultati raggiunti relativamente al fabbisogno abitativo delle fasce della popolazione a basso reddito e della gestione del patrimonio di edilizia sociale. A tal fine, presenterà una relazione documentata alla competente Commissione consiliare; allo stesso tempo, i soggetti attuatori, sia pubblici sia privati, dovranno fornire tutte le informazioni a loro disposizione, utili ad espletare le attività previste a tale scopo. Medesimi modalità e termini sono previsti dalla seconda clausola, per quanto concerne la rendicontazione delle attività svolte e dei risultati raggiunti nell'ambito della pratica sportiva degli sport olimpici e paraolimpici.

3.2.4. Le note informative

Le note informative elaborate nel corso del 2010 sono in totale 13: 1 dell'Emilia Romagna; 2 della Lombardia; 1 del Molise; 5 della Toscana; 3 del Veneto; 1 del Friuli Venezia Giulia⁴¹.

Volendole analizzare un po' più da vicino: la nota informativa n. 1 dell'Emilia Romagna riguarda l'attuazione della LR 15/2007⁴², relativa al diritto allo studio universitario nella Regione. A distanza di un triennio dalla sua entrata in vigore, è stato ritenuto congruo effettuare un primo bilancio

³⁹ "Norme in materia di edilizia sociale".

⁴⁰ "Interventi a favore della pratica degli sport olimpici e paraolimpici invernali".

⁴¹ V. Tabella B – Note informative 2010, in *questo Capitolo*.

⁴² Recante "Sistema regionale integrato di interventi e servizi per il diritto allo studio universitario e l'alta formazione" e contenente una clausola valutativa all'art. 28.

degli effetti prodotti sulla comunità universitaria regionale, a seguito delle novità introdotte dalla legge. Tale bilancio è stato effettuato dal Servizio Legislativo e Qualità della Legislazione dell'Assemblea, sulla scorta degli elementi forniti dalla Giunta circa lo stato di attuazione della legge ed emersi nel Piano regionale degli interventi e dei servizi per il diritto allo studio universitario.

Le note informative della Lombardia riguardano, l'una, le strategie e gli strumenti di innovazione della formazione professionale – il rinvio è alla nota n. 15, la quale a sua volta rimanda alla LR n. 19/2007⁴³ –. La nota rappresenta un *report* contenente i risultati di un'analisi effettuata per valutare come i soggetti incaricati di gestire i corsi triennali di formazione professionale stiano operando, compatibilmente con le esigenze dei giovani e delle imprese site sul territorio. L'altra – la n. 16, intitolata alle “Misure anticrisi. Le agevolazioni per il credito e gli investimenti per la imprese” – è occasionata dalla necessità di fare il punto dello stato di attuazione delle misure intraprese a sostegno delle imprese, delle famiglie e dei lavoratori, a partire dall'elaborazione del cd. “pacchetto anticrisi” nell'ottobre 2008, al fine di sostenere gli investimenti ed agevolare l'accesso al credito. Le misure di supporto prese in considerazione dalla presente nota riguardano, nella specie, alcuni settori produttivi particolarmente sensibili, come ad esempio quello manifatturiero, composto in larga parte dalle piccole industrie e dalle imprese artigiane.

La nota informativa sull'attuazione delle politiche legislative n. 1 della Regione Molise verte su “La politica regionale a sostegno dell'agriturismo (...)”⁴⁴. L'indagine sulle politiche regionali volte a favorire lo sviluppo di questo settore produttivo è stata realizzata sia sulla base di dati già disponibili e forniti da diversi enti – ad esempio, la Regione, l'Istat, Istituti di ricerca – sia mediante interviste raccolte tra gli operatori del settore e tra i funzionari delle P.A. molisane interessate – ad esempio, la Regione, i Comuni, l'E.P.T. di Campobasso e di Isernia, le Associazioni di categoria.

⁴³ “Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia”.

⁴⁴ Essa fa riferimento alla LR n. 13/2001, “Interventi a favore dell'agriturismo e per lo sviluppo delle aree rurali”.

Come anticipato, le note informative elaborate dalla Toscana sono cinque: la nota n. 15 – su “Le politiche regionali in materia di difesa dei consumatori e di educazione al consumo: i primi risultati dell’attuazione della LR 9/2008”⁴⁵ – sottopone al vaglio il conseguimento di obiettivi preliminari nella materia considerata, sulla scorta delle informazioni contenute nella relazione della Giunta regionale, risalente al 21 dicembre 2009, e presentata al Consiglio, come disposto dalla clausola valutativa prevista all’art. 11 della legge n. 9. La nota n. 16 – sui “Servizi postali e di prossimità nei comuni disagiati: conclusione della fase transitoria della LR 66/2007 ed avvio di quella a regime” – fornisce un aggiornamento dei dati risultanti dalla precedente nota n. 12 del marzo 2009⁴⁶; la nota n. 17, intitolata alle “politiche regionali a favore dei piccoli comuni in situazione di disagio: cinque anni di attuazione della LR 39/2004”⁴⁷, contiene un aggiornamento parziale della ricerca realizzata nel 2007 dall’IRPET sulle politiche regionali volte a favorire i Comuni disagiati; la nota n. 18 – “Il Fondo regionale per la non autosufficienza: primi risultati dell’attuazione della LR 66/2008” – presenta il quadro di attuazione della legge richiamata⁴⁸; da ultimo, la nota n. 19 fornisce un aggiornamento della nota n. 15.

La Regione Veneto, nel corso del 2010, ha presentato tre note informative – pubblicate, nella specie, dall’Osservatorio sulla spesa regionale del Veneto –: la n. 1 – “La politica regionale sulla cultura: un’analisi parallela di tre leggi” – con la quale si dà conto dello stato di attuazione di tre differenti leggi regionali che regolamentano gli interventi a sostegno delle attività culturali; la n. 2 – “Disciplina della ricerca,

⁴⁵ La legge regionale richiamata dalla nota informativa reca “Norme in materia di tutela e difesa dei consumatori e degli utenti”.

⁴⁶ Difatti, terminata la fase transitoria della LR n. 66, “Servizi postali e di prossimità. Interventi di sostegno ai comuni disagiati”, è stata avviata la fase a regime, la quale prevede l’erogazione di contributi solo per iniziative gestite in forma associata.

⁴⁷ La LR 39/2004 riguarda le “Norme a favore dei comuni montani e dei piccoli comuni in situazione di disagio. Modifiche alla legge regionale 7 maggio 1985, n. 57 (Finanziamenti per la redazione e l’attuazione di piani di recupero del patrimonio edilizio esistente). Modifiche alla legge regionale 2 novembre 1999, n. 58 (Norme sulla tutela dell’artigianato artistico e tradizionale toscano e disposizioni in materia di oneri contributivi per gli apprendisti artigiani)”.

⁴⁸ “Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza”.

coltivazione e utilizzo delle acque minerali e termali” – dedicata alle politiche per l’attribuzione dei permessi di ricerca e delle concessioni di imbottigliamento delle acque minerali e di sorgente⁴⁹; la n. 4 – “Interventi nel settore della difesa idrogeologica” – oltre a contenere una ricognizione delle necessità idrogeologiche della Regione, offre un’analisi degli interventi realizzati dal 2003 al 2005 in specifiche aree, quali la rete idraulica di interesse regionale e quella minore; il delta del Po; i laghi, i serbatoi ed il sistema idraulico della montagna bellunese. Inoltre, l’indagine comprende gli interventi realizzati negli anni 2006-09, anche se, per tale periodo, occorre riferirsi al programma triennale delle opere pubbliche, introdotto dalla LR 27/2003⁵⁰, con valenza triennale e straordinaria⁵¹.

Infine, il Friuli Venezia Giulia ha predisposto una nota informativa – la n. 1, su “Le politiche di revisione della rete ospedaliera in Friuli Venezia Giulia” – nella quale sono stati esposti i risultati della missione valutativa condotta sull’attuazione della LR n. 13/1995⁵². Lo studio è svolto sulla base delle informazioni fornite dalla Direzione Centrale Salute, Integrazione Sociosanitaria e Politiche Sociali della Regione Friuli Venezia Giulia e sulla documentazione prodotta dall’Amministrazione regionale. Si tiene conto, inoltre, delle informazioni reperite, durante la missione, attraverso alcune interviste a soggetti che hanno partecipato al progetto di riorganizzazione del sistema ospedaliero, nonché alla gestione delle relative politiche.

3.2.5. Conclusioni

Come si evince dalle pagine che precedono, nel corso del 2010 sono state diverse le iniziative poste in essere dalle Regioni, ormai attente al tema della qualità della legislazione e, per quel che qui ci riguarda più da

⁴⁹ Queste prime due note sono state presentate alla I Commissione consiliare competente in materia di affari istituzionali, bilancio, controllo, enti locali, personale e programmazione.

⁵⁰ “Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche”.

⁵¹ Il monitoraggio è stato presentato alle Commissioni Settima e Prima in seduta congiunta il giorno 22 novembre 2010.

⁵² “Revisione della rete ospedaliera regionale”.

vicino, al tema della valutazione delle politiche legislative. Difatti, anche se non può non auspicarsi una diffusione maggiore dell'interesse mostrato per questo settore, le Regioni non trascurano di verificare lo stato di attuazione delle loro leggi, nonché la loro validità ed efficacia, attraverso la valutazione degli obiettivi prefissati e dei risultati effettivamente ottenuti.

Gli strumenti posti a disposizione per l'effettuazione delle valutazioni e delle rendicontazioni non mancano: ciò che manca – è ben noto – è la istituzione di strutture idonee a coadiuvare il Consiglio regionale nella realizzazione delle competenze assunte in materia. Consapevoli di ciò, alcune Regioni si sono adoperate in questo senso, prevedendo e predisponendo appositi uffici e personale, addetti al riordino normativo, alla verifica della qualità della legislazione, alla valutazione *ex ante* ed *ex post*. In particolare, si pensi all'istituzione del Servizio legislativo del Consiglio regionale in Calabria; del Servizio legislativo e qualità della legislazione e del Servizio coordinamento Commissioni consiliari in Emilia Romagna; del Comitato paritetico di controllo e valutazione in Lombardia; del Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche in Piemonte. E ancora: si pensi al Settore analisi della normazione in Toscana; al Comitato per la valutazione in Umbria; alla Direzione affari legislativi, studi e documentazione in Valle D'Aosta ed, infine, agli uffici della Provincia autonoma di Trento. All'interno delle rispettive amministrazioni, gli uffici sopraindicati ed il personale addetto sono considerati numericamente e qualitativamente adeguati ai compiti da svolgere.

Ai fini della massimizzazione dei risultati prefissati, spesso sono previsti accordi e forme di collaborazione tra gli uffici del Consiglio e della Giunta regionali, tuttavia, nella maggior parte dei casi, in via informale e non istituzionale⁵³. In alcuni casi, invece, la formalizzazione avviene o di

⁵³ Ovvero, senza sottoscrizione di intese o protocolli. Forme di collaborazione informali ricorrono nelle seguenti Regioni: Campania (accordo tacito in attesa di protocollo d'intesa), Lombardia, Molise, Umbria, Valle D'Aosta, Provincia autonoma di Trento.

volta in volta, nelle singole disposizioni⁵⁴, o è prevista a monte una volta per tutte⁵⁵.

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

A tal proposito, molte Regioni hanno ormai da tempo aderito al progetto CAPIRe, 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 quest'ultime di maggior efficacia, attraverso l'adozione di nuovi strumenti sia legislativi sia organizzativi.

Nell'ambito delle attività del progetto, il 2010 presenta alcune interessanti iniziative volte ad approfondire la formazione dei soggetti incaricati di svolgere i compiti di analisi e di valutazione delle politiche regionali⁵⁶.

Così, ad esempio, l'Umbria ha proseguito l'attività formativa che, nel 2008-2009, ha interessato tre unità di personale, costituendo un Laboratorio di pratiche professionali che, tra l'altro, coinvolge più Regioni.

⁵⁴ E' il caso dell'Emilia Romagna: di norma, le clausole valutative approvate prevedono in maniera esplicita un'attività di raccordo tra le competenti strutture dell'Assemblea e della Giunta, per la migliore realizzazione del monitoraggio e per la valutazione dell'impatto delle politiche legislative, attraverso la condivisione di metodi, strumenti e scambi informativi. Nel 2010, il Gruppo di lavoro tecnico Assemblea-Giunta ha realizzato un *focus group* con alcuni Comuni, per effettuare la valutazione partecipata dei *voucher* per i nidi d'infanzia, come previsto dalla clausola valutativa inserita nella LR 17/2005, recante "Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro".

⁵⁵ In Toscana è stato sottoscritto un Protocollo d'intesa per la redazione del preambolo alle leggi e ai regolamenti, come disposto dall'art. 20 della LR 55/2008, mentre nella Provincia autonoma di Bolzano, gli artt. 41 e 45 del Regolamento interno prevedono la possibilità, da parte delle commissioni legislative competenti, di richiedere pareri ed informazioni agli Assessori ed agli Uffici dell'amministrazione provinciale, nonché invitarli ad audizioni.

⁵⁶ Per una rassegna completa delle iniziative del 2010, v. il sito <http://www.capire.org/news/formazione/anno/2010/>.

Il medesimo Laboratorio è stato costituito dalla Toscana e dall'Emilia Romagna (in quest'ultima Regione, nell'ambito della convenzione tra ASVAPP – Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e dell'Analisi delle Politiche Pubbliche – e la Conferenza dei Presidenti, al fine di creare una comunità professionale di analisti delle politiche regionali: al Laboratorio partecipano due funzionari del Servizio legislativo). Il Piemonte, dal suo canto, ha istituito un "Laboratorio giuridico", ovvero una struttura interattiva del Consiglio e della Giunta regionali, che mette a disposizione manuali, vocabolari, guide, flussi, griglie e schede, consultabili sul sito web del Consiglio⁵⁷, non solo dagli addetti ai lavori ma anche dai cittadini. Il Laboratorio vuole rappresentare uno spazio di formazione e scambio di conoscenze, informazioni ed esperienze sulle tecniche legislative, nonché un utile strumento di monitoraggio e di valutazione della normazione. Altre Regioni, infine, come la Liguria e la Toscana partecipano 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.

⁵⁷ <http://www.consiglioregionale.piemonte.it/labgiuridico/index.htm>.

TABELLE

**Tabella A - Clausole valutative
2010**

Regioni e Province autonome	Clausole valutative	
	n.	Estremi
Abruzzo	1	(art. 8, l.r. n. 26)
Basilicata		
Calabria		
Campania	1	(art. 8, l.r. n. 6)
Emilia- Romagna	2	(art. 18, l.r. n. 3; art. 14, l.r. n. 11)
Lazio		
Liguria		
Lombardia	1	(art. 1, l.r. n. 21)
Marche		
Molise	1	(art. 15, l.r. n. 18)
Piemonte	2	(art. 56, l.r. n. 3; art. 7, l.r. n. 13)
Puglia		
Toscana	1	(art. 54, l.r. n. 21)
Umbria	1	(art. 39, l.r. n. 3)
Veneto		
Totale Regioni ordinarie	10	
Friuli Venezia Giulia	1	(art. 18, l.r. n. 14)
P.a. Bolzano		
P.a. Trento	1	(art. 17, l.p. n. 14)
Sardegna		
Sicilia		
Trentino-Alto Adige		
Valle d'Aosta	1	(art. 25, l.r. n. 23)
Totale Regioni spec. e p.a.	3	
TOTALE	13	

**Tabella B – Note informative
2010**

Regioni e Province autonome	Note informative	
	n.	Estremi
Abruzzo		
Basilicata		
Calabria		
Campania		
Emilia- Romagna	1	(n. 1)
Lazio		
Liguria		
Lombardia	2	(n. 15; n. 16)
Marche		
Molise	1	(n. 1)
Piemonte		
Puglia		
Toscana	5	(n. 15; n. 16; n. 17; n. 18; n. 19)
Umbria		
Veneto	3	(n. 1; n. 2; n. 4)
Totale Regioni ordinarie	12	
Friuli Venezia Giulia	1	(n. 1)
P.a. Bolzano		
P.a. Trento		
Sardegna		
Sicilia		
Trentino-Alto Adige		
Valle d'Aosta		
Totale Regioni spec. e p.a.	1	
TOTALE	13	

4. ISTITUZIONI REGIONALI AD INIZIO LEGISLATURA*

4.1. I nuovi Consigli

Nel 2010 è cominciata una nuova legislatura – la IX - per tredici Regioni a Statuto ordinario (con l'esclusione di Abruzzo e Molise), con conseguente nuova formazione dei Consigli e delle Giunte.

Sebbene l'attività generale svolta dai Consigli dipenda molto di più dal contesto politico che dai dati istituzionali di organizzazione e funzionamento degli stessi, il passaggio di legislatura impone di offrire una panoramica delle novità salienti dei nuovi Consigli. Dal momento che in Abruzzo e in Molise i Consigli erano già stati rinnovati, si può avere un quadro complessivo di tutte le Assemblee a Statuto ordinario.

Accanto a quest'analisi istituzionale si prenderanno in considerazione alcuni aspetti dei rapporti tra le nuove Giunte e i Consigli regionali. Si incroceranno, infine, tali indicazioni con i dati forniti da vari indicatori di produttività e efficienza dei Consigli per saggiare la qualità dell'attività generale dei Consigli, anche alla luce del loro rapporto con le Giunte.

L'attività che si analizzerà riguarderà, quindi, in particolare l'avvio della IX legislatura, anche se si ritiene opportuno fare in chiusura alcune rilevazioni sull'operato dei Consigli in tutto il 2010. Con l'avvio della IX legislatura, invece, quasi tutte le Regioni hanno definito per lo più atti di controllo, solo in due assemblee si sono approvati soprattutto atti di indirizzo (Basilicata e Lombardia) e in altre due atti amministrativi (Calabria e Campania). Soprattutto si è tornati al consueto rapporto tra atti normativi e altri atti del Consiglio, in cui i primi rappresentano sempre la voce numericamente meno rilevante dell'attività delle assemblee regionali, regola infranta in chiusura della VIII legislatura.

Anche con l'inizio della legislatura infine si conferma che, se il reale atteggiarsi del rapporto tra Giunta e Presidente con il Consiglio riveste

* Di Laura Ronchetti, ricercatrice di diritto pubblico, ISSIRFA-CNR.

un'importanza fondamentale, la composizione e la strutturazione interna ai Consigli, invece, sembrerebbero essere piuttosto una variabile, importante per la funzionalità dell'organo, ma non decisiva per la produttività assembleare.

Deve darsi atto ai Consigli che, con decisioni da loro stessi assunte, con il passaggio alla IX legislatura, a fronte di una lieve diminuzione del numero complessivo dei consiglieri, si è registrata una forte riduzione del numero dei gruppi consiliari in genere, con una proporzionale diminuzione di quelli monocratici.

4.2. Consigli a composizione variabile

Concentrando la nostra attenzione sui Consigli regionali eletti nel 2010, c'è da notare che il numero prefissato di consiglieri è sceso, grazie essenzialmente alla legge statutaria approvata poco prima delle elezioni in Toscana: si è ridotto il numero dei consiglieri rispetto alla VIII legislatura, prevedendo in Statuto che il Consiglio regionale sia composto da 53 membri, fatti salvi gli effetti dell'applicazione della legge elettorale¹. In tal modo la Toscana ha operato un ripensamento rispetto al più sostanzioso aumento di seggi consiliari compiuto con il nuovo Statuto che nel 2005 aveva aumentato i consiglieri da 50 a 65. Tale ripensamento è stato compiuto anche dall'Umbria e dall'Emilia-Romagna, dove però le norme degli Statuti che avevano innalzato il numero dei consiglieri non sono mai state applicate.

Si tenga presente, tuttavia, che il numero effettivo dei consiglieri è una questione delicata, relativa al rapporto tra statuto regionale e legge elettorale, configurando il Consiglio "un organo a composizione variabile" (Mannozi 2011).

Il sistema elettorale transitorio disciplinato dalla legislazione statale (l. n. 108/1968 e l. n. 43/1995) infatti prevede, come è noto, che il numero dei consiglieri possa essere aumentato nell'ipotesi che neppure con

¹ La legge statutaria regionale n. 1/2010 ha così modificato l'art. 6 dello Statuto toscano.

l'attribuzione dei seggi della quota maggioritaria la coalizione vincente ottenga una maggioranza pari almeno al 55% dei seggi.

In assenza di una legge elettorale regionale, con la IX legislatura, ad esempio in Piemonte non si è superato il numero di 60 consiglieri previsto in Statuto, mentre nell'VIII si erano aggiunti 3 consiglieri per il premio di governabilità previsto dalla legge elettorale nazionale.

La questione permane anche laddove la Regione abbia già adottato una propria legge elettorale. Delle otto leggi elettorali regionali sulla cui base si è votato nel 2010 (nel 2005 erano 4)², tutte più o meno (tranne Marche e Toscana) hanno confermato quanto stabilito dalla legge statale.

Basti pensare che il rinvio alla legge elettorale regionale contenuto nello Statuto toscano ha consentito al Consiglio di essere composto da 55 membri, e non da 53. Sul punto recentemente la Corte costituzionale, con la sentenza n. 188/2011³, ha chiarito che “la legge regionale non può prevedere meccanismi diretti ad attribuire seggi aggiuntivi (...) La Regione che intenda introdurre nel proprio sistema di elezione il meccanismo del «doppio premio» deve prevedere espressamente nello statuto la possibilità di aumentare il numero di consiglieri (ciò è avvenuto, da ultimo, nelle Regioni Calabria e Toscana)”⁴. Nel caso di specie la legge elettorale della Regione Puglia n. 2 del 2005 – che esplicitamente s'ispira alla

² Campania, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana. In Basilicata, la legge 3/2010, impugnata dal Consiglio dei Ministri dinanzi la Corte costituzionale che ha deciso in proposito con la sentenza n. 45/2011, entrerà in vigore con la prossima legislatura, dal momento che la Basilicata non ha ancora approvato un nuovo Statuto.

³ Sul tema cfr. anche le recenti pronunce del Consiglio di Stato, sez. V, 13 gennaio 2011, n. 163 e 165, riguardanti le elezioni regionali nel Lazio, con le quali il giudice amministrativo ha negato in via interpretativa l'applicabilità del premio aggiuntivo di maggioranza (cosiddetto «doppio premio») in presenza di disposizione statutaria che indica un numero fisso di consiglieri regionali. Di conseguenza, confermando la sentenza del Tar Lazio, Sez. II *bis*, del 27.09.2010, n. 32495, è stato annullato il verbale dell'Ufficio elettorale centrale nelle parti in cui assegnava tre ulteriori seggi, riportando il numero dei consiglieri a 70+1.

⁴ Oltre alla già citata legge statutaria della Toscana n.1/2010, cfr. St. Calabria, art. 15.1. “Il Consiglio è composto da 50 membri, salvo quanto stabilito dalla legge elettorale per agevolare la formazione di maggioranze stabili ed assicurare la rappresentanza delle minoranze”, così modificato dalla LR 3/2010.

vigente legislazione statale in materia di elezioni regionali⁵ – è stata dichiarata illegittima perché lo Statuto regionale prevede che il Consiglio regionale sia composto da 70 componenti e non da 78, come invece accadrebbe qualora si applicasse il meccanismo di rafforzamento della maggioranza attraverso l'elezione di un numero di consiglieri anche superiore a quello previsto.

La necessità di indicare un numero effettivamente compatibile con l'ipotetico risultato elettorale ottenuto sulla base della normativa vigente ha convinto alcune assemblee legislative, come ad esempio quella della Liguria, a prevedere un'indicazione di principio in Statuto (art. 15), laddove si stabilisce che il Consiglio regionale sia composto “da non più di cinquanta Consiglieri oltre al Presidente della Giunta” ed in seguito alle elezioni vanta soli 40 membri.

Si tenga presente che, a parte i citati casi della Toscana e della Calabria, alcuni Statuti prevedono un numero fisso di componenti dei Consigli al quale aggiungono espressamente il Presidente della Giunta (ad esempio nel Lazio dove il Consiglio è composto da 70 consiglieri e dal Presidente della Giunta, per un totale di 71 secondo l'art. 19 St.), in altri invece il Presidente della Giunta è da considerarsi ricompreso nel numero prestabilito di seggi consiliari (ad esempio in Piemonte il numero di 60 membri comprende anche il Presidente della Giunta).

Si consideri, inoltre, che alcune Regioni (legge elettorale in Toscana e in Umbria nel 2010⁶) hanno esteso l'ottenimento di un seggio in Consiglio, non solo al secondo arrivato come prevede la legge costituzionale 1/1999, ma a tutti i capilista.

In alcuni casi, infine, ad esempio in Toscana, sono state adottate di recente leggi che disciplinano il trattamento indennitario, i rimborsi spese, l'assegno vitalizio, l'assicurazione sugli infortuni e l'invaliderà permanente,

⁵ Cfr. art. 15, co. 13, nn. 6, 7 e 8, della legge 108/1968 «Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale», come modificato dall'art. 3 della legge 43/1995 «Nuove norme per la elezione dei consigli delle Regioni a statuto ordinario».

⁶ Regione Umbria, LR 2/2010, *Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale*.

anche derivante da malattia, il trattamento economico di missione, e le altre competenze funzionali all'esercizio del mandato spettanti ai consiglieri, al presidente della Giunta ed ai componenti della Giunta⁷.

4.3. La nuova organizzazione dei Consigli regionali

L'organizzazione dei Consigli ha conosciuto varie novità con il passaggio di legislatura, a causa di modifiche alle norme sia statutarie che regolamentari nonché adottando scelte organizzative del tutto nuove.

Non va sottovalutato, tuttavia, il ruolo che potrebbero aver svolto in proposito le nuove leggi elettorali regionali.

Come è noto, l'articolazione in gruppi consiliari nel corso della VIII legislatura ha manifestato una spiccata frammentazione politica a livello regionale. Da questo punto di vista la IX legislatura può essere salutata per un più razionale rispecchiamento delle formazioni politiche nelle assemblee.

Guardando esclusivamente alle Regioni a Statuto ordinario, nella IX legislatura i 774 consiglieri⁸ compongono 15 assemblee di circa 52 membri, al cui interno i membri si suddividono in circa 160 gruppi. Ogni Consiglio è composto, quindi, in media da 11 gruppi e mediamente ogni gruppo consiliare è formato da 5 consiglieri. Si conferma, tuttavia, che un terzo dei gruppi consiliari è composto da un solo membro.

Rispetto al 2007 - anno apice per la frammentazione politica dei Consigli - quindi, ogni nuovo Consiglio regionale ha mediamente 4 gruppi in meno. Per raggiungere tale risultato si sono costituiti, infatti, ben 47 gruppi in meno, in particolare in Puglia con ben 10, in Lombardia con 8 e in Veneto con 7 gruppi in meno. Significativa riduzione dei gruppi si è registrata anche in Campania, Emilia-Romagna e Campania, con 5 gruppi in meno, in Calabria, Liguria e Piemonte con 4 gruppi in meno. In Basilicata e in Molise si è registrato, invece, solo un gruppo in meno.

⁷ Regione Toscana, LR 3/2009, *Testo unico delle norme sui consiglieri e sui componenti della Giunta regionale*, modificato dalla LR 10/2011.

⁸ Cfr. quanto detto *supra* sul numero dei seggi nel Lazio e in Toscana.

In controtendenza devono indicarsi i Consigli dell'Abruzzo e delle Marche, con 3 gruppi in più rispetto al 2009. In particolare il Consiglio della Regione Abruzzo – dove le elezioni regionali si sono svolte il 14 ed il 15 dicembre 2008 – era passato da 19 a 9 gruppi, che invece nel 2010 sono diventati 12. In altri termini le uniche Regioni dove non è cambiata la proiezione delle forze politiche in Assemblea sono il Lazio e l'Umbria. Nel Lazio, quindi, si continua a detenere il primato del numero di gruppi, ben 16.

Come si è già segnalato in passato, la frammentazione interna ai Consigli è connessa alla diffusione di gruppi formati da un solo consigliere. Anche se i gruppi monocratici sono diminuiti in modo proporzionale alla riduzione dei gruppi, contando 15 gruppi in meno, continuano a rappresentare un terzo dei gruppi stessi: se in Veneto ne sono stati eliminati ben 7, nelle Marche al contrario ne sono stati costituiti 6 in più rispetto alla precedente legislatura.

Raggiungono in termini assoluti il numero più alto nelle Marche, che vanta 9 gruppi monocratici, con un'incidenza percentuale sul totale dei gruppi consiliari pari a oltre il 60% (9 su 14). In altre quattro assemblee, peraltro, rappresentano almeno la metà dei gruppi presenti in Consiglio (Abruzzo, Molise, Piemonte, Umbria).

In altri termini, attualmente esistono circa 60 consiglieri presidenti di un gruppo consiliare formato da un solo membro. Ne sono immuni solo la Campania e la Toscana.

Mentre la Campania è l'unica che non consente in Statuto la formazione di un gruppo monocratico, in Toscana invece si è modificato la norma statutaria sui gruppi consiliari, passando dal minimo di 1 al requisito che ogni gruppo sia formato da almeno due consiglieri, salvo che sia l'unico eletto di una lista presentata alle elezioni regionali.

Nelle altre Regioni, di fatto, è sempre possibile la deroga – in sei casi prevista nel regolamento, in altre due ipotesi in Statuto (Emilia-Romagna e Umbria) - al numero minimo standard di consiglieri per gruppo. Questa disciplina così permissiva è stata sempre considerata la causa della eccessiva parcellizzazione dei Consigli.

Deve darsi atto, tuttavia, che sembrerebbe ottenere risultati in questo senso l'intervento a monte, vale a dire attraverso la limitazione normativa nell'accesso in Consiglio, con l'introduzione di soglie di sbarramento più elevate.

In Puglia, ad esempio, sebbene lo Statuto rinvii la disciplina dei gruppi consiliari al regolamento e questo sostanzialmente consenta senza condizioni la formazione di un gruppo con un unico membro, si è costituito un solo gruppo monocratico. In questo, come in altri casi (Calabria e Toscana), probabilmente la scarsa incidenza dei gruppi monocratici è imputabile ai meccanismi della legge elettorale, con particolare riferimento alla soglia di sbarramento del 4%.

Nel chiarire che un'articolazione complessa delle Assemblee intesa come coerente proiezione dei soggetti politici presenti sul territorio è elemento qualificante la rappresentatività delle stesse, si è constatato nelle analisi degli anni precedenti che a una maggiore frammentazione possa corrispondere un'inferiore funzionalità dell'istituzione, soprattutto in termini di durata dell'*iter* di approvazione delle leggi, ma non necessariamente comporti una minore produttività dei Consigli.

La maggiore frammentazione politica anche in questo avvio di legislatura non pare incidere necessariamente sulla produttività stessa delle Assemblee: tra i 6 Consigli con più gruppi hanno adottato un numero complessivo di atti inferiore alla media nazionale solo la Basilicata e il Lazio.

Con il passaggio di legislatura il dato relativo alla funzionalità, con particolare riferimento alla durata dell'*iter* legislativo, sembrerebbe tuttavia trovare giovamento dalla forte riduzione dei gruppi consiliari, visto che tutte le Regioni, tranne la Campania, hanno approvato il maggior numero di leggi entro i primi 30 giorni.

Contemporaneamente i Consigli sono stati impegnati a ripensare tutta la loro organizzazione interna, per non parlare dei nuovi rapporti da stabilire con la Giunta appena insediata.

L'articolazione interna ai Consigli in Commissioni permanenti, peraltro, avviene secondo modalità differenziate. In Lombardia, in base al

Regolamento interno, all'inizio della legislatura il Consiglio con deliberazione istituisce il numero delle commissioni permanenti, che nel 2010 sono state aumentate da 7 a 8. Altrove, per esempio in Piemonte, le Commissioni sono previste direttamente nel Regolamento interno (art. 22) nel numero di 6.

Se il numero complessivo delle commissioni permanenti è restato invariato rispetto alla precedente legislatura, quello delle commissioni speciali è chiaramente molto ridotto, quasi della metà.

4.4. Nuovi Presidenti e composizione delle Giunte

In 8 delle 13 Regioni in cui si è votato i Presidenti uscenti sono stati ricandidati e il Presidente è stato confermato in ben 6 Regioni. In due Regioni (Emilia-Romagna e Lombardia⁹) addirittura la riconferma è avvenuta per il terzo mandato. Il divieto di rieleggibilità dei presidenti eletti a suffragio diretto dopo il secondo mandato, previsto dall'art. 2 della l. n. 165/2004, infatti, secondo l'interpretazione che ne è stata data, produrrà i suoi effetti solamente alla fine della IX legislatura.

Sono state elette Presidente di Regione solo due donne, in Umbria e nel Lazio.

Le Giunte sono complessivamente formate, esclusi i Presidenti, da 171 assessori e nessun Presidente ha ritenuto di nominare un numero inferiore ai massimi consentiti per Statuto. In alcune Regioni, in particolare in Campania e Lazio, tuttavia, il Presidente della Regione esercita anche l'*interim* di un assessorato.

Se di media ogni Giunta è formata da 11 assessori, di questi mediamente 6, quindi la maggioranza, sono di origine non elettiva.

Dei 171 assessori, quindi, circa 90 sono di origine non elettiva, circa 80 sono quelli eletti in Consiglio. Si ha notizia solo di poco più di una decina di assessori esterni in più rispetto al numero degli assessori di origine non

⁹ Il Presidente della Lombardia era in carica anche nel mandato 1995-2000, ma secondo il vecchio sistema di elezione.

elettiva, si deduce quindi che si siano dimessi dalla carica di consigliere. In particolare, in Piemonte, come già era avvenuto nella VIII legislatura, si è deciso che i 3 consiglieri nominati assessori si dimettessero, risultando in tal modo una Giunta composta interamente da 12 assessori esterni. In Toscana, dove peraltro esiste l'unica norma scritta sull'incompatibilità¹⁰, gli assessori sono tutti, tranne uno, di origine non elettiva. Di origine non elettiva sono anche tutti i componenti delle Giunte della Campania, tenuto conto che un assessorato è tenuto *ad interim* dal Presidente direttamente eletto, e della Emilia-Romagna. Al contrario in Veneto dei 12 assessori solo 1 non è di origine elettiva.

In nove Giunte su 15, infine, sono previsti i vicepresidenti, 3 di origine non elettiva e 6 elettiva.

4.5. La Giunta in Consiglio ad inizio legislatura

Anche con l'inizio della IX legislatura si conferma – almeno tendenzialmente – la costante partecipazione di almeno un membro della Giunta ai lavori consiliari. La partecipazione degli assessori ai lavori consiliari si caratterizza, inoltre, per un alto tasso di intervento, intorno all'90%, un po' più frequente dunque rispetto alla media della precedente legislatura.

In Calabria e in Liguria, addirittura, il Presidente ha partecipato più spesso degli assessori alle sedute di Consiglio, mentre in Basilicata il Presidente ha comunque sempre presenziato ai lavori consiliari.

In media i Presidenti di Giunta hanno partecipato a circa il 60% delle sedute del Consiglio, prendendo la parola più di una volta su due, dimostrando comunque una volontà di ascolto delle istanze dei Consiglieri. Fanno eccezione i Presidenti della Campania e del Piemonte che hanno partecipato a poco del più del 10% delle sedute. In Campania peraltro, come anche in Basilicata, sia il Presidente che gli assessori hanno preso la parola tutte le volte che hanno partecipato ai lavori.

¹⁰ Art. 24bis, L.R. n. 50 del 2009.

Si tenga presente, inoltre, che gli interventi in Consiglio dei membri della Giunta hanno riguardato l'attività normativa solo in relazione ad alcuni *iter legis*, in particolare quelli relativi al bilancio e alla finanziaria, e in generale sulle principali e sui principali disegni e pdl.

Nell'analisi pluriennale dei rapporti tra Giunte e Consigli regionali è emersa, infatti, l'esistenza di una stretta correlazione tra il concreto atteggiarsi dei rapporti interistituzionali e la capacità delle Assemblee di intervenire con i loro poteri e strumenti sulla qualità della vita che si svolge nei loro territori.

4.6. Nuovo vigore dell'attività legislativa regionale

La capacità dei Consigli di perseguire un indirizzo politico, non solo assecondando le direttive delle Giunte ma anche orientando queste ultime, sembrerebbe particolarmente spiccata in questo inizio di legislatura.

Già l'VIII legislatura si era caratterizzata per uno spazio di autonomo indirizzo politico da parte delle Assemblee, ancora più elevato di quello dimostrato dal Parlamento nazionale, sebbene le differenze relative alla forma di governo avrebbero suggerito il contrario: si consolida, infatti, un tasso di approvazione dei disegni di legge dell'esecutivo a livello regionale meno schiacciante di quanto avvenga a livello statale.

Su 188 leggi approvate nei primi mesi della IX legislatura, 125 sono di iniziativa di Giunta, pari al 66%, mentre quelle di iniziativa consiliare sono 60, pari a circa il 32%. Già nella precedente legislatura in media la percentuale di successo si è attestata, per le Regioni interessate, al 67% per le Giunte e al 29% per i Consigli.

In altri termini a livello regionale si rafforza il ruolo delle Assemblee legislative, confermando che una legge su tre è stata di iniziativa consiliare.

Per ottenere questi risultati, tuttavia, i consiglieri hanno dovuto faticare più che in passato: se nella VIII legislatura hanno presentato la metà delle iniziative legislative, mentre le Giunte solo un terzo delle stesse, all'inizio della IX hanno presentato quasi l'80% delle iniziative legislative. L'attività

di formulazione di proposte legislative da parte dei consiglieri si è conclusa, infatti, con esito positivo solo nel 6% dei casi. Le Giunte, al contrario, riescono a trasformare in legge i loro disegni quasi nel 60% dei casi.

La Giunta che ha ottenuto il tasso di approvazione più alto dei propri disegni di legge è quella dell'Emilia-Romagna, dove sono stati presentati però poche iniziative di Giunta. Probabilmente si tratta di poche iniziative – in numero inferiore alla media - già ponderate con tutte le forze politiche e sociali ancor prima di essere presentate.

Il Consiglio che, invece, ha approvato il maggior numero di proprie pdl - sia in termini assoluti che percentuali - è quello della Toscana, anche in questo caso a fronte di un esercizio del potere di iniziativa da parte dei consiglieri contenuto, ma evidentemente ben ponderato. Al contrario uno dei Consigli (Campania, Calabria e Lazio) che ha presentato il maggior numero di proposte è quello che non ne ha approvata neanche una, quello del Lazio.

Proseguendo una strada già intrapresa nella VIII legislatura – nel corso della quale l'approvazione delle leggi regionali ha conosciuto un continuo aumento, passando dalle 492 leggi del 2006 fino alle 569 del 2009 - nei nove mesi del 2010 riferibili alla IX legislatura sono state adottate 188 leggi regionali.

Con il progressivo aumento del numero delle leggi approvate annualmente, peraltro, si sono consolidate alcune tendenze dell'attività legislativa regionale.

Innanzitutto quasi tutte le Regioni interessate hanno approvato il maggior numero di leggi in soli trenta giorni. Il Consiglio più celere si conferma anche quest'anno quello della Calabria che ha approvato ben 25 leggi nei primi 30 giorni. L'Assemblea meno celere è quella campana che è l'unica ad aver approvato il maggior numero di leggi tra i trenta e sessanta giorni. Contrariamente alle precedenti rilevazioni, tuttavia, il Presidente della Calabria è stato assiduamente in Consiglio, Assemblea che come in passato si è riunita meno frequentemente della media (17 sedute rispetto a una media di 26). Il Presidente della Campania, invece,

ha partecipato molto di rado alle numerose sedute del Consiglio (4 sedute su 32).

I due Consigli, tuttavia, vantano un'articolazione per gruppi e commissioni molto simile. Ciò sembrerebbe confermare che l'attività dei Consigli dipende molto di più dal contesto politico piuttosto che dai dati istituzionali di organizzazione e funzionamento.

Così come nel corso della precedente legislatura, nelle tredici Regioni interessate più di un terzo delle leggi conteneva rinvii ad atti di Giunta. In attuazione di questi rinvii le Giunte dovranno adottare – non un numero di atti pressoché equivalente a quello delle leggi come nella VIII legislatura – ma un numero molto più consistente: per 188 leggi sono previsti 236 atti di attuazione di Giunta. Solo in metà delle Regioni, invece, si è rinviato a successivi atti di Consiglio.

4.7. I regolamenti in Consiglio

Tra gli atti di Consiglio cui rinviano le leggi certamente alcun regolamento di Consiglio è stato adottato nei primi 9 mesi della IX legislatura.

Nell'ambito della produzione normativa dei Consigli, d'altra parte, a fronte di una ripresa della produzione legislativa, quella regolamentare ha conosciuto un progressivo rallentamento (dai 33 regolamenti del 2006, ai 32 del 2007, ai 18 del 2008, ai 16 del 2009, fino ai 7 del 2010).

Se i regolamenti dei Consigli rappresentano nel 2009 l'8% dell'intera produzione regolamentare regionale, nel 2010 ne rappresentano solo il 5%.

La partecipazione consiliare alla formazione dei regolamenti della Giunta attraverso l'attività consultiva – contrariamente a quanto verificatosi nell'VIII legislatura quando a fronte di 583 regolamenti di Giunta sono stati resi ben 380 pareri dai Consigli, pari al 65% dei casi – si è attestata su circa un parere ogni due regolamenti di Giunta (73 pareri su 128 regolamenti). Si tenga presente, peraltro, la forte differenziazione tra Regioni: nelle tre Regioni in cui la Giunta ha adottato il maggior numero di regolamenti (in Puglia 24, in Piemonte 22 e in Toscana 20) i Consigli

hanno adottato un numero di pareri del tutto disomogeneo, passando da un parere ogni regolamento (in Puglia) o quasi (in Toscana) fino a un parere ogni 6 regolamenti (in Piemonte).

4.8. Attività consultiva del Consiglio

La partecipazione al potere regolamentare da parte dei Consigli attraverso l'attività consultiva nel 2010 ha, quindi, subito una forte contrazione in termini sia assoluti che percentuali, attività che invece nel 2009 era stata particolarmente frequente rispetto agli anni precedenti. Valutando infatti l'intero 2010, per la prima volta l'attività consultiva dei Consigli è stata inferiore a quella legislativa. Guardando, tuttavia, all'inizio di legislatura si conferma la prevalenza dell'attività consultiva su quella normativa.

Mentre in passato, però, quasi un quarto dell'attività consultiva dei Consigli consisteva in pareri resi su regolamenti di Giunta, con i primi 9 mesi della IX legislatura questi rappresentano un numero molto esiguo del totale dei pareri con 30 pareri su regolamenti a fronte di 215 pareri su atti di Giunta di tipo diverso. Questo diverso rapporto tra i tipi di pareri deve attribuirsi in particolare al numero registrato in Veneto, con ben 70 pareri su atti non regolamentari. Deve ricordarsi che il Veneto si è sempre distinto come il Consiglio maggiormente impegnato nell'attività consultiva nei confronti della Giunta.

Nel complesso del 2010, comunque, si è registrata una significativa flessione di questa attività per le venti Regioni e Province speciali, con un'inversione di tendenza rispetto al suo progressivo aumento negli anni scorsi: si è passati dai 641 del 2008 ai 671 del 2009 per scendere poi nel 2010 ai 500 pareri su atti di Giunta.

4.9. Attività di controllo sulle Giunte

Con il 2010 l'attività di controllo, in termini di atti definiti, è tornata a rappresentare la voce più sostanziosa dell'attività generale dei Consigli, posizione nel 2009 conquistata invece dagli atti amministrativi. Impressionanti differenze esistono, tuttavia, tra le diverse realtà politiche:

con l'avvio della IX legislatura si può passare dai 9 atti definiti in Basilicata ai più di 600 atti di controllo a cui ha risposto la Giunta dell'Emilia-Romagna. Il dato della Basilicata, tuttavia, corrisponde al 100% degli atti di controllo presentati, per cui sono i consiglieri a fare un uso moderato del sindacato ispettivo sulla Giunta, mentre la Giunta ha assolto in pieno alla propria responsabilità politica di rispondere tempestivamente alle interrogazioni e alle interpellanze dei consiglieri. Al tempo stesso anche in Emilia-Romagna, seppure a fronte di ben altri numeri, non può negarsi un'attenzione particolare della Giunta rispetto all'attività di controllo del Consiglio, avendo dato risposta a circa il 95% degli atti.

Le percentuali più basse di definizione degli atti di controllo si sono registrate in Piemonte e in Puglia, ma solo in Puglia il numero di atti definiti è più basso della media anche in termini assoluti.

Guardando all'insieme delle Regioni, dopo la significativa flessione del 2008, quando erano stati definiti circa il 30% in meno di atti di sindacato ispettivo rispetto all'anno precedente, il controllo nei confronti delle Giunte continua a costituire l'attività di principale svolta in questi anni dai Consigli (dai 6741 del 2007 ai 4555 del 2008, dai 6446 del 2009 ai 5600 del 2010).

Si conferma complessivamente il dato della VIII legislatura, in base al quale in termini assoluti il rapporto tra atti presentati e quelli che hanno ottenuto risposta è del 60%. È vero che gli atti presentati sono tantissimi, ma è pur vero che un 60% di atti definiti segnala una certa sottovalutazione da parte delle Giunte di questa delicata funzione di raccordo tra esecutivi e legislativi.

4.10. Attività di indirizzo sulle Giunte

In termini assoluti anche gli atti di indirizzo presentati all'avvio della legislatura, confermando il dato della VIII legislatura, sono stati approvati circa nel 60% dei casi. In media, infatti, ogni Consiglio ha almeno presentato circa 130 atti e ne ha approvati un po' più di 70. Ragionando in termini assoluti, e non percentuali, si conferma quanto rilevato in passato, vale a dire che i Consigli che presentavano il maggior numero di atti fossero anche quelli che ne approvavano in numero più alto, come nel

caso di inizio legislatura delle Marche. Il Consiglio che, invece, ha presentato in termini assoluti il numero più basso di atti di indirizzo e ne ha approvati ancor meno è quello della Toscana (23 e 13).

4.11. Attività amministrativa

L'attività amministrativa dei Consigli regionali continua a crescere. Anche non considerando il dato della Puglia, non disponibile nel 2010 e invece tutto eccezionale nel 2009, quando risultavano approvati quasi 2000 atti amministrativi solo dall'Assemblea pugliese, tra il 2009 e il 2010 si contano tra le Regioni a Statuto ordinario 250 atti in più, passando da 1220 a 1470 atti amministrativi.

Se i Consigli hanno complessivamente adottato nella VIII legislatura pressoché il doppio di atti amministrativi rispetto alle leggi, nel 2010 il rapporto è più alto di 1 a 3, all'inizio della IX legislatura anche più alto di 1 a 4.

È vero che in questo dato sono ricompresi gli atti di autonomia contabile e organizzativa, quasi sempre adottati dalla Presidenza dei Consigli, ma ciò non impedisce di riconoscere che è stata insoddisfatta ogni aspettativa di progressiva differenziazione delle funzioni tra istituzioni regionali. Non può escludersi, tuttavia, che tale differenziazione avvenga all'interno dello stesso organo grazie a una maggiore qualità sostanziale delle leggi regionali, da intendersi come idoneità a regolare diritti e doveri dei componenti della comunità regionale.

Sembrerebbe confortare tale ipotesi la constatazione che anche nel 2010 le Regioni più produttive dal punto di vista legislativo sono anche le più prolifiche di atti amministrativi (se nel 2009 in Toscana si hanno 65 leggi e 168 atti amministrativi, nel 2010 in Abruzzo si hanno 62 leggi e 249 atti amministrativi, numero inferiore solo a quello del Molise di 351): se ne può dedurre che si tratta di due attività profondamente diverse.

Interessante notare anche che non tutti i Consigli esercitano attività amministrativa, in particolare nelle Marche e in Piemonte nel 2010 sono stati approvati 15 e 16 atti amministrativi.

Nel corso della VIII legislatura la categoria di atti amministrativi più consistente è stata quella degli atti di autonomia contabile e amministrativa, mentre con l'avvio della IX legislatura hanno svolto un ruolo determinante gli atti di nomina.

4.12. Peculiarità del 2010

La produttività annuale dei Consigli regionali a statuto ordinario nel 2010 è invariata rispetto a quanto rilevato come media annuale nell'VIII legislatura, assestandosi intorno ai 5700-5900 atti approvati in un anno. Rispetto al 2009, invece, il numero complessivo di atti approvati dai Consigli è decisamente diminuito, confermando la chiusura di legislatura come un periodo di grande produttività delle Assemblee.

Di interesse specifico è la peculiarità del 2010 come l'unico anno in cui l'esercizio della potestà legislativa ha smesso di essere l'attività meno svolta dai Consigli, superando quella consultiva su atti della Giunta. Resta, invece, anche nel 2010 decisamente superiore al numero degli atti normativi quello degli atti sia amministrativi che di indirizzo e di controllo.

Deve notarsi un'inversione di tendenza nella partecipazione all'esercizio della potestà regolamentare attraverso l'attività consultiva: nel 2010 è aumentata la forbice tra il numero complessivo dei regolamenti di Giunta e quello dei pareri consiliari su di essi, tranne in Puglia dove il parere è obbligatorio (art. 44.2, St. Puglia).

Anche nel 2010 il rapporto tra atti normativi e quelli amministrativi - ricompresi gli atti di autonomia contabile e organizzativa - è particolarmente favorevole ai secondi. Dal punto di vista quantitativo, tuttavia, l'attività principale dei Consigli resta quella di indirizzo e di controllo sulle Giunte.

Emerge comunque un quadro decisamente variegato dell'attività svolta dai Consigli nel 2010. Nell'intero 2010 solo la metà delle Regioni superano il numero medio annuale di circa 390 atti. Mentre il Consiglio dell'Emilia-Romagna ha approvato 888 atti, quello della Basilicata 136.

Otto Regioni hanno adottato prevalentemente atti di controllo, cinque Regioni atti amministrativi (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania e

Molise), una sola soprattutto atti di indirizzo (Lombardia) e un'altra pareri su atti non regolamentari della Giunta (Veneto).

Una diversificazione che attesta una realtà delle Assemblee regionali multiforme.

TABELLE

**TABELLA 1 – Composizione dei Consigli regionali 2010
(IX legislatura)**

Regioni e province autonome	numero consiglieri	gruppi	commissioni permanenti	commissioni speciali
abruzzo	45	12	7	3
basilicata	30	11	5	0
calabria	50	9	6	4
campania	61	9	8	4
emilia	50	8	6	0
lazio	71	16	16	0
liguria	40	10	8	0
lombardia	80	7	8	0
marche	43	14	6	2
molise	30	14	4	0
piemonte	60	13	6	0
puglia	70	10	7	0
toscana	53	7	8	2
umbria	31	10	3	1
veneto	60	9	7	1
TOT	774	159	105	17
valore medio	52	12	7	1,1

TABELLA 2 – Gruppi consiliari IX legislatura

Regioni e province autonome	consiglieri	gruppi	g. monocratici	incidenza % monocratici sul tot
abruzzo	45	12	6	50
basilicata	30	11	6	55
calabria	50	9	1	11
campania	61	9	0	0
emilia	50	8	1	13
lazio	71	16	7	44
liguria	40	10	2	20
lombardia	80	7	2	29
marche	43	14	9	64
molise	30	14	8	57
piemonte	60	13	7	54
puglia	70	10	1	10
toscana	53	7	0	0
umbria	31	10	5	50
veneto	60	9	3	33
tot	774	159	58	36

TABELLA 3 – Composizione Giunte IX legislatura

Regioni a statuto ordinario	n. assessori	n. assessori di origine non elettiva	n. assessori consiglieri	n. assessori esterni dichiarati dai consigli	vicepresidenti
abruzzo	10	2	8	2	1
basilicata	6	3	3	4	0
calabria	13	4	9	5	0
campania	12	11	1	11	1
emilia	12	12	0	12	1
lazio	16	14	2	14	1
liguria	12	6	6	6	1
lombardia	16	4	12	4	1
marche	10	3	7	3	0
molise	9	4	5	8	0
piemonte	12	9	3	12	1
puglia	14	7	7	7	1
toscana	10	9	1	10	1
umbria	7	2	5	2	0
veneto	12	1	11	1	0
tot	171	91	80	101	9
media	11	6	5,3	6,7	

TABELLA 4
Attività generale dei Consigli IX legislatura

Regioni a statuto ordinario	2010 IX LEGISLATURA							
	Atti normativi		pareri		altri atti			
	n. leggi	n. regolamenti di consiglio	n. pareri su regolamenti di Giunta	n. pareri su atti di Giunta	n. atti amministrativi	n. atti di indirizzo conclusi	n. atti di controllo conclusi	TOTALE
abruzzo	0	0	0	0	0	0	0	0
basilicata	10	0	0	0	29	32	9	48
calabria	25	0	2	34	151	21	27	271
campania	14	0	1	0	233	36	100	369
emilia	10	0	1	43	34	53	609	733
lazio	7	0	1	38	20	38	118	237
liguria	18	0	0	2	30	122	257	345
lombardia	10	0	2	11	36	238	166	347
marche	14	0	2	0	25	135	213	492
molise	0	0	0	0	0	0	0	0
piemonte	14	0	1	11	79	107	174	414
puglia	13	0	12	3	1	13	114	168
toscana	30	0	5	0	126	135	231	415
umbria	12	0	3	3	19	18	68	240
veneto	11	0	0	70	50	18	90	239
tot	188	0	30	215	833	966	2176	4408
tot complessivo	190		245		833	3142		4408

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

Con l'avvento della nona legislatura regionale, il procedimento di approvazione dei nuovi statuti d'autonomia potrebbe – il condizionale è d'obbligo – giungere finalmente a compimento anche nelle tre Regioni in cui la stagione statutaria, inaugurata dalla legge costituzionale 1/1999, non si è ancora conclusa.

Infatti, eccezion fatta per la Basilicata, dove la discussione sulla proposta di un nuovo Statuto è a uno stadio ancora preliminare, ma è comunque tornata all'attenzione del Consiglio regionale a partire dal settembre 2011, sia in Veneto sia in Molise si registrano significative novità.

Il 22 febbraio 2011 il Consiglio regionale molisano ha approvato, in seconda lettura, il nuovo "Statuto della Regione Molise", che era già stato votato in prima lettura il 19 luglio 2010.

La deliberazione statutaria, tuttavia, è stata impugnata dal Governo, che ne contesta l'illegittimità costituzionale limitatamente agli artt. 30, co. 4; 53, co. 4 e 67, co. 1, per violazione degli artt. 117, co. 2, lett. l); 117, co. 5; 121, co. 2, e 123 della Costituzione.

In particolare, secondo il ricorrente, prevedendo l'art. 30, co. 4, – fra le altre cose – che le commissioni consiliari permanenti possano convocare funzionari dell'amministrazione regionale e degli enti dipendenti che, in seduta pubblica, sono esonerati dal segreto d'ufficio, questa sarebbe in contrasto con la disciplina statale in materia di segreto.

* Di Luca Castelli, ricercatore di diritto pubblico, Università di Perugia.

L'art. 53, co. 4, invece, equiparando il personale degli enti pubblici non economici a quello regionale, invaderebbe una materia riservata alla contrattazione, in violazione della legge quadro sul pubblico impiego e dunque si porrebbe in contrasto con l'art. 117, co. 2, lett. l), che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la potestà legislativa in materia di ordinamento civile.

L'art. 67, co. 1, infine, disponendo che sia la Giunta regionale a realizzare la partecipazione alla c.d. fase ascendente dell'attività normativa europea e a provvedere, nella c.d. fase discendente, all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, riserverebbe la competenza in materia alla Giunta regionale quando l'art. 117, co. 5, della Costituzione, la attribuisce alla Regione e quindi a tutti i suoi organi.

Per quanto riguarda la Regione Veneto, il 1° agosto 2011 la Commissione per lo Statuto ha concluso dopo 38 sedute il lungo *iter* che l'ha tenuta impegnata per circa un anno, approvando, a larga maggioranza, la nuova bozza statutaria.

Il testo si compone di 64 articoli che delineano i principi fondamentali cui si conforma l'attività della Regione e definiscono le modalità di partecipazione dei cittadini e delle autonomie sociali, l'autonomia della Regione, i suoi rapporti con le autonomie locali e con l'Unione Europea, i poteri e le competenze degli organi regionali, l'organizzazione della Regione e dei suoi enti strumentali.

Tra le novità introdotte si segnala l'affermazione del principio di responsabilità che deve ispirare l'operato della Regione; l'incentivazione all'associazionismo tra enti locali; la specificità dei territori montani, delle aree svantaggiate e l'autonomia della Provincia di Belluno; i diritti e doveri del contribuente; la valorizzazione del Consiglio regionale, la sua composizione (60 consiglieri) e quella della Giunta (non più di 1/5 dei consiglieri con un massimo del 50% di assessori esterni), un'adeguata rappresentanza dei territori provinciali (almeno 3 consiglieri).

Il nuovo Statuto passa ora all'esame dell'Aula del Consiglio regionale, che dovrà pronunciarsi con due successive deliberazioni a maggioranza assoluta, a distanza di almeno due mesi.

Sul versante delle modifiche apportate agli Statuti vigenti la Regione Calabria, con la LR 27/2010, ha abrogato il co. 4 *bis* dell'art. 35 dello Statuto, che era stato precedentemente aggiunto dalla LR 3/2010, ai sensi del quale la nomina ad assessore di un componente del Consiglio regionale determina la sospensione di diritto dall'incarico di consigliere e la sua sostituzione con un supplente.

La Regione Umbria, dal canto suo, ha istituito una Commissione speciale per le riforme statutarie e regolamentari¹, con il compito di predisporre gli atti necessari a ultimare l'attuazione dello Statuto regionale e di elaborare le proposte di revisione dello Statuto e del Regolamento interno del Consiglio regionale. La legge disciplina l'organizzazione della Commissione, le sue modalità di funzionamento e la durata in carica.

Sempre in Umbria, alla data del 31 dicembre 2010, risultano giacenti due proposte di modifica statutaria: l'atto n. 222, concernente "Ulteriore modificazione della LR 21/2005 (Nuovo Statuto della Regione Umbria)", d'iniziativa dei consiglieri Goracci e Stufara e l'atto n. 236, recante "Ulteriori modificazioni della LR 21/2005 (Nuovo Statuto della Regione Umbria)", d'iniziativa del consigliere Monacelli.

In Puglia, invece, era stato presentato un progetto di legge di modifica dell'art. 7 dello Statuto che, al 31 dicembre 2010, risulta ancora all'esame della competente Commissione consiliare.

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

Ben diversa appare la situazione nelle Regioni ad autonomia differenziata, dove l'adeguamento degli statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V, prefigurato dall'art. 10 della legge costituzionale 3/2001, è ancora una "promessa" non realizzata.

Al 31 dicembre 2010, infatti, né in Friuli Venezia Giulia, né in Trentino-Alto Adige è in atto alcun processo di revisione dello Statuto. La

¹ LR 20/2010, recante "Istituzione di una Commissione speciale per le riforme statutarie e regolamentari".

medesima situazione di stallo si registra in Valle D'Aosta e nelle due Province autonome di Trento e di Bolzano.

In Sardegna il Consiglio regionale ha approvato l'ordine del giorno n. 41 del 18 novembre 2010 nel quale si dà mandato alla I Commissione consiliare permanente, integrata con i Presidenti dei gruppi consiliari e con i rappresentanti di tutte le forze politiche non presenti nella sua ordinaria composizione, di elaborare un percorso di riforma dello Statuto speciale con il coinvolgimento delle diverse espressioni della società civile.

In Sicilia la Commissione speciale per la revisione dello Statuto, che era stata costituita all'inizio della XV legislatura con un ordine del giorno approvato dall'Assemblea nella seduta del 25 giugno 2008, è stata dichiarata cessata dalle funzioni alla fine del 2010². Si è dunque proceduto, ai sensi dell'art. 29-*bis* del Regolamento interno, al deferimento alla I Commissione legislativa di tutti i disegni di legge già assegnati alla Commissione speciale.

La Commissione, al momento del suo scioglimento, era impegnata nell'esame del ddl n. 52 di iniziativa parlamentare (a firma Barbagallo), recante "Schema di progetto di legge costituzionale da proporre al Parlamento nazionale ai sensi dell'art. 41-*ter*, co. 2, dello Statuto", nel quale si proponeva una riduzione del numero dei deputati regionali da novanta a settanta.

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

La Provincia di Bolzano ha approvato la LP 2/2011, recante "Modifica della LP 4/2010, «Istituzione e disciplina del Consiglio dei Comuni», riguardo alla richiesta di *referendum* abrogativo".

La disciplina nasce dal disegno di LP 76/2010, che era stato presentato dal Presidente Steger in data 17 settembre 2010 e proponeva una modifica all'art. 1 della legge 4/2010. Nella seduta del 23 settembre 2010 il

² Nota della Presidenza dell'Assemblea, prot. 1004/SG del 30 dicembre 2010, comunicata nella seduta d'Aula n. 216 del 12 gennaio 2011.

ddl è stato esaminato e approvato dalla I Commissione legislativa del Consiglio. L'Aula ha poi approvato il progetto in data 7 ottobre 2010 con la maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio.

L'8 ottobre 2010 la legge è stata inviata al Presidente della Provincia per la prima pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione ai fini della richiesta di *referendum*; la pubblicazione è avvenuta in data 19 ottobre 2010. In assenza di richiesta referendaria da parte di un quindicesimo degli aventi diritto al voto per l'elezione del Consiglio provinciale entro 3 mesi dalla pubblicazione, la legge è stata promulgata il 24 gennaio 2011 e quindi pubblicata il 1° febbraio 2011.

Anche la Sicilia ha approvato una legge statutaria in materia di incompatibilità tra la carica di assessore regionale e quella di componente del consiglio delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura³.

La relativa delibera legislativa, approvata dall'Assemblea regionale il 18 febbraio 2010, era stata pubblicata senza formula di promulgazione, a soli fini notiziali, nella GURS n. 11 del 5 marzo 2010 per l'eventuale richiesta, entro tre mesi, di referendum confermativo ai sensi della LR 14/2001.

In Provincia di Trento, invece, sono giacenti due pdl statutarie: una in materia di *referendum* – il ddl 98/2010 – e una in materia elettorale – il dd.l 114/2010 – entrambe assegnate alla I Commissione permanente e in attesa di trattazione.

Anche in Sardegna pendono una serie di pdl statutarie concernenti “Incompatibilità tra le cariche di assessore e consigliere regionale”; “Promozione delle pari opportunità. Introduzione della quota di genere nella composizione della Giunta regionale”; “Promozione delle pari opportunità nell'accesso al Consiglio regionale della Sardegna. Introduzione della quota massima di genere nelle liste per l'elezione del Consiglio regionale. Introduzione della doppia preferenza di genere per

³ LR Sicilia 13/2010, recante “Norme in materia di incompatibilità tra la carica di assessore regionale e quella di componente del consiglio delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura”.

l'elezione del Consiglio regionale"; "Disposizioni per l'introduzione delle pari opportunità nell'ordinamento regionale".

Con l'ordine del giorno n. 41 del 18 novembre 2010 il Consiglio regionale della Sardegna ha dato mandato alla I Commissione consiliare permanente, integrata con i Presidenti dei gruppi consiliari e con i rappresentanti di tutte le forze politiche non presenti nella sua ordinaria composizione, di avviare un confronto per l'individuazione dei temi riguardanti la legge statutaria.

Sembra altresì opportuno segnalare in questa sede una serie di leggi che, pur non rientrando in senso tecnico nel *genus* di quelle statutarie, hanno un carattere, per così dire, istituzionale.

Anzitutto quelle con le quali le Regioni speciali disciplinano, a vario titolo, le loro attività di rilievo internazionale⁴ e adempiono agli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea⁵.

Per il resto, la Provincia di Trento ha dettato norme sulle nomine di sua competenza⁶ e ha introdotto una serie di modifiche alla sua disciplina

⁴ LR Sardegna 13/2010, recante "Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione autonoma della Sardegna e modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1996, n. 12".

⁵ LR Sicilia 10/2010, recante "Disposizioni sulla partecipazione della Regione al processo normativo dell'Unione europea, sulle procedure di esecuzione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e di attuazione delle politiche europee"; LR Valle d'Aosta 12/2011, recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee e attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno (direttiva servizi). Modificazioni alle leggi regionali 6 agosto 2007, n. 19 (Nuove disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), e 17 gennaio 2008, n. 1 (Nuova disciplina delle quote latte). Legge comunitaria regionale 2011; LR Valle d'Aosta 16/2010, recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno. Legge comunitaria regionale 2010".

⁶ LP Trento 10/2010, recante "Disciplina delle nomine e delle designazioni di competenza della Provincia autonoma di Trento e modificazione della legge provinciale 12 febbraio 1996, n. 3 (Disposizioni sulla proroga degli organi amministrativi)".

generale in materia di autonomia⁷, volte tra l'altro alla costituzione di un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)⁸.

La Sardegna, invece, ha istituito il Garante per l'infanzia e l'adolescenza⁹, mentre il Trentino-Alto Adige ha disciplinato la partecipazione dei Consigli delle Autonomie locali all'attività legislativa e amministrativa della Regione¹⁰.

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 nel precedente *Rapporto*, 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 dell'Abruzzo, con deliberazione n. 56/2 del 12 ottobre 2010, ha approvato il nuovo regolamento interno, pubblicato sul BURA del 1° dicembre 2010, n. 76 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2011.

Nelle Marche, con delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 67 del 19 maggio 2010, è stata istituita una Commissione straordinaria con il compito di elaborare una proposta complessiva di modifica del regolamento interno da sottoporre all'esame dell'Ufficio di Presidenza.

In Veneto, all'inizio della nona legislatura, erano state presentate tre proposte di revisione del regolamento consiliare: proposta n. 1, d'iniziativa dei consiglieri Caner e Bond, presentata in data 2 luglio 2010 e

⁷ LP Trento 26/2010, recante "Modificazioni della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino)".

⁸ LP Trento 10/2011, recante "Modificazione della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino): costituzione del gruppo europeo di cooperazione territoriale 'Euregio Tirolo - Alto Adige - Trentino'".

⁹ LR Sardegna 8/2011, recante "Istituzione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza".

¹⁰ LR Trentino-Alto Adige 1/2011, recante "Partecipazione dei Consigli delle Autonomie Locali all'attività legislativa e amministrativa della Regione".

successivamente ritirata; proposta n. 2, d'iniziativa dei consiglieri Caner, Bond e Cortelazzo, presentata in data 27 settembre 2010, licenziata dalla Commissione in data 7 ottobre 2010 e attualmente iscritta all'ordine del giorno del Consiglio; proposta n. 3 d'iniziativa del consigliere Ruzzante, presentata in data 7 ottobre 2010.

La Commissione per lo Statuto, che ha concluso i suoi lavori il 1° agosto 2011, ha licenziato insieme alla bozza di Statuto anche il nuovo regolamento del Consiglio, che disciplina la programmazione dei lavori d'Aula, la determinazione dei tempi degli interventi e della discussione nel suo complesso, il limite degli emendamenti e una serie di garanzie per le opposizioni.

Altre Regioni hanno emendato il regolamento interno del Consiglio. E' il caso della Puglia che ha introdotto modifiche parziali al regolamento con deliberazione del Consiglio regionale n. 14 del 2010, recante "Modifica degli artt. 11 e 20 del regolamento interno del Consiglio regionale".

Anche il regolamento umbro, già modificato con deliberazione n. 315 del 14 luglio 2009, è stato oggetto di ulteriori correttivi con deliberazione n. 3 del 10 giugno 2010, pubblicata in B.U.R 23 giugno 2010, n. 28.

Nel Lazio, invece, nel periodo compreso tra il 1° aprile 2010 e il 31 dicembre 2010, risultano pendenti 7 proposte di modifiche parziali al regolamento consiliare¹¹.

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

In Provincia di Bolzano la nuova Commissione per il regolamento interno, presieduta dalla Presidente Unterberger, ha deciso di recuperare il lavoro preliminare svolto dalla precedente Commissione consiliare, che era sul punto di votare le proposte di modifica sulle quali era stato espresso un parere favorevole unanime, ma che ha poi deciso di soprassedere per la richiesta di rinvio avanzata dalla SVP.

¹¹ La n. 1 del 20 maggio 2010, la n. 3 del 3 giugno 2010, la n. 9 del 5 agosto 2010, la n. 10 del 31 agosto 2010, la n. 11 del 24 settembre 2010, la n. 13 del 4 novembre 2010, la n. 20 del 2 dicembre 2010.

In data 11 aprile 2011 la Commissione ha comunque approvato all'unanimità gli emendamenti posti in votazione, che sono stati poi approvati dal Consiglio provinciale in data 4 maggio 2011.

In Sicilia l'Assemblea regionale, nella seduta del 18 maggio 2010, ha approvato la modifica dell'art. 153 del proprio regolamento interno, relativo alla lettura e discussione delle mozioni in Assemblea.

Anche in Valle d'Aosta il regolamento è stato recentemente oggetto di parziali modifiche introdotte con deliberazione del Consiglio regionale n. 973/XIII del 13 gennaio 2010 e n. 1301/XIII del 14 luglio 2010.

5.2.2. Gli organi di garanzia statutaria

In Abruzzo i componenti del Collegio regionale per le garanzie statutarie sono stati nominati dal Consiglio regionale con delibera n. 46/5 del 13 luglio 2010. Il Collegio ha cominciato ad operare nel 2011.

Nel Lazio l'organo non è stato ancora costituito, mentre in Umbria la Commissione è stata costituita con deliberazione Consiglio regionale n. 20 del 12 ottobre 2010.

La Toscana, con la LR 7/2011, ha modificato la legge istitutiva del Collegio di garanzia statutaria nel senso di ridurre i termini per il ricorso, al fine di non ritardare eccessivamente la promulgazione delle leggi e di attribuire al Collegio anche competenze consultive in materia giuridico-istituzionale nei confronti del Consiglio regionale, in modo da unificare in capo a quest'organo anche le funzioni in precedenza previste per il Comitato di consulenza tecnico-giuridica, che dunque non sarà costituito, determinando così una riduzione delle spese degli apparati pubblici.

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 forma di governo¹²;
- b) norme in materia di amministrazione e di riduzione dei costi della politica¹³;
- c) norme che disciplinano altri organi previsti dagli statuti:
 - il garante per l'infanzia e l'adolescenza¹⁴;
 - il centro per le pari opportunità¹⁵;
 - il difensore civico regionale¹⁶;
- d) norme che disciplinano istituti di partecipazione e di democrazia diretta¹⁷;

¹² LR Calabria 12/2010, recante "Disciplina transitoria ed urgente in materia di incompatibilità statutaria"; LR Liguria 9/2010, recante "Modifiche a norme relative all'attribuzione di funzioni del Consiglio regionale - Assemblea legislativa della Liguria"; LR Liguria 10/2010, recante "Ulteriori modificazioni alla legge regionale 17 agosto 2006, n. 25 (Disposizioni sull'autonomia del Consiglio regionale Assemblea legislativa della Liguria) e successive modificazioni e integrazioni"; LR Umbria 16/2010, "Modificazioni della legge regionale 12 giugno 2007, n. 21 (Struttura organizzativa e dirigenza del Consiglio regionale) e ulteriori modificazioni delle leggi regionali 11 gennaio 2000, n. 3 (Norme in materia di comunicazione e di emittenza radiotelevisiva locale e istituzione del Comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM)) e 23 gennaio 1996, n. 3 (Nuove norme sul funzionamento dei gruppi consiliari)"; LR Toscana 59/2010, recante "Modifiche alla legge regionale 5 febbraio 2008, n. 4 (Autonomia dell'Assemblea legislativa regionale)";.

¹³ LR Campania 8/2010, recante "Norme per garantire risparmio, trasparenza ed efficienza in Regione Campania"; LR Lazio 3/2010, recante "Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2010-2012 della Regione Lazio". L'art. 1, co. 12, istituisce l'Agenzia territoriale del turismo in attuazione dell'art. 54 dello Statuto; LR Toscana 55/2010, recante "Disposizioni in materia di permanenza in carica degli organi di alcuni enti e organismi regionali"; LR Umbria 25/2010, recante "Riduzione della spesa per gli apparati politici della Regione - Modificazioni di leggi regionali".

¹⁴ LR Toscana 26/2010, recante "Istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza; LR Umbria 24/2010, recante "Modificazioni delle leggi regionali 18 ottobre 2006, n. 13 (Istituzione del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale), 29 luglio 2009, n. 18 (Istituzione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza) e 27 novembre 2007, n. 30 (Nuova disciplina del Difensore civico regionale. Abrogazione della legge regionale 30 novembre 1995, n. 45)".

¹⁵ LR Lombardia 8/2011, "Istituzione del Consiglio per le pari opportunità"; LR Emilia-Romagna 8/2011, recante "Istituzione della Commissione regionale per la promozione di condizioni di piena parità tra donne e uomini"; LR Marche 13/2010, recante "Modifica alla legge regionale 18 aprile 1986, n. 9 'Commissione regionale per le pari opportunità tra uomo e donna'".

¹⁶ LR Lombardia 18/2010, recante "Disciplina del Difensore regionale".

¹⁷ LR Toscana 43/2010, "Modifiche alla legge regionale 23 novembre 2007, n. 62 (Disciplina regionale dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto)"; LR Umbria 18/2010, recante "Modificazione della legge regionale 16 febbraio 2010, n. 14 (Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle

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

- lo sviluppo dell'istruzione;¹⁸
- la pubblicità degli atti della Regione;¹⁹
- la trasparenza dell'attività politica e amministrativa;²⁰
- la semplificazione normativa;²¹
- la sussidiarietà orizzontale;²²

f) norme che danno attuazione al diritto comunitario.²³

5.2.4. La legislazione in materia elettorale

Nel periodo considerato non si registrano interventi delle Regioni in materia elettorale. Si segnala soltanto, in Piemonte, la pdl regionale n. 65, presentata il 21 settembre 2010, avente ad oggetto "Norme per l'elezione del Consiglio regionale del Piemonte".

istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)"; LR Toscana 51/2010, "Norme sull'iniziativa popolare delle leggi".

¹⁸ LR Lazio 9/2010, recante "Disposizioni collegate alla legge finanziaria regionale per l'esercizio finanziario 2011 (art. 12, co. 1, legge regionale 20 novembre 2001, n. 25). L'art. 2, co. 60, dà attuazione all'art. 7, co. 2, lett. h), dello Statuto, ai sensi del quale "la Regione promuove lo sviluppo dell'istruzione in ogni sua forma e grado, della formazione professionale e della cultura, garantendo il diritto allo studio e la libertà di scelta educativa".

¹⁹ LR Calabria 11/2011, recante "Istituzione del Bollettino Ufficiale Telematico della Regione Calabria e norme per la pubblicazione degli atti"; LR Piemonte 22/2010, recante "Istituzione del Bollettino Ufficiale telematico della Regione Piemonte".

²⁰ LR Campania 9/2010, recante "Anagrafe pubblica degli eletti. Disposizioni sulla trasparenza e l'informazione"; LR Calabria 24/2010, "Norme per la pubblicità della situazione patrimoniale dei consiglieri regionali, degli assessori non consiglieri, dei Sottosegretari e dei soggetti indicati nell'art. 15 della legge 5 luglio 1982, n. 441"; LR Basilicata 32/2010, recante "Anagrafe pubblica degli eletti e degli amministratori"; LR Abruzzo 61/2010, recante "Disciplina sulla trasparenza dell'attività politica e amministrativa e sull'attività di rappresentanza di interessi particolari".

²¹ LR Piemonte 21/2010, recante "Terza legge regionale di abrogazione. Attuazione art. 48 dello Statuto".

²² LR Campania 12/2011, recante "Autorizzazione del co. 4 dell'art. 118 della Costituzione sulla sussidiarietà orizzontale".

²³ LR Puglia 10/2010, recante "Attuazione dei programmi comunitari e nazionali e dei processi di stabilizzazione"; LR Abruzzo 59/2010, recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione delle direttive 2006/123/CE, 92/43/CEE e 2006/7/CE - (Legge comunitaria regionale 2010)".

5.2.5. Le norme di attuazione degli statuti speciali

Numerose, invece, sono state le norme di attuazione degli Statuti speciali intervenute nell'intervallo di tempo preso in esame. Per quanto riguarda il Friuli Venezia Giulia è stato approvato il Dlgs 10 dicembre 2010, n. 255, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia concernenti il trasferimento di beni immobili e di impianti, a norma dell'art. 10 della legge 910/1966 e il Dlgs 23 dicembre 2010, n. 274, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia in materia di sanità penitenziaria".

In Sicilia è attualmente in corso la procedura per l'approvazione di nuove norme di attuazione dello Statuto regionale relative al trasferimento di beni immobili dallo Stato alla Regione. Il testo del provvedimento esitato dalla Commissione paritetica Stato-Regione, di cui all'art. 43 dello Statuto, si trova oggi presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Per le Province di Trento e di Bolzano sono state emanate quattro norme di attuazione, nessuna delle quali fa riferimento alla clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 3/2001.

Si tratta del Dlgs 14 maggio 2010, n. 86, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige sull'equipollenza degli attestati di conoscenza della lingua italiana e della lingua tedesca"; del Dlgs 19 novembre 2010, n. 252, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige concernenti disposizioni in materia di assistenza sanitaria ai detenuti e agli internati negli istituti penitenziari"; del Dlgs 19 novembre 2010, n. 262, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al Dlgs 16 dicembre 1993, n. 592, in materia di tutela delle popolazioni ladina, mochena e cimbra della Provincia di Trento"; del Dlgs 21 gennaio 2011, n. 11, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche all'art. 33 del DPR 15 luglio 1988, n. 574, in materia di riserva di posti per i candidati in possesso dell'attestato di bilinguismo, nonché di esclusione dall'obbligo del servizio militare

preventivo, nel reclutamento del personale da assumere nelle forze dell'ordine”.

Altre norme di attuazione sono state approvate in via provvisoria o definitiva dalla Commissione paritetica, ma sono relative alla recente riforma della parte finanziaria dello Statuto speciale, più che alla riforma del Titolo V della Costituzione.

Per la Valle D'Aosta sono stati adottati: il Dlgs 5 ottobre 2010, n. 179, recante “Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste concernenti l'istituzione di una sezione di controllo della Corte dei conti”; il Dlgs 26 ottobre 2010, n. 192, recante “Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste recanti il trasferimento di funzioni in materia di medicina e sanita' penitenziaria”; il Dlgs 26 ottobre 2010, n. 193, concernente “Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in materia di edilizia residenziale pubblica”; il Dlgs 26 ottobre 2010, n. 194, recante “Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in materia di trasporto ferroviario”.

5.3. Organi e procedure di consultazione di enti locali e forze sociali

Al 31 dicembre 2010 il CAL non risulta ancora costituito in Abruzzo, Calabria e Piemonte, Regione che ha nel frattempo modificato la disciplina istitutiva dell'organo approvando la LR 8/2011, recante appunto “Modifiche alla LR 30/2006, recante l'istituzione del Consiglio delle Autonomie locali (CAL) e modifiche alla LR 34/1998, (Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali)”.

La Liguria ha approvato la LR 7/2010, con cui ha introdotto “Ulteriori modifiche alla LR 13/2006 (Disciplina del Consiglio delle Autonomie locali)”. Ha poi successivamente adottato la LR 1/2011, con cui ha ridisciplinato *ex novo* il Consiglio delle autonomie locali, disponendo altresì l'abrogazione della legge 7/2010.

In Sicilia all'inizio della XV legislatura è stato presentato un disegno di legge di iniziativa parlamentare (ddl n. 110), recante "Schema di progetto di legge costituzionale da proporre al Parlamento nazionale ai sensi dell'art. 41-ter co. 2 dello Statuto recante "Modifiche dello Statuto della Regione siciliana". L'art. 39 del provvedimento prevede l'istituzione del Consiglio regionale delle autonomie locali.

Al momento nella Regione è ancora attiva la Conferenza Permanente Regione-Autonomie Locali, istituita con LR. 34/1998. Entro trenta giorni dall'insediamento del nuovo Consiglio delle Autonomie locali la Conferenza verrà ricostituita nella composizione e con le funzioni stabilite dalla LR 30/2006.

La LR 24/2010, recante "Modifiche all'art. 8 della LR 34/1998 (Riordino dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali), stabilisce però che nelle more delle procedure di istituzione del Consiglio delle Autonomie locali, e comunque non oltre il 30 giugno 2011, la Conferenza eserciti anche le funzioni dello stesso Consiglio, elencate all'art. 11 della legge 30/2006.

Da segnalare altresì la pdl n. 106, recante "Modifiche alla LR 30/2006 (Istituzione del Consiglio delle Autonomie locali (CAL)) e modifiche alla LR 34/1998 (Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali)", assegnata alla Commissione I in sede referente il 20 dicembre 2010 (e licenziata il 25 febbraio 2011), che è finalizzata a semplificare le operazioni di elezione dei componenti del CAL e a ridurre i costi connessi alle operazioni elettorali, nell'intento di rendere più brevi i tempi di insediamento dell'organo.

In Provincia di Bolzano, invece, il Consiglio dei Comuni è diventato operativo solo dopo le elezioni comunali del 16 maggio 2010. Il differimento della piena operatività dell'organo era stato disposto dall'art. 15 della LP 4/2010. La disciplina originaria, recata dalla LP 10/2003, è stata abrogata dall'art. 14 della legge 4/2010, che ha anche attribuito al Consiglio un potere di iniziativa legislativa.

Con specifico riguardo alle esigenze di consultazione delle forze sociali si segnala che l'Abruzzo, con LR 53/2010, recante "Norme per la tutela dei

consumatori e degli utenti”, ha istituito la Consulta regionale degli utenti e dei consumatori.

5.4. Prima applicazione delle nuove norme del Titolo V della Costituzione in materia di intese interterritoriali

Si dà conto in questa sede del percorso per il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia, secondo quanto previsto dall'art. 116, co. 3, della Costituzione; dello stato di avanzamento del procedimento concernente eventuali intese interregionali, ai sensi dell'art. 117, co. 8, della Costituzione; dello stato di avanzamento del procedimento concernente eventuali accordi con Stati o intese con enti territoriali interni ad altro Stato, ai sensi dell'art. 117, co. 9, della Costituzione.

Sul versante dell'attuazione del c.d. regionalismo differenziato, di cui all'art. 116, co. 3, non vi sono state novità significative rispetto a quanto indicato nel precedente *Rapporto*. La Lombardia ha comunque mantenuto i contatti con il Governo per l'implementazione di quella previsione costituzionale.

Per quanto riguarda l'attuazione dell'art. 117, co. 8, sulle intese interregionali, l'Emilia-Romagna ha approvato la LR 9/2010, con cui ha ratificato l'intesa integrativa con la Regione Marche in ambito sanitario per l'attuazione della legge 117/2009.

Anche la Regione Friuli Venezia Giulia si è dimostrata molto attiva su questo fronte. Con deliberazione n. 1658 del 25 agosto 2010 ha approvato lo schema di convenzione con la Regione Piemonte per la realizzazione del progetto “Guadagnare salute negli adolescenti”.

Ha poi approvato lo schema di protocollo d'intesa con la Provincia di Venezia, la Regione del Veneto, la Provincia autonoma di Trento, la Provincia autonoma di Bolzano, finalizzato alla costituzione del comitato fondatore per la candidatura della città di Venezia a capitale europea della cultura per l'anno 2019. E' stata altresì raggiunta un'intesa in materia di cooperazione interregionale nel settore sanitario con la Regione Lombardia.

Con riferimento invece all'attuazione dell'art. 117, co. 9, relativo alle intese con enti territoriali di altri Stati, il Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, con deliberazione n. 10 del 20 luglio 2010, ha ratificato l'intesa interregionale con la Regione Aquitania (Repubblica francese), la cui procedura era stata avviata nel giugno del 2009, ma si era interrotta a causa della fine dell'VIII legislatura.

La richiesta di ratifica dell'intesa è stata successivamente ripresentata dal Presidente della Regione al Presidente del Consiglio regionale in data 10 giugno 2010 e nel corso della nuova legislatura il procedimento si è concluso con l'approvazione definitiva della deliberazione dell'Assemblea del 20 luglio 2010.

Si segnalano inoltre, ancora con riguardo alla Regione Friuli Venezia Giulia, l'intesa con la Repubblica Serba di Bosnia-Erzegovina (15 aprile 2010); l'accordo per promuovere lo sviluppo reciproco nei settori della sanità e dei sistemi informativi con il Ministero della salute della Repubblica di Bulgaria (27 maggio 2010); l'accordo con il Ministero della sanità della Repubblica di Albania (21 ottobre 2010).

In Provincia di Bolzano, invece, si è avviato l'*iter* della costituzione del gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) "Euroregione Alto Adige/Südtirol, Tirolo e Trentino", ai sensi del regolamento (CE) 1082/06.

La proposta di convenzione e di statuto del GECT è stata trasmessa ai tre Presidenti delle assemblee legislative della Provincia di Trento, di Bolzano e del Tirolo nell'ottobre 2010. Si è attualmente in attesa dell'autorizzazione da parte del Governo italiano.

6. TENDENZE NELLA SANITÀ REGIONALE*

6.1. Introduzione

Il presente capitolo è dedicato alla disamina delle tendenze regionali in materia di politiche per la sanità. Anche questa volta le azioni sono catalogate sotto le due macroaree della tutela della salute e del governo della spesa, a loro volta distinte ulteriormente secondo gruppi tematici. Due le tendenze che sembrano evidenziarsi: da un lato l'indubbia riduzione dello spazio d'azione delle Regioni nell'ambito delle scelte collegate con esigenze di controllo della spesa, specie per le realtà regionali impegnate nell'adempimento dei Piani di rientro; dall'altro il tentativo delle singole Regioni, non solo da parte di quelle con minori problemi finanziari, di dotarsi di una propria identità nell'ambito della politica della salute, mediante l'adozione di provvedimenti di regolamentazione in senso ampio.

Deve precisarsi che l'analisi si fonda sui dati forniti dalle Regioni riguardo alla loro attività normativa nell'anno 2010; pertanto, il quadro delle politiche regionali potrebbe anche risultare non completo, dato che le risposte al questionario distribuito ai fini della redazione del Rapporto non sono sempre chiare ed esaustive in relazione a tutte le Regioni. Nondimeno, nel 2010 si evidenzia un notevole impegno nel fornire i dati necessari, anche per molte di quelle realtà dove in passato essi apparivano meno copiosi.

6.2. Il *policy making* nel 2010

L'analisi delle politiche sanitarie delle Regioni si può quindi suddividere, come di consueto, nelle due grandi aree della "tutela della salute" e del "governo della spesa". Con la prima definizione vengono intesi, in senso

* Di Nicola Viceconte, ricercatore di diritto pubblico, ISSiRFA-CNR (par. 6.1, 6.2 e 6.2.1) e di Stefania Gabriele, dirigente di ricerca, ISSiRFA-CNR (par. 6.2.2 e 6.3).

ampio, tutti quegli interventi svolti dalle Regioni per tutelare e promuovere la salute delle proprie popolazioni; nella seconda voce, invece, rientrano le misure più direttamente poste da ciascuna Regione ai fini di contenere e regolamentare la spesa sanitaria, generalmente, come si vedrà, in virtù degli impegni intergovernativi contenuti nelle Intese e nei cosiddetti “Patti per la salute”. Si tenga presente, tuttavia, che si tratta di una suddivisione di massima, poiché i provvedimenti regionali non sempre possono essere rigorosamente ascritti all’una o all’altra area, interessando settori ad esse trasversali. Inoltre, le politiche per la salute sono sovente condizionate dalle esigenze di bilancio, sia sul piano decisionale, sia sul piano della loro attuazione.

6.2.1. Tutela della salute

- Premessa

Come osservato, nel paragrafo in esame rientrano quelle azioni regionali più propriamente inerenti alle scelte di “politica della salute”. Si tratta, più in particolare, dell’attività di pianificazione, che ha portata generale, delle misure di prevenzione e di tutti quei provvedimenti che si ricollegano alle prestazioni erogate dalle Regioni, tra cui, ovviamente, spiccano quelli concernenti i Livelli essenziali di assistenza, ma anche i singoli progetti tesi ad arricchire l’offerta di prestazioni sanitarie. Inoltre, ampio spazio è riservato alle norme recanti una regolamentazione di carattere generale, quali le linee guida, nonché a quelle sull’organizzazione sanitaria, quando esse possano produrre effetti sulle prestazioni erogate.

Si tratta, a ben vedere, di un insieme di azioni che più propriamente tende a caratterizzare le “identità” regionali in ambito sanitario, mostrando gli specifici settori in cui si orientano le attenzioni delle singole Regioni. Un ambito in cui emerge, pertanto, lo “spirito” del federalismo, inteso come quel grado di differenziazione che caratterizza i sistemi autonomistici, che però non deve mai compromettere l’unitarietà del sistema nel suo complesso. Non si dimentichi, da ultimo, che in ogni caso le scelte di politica sanitaria sono spesso condizionate, specie per gli aspetti organizzativi, dai vincoli di spesa, come nel caso del riordino di sistemi quale quello dell’urgenza/emergenza; in tali casi, tuttavia, sono le modalità

scelte dalle singole Regioni per conformarsi a tali vincoli a rilevare sul piano delle identità regionali. Né può trascurarsi che anche le azioni contenute negli atti d'indirizzo spesso richiedono provvedimenti attuativi e stanziamenti finanziari, nella cui assenza possono risolversi in petizioni di principio. Ciò non toglie, in ogni caso, che i settori cui si accennava e che saranno dettagliatamente analizzati contribuiscano a caratterizzare le politiche della salute delle Regioni e appaiono, tra l'altro, in forte crescita in molte realtà regionali.

- Pianificazione e programmazione

L'attività di pianificazione e programmazione ha costituito, nel 2010, una non indifferente voce delle politiche di tutela della salute.

Gli interventi di maggiore rilevanza hanno riguardato l'adozione dei nuovi piani sanitari e socio-sanitari, di cui alle norme delle Regioni Friuli Venezia Giulia e Marche. Emilia-Romagna e Valle D'Aosta, invece, hanno dettato linee generali sull'intero settore della salute, mentre il Lazio ha provveduto alla modifica, all'integrazione e alla precisazione dei precedenti piani regionali. Più frequente è stata la previsione di piani per settori peculiari come: per il controllo sulla balneazione e sui prodotti fitosanitari (Umbria); per i soggetti non autosufficienti (Emilia-Romagna e Umbria); per i disturbi dell'apprendimento (Emilia-Romagna); per le azioni sulle droghe (Campania); per il contenimento dei tempi d'attesa (Provincia autonoma di Trento e Umbria); in materia di esposizione alle radiazioni ionizzanti (Piemonte, Toscana e Veneto), in conformità al Dlgs. n. 230 del 1995, attuativo di direttive Euratom; per l'area materno-infantile (Piemonte). Spiccano, da ultimo, i piani regionali per la prevenzione, di cui al paragrafo successivo.

Nell'ambito dell'attività di programmazione sanitaria, invece, rientra l'approvazione delle linee progettuali di attuazione dei piani sanitari regionali, come previsto in Calabria, Emilia-Romagna, Lombardia e Umbria. Si segnalano anche le misure delle Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Umbria in materia d'investimenti, specie quelli collegati alla rete ospedaliera, risoltesi nell'adozione di programmi regionali d'investimenti in sanità.

- Prevenzione e vigilanza

Più che per gli anni passati, il 2010 appare assai significativo per il settore della prevenzione, registrandosi l'adozione da parte di numerose Regioni dei rispettivi piani per la prevenzione sanitaria (così Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Sardegna, Toscana, Umbria), in attuazione di intese e accordi intervenuti in sede di Conferenza permanente tra Stato, Regioni e Province autonome (da ultimo l'Intesa 29 aprile 2010).

Tra gli interventi più significativi possono sottolinearsi senz'altro quelli concernenti il controllo della filiera alimentare e la sicurezza degli alimenti, di cui alla normativa dell'Abruzzo, della Campania, della Liguria e dell'Umbria, anche in questo caso attuativi d'intese Stato-Regioni (specie l'Intesa 8 luglio 2010). Comuni a più Regioni sono stati anche i provvedimenti per la prevenzione del randagismo e delle aggressioni canine (Abruzzo, Lombardia, Sicilia e Umbria), nonché quelli recanti disposizioni inerenti l'Istituto Zooprofilattico Sperimentale regionale (Abruzzo e Lazio), che svolge importanti compiti sul piano della prevenzione (anche in questo caso in adempimento a norme statali).

Molto attiva nel settore della prevenzione è stata la Regione Umbria, la quale ha adottato misure relative alla prevenzione del carcinoma uterino e del colon-retto, alla vigilanza sulle infezioni da Hiv e alla sicurezza sui luoghi di lavoro; si segnalano anche le norme concernenti la profilassi contro il carbonchio ematico e le malattie della selvaggina. Numerose disposizioni ha dettato anche la Liguria, rafforzando la campagna vaccinale per le infezioni da papilloma virus (su cui è intervenuto anche l'Abruzzo) e regolando la prevenzione in edilizia e la sindrome da apnee notturne. Attivo anche il Lazio, che ha adottato normative per la prevenzione della TBC, dell'asma e della bulimia, nonché sul monitoraggio della patologia tiroidea (così anche la Campania). Tra gli altri puntuali settori di prevenzione oggetto d'intervento regionale si segnalano: le misure concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile (Molise); quelle per il contrasto del *mobbing* (Veneto); quelle relative alla vaccinazione antinfluenzale e allo *screening* oncologico (Abruzzo), alla gestione del rischio clinico per i percorsi per scompenso

cardiaco e dolore toracico (Campania), nonché a quello neonatale per le malattie ereditarie (Emilia-Romagna). La Regione Campania, infine, ha siglato un accordo interistituzionale con il Ministero della salute per il monitoraggio della salute nei fenomeni d'inquinamento ambientale da rifiuti.

Nel settore della vigilanza e dei servizi ispettivi, oltre alla legislazione della Regione Veneto, che ha riordinato l'intero sistema del servizio ispettivo in ambito socio-sanitario, e della Puglia, che è intervenuta con alcune modifiche, deve segnalarsi l'attuazione data da diverse Regioni (Abruzzo, Calabria, Campania e Liguria) all'Accordo siglato dalla Conferenza Stato-Regioni in attuazione del regolamento CE n. 1907 del 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), mediante la costituzione di apposite autorità regionali.

- Prestazioni erogate

Come noto, le politiche sanitarie attuate dalle Regioni definiscono le caratteristiche dettagliate della protezione sanitaria goduta dal singolo cittadino; molte azioni intraprese dalle Regioni, infatti, concernono specifiche patologie e problemi di salute e possono anche implementare il pacchetto di assistenza sanitaria e socio-sanitaria effettivamente disponibile per i cittadini residenti nelle Regioni stesse.

Riguardo ai servizi concernenti la dimensione clinica vengono in primo luogo in rilievo talune disposizioni regionali caratterizzate dall'attenzione ai profili d'integrazione e inclusione sociale per categorie particolarmente disagiate. Così, si evidenziano: la normativa della Regione Marche a sostegno dei lavoratori colpiti dalla crisi economica e di altre situazioni di fragilità per l'accesso alle prestazioni sanitarie; quelle della Campania e del Lazio per l'inclusione e l'assistenza sanitaria ai cittadini non U.E. residenti sul territorio regionale; le norme dell'Abruzzo sull'assistenza sanitaria per ragioni umanitarie e sull'inserimento sociale dei sordi (materia quest'ultima disciplinata anche dalla Basilicata); quelle, infine, previste dall'Emilia-Romagna sull'inserimento scolastico degli studenti disabili.

Venendo più direttamente alle prestazioni rientranti nei LEA, numerosi interventi hanno riguardato la materia della medicina fisica e riabilitativa, come nel caso della Provincia autonoma di Bolzano, della Campania (che ha disciplinato l'assistenza ambulatoriale e l'elenco dei medici specialisti della riabilitazione, nonché previsto la costituzione di un'apposita Commissione di monitoraggio) e della Puglia (con riguardo soprattutto all'assistenza domiciliare per i servizi riabilitativi). Sempre la Campania è intervenuta a modificare le prestazioni contrassegnate dalla lettera *r*) del DM 150/1996, cioè quelle erogabili solo presso determinati ambulatori specialistici specificamente riconosciuti dalla Regione. Le cure domiciliari sono state oggetto di nuova disciplina anche in Sicilia. La Provincia di Bolzano, invece, ha adottato un nuovo regolamento per il trasporto degli infermi in ambulanza, la Liguria è intervenuta riguardo alle autorizzazioni per le cure all'estero, mentre il Molise ha istituito il Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di appropriatezza ed efficacia (di cui all'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005).

Molti degli interventi regionali, poi, hanno riguardato la disciplina dell'assistenza fornita a soggetti con specifiche patologie o che si trovano in particolari condizioni di salute. Pertanto, sono stati approvati provvedimenti per le persone affette da Sclerosi laterale amiotrofica (Provincia di Trento e Regione Marche, quest'ultima anche con interventi a sostegno delle famiglie), nonché numerose misure concernenti le malattie rare, specie quelle metaboliche (Basilicata, Campania e Provincia di Trento); in tal senso la Regione Marche ha apprestato un protocollo di intesa per il "Piano integrato di accoglienza/assistenza del bambino con diabete a scuola" (tema su cui è stata attiva anche la Provincia di Trento). Ancora, il Lazio ha previsto un modello assistenziale per le cure palliative pediatriche e ha implementato l'assistenza domiciliare ai malati neuro-oncologici, mentre l'Abruzzo ha stanziato nuove risorse per la cura delle psicosi infantili e la Toscana ha approvato il documento recante gli accertamenti e i trattamenti obbligatori per le malattie mentali. La Provincia di Trento ha previsto interventi sanitari ed assistenziali per le persone in stato vegetativo o a minima responsività e la Basilicata, infine, è intervenuta riguardo ai soggetti affetti da dislessia e altri disturbi

dell'apprendimento. Da ultimo, va sottolineato che talune Regioni hanno avviato la realizzazione di poli specialistici per particolari patologie: così in Basilicata, ove si è proposta realizzazione di un polo multispecialistico di riabilitazione e lungodegenza riabilitativa presso l'Ospedale di Maratea, e per la Campania, che ha adottato un protocollo d'intesa per la realizzazione del polo integrato per le prestazioni sanitarie d'elevata complessità, la didattica e la ricerca finalizzata in materia di sicurezza alimentare e sanità pubblica veterinaria.

Per quanto riguarda le prestazioni extra-LEA, la Regione Toscana ha provveduto all'approvazione di uno schema di accordo con le Organizzazioni sindacali delle farmacie convenzionate per l'ossigenoterapia domiciliare e l'assistenza integrativa regionale. La Provincia autonoma di Bolzano, invece, ha approvato i criteri per la concessione del concorso della Provincia nella spesa sostenuta dagli assistiti per le prestazioni protesiche dentarie e per apparecchi per ortodonzia.

- [Organizzazione del sistema erogativo](#)

[Organizzazione sanitaria](#)

Spostandoci sulle misure attinenti all'organizzazione del sistema erogativo, grande rilevanza hanno gli interventi sulle liste d'attesa, che, ovviamente, incidono anche sulla spesa sanitaria; non a caso, le disposizioni regionali sono talvolta conseguenza dell'adempimento di quanto previsto dai piani di rientro (Piemonte). La Provincia di Trento e l'Umbria, pertanto, hanno adottato i rispettivi piani per il contenimento dei tempi d'attesa, già accennati, mentre più limitate sono state le indicazioni date dalla Regione Lazio riguardo alle liste d'attesa per i trapianti.

Sempre sul piano organizzativo, riflessi sulle prestazioni erogate hanno anche gli interventi normativi regionali riferiti alle strutture del servizio sanitario nazionale, come per la costituzione di nuove aziende ospedaliere e l'assorbimento da parte delle aziende sanitarie regionali di prestazioni fornite da case di cura private (Campania). Così anche per la riorganizzazione concernente specifiche strutture, quali quelle nefrodialitiche della Regione Marche. Su di un piano più generale, invece, la Provincia di Trento ha accentrato nell'unica azienda sanitaria regionale la funzione organizzativa, conferendo un forte ruolo al direttore generale.

Anche la creazione di appositi enti per lo studio di gravi patologie riveste importanza non secondaria (così per la Valle d'Aosta, ove si è istituita la Fondazione per la ricerca sul cancro). Particolare interesse mostrano le migliorie alle dotazioni tecnologiche e alle tecniche assistenziali dei presidi ospedalieri, spesso in adempimento a impegni presi mediante i piani di rientro regionali (Abruzzo, Calabria). La Lombardia, infine, è intervenuta riguardo ai requisiti tecnologici e alla valutazione della *performance* delle strutture sanitarie e ospedaliere, alla realizzazione del fascicolo sanitario elettronico, nonché all'implementazione del sistema C.u.p.

Da ultimo, si segnalano misure di ampio respiro, quali le convenzioni tra Regione e strutture universitarie per lo svolgimento delle attività assistenziali (Campania), nonché le collaborazioni tra regione e Istituti di ricerca (Sicilia).

Edilizia sanitaria

Vengono poi in rilievo i provvedimenti concernenti l'edilizia sanitaria, che vanno dall'approvazione di piani di ampliamento per le residenze sanitarie assistenziali (Lazio), all'adeguamento ai canoni edilizi delle strutture sanitarie (Basilicata), alla valorizzazione delle strutture dismesse (Umbria), sino alla realizzazione di nuove strutture ospedaliere (Marche). Vi sono poi interventi più specifici, quali: i programmi concernenti la realizzazione delle strutture sanitarie per l'attività libero professionale (Abruzzo); le misure tese al miglioramento di determinate aree di offerta assistenziale da parte delle strutture ospedaliere, come nel caso del settore materno-infantile (Abruzzo); le assegnazioni alle ASL di fondi per la ristrutturazione di specifici presidi ospedalieri (Lazio).

Reti

Numerose Regioni sono intervenute sul sistema delle reti assistenziali con particolare attenzione alla rete laboratoristica, talvolta in modo generale (Campania, Umbria e Puglia, quest'ultima in adempimento del piano di rientro), in altri casi in maniera più settoriale (così la Provincia autonoma di Trento, che ha disciplinato i punti di prelievo). Altra rete che mostra pregnante interesse è quella delle cure palliative, di cui alla disciplina di Lombardia e Piemonte, mentre l'Umbria è intervenuta sulla rete d'intervento nell'area delle dipendenze e delle droghe, istituendo

anche una rete per la riabilitazione. La Regione Marche ha dettato nuovi obiettivi e linee d'indirizzo per la rete oncologica regionale e quella sulla medicina molecolare, mentre la Campania ha istituito una rete trasfusionale, riordinato il sistema trapiantologico, nonché, in conformità al piano di rientro, avviato la creazione di una rete di banche per la conservazione di sangue da cordone ombelicale. Da ultimo, si segnalano i provvedimenti della Regione Calabria, che ha attuato quanto previsto dal piano di rientro riguardo alla rete dei Centri unici di prenotazione (C.u.p.), e della Basilicata, la quale ha individuato, nell'ambito della Rete nazionale Malattie rare, il centro regionale di riferimento malattia di Behcet.

- Regolazione

Standard e linee d'indirizzo

Gran parte degli interventi normativi regionali possono farsi rientrare nella voce "regolazione", distinguendosi tra regolazione di carattere clinico, concernente più propriamente la tutela della salute, e la regolazione relativa al governo della spesa, di cui in seguito.

Notevole spazio in numerose realtà regionali hanno avuto i provvedimenti di riordino del settore della sanità, talvolta di carattere generale (Lombardia, Marche, Provincia di Trento), più spesso di tipo settoriale, tesi a fissare *standard*. E' il caso della legislazione del Piemonte, che ha riguardato la cosiddetta *pet therapy* e la detenzione, allevamento e commercio di animali esotici; di quella della Toscana in materia di requisiti igienico-sanitari delle piscine per uso natatorio e di disciplina del settore del benessere e dei bionaturali; di quella sull'autorizzazione e vendita dei prodotti fitosanitari (Abruzzo e Campania) e sull'accertamento, la valutazione e la liquidazione dei danni causati da cani randagi o inselvatichiti (Abruzzo); di quella della Regione Campania, intervenuta sull'attività di tatuaggio e *piercing*; della sanità veterinaria (Provincia autonoma di Bolzano); il Veneto, infine, ha dettato la nuova normativa in materia funeraria, specificando anche le relative linee guida. Diverse Regioni (Campania, Marche e Umbria), inoltre, hanno regolamentato la conservazione e l'esportazione dei campioni di sangue da cordone ombelicale, in attuazione di uno specifico accordo Stato-Regioni. Un settore assai peculiare ove le Regioni sono in vario modo

intervenute nel 2010 riguarda l'assistenza sanitaria penitenziaria, sovente in virtù di normative statali e accordi Stato-Regioni (Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Sardegna, Umbria); si segnala, in particolare, la stipula di protocolli d'intesa tra le Regioni e apposite istituzioni (Centri di giustizia minorile, Prefetture o autorità autonome) per meglio garantire l'assistenza sanitaria nelle strutture penitenziarie (Abruzzo, Lazio, Liguria, Umbria).

Carattere generale hanno anche le linee d'indirizzo. Nel 2010 esse hanno riguardato le proiezioni farmaceutiche (Toscana), gli spazi dedicati al benessere (Umbria), l'uso di antibiotici associati a interventi operatori (Campania), la gestione integrata sperimentale di area vasta (Marche) e la materia contrattuale e organizzativa (Campania).

Linee guida

Assai vasta, come sovente negli anni passati, è stata la produzione da parte delle Regioni di linee guida su di un'ampia gamma di questioni. Si tratta di provvedimenti di grande rilevanza che concernono più che altro profili di carattere tecnico e regolamentare, concernenti settori di notevole importanza; esse presentano, quindi, un grande interesse nel caratterizzare le politiche regionali della salute.

Oltre alle già ricordate linee guida sulla prevenzione, nonché a quelle in materia di emergenza/urgenza e formazione, su cui si tornerà in seguito, il settore che mostra maggior interesse è stato quello della sicurezza dei prodotti alimentari di varia origine, in cui le normative regionali costituiscono spesso attuazione di normative statali ed europee; le linee guida riguardano il sistema di allerta sugli alimenti (Lazio), la sicurezza e l'igiene alimentare (Calabria e Campania) e l'igiene dei prodotti d'origine animale (Provincia autonoma di Bolzano). Passando ad altri settori, particolarmente attiva è stata l'Umbria, la quale ha disciplinato il controllo delle strutture contenenti amianto, le modalità di confronto tra gli enti regionali e le società scientifiche, le associazioni degli utenti e gli organismi di pari opportunità nella materia della sanità, la stipula degli accordi contrattuali tra le strutture erogatrici pubbliche e tra le ASL e le strutture private che intrattengono rapporti con il S.s.r. (su cui si tornerà più avanti). Anche la Campania si è distinta per un certo grado di attività,

dettando le linee guida per la carta dei servizi sanitari e quelle sulla genetica medica; la Puglia, invece, ha regolato il sistema C.u.p. e l'attivazione del partenariato pubblico/privato per la finanza a progetto. La Liguria, ancora, è intervenuta sulla tutela del benessere, sugli animali da reddito e sulla somministrazione di selvaggina direttamente dai cacciatori. Da ultimo, si segnalano le linee guida sul modello per la rilevazione dei costi relativamente ai LEA (Provincia autonoma di Bolzano), sull'accesso alle cure domiciliari (Sicilia), sul sistema di codificazione della diagnosi e degli interventi e procedure diagnostiche e terapeutiche (Toscana), sulle modalità di somministrazione del farmaco RU 486 (Lazio), sulla materia delle sostanze d'abuso e tossicologiche, in applicazione di norme statali (Molise), sulle misure da adottare nei casi di Leishmaniosi canina (Lazio) e la già ricordata materia funeraria (Veneto). La Sicilia è, infine, intervenuta dettando le linee guida regolanti le funzioni e i criteri organizzativi delle Aziende sanitarie.

- Progetti

L'adozione di progetti regionali, nonché l'attuazione di quelli adottati in sede nazionale o interregionale, costituisce una voce assai significativa della legislazione sanitaria del 2010.

Deve segnalarsi senz'altro il progetto denominato "Guadagnare salute negli adolescenti", promosso dal Centro per il controllo delle malattie (Ccm) del Ministero della Salute, che vede la Regione Piemonte quale capofila. Ad esso, con importanti finalità soprattutto nel settore della prevenzione, fa riferimento la normativa dell'Abruzzo, della Campania e dell'Umbria, che hanno appunto stipulato apposite convenzioni con la Regione capofila e, nel caso della Campania, anche un accordo interistituzionale con il Ministero della Salute. Sempre nell'ambito della prevenzione, Abruzzo e Umbria hanno adottato un apposito programma di sostegno per l'interfaccia tra la Regione e il Centro nazionale per il controllo e la prevenzione delle malattie. Intensa attività di progettazione ha svolto la Regione Marche, approvando progetti per il perseguimento di obiettivi di carattere prioritario, tra cui si segnalano quelli per la neurochirurgia in area vasta e lo sviluppo e il potenziamento del prelievo e trapianto di organi e tessuti. Particolarmente attiva è stata anche la

Regione Abruzzo, che è intervenuta in svariati settori, anche rimodulando il finanziamento dei vari progetti, tra cui si segnalano: quello per i “minori a rischio”, per la ricostruzione dei tessuti oculari in laboratorio, per la realizzazione di un *call center* di guardia medica e infine il programma per il potenziamento e l'adeguamento della dotazione tecnologica e degli arredi di taluni presidi ospedalieri. Il Molise ha invece puntato sulla realizzazione dell'integrazione tra le attività didattiche, scientifiche e assistenziali, mentre l'Umbria è intervenuta nuovamente nel programma “supporto alle scuole nella gestione di situazioni di particolare complessità nel caso di alunni con bisogni educativi speciali”. La Regione Lazio ha approvato un bando al fine di assegnare progetti tesi al recupero della tossicodipendenza, la Basilicata ha adottato un programma per l'implementazione di un flusso informativo in tema di protesi d'anca e *linkage* al repertorio dei dispositivi medici e, infine, il Friuli Venezia Giulia ha previsto un servizio di accoglienza telefonica per l'informazione e l'orientamento sui servizi sociali, socio-sanitari e sanitari.

- Formazione

Com'è noto, la formazione costituisce un aspetto assai rilevante della disciplina dell'attività medica e delle professioni sanitarie, tanto da essere oggetto di un preciso obbligo per tutti gli operatori sanitari, di cui al programma nazionale di Educazione continua in medicina (Ecm). A tal proposito, la Campania, come già molte altre Regioni in precedenza, ha previsto numerosi atti al fine di dare avvio al programma regionale Ecm, approvando anche uno specifico programma per la formazione della classe medica nel campo della malattia celiaca. La Calabria, invece, ha adottato le nuove linee guida per i piani di formazione del personale delle aziende sanitarie e ospedaliere, di cui appunto alla normativa Ecm.

Sul piano degli specifici atti in materia di formazione si è distinta la Regione Abruzzo, che ha predisposto corsi di formazione e aggiornamento professionale per i medici di medicina generale, per i pediatri di libera scelta, per il personale delle divisioni Malattie infettive delle ASL regionali, nonché stanziato risorse a favore del Dipartimento della prevenzione, sempre al fine di predisporre iniziative di formazione e aggiornamento per gli operatori del dipartimento in questione; inoltre, essa

ha individuato il numero complessivo degli operatori del settore socio-sanitario da formare. Il Molise, invece, ha approvato un programma di formazione per gli addetti ai controlli ufficiali sulla sicurezza alimentare, mentre nelle Marche si sono stabiliti i criteri e le modalità attuative del programma di attività formative per la promozione della cultura e delle azioni di prevenzione della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (di cui all'Accordo Stato-Regioni del 20 novembre 2008). Da ultimo, l'Umbria ha approvato il percorso formativo a sostegno del programma "Guadagnare salute".

- Emergenza e urgenza

Anche nel 2010 la questione dell'emergenza e urgenza ha suscitato un certo interesse a livello locale, secondo due diverse linee direttive. Da un lato, infatti, si sono avuti generali interventi di riordino dei sistemi regionali di emergenza sanitaria (Toscana, Marche), anche in collegamento a quanto previsto dai piani di rientro riguardo al riordino della rete ospedaliera (Calabria); dall'altro, vi sono stati provvedimenti più puntuali, come nel caso dell'Abruzzo, che ha rinnovato il protocollo con il Corpo nazionale di soccorso alpino per il servizio di elisoccorso, o della Lombardia, che ha determinato le modalità regionali di partecipazione alla rete di emergenza/urgenza. Il Piemonte, infine, ha dettato apposite linee guida per l'emergenza pediatrica.

- Prestazioni economiche

Come già precisato negli anni precedenti, le prestazioni erogate dai Servizi sanitari regionali in forma di denaro rappresentano una parte marginale della spesa complessiva. Le scelte dei legislatori regionali nel 2010 confermano tale giudizio, sebbene le misure adottate in siffatto settore, seppur ridotte, non siano del tutto irrilevanti, facendo sì che le Regioni assumano anche una funzione redistributiva per quanto concerne le prestazioni economiche in ambito sanitario.

Nel dettaglio, la Regione Basilicata ha previsto per il 2010 la corresponsione di determinati benefici economici per i cittadini affetti da talassemia e da altre malattie del sangue, nonché sottoposti a trapianto di midollo osseo e necessitanti interventi terapeutici e di controllo in forma continuativa; la stessa Regione, inoltre, ha regolato le modalità di rimborso

delle spese di trasporto per i nefropatici cronici sottoposti a trattamento di emodialisi. Interventi regionali di tal fatta possono essere conseguenza di specifiche previsioni di legge statale, come per l'erogazione dei contributi per cure climatiche e soggiorni terapeutici agli invalidi di guerra e assimilati (i cui criteri sono stati oggetto di definizione, per l'anno 2010, da parte della Regione Lazio). Nel campo della disabilità si interviene anche a fini di definizione dei criteri per ottenere alcuni benefici o per il rimborso delle spese sostenute dai soggetti portatori di handicap per l'acquisto e l'applicazione di protesi ed ortesi ortodontiche e maxillo-facciali (Provincia autonoma di Bolzano).

6.2.2. Governo della spesa

- Premessa

Il *policy making* regionale rivolto a fini di controllo della spesa è stato molto intenso nel 2010, anche grazie agli sforzi realizzati dalle Regioni che stanno attuando i Piani di rientro e alle azioni intraprese dai Commissari *ad acta*.

L'attività delle Regioni si inserisce nell'ambito del quadro generale definito dal cosiddetto Patto per la salute 2010 – 2012, emerso dall'intesa sancita il 3 dicembre 2009 tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, che conferma il meccanismo di anticipazioni e premialità, con una quota del 3% del finanziamento erogabile dopo la verifica del rispetto degli adempimenti previsti (2% per le Regioni "adempienti" nel precedente triennio). Inoltre, per le Regioni sottoposte a Piano di rientro, l'azione di governo della spesa si colloca nella cornice disegnata da tale Piano e dall'eventuale Programma Operativo per la prosecuzione dello stesso. In cinque Regioni per la realizzazione del Piano è stato nominato un Commissario *ad acta* (coincidente con il Presidente della Regione e affiancato da uno o due sub-commissari).

- Il risanamento dei bilanci nelle Regioni con Piano di rientro

Le Regioni con Piano di rientro hanno segnalato parecchi provvedimenti attuativi. Alcuni di questi sono stati già segnalati nel

paragrafo precedente, in quanto i Piani riguardano anche la qualità delle prestazioni, oltre al riequilibrio dei conti.

Per la Regione Calabria il Piano di Rientro dal disavanzo 2010-2012 è stato siglato con Accordo del 17 dicembre 2009 e il Commissario *ad acta* è stato nominato il 30 luglio 2010. Tale Regione riferisce che sono state approntate e/o ridisegnate – anche a seguito delle verifiche attuate dai Ministeri competenti – misure per la definizione dei rapporti con gli erogatori privati, per il riordino della rete ospedaliera, di emergenza e territoriale, per la regolazione dell'acquisto di beni e servizi (con la fissazione di tetti di spesa), per il contenimento della spesa per il personale (anche attraverso la riallocazione e la riduzione di quello in esubero) e farmaceutica (con controlli sulle iperprescrizioni, interventi sulla territoriale, sull'ospedaliera e sulla distribuzione), per la realizzazione di pratiche di *Health Technology Assessment*, per la riorganizzazione delle aziende sanitarie e la ridefinizione della contabilità regionale e ancora interventi relativi alla Stazione Unica Appaltante.

La Regione Campania informa che per la prosecuzione del Piano di rientro 2007-2009 il Commissario *ad acta* ha approvato il Programma Operativo e ha emanato una serie di decreti riguardanti, oltre alla copertura del disavanzo pregresso, principalmente l'appropriatezza delle prestazioni, la misura delle compartecipazioni alla spesa e le verifiche sulle esenzioni, la revisione delle disposizioni sull'accreditamento, la definizione dei contratti con gli operatori privati e dei relativi limiti di spesa (anche nel settore socio-sanitario), la ridefinizione del perimetro delle prestazioni erogate a carico del SSR, la fissazione delle tariffe per alcune prestazioni sanitarie e socio-sanitarie, il contenimento della spesa farmaceutica e di quella per il personale, la razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi, il riassetto della rete ospedaliera e territoriale e infine il miglioramento delle procedure contabili-gestionali e dei flussi informativi.

Tra gli atti del Presidente della Regione Lazio, Commissario *ad acta* per la prosecuzione del Piano di rientro 2007-2009, sono stati evidenziati in particolare provvedimenti concernenti la revisione del Piano Sanitario Regionale, gli obiettivi e la valutazione dei Direttori Generali, il passaggio

all'accREDITAMENTO definitivo delle strutture sanitarie e socio-sanitarie (con definizione dei requisiti minimi per l'esercizio delle attività sanitarie e socio-sanitarie e per l'accREDITAMENTO), su cui sono intervenute anche leggi regionali, e la razionalizzazione della spesa, attraverso il trasferimento dall'ospedaliera all'ambulatoriale di alcune prestazioni di cui al Patto per la salute e l'accorpamento di prestazioni ambulatoriali, la riorganizzazione della rete ospedaliera.

Nella Regione Molise, con il Programma operativo 2010, predisposto dal Commissario *ad acta*, viene data prosecuzione al Piano di rientro 2007/2009. La Regione comunica che nel 2010 è proseguita l'azione di definizione delle procedure di accREDITAMENTO ed enfatizza l'approvazione dello schema di accordo contrattuale di *budget* con gli operatori privati, con la fissazione di tetti massimi di spesa, via via più rigidi. Tra gli interventi segnalati del Commissario ricordiamo ancora quelli per la ristrutturazione della rete ospedaliera ai sensi del Patto per la salute 2010-2012, per la riorganizzazione della diagnostica di laboratorio, per la razionalizzazione della spesa per il personale (anche attraverso il blocco del *turn over* e la sospensione di procedure di stabilizzazione) e per le consulenze.

Per la Regione Abruzzo, anch'essa commissariata, è stato approvato il Programma operativo 2010, con cui dare prosecuzione al Piano di rientro 2007-2009. La Regione ha conferito l'incarico a Consip S.p.a. di svolgere i compiti di stazione appaltante per la gara relativa all'affidamento del servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti sanitari.

La Regione Puglia, che ha approvato un documento di indirizzo economico-funzionale del Ssr, per adempiere al Piano di rientro 2010-2012 ha adottato provvedimenti riguardanti il blocco del *turn-over* e la fissazione di tetti di spesa per le prestazioni acquistate dagli erogatori privati, la riduzione della spesa farmaceutica, anche ospedaliera, il riordino della rete ospedaliera. Inoltre sono state approvate alcune misure attuative delle verifiche sulle esenzioni dalla compartecipazione alla spesa. Inoltre la Puglia è intervenuta sulle procedure e requisiti di accREDITAMENTO.

La Regione Piemonte ha comunicato che il 29 luglio 2010 è stato sottoscritto l'accordo per il Piano di rientro 2010-2012, che è stato adottato un programma analitico per la realizzazione degli obiettivi e che sono stati formulati, attraverso successivi provvedimenti, gli indirizzi alle Aziende sanitarie, affinché siano attuati interventi per il contenimento dei costi, anche in coerenza con il Patto per la salute (definendo per le ASR accordi volti all'equilibrio della gestione, sulla base delle proposte di Piano di rientro delle ASR stesse). La Regione sottolinea anche che sono stati definiti i primi indirizzi per la razionalizzazione della rete ospedaliera (che seguono gli interventi degli anni precedenti), onde ridurre lo *standard* di posti letto secondo le previsioni del Patto per la salute, per il controllo della spesa di personale e per la gestione dei magazzini. Tra le azioni concrete, è stato adottato il Prontuario Terapeutico regionale e, come già accennato, è stato effettuato l'adattamento al Piano di rientro dei progetti delle Aziende sanitarie sui tempi di attesa. Inoltre si è intervenuti sulla definizione del fabbisogno di prestazioni sanitarie e sulla conseguente capacità produttiva.

Anche la Sicilia è sottoposta a Piano di rientro (2007-2009), e ha inviato il Programma operativo 2010-2012 per la sua prosecuzione. Tra gli interventi adottati vanno ricordati quelli relativi alle compartecipazioni alla spesa e all'esenzione dalla stessa, alla determinazione delle fasce tariffarie delle strutture pubbliche e private, all'individuazione dei *budget* 2010 per la specialistica ambulatoriale convenzionata e per l'ospedalità privata, all'indicazione delle linee-guida sulla riorganizzazione dell'attività territoriale, al riordino della rete ospedaliera e territoriale e di varie aziende. Inoltre, è stato approvato un Protocollo d'intesa per la collaborazione tra l'Assessorato della salute e il Comando regionale della Guardia di finanza in materia di controllo della spesa sanitaria.

In Sardegna, dopo il Piano di rientro 2007-2009, per superare il perdurante squilibrio economico – finanziario è stato approvato un "Patto di Buon Governo tra la Regione Sardegna e le Aziende del Servizio Sanitario Regionale", con azioni di indirizzo e sostegno alle Aziende e la previsione di manovre gestionali straordinarie da parte delle stesse. La Regione inoltre ha prorogato i contratti dei commissari delle Aziende Sanitarie e Ospedaliere e ha portato avanti il processo di riorganizzazione,

con l'istituzione della macroarea "Sardegna" e l'approvazione dei piani di scorporo delle strutture ospedaliere. Sono stati poi segnalati interventi sui requisiti minimi per l'autorizzazione all'esercizio e accreditamento delle strutture sanitarie e socio-sanitarie e sulla definizione degli standard di fabbisogno per le prestazioni ambulatoriali.

Sembra in definitiva che lo sforzo di riorganizzazione e ristrutturazione sia profondo, e si stia estendendo ormai a tutte le Regioni, coinvolgendo anche quelle che precedentemente si erano mostrate più attendiste. Queste ultime stanno realizzando, o cominciano ad impostare, una serie di azioni per il controllo della spesa sanitaria, che spesso sono le stesse già adottate altrove da qualche tempo. In questo sforzo sono accompagnate dall'autorità centrale, che ne segue e ne verifica i progressi, in qualche caso richiedendo di ridisegnare i provvedimenti o rafforzare le manovre. I margini di autonomia evidentemente restano fortemente ridotti, in quanto gli interventi di razionalizzazione volti al riequilibrio economico-finanziario sono strettamente guidati dal centro. Dunque prosegue il processo di riconfigurazione dei rapporti intergovernativi nella direzione di una maggiore centralizzazione.

- Il contenimento della spesa nelle Regioni con i conti "in ordine"

Le altre Regioni - compresa la Liguria, che ha concluso con successo il Piano 2007-2009 - non sono sottoposte a Piano di rientro. Tuttavia esse sono intervenute a fini di programmazione finanziaria e gestionale e razionalizzazione, nonché adottando alcune disposizioni per il controllo della spesa, spesso in adempimento del Patto per la salute o di norme di livello nazionale, in particolare il DL 78/2010 (trasformato in legge 122/2010). Le Regioni spesso riportano interventi volti a determinare i finanziamenti da attribuire al Servizio Sanitario Regionale e la loro ripartizione; in alcuni casi, come ad esempio in quelli dell'Umbria e dell'Emilia-Romagna, si segnala anche la copertura dei livelli di assistenza *extra* LEA e, come accennato, si pone l'enfasi sul lato del socio-sanitario (Fondo regionale per la non autosufficienza, criteri per la ripartizione delle risorse per il piano sociale e sanitario in Emilia); anche la Provincia Autonoma di Trento definisce le direttive e indica il finanziamento per il

2010 per l'assistenza sanitaria e assistenziale a rilievo sanitario nelle Residenze sanitarie assistenziali pubbliche e private.

Nell'ambito della programmazione economico-finanziaria si può ricordare che la Regione Lombardia, in attuazione della legge 122/2010, è intervenuta in merito alle misure di riduzione delle spese correnti e del concorso al Patto di stabilità regionale, ma anche una Regione che provvede autonomamente al finanziamento della spesa sanitaria, come il Friuli Venezia Giulia, si mostra attiva nel campo della programmazione, indicando con il già citato Piano sanitario e socio-sanitario regionale obiettivi di efficientamento del servizio (da perseguire soprattutto intervenendo sull'assistenza ospedaliera, sulle attività amministrative e di supporto, sul personale).

Quanto alle azioni più specifiche, ricordiamo ad esempio che la Regione Liguria segnala disposizioni relative alle assunzioni di personale, alla razionalizzazione della rete ospedaliera, all'aggiornamento tariffario dei ricoveri, nonché l'approvazione della Direttiva per la regolamentazione del *day hospital* di tipo medico e l'istituzione del *day service* Ambulatoriale; in Valle d'Aosta si è intervenuti sui criteri per il Prontuario terapeutico; la Provincia di Trento determina le tariffe ospedaliere per il 2010; quella di Bolzano aggiorna il nomenclatore tariffario di specialistica ambulatoriale, di diagnostica strumentale e di laboratorio; la Regione Veneto evidenzia l'adozione di azioni di riequilibrio economico; la Regione Marche continua l'attività di governo della spesa, e in particolare interviene con accordi con le Associazioni di categoria dei laboratori di analisi privati e l'integrazione tra ospedali; l'Umbria ripristina l'onerosità delle visite fiscali richieste dai datori di lavoro pubblici ed interviene ad aggiornare e ridefinire le Linee Guida per la stipula degli Accordi Contrattuali tra le strutture erogatrici pubbliche e tra le Aziende U.S.L. e le strutture private; la Basilicata riferisce di misure di contenimento della spesa di personale (blocco delle assunzioni) e di manutenzione degli immobili e segnala che i disavanzi residui sono stati posti a carico delle aziende sanitarie; la Lombardia regola attentamente le attività in regime ordinario e in *day surgery* a bassa complessità operativa e assistenziale e le degenze di una sola notte, in termini di rendicontazione e tariffe, ridefinisce le caratteristiche

delle impegnative e del ricettario di pronto soccorso e aggiorna il nomenclatore ambulatoriale regionale.

Le Regioni con i conti in ordine sembrano insomma avere già operato per la riorganizzazione dei servizi, ma continuano ad attuare interventi più o meno marginali (soprattutto diretti alla ridefinizione delle tariffe e alla razionalizzazione delle prestazioni ospedaliere), in quanto devono comunque corrispondere agli impegni finanziari, attuando politiche di rigore e continue rimodulazioni delle reti dei servizi e delle condizioni di fornitura per mantenere il controllo delle erogazioni e non cadere (o ricadere) sotto la sorveglianza delle autorità centrali, e devono adeguarsi alle successive manovre di correzione del bilancio impostate a livello nazionale.

- [Regolazione in materia di governo della spesa](#)

Anche nel campo del governo della spesa, sempre più intensa è l'attività di regolamentazione, con la quale vengono progressivamente strutturati i Sistemi Sanitari Regionali.

Gli interventi regolatori che assumono maggiore rilievo sono per lo più quelli già segnalati nell'ambito delle azioni di contenimento delle erogazioni, spesso attuati nell'ambito dei Piani di rientro. Infatti, come accennato, il riequilibrio economico-finanziario non deve essere perseguito solamente attraverso misure congiunturali di aumento delle entrate e taglio di alcune spese, bensì attraverso una più generale riorganizzazione e razionalizzazione dei servizi e un miglioramento dei meccanismi di gestione. Comunque vale la pena di ricordare qui brevemente quali sono i principali temi su cui si incentra l'attività regolatoria delle Regioni.

In primo luogo appaiono di grande rilevanza tutti quei provvedimenti volti a ridefinire i rapporti con gli erogatori privati, fissando i requisiti minimi per l'attività e quelli per l'accreditamento, spesso con riferimento non solo alle strutture sanitarie, ma anche a quelle socio-sanitarie, stipulando contratti con volumi di prestazioni da erogare e tetti di spesa complessivi. Le Regioni sottoposte a piani di rientro per lo più si attivano in questo campo, come si è visto, ma anche altre Regioni continuano ad operare: ad esempio la Toscana e anche l'Emilia-Romagna, che è intervenuta sui

requisiti specifici per l'accreditamento delle strutture di geriatria ospedaliera per acuti e sulle tariffe dei servizi semiresidenziali socio sanitari per disabili valevoli per l'accreditamento transitorio.

Molte Regioni riportano interventi relativi agli aspetti gestionali, di valutazione e contabili. Per ricordare qualche esempio, in Lombardia continua il monitoraggio dell'operato della Aziende Sanitarie e per il 2011 si è introdotto un meccanismo basato su un primo set di indicatori gestionali e patrimoniali, per verificare la coerenza sia con la programmazione e gli indirizzi regionali, sia con il Patto sulla Salute del 2009, con riferimento alla qualità delle procedure e dei dati contabili; l'Umbria ha dato indirizzi vincolanti alle aziende sanitarie riguardo alla predisposizione dei bilanci; la Provincia di Bolzano, come si è visto, ha disciplinato il modello per la rilevazione dei costi LEA; la Regione Marche ha definito il processo di *budgeting* di tutti gli enti appartenenti al socio-sanitario; la Valle D'Aosta continua ad usare il contratto di programma come strumento per regolare i rapporti con l'Azienda USL; la Liguria segnala l'accordo quadro regionale per la regolamentazione dei rapporti fra Aziende Sanitarie ed ospedaliere e enti di assistenza quali ANPAS, CIPAS E CRI. Ma anche le Regioni con piano di rientro riferiscono di numerose azioni in questo settore: la Campania, ad esempio, segnala i provvedimenti finalizzati ad attuare i flussi informativi e a realizzare corretti procedimenti gestionali, compreso l'incarico alla KPMG Advisory S.p.A. per la consulenza e il supporto tecnico; anche la Sicilia rinnova la convenzione con la KPMG, interviene sull'attività di controllo e definisce le linee-guida per l'adozione dell'atto aziendale; la Calabria richiama un intervento relativo all'*Advisor* contabile e l'approvazione del manuale delle procedure contabili per le Aziende del Servizio Sanitario Regionale (nuovo modello di piano dei conti regionale).

Alcune Regioni segnalano la revisione delle procedure per gli accertamenti sanitari e la concessione di provvidenze economiche per invalidità e disabilità, anche a seguito delle disposizioni del DL 78/2009: un esempio è la Regione Umbria, ma anche la Regione Molise interviene sulle Commissioni sanitarie e i Collegi medici.

Parecchie Regioni riferiscono riguardo agli interventi relativi alle compartecipazioni alla spesa e alle esenzioni: sul primo aspetto ricordiamo la Campania (compartecipazioni sulle prestazioni farmaceutiche, specialistiche, di assistenza termale, pronto soccorso) e la Sicilia (con partecipazione alla spesa per le prestazioni erogate in regime di day-service); sul secondo ancora Campania e Sicilia (quest'ultima ha innalzato il valore dell'ISEE, l'indicatore di Situazione Economica Equivalente, per avere diritto all'esenzione, ma anche la Puglia (verifica delle esenzioni tramite Tessera Sanitaria), e poi la Provincia Autonoma di Bolzano, che ha rivisto le procedure per l'attestazione relativa all'esenzione per gli indigenti, la Regione Piemonte, che invece ha mantenuto i criteri di esenzione, la Provincia Bolzano e la Regione Emilia-Romagna, che hanno individuato alcuni trattamenti erogabili in esenzione (malattie rare, percorsi consultoriali); l'Emilia-Romagna ha anche prolungato le disposizioni "anticrisi" relative a esenzione dal *ticket* ed erogazione di farmaci classe C ad alcune categorie.

In molti casi vengono segnalati provvedimenti volti a regolare l'attività delle farmacie, anche tramite accordi, e più in generale la distribuzione/vendita di farmaci e altri dispositivi: per esemplificare si richiamano gli interventi riportati su orari e ferie (Basilicata e Campania), revisione della pianta organica (Abruzzo e Calabria), distribuzione diretta e "per conto" tramite le farmacie (Toscana, Piemonte e Calabria), erogazione di ausili e presidi per i pazienti diabetici (Lombardia), dispensari farmaceutici (Abruzzo), ossigeno terapia domiciliare e assistenza integrativa regionale (Marche), vendita di alcuni farmaci negli esercizi commerciali (Trento), erogazione di una indennità di residenza ai titolari di farmacie rurali private e sussidiate nelle isole minori.

- [Responsabilizzazione della dirigenza](#)

Continuano a diffondersi le iniziative volte a indirizzare e valorizzare la dirigenza, ponendo in collegamento obiettivi, risultati gestionali e premi. Un buon esempio è rappresentato dalla Regione Piemonte, che provvede all'armonizzazione degli obiettivi dei Direttori Generali delle Aziende Sanitarie Regionali ai fini del riconoscimento della quota integrativa al trattamento economico per l'anno 2010, ma anche la Regione Lazio

individua i criteri generali per la valutazione dell'attività dei Direttori generali e gli obiettivi da assegnare, e il Molise segnala l'assegnazione degli obiettivi al Direttore generale dell'ASREM (Azienda Sanitaria regionale del Molise, di cui viene anche approvato l'Atto Aziendale), mentre l'Umbria conclude la procedura di valutazione relativa al 2009. La Provincia Autonoma di Bolzano segnala modifiche al riordinamento della struttura dirigenziale delle Aziende speciali Unità Sanitarie Locali.

- Collaborazioni interregionali, riassetto del territorio, economie di scala

La collaborazione interregionale costituisce senz'altro un aspetto rilevante dell'analisi sulle tendenze della legislazione regionale. Non c'è dubbio che essa si realizzi soprattutto in sede di Conferenza Stato-Regioni, dando luogo alle intese e agli accordi la cui attuazione è stata oggetto di analisi nei paragrafi precedenti, con riguardo alle singole aree d'interesse.

Va segnalato inoltre che le collaborazioni interregionali e gli interventi di riassetto del territorio, tra Regioni confinanti o all'interno di singole Regioni, trattati in questo paragrafo dedicato al governo della spesa, possono toccare in realtà sia aspetti compresi in tale ambito (riorganizzazione a fini di razionalizzazione della spesa, regolazione di flussi finanziari tra Regioni), sia obiettivi di tutela della salute.

Ponendo l'attenzione sugli accordi siglati tra un numero limitato di Regioni, allo scopo di gestire fenomeni di dimensione sub-nazionale, possono segnalarsi per il 2010 il recepimento dell'accordo di confine tra Regione Campania e Regione Molise, l'approvazione dell'accordo di Programma Interregionale in ambito sanitario tra la Regione Puglia e la Regione Basilicata e quella dello schema di intesa integrativa tra la Regione Emilia-Romagna e la Regione Marche sul trasferimenti di beni, personale e risorse tra Regioni e Asl regionali, la modifica e il rinnovo del Protocollo di Intesa della Regione Liguria con la Regione Piemonte per la regolazione della mobilità sanitaria interregionale. Inoltre la Regione Abruzzo riferisce sulla compensazione e rendicontazione ai fini della mobilità interregionale dell'Accordo Interregionale per l'attività di lavorazione plasma e produzioni emoderivati.

Natura che attiene prettamente all'organizzazione interna dei servizi sanitari regionali hanno invece le modifiche dei distretti di area vasta di cui alla normazione della Toscana, il riassetto di quelli del Molise, nonché i mutamenti degli ambiti territoriali delle ASL, su cui è intervenuta la disciplina della Regione Emilia-Romagna.

Per quanto riguarda gli interventi volti principalmente ad ottenere delle economie di scala, ad esempio la Sardegna ha istituito la macroarea "Sardegna" come consorzio obbligatorio per i servizi amministrativi tra le Aziende del Servizio Sanitario Regionale, la Regione Calabria è intervenuta sulla Stazione Unica Appaltante e la Regione Abruzzo ha conferito a Consip SpA l'incarico di svolgere i compiti di stazione appaltante per l'espletamento di alcune procedure di gara.

6.3. La legislazione regionale nel 2010, tra affermazione identitaria, "laboratori del federalismo" e centralizzazione

Le Regioni, come abbiamo visto, nel 2010 si sono attivate piuttosto energicamente nel campo delle politiche sanitarie, sia per caratterizzare i propri sistemi, dettando regole nel campo della tutela della salute, sia per realizzare misure di programmazione, controllo e correzione della spesa. Naturalmente i vincoli finanziari influenzano profondamente il *policy making* regionale, anche nel campo della tutela della salute, eppure sembra emergere uno sforzo di affermare comunque la propria identità, attraverso l'attività di pianificazione socio-sanitaria e la normazione di singoli aspetti, più o meno specifici. Sotto questo profilo, l'attenzione al profilo socio-sanitario, alle politiche d'inclusione sociale e alle problematiche di prevenzione sanitaria, Comune a molte Regioni, appare assai emblematica. In quest'ambito, pertanto, le scelte regionali appaiono maggiormente caratterizzanti, espressione del tentativo delle stesse di creare, in ambito sanitario, una "identità" regionale specifica, che costituisca l'aspetto "virtuoso" della differenziazione.

Dal lato del governo della spesa, invece, sembra quasi che il sentiero sia stato già segnato, in quanto le misure di razionalizzazione e riorganizzazione delle reti dei servizi appaiono abbastanza standardizzate.

Guardando più attentamente, si osserva che il federalismo italiano assume sempre più alcune caratteristiche del modello dei “laboratori del federalismo”, dove le singole Regioni sperimentano politiche che poi - qualora di successo - vengono applicate anche in altre realtà regionali. La metafora su “laboratori” ed “esperimenti” nasce negli Stati Uniti, e si diffonde rapidamente nella letteratura sul federalismo, come si è indicato nel Rapporto 2008. Essa è rivolta a sottolineare uno dei possibili effetti benefici del decentramento, ossia una maggiore capacità innovativa rispetto ai sistemi centralizzati. L’idea sottostante è che solo le innovazioni con esito positivo vengano imitate, con un risultato complessivo favorevole. A questa impostazione si oppongono le critiche di chi ritiene che un sistema sanitario (statale o regionale) non possa essere considerato alla stregua di un ambiente sperimentale - che dovrebbe consentire la replica e l’eventuale confutazione dei risultati - e che la trasmissione delle esperienze oltre i confini territoriali in cui si sono svolte trovi un limite nell’eterogeneità tra gli enti (differenze istituzionali, amministrative, socio-economiche, politiche).

Anche il ricordato caso dei progetti, cui progressivamente le varie Regioni stanno aderendo, sembra porsi all’interno di tale assetto, perseguendosi percorsi sperimentali, anche concordati con il centro, secondo i tempi che le singole specificità regionali consentono.

L’elemento peculiare che emerge oggi in Italia, tuttavia, è che l’assimilazione delle esperienze altrui non sembra passare tanto per l’imitazione e la ricerca spontanea delle soluzioni, quanto per una fase di centralizzazione delle decisioni piuttosto spinta, che è proprio rivolta all’applicazione delle *best practices* nelle Regioni la cui capacità amministrativa e gestionale ha ancora bisogno di essere potenziata. Si pensi ai Piani di rientro, e nell’ambito di questi Piani ad interventi specifici quali ad esempio la fissazione di *budget* invalicabili di spesa per le prestazioni che il Sistema Sanitario Regionale acquisisce dai privati, o la razionalizzazione della rete ospedaliera, ma anche il miglioramento delle procedure contabili. Si tratta di alcune operazioni fondamentali realizzate dalle Regioni che per prime sono riuscite a mettere i conti “a posto”. Come si è visto, queste stesse azioni vengono oggi attuate o quanto meno avviate anche nelle Regioni con una situazione di squilibrio finanziario. Si

osservi poi che l'influenza del centro attraverso i piani di rientro si esercita sempre più anche su temi diversi dal governo della spesa, sebbene con gli stessi certamente connessi, rientranti piuttosto nel dominio della tutela della salute, quali le liste di attesa e la qualità delle prestazioni.

Un aspetto interessante da sottolineare è il fatto che, mentre in precedenza le informazioni disponibili sulle dinamiche dei processi di trasferimento orizzontale delle politiche operanti nel SSN erano scarse, oggi i meccanismi di trasmissione sono piuttosto noti, essendo governati dalla normativa relativa ai Piani di rientro e dagli accordi interistituzionali (da ultimo il Patto per la salute del 2009).

Se le Regioni hanno sinora in qualche misura osteggiato lo sforzo centrale di incentivare o imporre il trasferimento di certe politiche, oggi non sembra che vi sia più molto spazio per sottrarsi, almeno laddove gli equilibri finanziari non siano solidi. Si va dunque delineando una nuova impostazione, che mutua in parte dai "laboratori del federalismo" e in parte trova una sua particolare risposta ai limiti di questo modello, sia pure recuperando una certa dose di dirigismo. Peraltro si deve osservare che una qualche tendenza centralista si sta affermando di recente in molti paesi europei, anche se può essere ancora difficile valutare la forza e persistenza di questo orientamento.

Per quanto riguarda l'Italia le profonde differenze tra gli enti territoriali (sul piano socio-economico, amministrativo e gestionale, del capitale sociale e di quello strutturale) rappresentano un motivo per mantenere un ruolo rilevante del Governo centrale nel contenimento della spesa. Un altro motivo può essere riconosciuto nella lunghezza e complessità del processo di costruzione del federalismo fiscale, che è ancora *in fieri*. Senza di esso la responsabilizzazione finanziaria delle Regioni non è completa, e in questa situazione trovano più facile giustificazione le regole "capestro" nell'attribuzione dei finanziamenti, i controlli, i vincoli e le sanzioni. Una certa dose di centralismo, insomma, sembra essere paradossalmente necessaria per far funzionare il federalismo, almeno in questa fase.

Nell'insieme, l'auspicio è che il processo generale di rafforzamento della capacità di governo e dell'*accountability* delle Regioni abbia

successo, anche se guidato fermamente dal centro. Si potrebbe ipotizzare in questo caso che, una volta sanati i conti e stabilizzate le tendenze della spesa, le Regioni potranno riconquistare maggiori spazi di autonomia - secondo un modello di "federalismo fiduciario", cui si faceva già riferimento nel Rapporto dello scorso anno. Tuttavia, il progressivo rafforzamento delle politiche di rientro a seguito della crisi finanziaria allontana sempre più l'eventuale uscita dal tunnel e l'avvio di un sistema federale più maturo e compiuto.

7. TENDENZE E POLITICHE SOCIO-ASSISTENZIALI: 2010*

7.1. Contenuti dell'analisi e premessa metodologica

Lo studio è finalizzato ad analizzare il complesso delle leggi, dei regolamenti ed atti amministrativi, nel settore socio-assistenziale, delle Regioni e Province autonome nel 2010.

Prima di esaminare i dati raccolti si ritiene opportuno svolgere una breve premessa metodologica, al fine di comprendere i contenuti, la portata e i limiti del presente lavoro.

L'analisi è stata realizzata sulla base della tipologia degli atti¹ (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 ambiti², non essendo codificati, è stata fatta tenendo conto, da un lato delle aree di intervento, a suo tempo individuate nel Piano sociale nazionale³, 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) relative agli anni 2010 e 2011, ma non conteggiate nelle tabelle. Sono state, invece, escluse le leggi a contenuto

* Di Giulia Maria Napolitano, ricercatrice in scienze giuridiche, ISSIRFA-CNR.

¹ I dati sono stati raccolti dall'Osservatorio sulla Legislazione della Camera dei Deputati e attraverso altre fonti. L'elaborazione è dell'ISSIRFA-CNR. I riferimenti normativi sono tutti reperibili sul sito <http://www.issirfa.cnr.it>, alla voce Politiche Sociali dell'Osservatorio sulle Regioni.

² Le materie classificate sono 16: aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari, politiche per la famiglia e materno infantile, politiche abitative, politiche di genere, anziani e soggetti non autosufficienti, disabilità e invalidità, terzo settore e IPAB, immigrazione, povertà ed inclusione sociale, detenuti, dipendenze, politiche per i giovani, servizio civile, qualità della vita, salute mentale, varie.

³ DPR 3 maggio 2001.

misto, per esempio, le leggi del settore socio-sanitario e le leggi multisettore.

Per quanto concerne la produzione amministrativa sono stati inclusi nell'indagine sia gli atti amministrativi, che sono stati segnalati nel questionario inviato dalla Camera alle Regioni, che gli atti segnalati da altre fonti⁴. Tale scelta si è resa necessaria dalla 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.

7.2. La produzione legislativa

Il 2010 rappresenta un anno in cui la produzione legislativa in materia socio-assistenziale è pari a 50 leggi⁵, emanate da 20 Regioni⁶ (comprese le 2 Province autonome) distribuite su 12 ambiti (cfr. tab.1). Il numero delle leggi del 2010 è inferiore a quello del 2009 (86), ma non si discosta in modo significativo dagli anni precedenti (46 leggi nel 2008 e 39 nel 2007). La distribuzione tra le diverse Regioni è abbastanza omogenea, in quanto tutte le Regioni non hanno emanato più di 5 leggi, con l'eccezione della Valle D'Aosta (7 leggi emanate). Tuttavia nella lettura dei dati è necessario considerare che il 2010, per 13 Regioni, segna il passaggio dalla VIII alla IX legislatura. Tra queste, solo la Campania e la Toscana, hanno emanato 1 legge nei primi mesi della nuova legislatura, in questo settore. Dal confronto con il 2005, anno relativo al precedente passaggio di legislatura, in cui le Regioni coinvolte erano comunque 15, emerge un

⁴ La principale fonte utilizzata per la rilevazione degli atti amministrativi in materia socio-assistenziale è la sezione di Panorama legislativo della Rivista di Servizio Sociale.

⁵ I dati di seguito analizzati differiscono da quelli indicati nella voce Servizi sociali, delle tabelle di classificazione per macrosettore e materie, allegate ai capitoli sulle leggi e sui regolamenti, in quanto si riferiscono alle politiche socio-assistenziali intese in senso più ampio, per esempio tutte le leggi inserite nella voce politiche abitative sono state inserite nel macrosettore edilizia ed urbanistica.

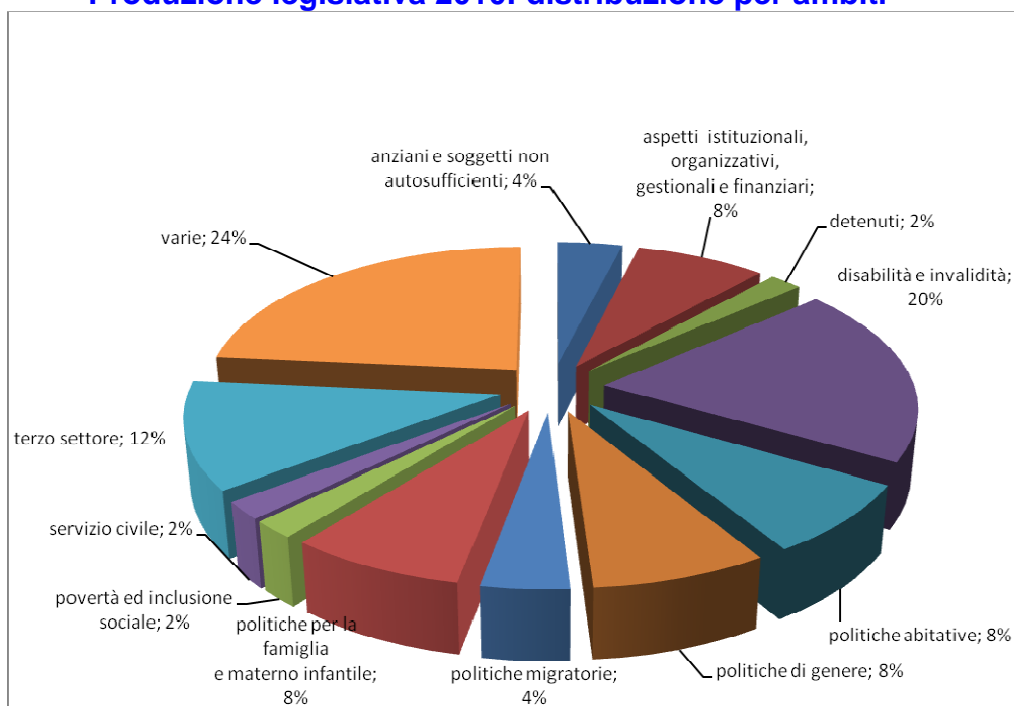
⁶ La Regione Emilia-Romagna non ha emanato alcuna legge in questo settore.

aumento delle leggi nel settore socio-assistenziale, (nel 2005 erano 38). Percentualmente l'incidenza del settore socio-assistenziale, sul complesso della produzione legislativa regionale, nel 2010 è del 9%. Aumenta rispetto al 2005, dove era intorno al 6,5%, ma diminuisce rispetto al 2009 dove era intorno al 12%.

7.2.1. Analisi per ambiti materiali

Nel 2010 la distribuzione per ambiti è abbastanza omogenea (cfr. grafico1) tra le diversi voci - tutte inferiori a 10 leggi - salvo le politiche per la disabilità ed invalidità e l'ambito relativo a provvedimenti raccolti nella voce varie, rispettivamente con 10 e 12 leggi emanate.

Grafico 1
Produzione legislativa 2010: distribuzione per ambiti



Le **politiche per la disabilità** non presentano scostamenti significativi in valori assoluti, rispetto al 2009, mentre in termini percentuali si registra un aumento, dal 10% (2009) al 20% (2010), quale indicatore di una diversa distribuzione dei provvedimenti. Analizzando questa voce dal 2001, l'anno in oggetto presenta una tra le produzioni legislative più

elevate⁷. In particolare nel 2005 era stata emanata una sola legge in questo settore. In quest'ambito cambia anche il tipo di leggi approvate, diminuiscono le leggi "provvedimento" (es. istituzione della giornata del disabile) o leggi finalizzate a specifiche categorie (es. ciechi, sordi etc.). Si tratta per lo più di provvedimenti destinati ad una pluralità di soggetti, senza che si faccia riferimento alla specifica patologia invalidante. In particolare 4 leggi⁸, delle 9 emanate in quest'ambito, cui si aggiunge la Puglia⁹, con una disposizione all'interno di una legge di carattere generale, sono finalizzate a favorire l'integrazione degli alunni con difficoltà specifiche nell'apprendimento. In questo caso la legislazione regionale, talvolta con più ampio respiro, ha anticipato di qualche mese la legge nazionale con analogo oggetto (L 170/2010), con un processo inverso, dunque, a quello che normalmente si è verificato quando erano le Regioni a "seguire" o "attuare" le leggi nazionali.

Sebbene la voce politiche per gli **anziani e soggetti non autosufficienti** includa solo 2 leggi, si inserisce in questa sede l'analisi, in quanto nelle leggi finanziarie spesso gli interventi sulle politiche per la disabilità e quelle sui soggetti non autosufficienti sono trattati congiuntamente. In particolare la Puglia ha previsto l'istituzione, come già avvenuto in molte Regioni, del fondo per la non autosufficienza. Questo fondo è alimentato con risorse regionali ed è stato oggetto, in molte Regioni, di rifinanziamento con le leggi finanziarie 2010 e 2011. In quest'ambito le politiche seguite dalla Regioni si muovono su due fronti, da un lato con contributi volti all'abbattimento delle rette nelle strutture di accoglienza per le persone anziane e non autosufficienti (es. il Friuli Venezia Giulia, LF 2010)¹⁰, dall'altro finanziano misure volte ad evitare

⁷ Solo il 2003 aveva registrato un produzione legislativa più elevata con 16 leggi, mentre nel 2002 e 2009 sono 9 leggi emanate.

⁸ LR Liguria 3/2010, "Interventi in favore dei soggetti affetti da dislessia e da altre difficoltà specifiche di apprendimento", LR Lombardia 4/2010, "Disposizioni in favore dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento"; LR Veneto 16/2010, "Interventi a favore delle persone con disturbi specifici dell'apprendimento (dsa) e disposizioni in materia di servizio sanitario regionale"; LR Molise 1/2010, "Interventi in favore dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento".

⁹ LR Puglia 4/2010, "Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali", art. 4.

¹⁰ LR Friuli Venezia Giulia 24/2009, art. 9.

l'istituzionalizzazione. Si tratta di assegni di cura o altre provvidenze per le famiglie che svolgono funzioni di cura verso i disabili o soggetti non autosufficienti, o di misure volte a sostenere le spese per l'assistenza domiciliare. Altre Regioni (es. la Valle d'Aosta)¹¹ privilegiano gli investimenti in conto capitale sui servizi, concedendo contributi agli Enti locali per vari interventi, dalla manutenzione all'acquisto di strutture destinate all'assistenza di persone anziane inabili o con handicap.

La voce numericamente più consistente, è quella che raccoglie provvedimenti diversificati raccolti nella voce **varie**. In questo gruppo (12) rientrano leggi che prevedono interventi di sostegno nei riguardi di popolazioni colpite da eventi catastrofici (es. terremoto), provvedimenti contro l'usura, e provvedimenti relativi ad interventi a favore di familiari di lavoratori rimasti coinvolti in incidenti sul lavoro.

Vi è un gruppo di voci sulle quali si concentrano, in modo omogeneo, le leggi sull'assistenza sociale: le politiche per la famiglia; il terzo settore ed il riordino delle IPAB; le politiche abitative; le politiche di genere; gli aspetti istituzionali ed organizzativi. Nell'ambito di queste voci sono diverse le leggi che costituiscono una sorta di provvedimenti *omnibus* che toccano in realtà diversi ambiti e materie, dove è difficile stabilire quale sia la prevalente.

La voce **aspetti istituzionali** apparentemente risulta incrementata rispetto al 2009, passando dal 5% all'8% della produzione di settore. In realtà numericamente si tratta di sole 4 leggi, che evidenziano l'impegno significativo della Regione Valle d'Aosta (2 leggi). Questa Regione ha emanato un testo unico (TU) e il piano socio-sanitario. Nel primo la Regione disciplina una serie di provvidenze ed interventi economici in favore delle famiglie, di soggetti non autosufficienti ed interventi di contrasto alla povertà e di inclusione sociale. Riguardo al Piano socio-sanitario si segnala la scelta della via legislativa per l'approvazione, che rappresenta una anomalia nel panorama legislativo regionale, dove la maggior parte delle Regioni predilige la via amministrativa, adottando

¹¹ LR Valle D'Aosta 47/2009, art.18.

delibere assembleari. Si tratta di un piano che disciplina congiuntamente aspetti sanitari e sociali. La legge di approvazione del piano prevede l'istituzione di due organismi collegiali, la Consulta regionale per la salute e il benessere sociale¹² e il Consiglio sanitario e sociale. Tale scelta si inserisce nell'ormai consolidato orientamento, comune a tutte le Regioni, in particolar modo nei servizi sociali, di ricorrere ad organismi collegiali a formazione mista, in cui siedono insieme rappresentanti istituzionali di Regione, enti locali, soggetti del terzo settore e rappresentanze sindacali. Attraverso questi organismi le Regioni: condividono la responsabilità politica delle scelte realizzate; realizzano una funzione di monitoraggio e vigilanza, creano una saldatura tra sociale e sanitario (enti locali ed ASL).

Le **politiche familiari** rappresentano l'8% della legislazione di settore con 4 leggi emanate da altrettante Regioni. L'Umbria è l'unica Regione ad aver emanato una legge organica, che disciplina gli interventi in favore delle famiglie (LR 13/2010). Il Friuli Venezia Giulia emana una legge di manutenzione, con la quale istituisce anche il c.d. garante per l'infanzia e l'adolescenza¹³, già introdotto da molte Regioni, cui si aggiunge anche la Toscana con legge *ad hoc* (LR 28/2010). Con specifico riferimento al Friuli Venezia Giulia e all'Umbria è interessante segnalare come le due Regioni facciano riferimento a due diverse nozioni di famiglia, intesa come soggetto destinatario degli interventi disciplinati nelle rispettive legislazioni regionali. Il Friuli Venezia Giulia fa riferimento esclusivamente alla famiglia così come definita nel dettato costituzionale (art. 29). L'Umbria, invece, utilizza una nozione più ampia, facendo riferimento alla famiglia quale "nucleo fondante della società, secondo quanto previsto dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo, dai Trattati internazionali in materia, dalla Costituzione, dallo Statuto regionale".

Nelle LF del 2010 e del 2011 sono numerosi gli interventi sulle politiche familiari. Questi sono rivolti direttamente alle famiglie o si traducono in

¹² Tale consulta, istituita con l'art. 2 della LR Valle D'Aosta 4/2010 è composta dalle organizzazioni sindacali, dalle associazioni di volontariato, dalle associazioni dei consumatori che operano per la tutela del diritto alla salute e al benessere sociale, con compiti di consulenza, impulso e proposta.

¹³ LR Friuli Venezia Giulia 7/2010, art. 48.

forme di sostegno in modo indiretto, per esempio, attraverso il potenziamento dei servizi. Appartengono al primo genere le agevolazioni e i contributi per la fornitura di elettricità, gas, acqua¹⁴ o per l'acquisto dei libri scolastici. Appartengono al secondo gruppo gli interventi sui servizi per l'infanzia (asili nido), sui consultori familiari o gli interventi integrativi o sostitutivi di funzioni proprie dei nuclei familiari quando questi si trovino in situazioni tali da non riuscire a garantire un adeguato ruolo genitoriale (per esempio la Provincia autonoma di Trento o Friuli Venezia Giulia).

Al di fuori delle finanziarie alcune disposizioni, che si riferiscono alle politiche familiari, sono contenute nella LR 10/2010 delle Marche¹⁵. Si tratta di un provvedimento misto (contenente disposizioni nuove e di manutenzione) che affianca a norme di revisione della Consulta regionale per la famiglia, disposizioni sul riordino delle IPAB.

La voce **terzo settore** raccoglie il 10% delle leggi emanate (5 leggi), la maggioranza delle quali è di manutenzione. L'unica legge nuova è quella della Sardegna (LR 4/2010), relativa al riconoscimento della funzione sociale ed educativa degli oratori, che si aggiunge al già folto numero di leggi di questo tipo (10 leggi). In alcune leggi finanziarie sono previsti specifici interventi volti a finanziare singole associazioni.

La voce **politiche di genere** costituisce l'8% della produzione normativa di settore (4 leggi) e segna una battuta d'arresto rispetto al 2009, dove le leggi emanate erano più del doppio (9). Si segnalano comunque le leggi, rispettivamente, delle Marche (LR 8/2010) e della Provincia autonoma di Bolzano (LP 5/2010), entrambe finalizzate a rimuovere le disparità di genere, ma in realtà molto diverse. La finalità della legge delle Marche sembra essere quella di evitare "fenomeni di discriminazione legati all'orientamento sessuale e all'identità di genere" con un esplicito riferimento alle "problematiche sanitarie e sociali dell'omosessualità" (art. 2). La tutela dei soggetti coinvolti è affidata alla figura del difensore civico. Diverso è il tenore della legge altoatesina,

¹⁴ Questa forma di agevolazione è per esempio prevista nella LR Campania 2/2010 art.1.

¹⁵ Inserita tra le leggi della voce Terzo settore.

finalizzata a promuovere maggiormente la parità di genere, con specifico riferimento alla promozione della posizione familiare e lavorativa della donna. Analizzando le politiche perseguite con le leggi finanziarie si segnala il Veneto che ha previsto la concessione di finanziamenti agli enti locali per la realizzazione e il miglioramento di strutture destinate ad ospitare donne in difficoltà¹⁶.

Le **politiche abitative**, rappresentano l'8% della legislazione di settore (4 leggi) con una sola legge di organizzazione, del Piemonte¹⁷. Il dato rimane stabile rispetto al 2009. La legge piemontese disciplina gli interventi pubblici nell'edilizia sociale ed in particolare il tipo di alloggi, il canone di locazione ed i criteri di assegnazione. Tra questi ultimi la legge indica la residenza da almeno 3 anni nel comune, senza alcun riferimento alla cittadinanza italiana. Le altre leggi sono provvedimenti di manutenzione. Sono numerosissime le disposizioni contenute nella leggi finanziarie 2010 e 2011 che prevedono, sia la revisione sia la disciplina dei criteri di assegnazione di alloggi in locazione o la vendita di abitazioni di edilizia residenziale pubblica, sia forme contributive o agevolazioni per l'acquisto e la locazione.

Le **politiche migratorie** rappresentano nel 2010 solo il 4% della produzione legislativa di settore, con una significativa riduzione rispetto al 2009, dove era la voce più consistente, raggiungendo il 15%. Nonostante questi numeri esigui, non ha mancato di essere la voce dove si è avvertito maggiormente il confronto politico tra Stato e Regioni, sfociato nell'intervento della Corte Costituzionale. La legge della Campania sull'integrazione degli immigrati¹⁸ è stata, infatti, oggetto di impugnativa davanti alla Corte, così come lo sono state alcune disposizioni contenute nella LF 2010 del Friuli Venezia Giulia, sebbene con motivazioni, in un'ottica politica, di segno opposto. La legge della Campania si inserisce

¹⁶ LR Veneto 11/2010, art. 30.

¹⁷ LR Piemonte 3/2010, "Norme in materia di edilizia sociale".

¹⁸ LR Campania 6/2010, "Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania".

nell'ambito del già cospicuo numero di leggi regionali¹⁹ volte alla disciplina dell'integrazione della popolazione immigrata, emanate negli anni 2008-2009. Lo Stato ha contestato la legittimità di disposizioni che riconoscevano alcuni diritti a stranieri soggiornanti nel territorio della Regione, ma non in regola con il permesso di soggiorno. La Corte ha nuovamente ribadito²⁰ il diritto della Regione, "in un contesto di competenze concorrenti o residuali" (sentenza n.61/2011) "di assicurare l'opportunità per le persone straniere presenti in Campania di accedere a diritti quali quello dello studio ed alla formazione professionale, all'assistenza sociale, al lavoro, all'abitazione, alla salute". Tali norme, ribadisce la Corte, "hanno di mira esclusivamente la tutela di diritti fondamentali, senza minimamente incidere sulla politica di regolamentazione della immigrazione", di competenza esclusiva dello Stato. La Corte, peraltro, dando una corretta lettura della legge, distingue tra le varie situazioni, riconoscendo solo per l'assistenza sanitaria e la sistemazione alloggiativa la competenza della Regione a disporre l'accesso a questi servizi, anche nel caso di stranieri irregolari. La Corte precisa infatti che, nell'ambito dell'assistenza sanitaria, esiste "un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni giuridiche prive di tutela, che possano pregiudicare l'attuazione di quel diritto" (la sentenza richiama sul punto la sentenza n. 252/2001). Con riferimento alla sistemazione, in centri di accoglienza, prevista per gli stranieri soggiornanti che siano momentaneamente impossibilitati a provvedere alle esigenze alloggiative e di sussistenza, la Corte ha considerato l'esigenza alloggiativa come un diritto sociale riconducibile fra i diritti inviolabili dell'uomo. In entrambe le situazioni, la Corte ha ritenuto che, come tali, le disposizioni rientrino nell'ambito materiale dell'assistenza e dei servizi sociali, spettanti alla competenza della Regione.

¹⁹ Per un esame della legislazione regionale si rinvia al precedente Rapporto 2010, al capitolo 8, Tendenze e politiche socio assistenziali e al capitolo 9, Regioni e migrazioni.

²⁰ Tali indicazioni erano già contenute nella sentenza n. 299/2010 relativa alla legge della Regione Puglia le cui disposizioni erano di identico tenore.

Diversa dalla posizione della Campania, che dimostra una grande apertura verso le popolazioni immigrate, è quella del Friuli Venezia Giulia. La Regione con la LF 29/2009 (finanziaria 2010), aveva invece limitato l'accesso a determinati servizi, condizionandolo alla permanenza nel territorio da almeno tre anni. Sulla legge regionale è, però, intervenuta la Corte Costituzionale (sentenza n. 40/2011) che ha dichiarato incostituzionali un complesso di disposizioni che, modificando la LR 6/2006 (legge quadro sui servizi sociali), limitavano il diritto di accesso al sistema regionale integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale ai soli cittadini comunitari presenti nella Regione da almeno 36 mesi. Tale accesso, nel testo originario, era invece consentito a tutte le persone residenti nella Regione.

Non ci sono leggi specifiche sulle politiche contro le dipendenze o sulla tutela della salute mentale. Tuttavia su quest'ultima voce la LF 2010 della Puglia (art. 26 LR 34/2009) ha previsto che le prestazioni e gli interventi socio-assistenziali siano assicurati dalle Aziende sanitarie (ASL), e non dai servizi sociali, "in pieno raccordo con gli uffici di piano degli ambiti territoriali", prevedendo anche appositi stanziamenti²¹.

Sulle **politiche di contrasto alla povertà** si segnala la sola legge della Toscana sugli interventi di sostegno al reddito dei lavoratori disoccupati. Tuttavia le finanziarie 2010 e 2011 contengono moltissime disposizioni che prevedono interventi di sostegno al reddito per le famiglie, come per esempio quelle del Friuli Venezia Giulia, che prevede interventi quando vi siano delle situazioni che determinano una riduzione del reddito familiare al di sotto di un limite stabilito. Sempre attraverso la finanziaria, la Campania ha prorogato per tutto il 2010 la sperimentazione del reddito minimo di cittadinanza.

²¹ Questa norma sembra definitivamente "stabilizzare" l'affidamento alla ASL di prestazioni socio-assistenziali che invece in precedenza erano affidate loro solo temporaneamente in attesa dell'emanazione del Piano Sociale Regionale (DGR 1875/2009).

7.3 La produzione di regolamenti e di atti amministrativi

I regolamenti emanati nel corso del 2010, in materia socio-assistenziale, risultano complessivamente 22 (cfr. tab. 2) emanati da 6 Regioni. Rispetto al 2009 risultano significativamente diminuiti, in quanto non raggiungono nemmeno la metà dell'anno precedente (47). La maggioranza dei regolamenti sono relativi alle procedure di riparto di fondi destinati all'assistenza nei diversi ambiti. La produzione più alta si registra nella voce aspetti istituzionali ed organizzativi (55%). In questa voce la maggior parte dei provvedimenti è relativa all'accreditamento e all'autorizzazione dei servizi, un'altra parte disciplina l'istituzione ed il funzionamento di organismi istituzionali.

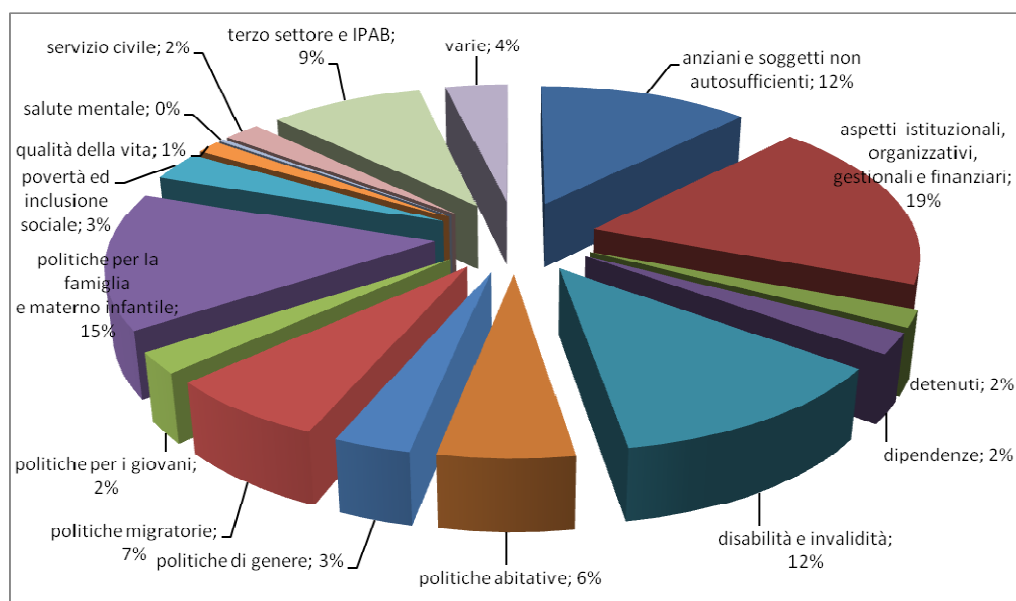
Gli atti amministrativi di Consiglio e Giunta censiti nel 2010, in materia socio-assistenziale sono 655, con una differenza non significativa rispetto all'anno precedente in cui erano 569. A differenza del 2009, la distribuzione, invece, è abbastanza omogenea tra le diverse Regioni (cfr. grafico 2). Sono 11 le Regioni con una produzione superiore ai 20 atti e 2 che superano il 10% della produzione amministrativa complessiva: l'Abruzzo (68 atti censiti) e il Piemonte (80 atti censiti).

Analizzando la distribuzione tra le diverse voci non si registrano scostamenti significativi, rispetto al 2009, se non nelle politiche per la non autosufficienza, che passano dal 19% al 12%.

Come nel 2009, le voci che raccolgono la produzione amministrativa più elevata, sono: gli aspetti istituzionali, le politiche per la famiglia, gli anziani e le politiche per la disabilità.

Come negli anni precedenti si tratta per lo più di atti relativi alla distribuzione di finanziamenti provenienti da fondi nazionali o regionali, quali ad esempio il fondo per la non autosufficienza o il fondo per la famiglia. L'altra parte di provvedimenti prevede linee guida o criteri per la gestione o l'autorizzazione o l'accreditamento dei servizi.

Grafico 2
Atti amministrativi 2010: distribuzione per ambiti



L'analisi per ambito, confermando la tendenza degli anni precedenti, evidenzia una prevalenza di attività dedicata all'implementazione e gestione dei servizi regionali. Questa materia (122 atti censiti) copre il 19% della produzione amministrativa, con una distribuzione abbastanza omogenea tra le diverse Regioni, salvo l'Abruzzo che, anche quest'anno, presenta il valore più alto, con 20 atti destinati, nella quasi totalità, all'attuazione del piano sociale. Gli atti assunti dalle Giunte ed Assemblee legislative regionali compresi nella voce **aspetti istituzionali**, sono suddivisi tra atti relativi alla ripartizione di fondi sociali nazionali e regionali; atti di pianificazione, che prevedono la determinazione di criteri e linee guida per la gestione dei servizi e degli interventi; atti più strettamente legati alla gestione in senso stretto, come le nomine all'interno di organismi istituzionali o l'approvazione di accordi e convenzioni e la definizione di progetti di vario genere. Tra gli atti più rilevanti è sicuramente il piano sociale regionale 2010-2012 dell'Umbria, che segue l'emanazione della legge di riordino sui servizi sociali della Regione (LR 26/2009). Si tratta di un atto di programmazione che ha realizzato un complessivo riposizionamento delle politiche sociali per quanto attiene agli assetti del sistema dei servizi e le nuove traiettorie di intervento, nel quadro dei mutamenti sociali ed istituzionali intervenuti in ambito

nazionale e regionale. In particolare con il nuovo piano sociale si passa dalla fase di sperimentazione ad una fase di consolidamento della programmazione sociale, conferendo stabilità agli organi istituzionali e agli assetti gestionali sul territorio, con la messa a regime della gestione associata delle funzioni socio-assistenziali e la conseguente razionalizzazione delle risorse, umane e finanziarie, ai fini di un riequilibrio territoriale in grado di garantire stessi diritti e opportunità ai cittadini.

Le **politiche per la famiglia** rappresentano il 15% degli atti complessivi (97), con una distribuzione tendenzialmente omogenea tra le Regioni (fa eccezione il Piemonte con 19 atti censiti). Nell'ambito delle politiche familiari quasi il 50% degli atti è relativo a politiche per i minori, comprendendo in queste anche provvedimenti relativi ad affido ed adozioni. La maggior parte di questi atti concerne i servizi per l'infanzia, quali asili nido e similari. Una parte, sebbene minoritaria, circa il 10%, è relativa ad atti di pianificazione degli interventi di politica familiare; un'altra parte è relativa a numerosi progetti di iniziativa regionale, interregionale o nazionale. Questi progetti hanno anche carattere sperimentale e prevedono iniziative di vario genere in favore della famiglia in senso stretto o sono finalizzati al miglioramento dei servizi, per esempio, i consultori familiari.

Le **politiche per gli anziani** rappresentano l'unica voce, tra quelle più significative, dove si registra una diminuzione, ma la tipologia di atti rimane la medesima. La maggior parte è relativa alla ripartizione di fondi, in particolare al fondo per non autosufficienza, mentre un'altra parte è relativa all'organizzazione dei servizi .

Gli atti relativi alle **politiche per la disabilità** sono in parte dedicati alla pianificazione degli interventi, all'abbattimento delle barriere architettoniche e alla ripartizioni di fondi e contributi per lo più riferiti a categorie specifiche. Tra gli atti di pianificazione di particolare rilievo il Piano d'azione regionale della disabilità 2010-2014²² della Lombardia

²² DGR 9/983 del 15 dicembre 2010 – Provvedimento di impatto trasversale in quanto coinvolge diverse Direzioni generali.

finalizzato a rafforzare, innovare e coordinare le politiche a favore dei disabili per assicurare a ciascuno l'opportunità di realizzazione personale e garantire elevati standard di qualità della vita.

Un'ultima notazione relativa agli atti sulle **politiche migratorie**²³ che rappresentano, con 45 atti censiti, solo il 7% della produzione amministrativa. Si registra comunque un aumento rispetto al 2009 dove raggiungevano appena il 3%. Tuttavia non sembrano un numero adeguato, anche nella distribuzione regionale, a fronte di una intensa attività legislativa che ha caratterizzato gli ultimi due anni, con 9 leggi organiche. La quasi totalità è dedicata al fenomeno immigrazione, solo 3 atti sono relativi alla popolazione emigrata ed 1 alla popolazione Rom. Il 50% circa di questi atti si ripartisce tra interventi finalizzati all'alfabetizzazione della popolazione immigrata (questa tipologia di atti è più presente nelle Regioni del centro-sud) e atti di pianificazione, anche pluriennale, di interventi per gli immigrati e conseguente ripartizione delle risorse. Le Regioni del nord hanno, invece, privilegiato l'assunzione di atti relativi alla disciplina di organi istituzionali come le Consulte. Si segnala come la Sicilia, che negli ultimi anni ha sopportato maggiormente l'"emergenza" immigrazione, abbia segnalato un unico atto relativo all'istituzione di una Consulta per le politiche migratorie.

7.4 Conclusioni

Appare estremamente complesso poter trarre delle considerazioni conclusive dall'esame delle leggi e degli atti assunti dalle Regioni e Province autonome in materia di assistenza sociale nel 2010. L'anno in oggetto soffre inevitabilmente del passaggio politico dovuto al cambio di legislatura che non consente di rintracciare delle vere e proprie linee di tendenza delle Regioni. In alcuni casi infatti, oltre alle difficoltà tecniche dovute all'avvio dell'attività legislativa, si aggiunge il passaggio politico che

²³ Il dato relativo agli atti censiti si riferisce esclusivamente agli atti assunti in materia di servizi sociali. Per una disamina più ampia si rinvia a C. Ferrajoli, Regioni e Migrazioni, Atti amministrativi dei Consigli e delle Giunte regionali in materia di migrazioni, in questo volume.

può aver determinato un mutato orientamento nelle scelte di politica sociale. Una continuità, con gli anni precedenti è pertanto possibile coglierla, con certezza, nelle Regioni speciali, non attraversate dal cambio di legislatura, nelle quali si avverte una maggiore coerenza negli indirizzi politici relativi all'assistenza sociale. Ne sono un esempio la Valle d'Aosta, che emana un Testo Unico sulla materia ed il piano socio-sanitario; il Friuli Venezia Giulia, che nelle leggi finanziarie assume una precisa linea di sostegno in favore delle famiglie e cerca di perseguire una politica di servizi circoscritta alla popolazione autoctona. Tuttavia anche in alcune Regioni, attraversate dal passaggio di legislatura e da un avvicendamento politico, si è manifestata una volontà di continuità come, per esempio, nel Lazio. La Regione ha lavorato, nel 2010, sull'attuazione delle linee di programmazione definite dal precedente Governo, nel 2008²⁴, e relative ai servizi ed interventi previsti dai piani di zona distrettuali. Anche la Regione Marche ha segnalato una intensa attività di programmazione delle attività nel settore socio-assistenziale. In particolare, in un'ottica di riorganizzazione dei servizi, ha previsto un sistema premiale verso gli ambiti territoriali che hanno avviato percorsi di gestione associata dei servizi nelle modalità indicate nel piano sociale regionale 2008-2011 (Unione dei Comuni, Azienda servizi alla persona, azienda consortile, accordo di programma con costituzione di ufficio unico).

Elemento comune che emerge dalla lettura delle finanziarie regionali, 2010 e 2011, è una certa sofferenza sulle risorse, lamentata in particolare dal Veneto, che non ha mancato di evidenziare i tagli del fondo sociale nazionale²⁵. Di fronte ad una contrazione dei trasferimenti statali, le Regioni sembrano rispondere in modo autonomo scegliendo di rifinanziare fondi regionali, tra cui quello per la non autosufficienza, ma anche attraverso molti interventi di sostegno al reddito per le famiglie in difficoltà.

²⁴ Lazio, DGR 560 del 25 luglio 2008, Piano di utilizzazione triennale 2008-2010 degli stanziamenti per il sistema integrato regionale di interventi e servizi sociali.

²⁵ Il Veneto, in particolare, segnala come il Fondo per le politiche sociali nella L191/2009 (finanziaria Stato 2010) sia stato ridotto da 1.311,5 ml € a 1.174,9 ml €. Così anche il Fondo nazionale per l'infanzia, da 43,8 ml € a 39,9 ml €.

La scelta di sostenere le politiche familiari e il contrasto alla povertà è condivisa dalla maggior parte delle Regioni. Diversi sono gli strumenti, che vanno da leggi specifiche, alle leggi finanziarie, agli atti amministrativi. Le Regioni mostrano, infatti, una particolare sensibilità, sia verso le famiglie con redditi bassi, sia verso le famiglie numerose.

Un altro comune denominatore, che unisce le politiche regionali, è il riconoscimento dell'importante ruolo di cura ed assistenza che le famiglie svolgono verso anziani e disabili. Le Regioni sono, infatti, consapevoli che una istituzionalizzazione rappresenterebbe un costo ben maggiore da sopportare per le finanze regionali. Tra le molte Regioni che si sono impegnate in questo obiettivo vi è la Sardegna, che nel corso dell'anno ha avviato Programmi personalizzati di sostegno in favore delle persone con grave disabilità (previsti dalla legge 21 maggio 1998, n. 162) al fine di favorire la permanenza delle persone non autosufficienti nella famiglia, la loro inclusione sociale e alleviare il carico assistenziale familiare²⁶. Anche la Provincia autonoma di Trento è intervenuta sul fronte del contrasto alla povertà ed il sostegno alle famiglie confermando la sperimentazione del reddito di garanzia²⁷ e avviando anche una valutazione dell'impatto dell'intervento²⁸. Infine, anche la Campania ha rifinanziato il reddito di cittadinanza istituito negli anni precedenti in via sperimentale.

Tra gli strumenti spesso è frequente il ricorso a progetti sperimentali. La Regione Basilicata, ad esempio, ha avviato un programma sperimentale di lotta alla povertà che promuove l'inclusione delle famiglie con disagio attraverso progetti individualizzati di rafforzamento delle competenze e dell'autostima, all'interno di una rete locale costituita da enti locali e terzo settore²⁹. Così anche il Piemonte ha fornito agli enti gestori delle funzioni

²⁶ DGR Sardegna 34/30 del 18.10.2010 e 45/18 del 21.12.2010.

²⁷ LP Trento 13/2007, art. 35, co. 2.

²⁸ DGR Trento 2216/2009 affida all'Istituto per la ricerca valutativa sulle politiche pubbliche (IRVAPP) la valutazione.

²⁹ In particolare a fronte della partecipazione ai programmi convenuti viene corrisposto un contributo economico mensile di importo variabile in relazione alle soglie di povertà definite dalla legge, alla situazione familiare ed economica, mensilmente determinata. L'accesso alle opportunità del Programma viene sancito da un contratto tra i beneficiari ed il comune di residenza, in cui, a fronte di un sostegno monetario

socio-assistenziali indicazioni per la sperimentazione di iniziative di abbattimento dei costi dei servizi per le famiglie con numero di figli pari e superiori a quattro ed è stata definita la quota individuale di beneficio spettante a ciascun nucleo familiare.

integrativo del reddito, i beneficiari si impegnano a seguire un programma personalizzato di interventi di inclusione sociale specificamente pattuito.

Tab. 1 - Produzione legislativa 2010: analisi per ambito

Regioni e Province autonome	anziani e soggetti non autosufficienti	aspetti istituzionali, org., gest. e finanziari	detenuti	disabilità e invalidità	politiche abitative	politiche di genere	politiche migratorie	famiglia e materno infantile	povertà ed inclusione sociale	servizio civile	terzo settore e IPAB	varie	Totale
Abruzzo												1	1
Basilicata				1								1	2
Calabria												1	1
Campania							1					1	2
Emilia-R.													0
Friuli V.G.				1				1					2
Lazio					1								1
Liguria				1								1	2
Lombardia				1									1
Marche						2					1		3
Molise				2								1	3
P. a. Bolzano						1							1
P. a. Trento				1		1							2
Piemonte	1				3								4
Puglia	1	1					1					1	4
Sardegna				1							1		2
Sicilia													0
Toscana		1						1	1			2	5
Trentino-A.A.												1	1
Umbria			1					1			1		3
Valle d'Aosta		2		1				1			2	1	7
Veneto				1						1		1	3
Totale	2	4	1	10	4	4	2	4	1	1	5	12	50
Valori %	4%	8%	2%	20%	8%	8%	4%	8%	2%	2%	10%	24%	100%

Tab. 2 - Regolamenti 2010: analisi per ambito

Regioni e Province autonome	anziani e soggetti non autosufficienti	aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari	detenuti	politiche per la famiglia e materno infantile	terzo settore e IPAB	Totale
Abruzzo						0
Basilicata						0
Calabria		2	1	1		4
Campania						0
Emilia-Romagna						0
Friuli V. G.	2	1		2		5
Lazio						0
Liguria						0
Lombardia						0
Marche						0
Molise						0
P. a. Bolzano						0
P. a. Trento						0
Piemonte						0
Puglia		3				3
Sardegna						0
Sicilia						0
Toscana		1				1
Trentino-A. A.		4		1	2	7
Umbria		1		1		2
Valle d'Aosta						0
Veneto						0
Totale	2	12	1	5	2	22
Valori %	9%	55%	5%	23%	9%	100%

Tab. 3 - Produzione amministrativa 2010: analisi per ambito

Regioni e Province autonome	anziani e soggetti non autosufficienti	aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari	detenuti	dependenze	disabilità e invalidità	politiche abitative	politiche di genere	politiche migratorie	politiche per i giovani	politiche per la famiglia e materno infantile	povertà ed inclusione sociale	qualità della vita	salute mentale	servizio civile	terzo settore e IPAB	varie	Totale complessivo
Abruzzo	1	20			4		1	5	2	10	3	2	1	1	17	1	68
Basilicata	7	2			10		1	2	1	9	8	1			2	3	46
Calabria	3				1					2							6
Campania	3	6			3			1		3					2		18
Emilia-R.	1	7		1	5	6		1	2	1				2	1		27
Friuli V.G.	1	1		2	1	1				3				2			11
Lazio	6	15	2		4	1	1	11	1	6		1			1	4	53
Liguria	2	5	1			2		3	2	2		2		3	5	2	29
Lombardia	3	12	1	1	4	2	2	2	8	2				1	1	1	39
Marche	6	6	2		7	1	3	4	1	4	2	1	1		2	1	41
Molise	6	4			2			1		6					6		25
P. a. Bolzano	5	3		1	10	2				1					2	1	25
P. a. Trento	2	1	1		1	4	1			1	1						12
Piemonte	8	16	1	3	9	3	3	5	1	19	1			2	5	4	80
Puglia	2	4	2		3	1		1	1	2	2	1			2		19
Sardegna	1				2				2	1	1				1		8
Sicilia	3	3								2					1		9
Toscana	7	2	1	1	4	2	2	1	1	8	1			1	2		33
Trent. A.A.	1																1
Umbria	2	5	1	4	2	1	2	1	1	4				1	3	5	32
Valle d'Aosta	2	4			3	1		3		2				1		2	18
Veneto	9	6		2	6	10	5	4		3	2	1			6	1	55
Totale	81	122	12	15	81	37	21	45	15	97	21	9	2	14	59	24	655
Valori %	12%	19%	2%	2%	12%	6%	3%	7%	2%	15%	3%	1%	0%	2%	9%	4%	100%

8. REGIONI E MIGRAZIONI

8.1. Statuti e leggi regionali in materia di emigrazioni*

8.1.1. Premessa

Col precedente *Rapporto sulla legislazione*¹ è stata colta l'occasione per passare in rassegna le disposizioni statutarie e le leggi regionali in vigore in materia di *immigrazione*, trascurandone l'anno di approvazione che, in molti casi, non coincideva con l'anno di riferimento del *Rapporto* (2009). Col presente *Rapporto* si procederà alla stessa operazione, questa volta in materia di *emigrazione* (o, con linguaggio più attuale, in materia di cittadini delle Regioni *residenti all'estero*²), dando conto di come Statuti e leggi regionali in vigore nell'attuale anno di riferimento (2010) affrontano la disciplina di tale materia.

8.1.2. Discipline statutarie

Rispetto a quella sulla *immigrazione*, la disciplina degli Statuti regionali ordinari in materia di *emigrazione* o, nel linguaggio corrente ma ancora non recepito da tutte le fonti regionali, di quanto concerne i cittadini delle Regioni «*residenti all'estero*», appare mediamente più laconica e ridotta all'essenziale. Ogni Statuto ordinario in vigore, sia precedente che successivo alle riforme costituzionali del 1999 e del 2001, contiene almeno una disposizione in argomento, per la cui forza giuridica in rapporto alle leggi regionali valgono le considerazioni sui *contenuti eventuali* degli statuti³, categoria alla quale la materia in esame appartiene. Per quanto concerne le autonomie speciali, invece, valgono le

* Di Alessandro Gentilini, Progetto Migrazioni-CNR.

¹ Cfr. *Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Camera dei Deputati – XVI legislatura 2010, Tomo II, pp. 179 ss.

² Nel testo si useranno indifferentemente le due espressioni (sulla falsariga, come si vedrà, della legislazione regionale ancora vigente).

³ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 829/1988, nonché, dopo le riforme costituzionali del 1999 e 2001, le note (e problematiche) sentenze 372, 378 e 379 del 2004.

stesse considerazioni svolte a proposito della materia *immigrazione*, secondo le quali gli Statuti speciali rappresentano una tipologia di fonte inidonea alla trattazione del tema.

La disciplina appare più laconica nel senso che, soprattutto, non si mostra univocamente orientata dal punto di vista teleologico. Manca quasi sempre un riferimento ad azioni e politiche concrete, così come al «rientro» o al «reinserimento» dei cittadini residenti all'estero, o alla «limitazione del fenomeno»: tutti oggetti (e in alcuni casi obiettivi) che invece, come si vedrà più avanti, rappresentano le costanti di tutta la *legislazione* in materia. Negli Statuti, insomma, figurano generiche e finanche corrive enunciazioni, la cui portata normativa appare abbastanza modesta o forse, più che altro, di natura simbolica. Le due leggi di revisione costituzionale (legge costituzionale 1/2000, di modifica dell'art. 48 della Costituzione, e legge costituzionale 1/2001, di modifica degli artt. 56 e 57 della Costituzione), che hanno attribuito ai cittadini italiani residenti all'estero il diritto di eleggere sei senatori e dodici deputati, e che hanno dunque acceso una luce nuova e diversa sul fenomeno della *emigrazione*, non hanno avuto ricadute significative a livello regionale, laddove, e vale anche per gli Statuti approvati dopo il 2001, il trattamento dei cittadini residenti all'estero è continuato pressoché immutato sulla falsariga delle fonti già esistenti e precedenti le citate modifiche costituzionali.

Tra le enunciazioni che più spiccatamente mostrano le caratteristiche poco sopra richiamate della ridotta portata normativa vanno menzionate le disposizioni statutarie della Regione **Calabria**, ovvero l'art. 2, co. 2, lett. q), ai sensi del quale tra gli obiettivi della Regione figura «*il legame con i calabresi emigrati nel mondo*», e lett. s), laddove è previsto che la Regione curi e valorizzi «*l'identità culturale della Calabria in Italia e all'estero*»⁴. Stesso dicasi per la **Campania**, dove l'art. 1, co. 4 dello Statuto, unica disposizione in materia, si limita a stabilire che «*la Regione*

⁴ Lo Statuto calabrese, tuttavia, prevede anche all'art. 9, co. 1, che «*La Regione, nel rispetto del pluralismo, predispone gli strumenti necessari per offrire un'informazione costante sull'attività istituzionale e per acquisire informazioni sulle esigenze e sulle aspirazioni della comunità calabrese in Italia e all'estero*».

Campania mantiene e garantisce il legame con i campani emigrati nel mondo»; per la Liguria, che «sostiene le Comunità dei Liguri nel Mondo» (art. 1, co. 3 dello Statuto); per la Lombardia, che analogamente «sostiene e valorizza le comunità dei lombardi nel mondo» (art. 6, co. 5 dello Statuto); e per la Regione Marche, che «riconosce e promuove l'attività dei marchigiani emigrati all'estero e dei loro discendenti» (art. 4, co. 4 dello Statuto). Più evanescente, e forse non completamente pertinente al tema trattato in questa sede, quanto previsto nel nuovo Statuto del Molise, ai sensi del quale la Regione «garantisce uno sviluppo equilibrato consentendo la crescita economica delle aree interne e contrastandone lo spopolamento» (art. 4, co. 1)⁵. In tutti i casi appena citati si tratta, in sostanza, di dichiarazioni generiche che, oltre a non definire le situazioni giuridiche dei destinatari, nemmeno abbozzano una qualche politica relativa al governo del fenomeno.

Nel **Lazio** lo Statuto contiene una disposizione più dettagliata delle precedenti, stabilendo che la Regione «*favorisce e rinsalda i legami culturali con gli emigrati laziali all'estero e le loro associazioni e comunità*» (art. 7, co. 1, lett. d). E, nell'ottica di una progressiva crescita nel dettaglio delle previsioni statutarie in materia, deve essere citata l'**Emilia-Romagna**, che ispira la propria azione, tra gli altri, all'obiettivo del «*riconoscimento degli emiliano-romagnoli nel mondo e delle loro comunità, quale componente importante della società regionale, come risorsa da valorizzare, per tenere viva la memoria della nostra emigrazione e per rafforzare i legami con i Paesi in cui vivono*». (art. 2, co. 1); e il **Piemonte**, dove lo Statuto prevede che «*la Regione valorizza il legame con la comunità dei piemontesi nel mondo, sostiene i rapporti culturali ed economici, favorisce il più ampio processo di conservazione delle radici delle identità storico-piemontesi*» (art. 7, co. 5).

Aspetti poco chiari presenta la disciplina rinvenibile in **Toscana**. Qui lo Statuto prima prevede che «*la Regione garantisce la partecipazione di tutti i residenti e dei toscani residenti all'estero alle scelte politiche regionali*»

⁵ Si ricorda però che il nuovo Statuto molisano al momento (settembre 2011) non è ancora in vigore, essendo stato approvato in seconda deliberazione e pubblicato in data 2 marzo 2011, ma impugnato dal Governo il 5 aprile 2011 (ricorso n. 30-2011).

(art. 3, co. 4) e che «*la Regione promuove l'effettivo esercizio dei diritti politici ai toscani residenti all'estero*» (co. 5); successivamente, al momento della declinazione effettiva di tali impegnative assunzioni di compiti, viene a mancare ogni riferimento ai toscani residenti all'estero: stabilisce l'art. 72, co. 1, sui principi che governano la *partecipazione* a livello regionale, che «*la legge promuove, [...], la partecipazione dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati [...]*», sciogliendo a quanto pare la legge regionale dall'obbligo di includervi i residenti all'estero.

Particolari le discipline previste negli Statuti delle Regioni **Abruzzo** e Puglia. Nella prima, l'art. 1, co. 1 dello Statuto valorizza il tema in questione stabilendo che «*la Regione Abruzzo rappresenta la comunità dei cittadini, anche residenti all'estero, che per storia, tradizioni e cultura la costituiscono*», e l'art. 12, co. 1, caso unico nel panorama delle Regioni italiane, dichiara elettori della Regione anche i cittadini abruzzesi residenti all'estero, rinviando alla disciplina (dalla, tuttavia, dubbia fattibilità) della legge regionale l'individuazione delle modalità per l'esercizio del diritto di voto⁶. In **Puglia** invece l'art. 4, co. 2 dello Statuto stabilisce che «*la Regione valorizza il legame con i pugliesi emigrati*», e soprattutto l'art. 50, co. 2, lett. b), anch'esso caso unico nel panorama degli Statuti delle Regioni italiane, prevede tra le Autorità di garanzia regionali «*il Consiglio generale dei pugliesi nel mondo, che interviene nella tutela dei diritti dei cittadini pugliesi stabilitisi all'estero*»⁷, devolvendo alla legge regionale la definizione dei suoi ambiti di azione e del modello istituzionale, organizzativo e procedimentale.

Discorso a parte meritano le tre Regioni (ordinarie) rimanenti. Si tratta di **Basilicata**, **Veneto** e **Umbria**, accomunate da un tenore delle

⁶ Ai sensi della cit. disposizione, «sono elettori della Regione i cittadini maggiorenni, iscritti nelle liste elettorali dei Comuni dell'Abruzzo anche se vivono all'estero; la legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto degli abruzzesi residenti all'estero e ne assicura l'effettività. Tutti gli elettori, anche residenti all'estero, hanno diritto di partecipare a proposte legislative ed ai referendum regionali; la legge regola l'esercizio di tali diritti conformemente allo statuto, assicurandone l'effettività».

⁷ Se lo Statuto pugliese è l'unico a prevedere l'organo, in tutte le Regioni come si vedrà esiste un organo simile disciplinato legge ordinaria.

disposizioni statutarie che svela una volontà di contenere o comunque mitigare gli effetti dei fenomeni migratori dai rispettivi territori e che pertanto, rispetto alle Regioni precedentemente citate, orientano in una precisa direzione le proprie discipline statutarie. Nel caso di Basilicata e Veneto, che ancora non hanno provveduto a dotarsi di un nuovo Statuto, tale volontà potrebbe legarsi al periodo di approvazione di tali fonti (anni '70 del Novecento); l'Umbria, invece, risulta l'unica Regione dotata di uno Statuto nuovo ma che muove nella stessa direzione.

In Basilicata, emerge nettamente una volontà tesa alla «*risoluzione dei problemi inerenti la emigrazione*»: a tal fine, la Regione opera per «*la cessazione del fenomeno*» nonché «*il rientro degli emigrati*», affidando alla legge regionale i modi e gli strumenti per raggiungere gli scopi suddetti (art. 8, St.). In Veneto, invece, l'art. 4 dello Statuto si limita ad impegnare la Regione ad «*eliminare le cause dell'emigrazione*». In Umbria, l'art. 8 dello Statuto, rubricato «*Umbri all'estero e immigrazione*», stabilisce che «*la Regione mantiene e sviluppa i legami culturali, sociali ed economici con gli umbri residenti all'estero, con le loro famiglie ed associazioni, promuove la loro partecipazione alla vita della comunità regionale, il coinvolgimento nelle iniziative della Regione nei paesi di residenza e agevola l'eventuale loro rientro e reinserimento in Umbria*» (co. 1). Specie nel caso delle prime due (Basilicata e Veneto), emerge chiaramente un inquadramento negativo del fenomeno dell'emigrazione, tale da doversi contrastare o comunque ridurre.

8.1.3. La legislazione regionale

Del tutto diverso il discorso sulla legislazione regionale⁸. Se gli Statuti, sia precedenti che successivi alle riforme costituzionali 1999 e 2001, dettano disposizioni in materia scarse e dalla ridotta portata normativa, non altrettanto si registra per quanto concerne le leggi regionali. Queste ultime denotano una volontà di intervenire in maniera significativa in ogni settore che interessi i cittadini residenti all'estero, prevedendo

⁸ Per l'elenco delle leggi regionali v. nota 11.

inequivocabili politiche di favore sia per le comunità di cittadini che si stabilizzano in Paesi stranieri sia, soprattutto, nei riguardi dei cittadini che decidano di rientrare nel territorio regionale.

Nella legislazione, inoltre, si registra una sostanziale omogeneità di contenuto. La circostanza consente di concludere nel senso che la *emigrazione* risulta politicamente “neutra” e la sua percezione non risente dei diversi orientamenti ideologici. Ciò che per la legislazione sulla *immigrazione* è abbastanza evidente, nel caso in esame è del tutto assente: i diversi orientamenti politici dei legislatori regionali non producono atti normativi disomogenei, quanto piuttosto orientati alle medesime finalità. Quello della *emigrazione*, insomma, in quanto argomento politicamente meno “sensibile”, risulta in grado di ricondurre ad unità le diverse sensibilità politiche e territoriali italiane.

Con riguardo alle finalità perseguite, ed è un’ulteriore considerazione da aggiungere alle precedenti, nemmeno sulla legislazione regionale, così come sugli Statuti riformati negli anni dopo il 1999-2001, hanno avuto ricadute le citate riforme costituzionali in materia di voto per i cittadini residenti all’estero, che potevano a ragione ritenersi occasione per considerare in maniera diversa il fenomeno migratorio, anche da parte delle Regioni. Ma, di più, l’omogeneità della legislazione cui si è fatto sopra cenno risulta anche dall’analisi diacronica delle leggi regionali: l’anno di approvazione (dal 1980 della Sicilia al 2006 dell’Emilia-Romagna) non incide sul loro contenuto essenziale se non in maniera minima, circostanza che dimostra una percezione del fenomeno ormai stabilizzatasi nel tempo.

Per le ragioni appena esposte, non si rende necessaria una trattazione distinta per ogni singola Regione, essendo sufficiente indicare le linee ricorrenti in pressoché tutte le leggi regionali in materia.

Tre sono i macro-obiettivi della legislazione regionale, il più delle volte chiaramente esplicitati, qualche volta (come nel caso delle Regioni Liguria e Valle d’Aosta) espressi in forme meno accurate:

- 1) promuovere iniziative finalizzate a mantenere vivo il legame culturale con la terra d’origine e a promuovere la diffusione della conoscenza della Regione nelle sue espressioni culturali ed artistiche;

2) favorire la promozione economica e culturale delle Regioni all'estero⁹, magari convertendo la «risorsa-emigrazione» in un canale per il rafforzamento dell'immagine e della presenza regionale nei mercati esteri¹⁰;

3) agevolare il rientro e il reinserimento degli emigrati nel tessuto economico, sociale e culturale della Regione d'origine¹¹.

Gli obiettivi di cui ai punti 1) e 2) vengono dalle Regioni perseguiti fondamentalmente attraverso progetti settoriali specifici, curati dalle associazioni di cittadini residenti all'estero (provenienti dalla medesima Regione e di solito registrate in appositi albi) e tesi a realizzare attività e manifestazioni a carattere promozionale e conoscitivo di storia, forme d'arte, costumi, tradizioni, o anche prodotti regionali.

Molto più accurati, invece, gli interventi per la realizzazione dell'obiettivo di cui al punto 3). Si va qui dalle agevolazioni per l'acquisto della casa in favore di chi rientra nel territorio regionale, sotto forma di contributi o di inclusione tra gli aventi diritto all'edilizia residenziale pubblica¹², alla

⁹ Cfr. ad es. l'art. 1, co. 1, lett. b) della LR 2/2007 del Friuli Venezia Giulia, o l'art. 3, co. 1, lett. a) della LR 3/2006 dell'Emilia-Romagna, che prevede «*interventi di formazione ed informazione, compresi stages presso aziende emiliano-romagnole, realizzati in Italia ed all'estero, finalizzati al miglioramento delle prospettive lavorative e professionali e tesi allo sviluppo dei rapporti economici, sociali e culturali fra la Regione ed i luoghi d'emigrazione degli emiliano-romagnoli*».

¹⁰ Cfr. ad es. l'art. 1 della LR 13/2004 della Regione Abruzzo.

¹¹ Cfr., tra le disposizioni generali o di principio relative alle tre finalità riportate nel testo: Abruzzo, il cit. art. 1 della LR 13/2004; Basilicata, artt. 1 e 19 della LR 16/2002; Calabria, art. 1 della LR 33/2004; Campania, artt. 1 e 2, co. 1, lett. a) della LR 2/1996; Emilia-Romagna, art. 1 della LR 3/2006; Friuli Venezia Giulia art. 1 della LR 7/2002; Lazio, art. 1 della LR 23/2003; Liguria, artt. 1 e 2 della LR 27/1993; Lombardia, artt. 1 e 2, co. 1 della LR 1/1985; Marche, art. 1 della LR 39/1997; Molise, art. 1 della LR 31/2006; Piemonte, art. 1, co. 1 della LR 1/1987; Puglia, artt. 1 e 2, lett. h) della LR 23/2000; Sardegna, artt. 1 e 3 della LR 7/1991; Sicilia, artt. 1, 7 e 9 della LR 55/1980; Toscana, art. 1 della LR 19/1999; Umbria, artt. 1 e 6, della LR 37/1997; Valle D'Aosta, artt. 1 e 5 della LR 91/1993; Veneto, art. 1 della LR 2/2003; Provincia autonoma di Bolzano, artt. 1 e 3 della LP 13/2001; Provincia autonoma di Trento, artt. 1 e 7 della LP 12/2000.

¹² Cfr. ad es. gli artt. 18, lett. b) e 19 della LR 47/2004 dell'Abruzzo; l'art. 19, co. 1, lett. c) della LR 16/2002 della Basilicata; l'art. 12, che riconosce «*contributi per l'acquisto, la costruzione o il recupero della prima casa*» o l'art. 13, che istituisce la riserva «*di alloggi di tipo economico e popolare*», della LR 1/1987 del Piemonte; l'art. 2, lett. h) della LR 23/2000 della Puglia; o l'art. 3, co. 1, lett. h) della LR 7/1991 della Sardegna.

agevolazione dell'inserimento dei figli dei rimpatriati nell'ordinamento scolastico nazionale¹³; dal favorire per i lavoratori rimpatriati il raggiungimento dei requisiti minimi contributivi ai fini del pensionamento¹⁴ ai contributi per le spese di traslazione nella Regione delle salme degli emigrati e dei loro familiari deceduti all'estero¹⁵; dalla previsione di interventi di riqualificazione professionale a quelli di reinserimento nelle attività produttive regionali o di supporto all'imprenditorialità¹⁶: si tratta dunque di interventi nei settori-chiave dell'assistenza, del lavoro e dell'istruzione, finalizzati specificamente a «rimuovere gli ostacoli legati alla condizione di emigrato» a seguito del suo rientro nella Regione d'origine¹⁷.

Per le finalità sopra illustrate, medesimi sono gli strumenti previsti nelle leggi regionali per il loro perseguimento. Tutte prevedono un **organo di consultazione sull'emigrazione**, incaricato di fornire pareri o dotato del potere di iniziativa su provvedimenti in materia: si tratta di un organo a carattere rappresentativo, dove siedono generalmente rappresentanti dei cittadini di ogni Regione residenti nella varie aree del mondo; ha dunque carattere pletorico, ed è per questo che solitamente dispone di un esecutivo più ristretto col compito di fare da propulsore alle sue attività¹⁸.

¹³ Cfr. ad es. l'art. 3, co. 2, lett. e) della LR 33/2004 della Calabria; l'art. 21 della LR 2/1996 della Campania; l'art. 2, co. 2, lett. h) della LR 1/1985 della Lombardia; l'art. 8 della LR 31/2006 del Molise; o l'art. 9, lett. d), della LR 19/1999 della Toscana.

¹⁴ Art. 3, co. 1, lett. e) della LR 23/2003 del Lazio; art. 2, co. 2, lett. l) della LR 1/1985 della Lombardia.

¹⁵ Art. 9, co. 1, lett. d) della LR 31/2006 del Molise; art. 10, co. 2 della LR 1/1987 del Piemonte; art. 12, co. 3 della LP 12/2000 della Provincia di Trento.

¹⁶ Cfr., a mero titolo esemplificativo, l'art. 1, co. 2 della LR 39/1997 delle Marche; l'art. 19 della LR 16/2002 della Basilicata; l'art. 1, co. 2, lett. e) della LR 33/2004 della Calabria; l'art. 4, co. 1 della LR 3/2006 dell'Emilia-Romagna; art. 13 della LP 12/2000 della Provincia di Trento

¹⁷ Cfr. esplicitamente in tal senso l'art. 19, co. 1, lett c) della cit. LR 16/2002 della Basilicata.

¹⁸ Cfr., tra gli organi a carattere rappresentativo, il *Consiglio Regionale degli Abruzzesi nel Mondo*, la *Commissione Regionale dei Lucani all'Estero*, la *Consulta regionale dei calabresi all'estero* (e la *Consulta regionale dei giovani calabresi all'estero*, per i nati all'estero), la *Consulta Regionale dell'Emigrazione* (Campania), la *Consulta degli emiliano-romagnoli nel mondo*, il *Comitato dei correghionali all'estero e dei rimpatriati* (Friuli Venezia Giulia), la *Consulta regionale per l'emigrazione* (Lazio), la *Consulta regionale dell'emigrazione* (Liguria), la *Consulta regionale dell'Emigrazione* (Lombardia), la *Consulta regionale per l'Emigrazione* (Marche), il *Consiglio dei*

Le leggi regionali prevedono altresì in larghissima parte la **pianificazione degli interventi**, a cadenza annuale o triennale, nonché la previsione di un **fondo** per il finanziamento delle iniziative, la cui dotazione finanziaria viene stabilita annualmente in sede di legge finanziaria regionale.

Quanto ai beneficiari degli interventi, infine, è previsto che lo *status* di *emigrato* o *residente all'estero* lo si consegua dopo un soggiorno all'estero per un periodo che varia, da Regione a Regione, dai due ai cinque anni (talora ridotto in caso di infortunio sul lavoro che obblighi al rientro nella Regione di provenienza).

8.2. Regolamenti e atti amministrativi regionali in materia di migrazioni adottati nel 2010*

8.2.1. Premessa

Nel precedente Rapporto sulla legislazione¹⁹ si è analizzato il complesso dei regolamenti e degli atti amministrativi su materie di rilevanza per i migranti, adottati dalle Regioni e dalle Province autonome dalla fine degli anni Settanta del secolo scorso al 2009. Da questo studio è emerso che tale produzione normativa ha ricevuto un evidente impulso a partire dal 2001, in coincidenza con il significativo ampliamento della competenza legislativa e regolamentare regionale sulla materia dell'immigrazione determinata dall'introduzione del nuovo Titolo V della Costituzione.

La crescente rilevanza dei fenomeni migratori che hanno interessato l'Italia negli ultimi anni ha stimolato la previsione e la effettiva produzione

"Molisani nel mondo" (Molise), la *Consulta regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione* (Piemonte), il *Consiglio generale dei pugliesi nel mondo*, la *Consulta regionale per l'emigrazione* (Sardegna), la *Consulta regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione* (Sicilia), il *Consiglio dei Toscani all'Estero*, il *Consiglio regionale dell'emigrazione* (Umbria), la *Consulta dei veneti nel mondo*. Mancano organi simili in Valle d'Aosta e nelle due Province autonome.

* Di Carlo F. Ferrajoli, Progetto Migrazioni-CNR.

¹⁹ Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, XVI legislatura, 2010, Tomo II, pp. 203-210

da parte delle Regioni di regolamenti e di numerosi atti amministrativi riguardanti gli immigrati stranieri in Italia. Parallelamente si è assistito ad una crescente attenzione delle Regioni e delle Province autonome nei confronti degli italiani emigrati e residenti all'estero, che ha avuto come conseguenza lo sviluppo degli interventi e della produzione normativa regionale anche in questo settore²⁰.

L'analisi qui proposta, sulla produzione di regolamenti ed atti amministrativi regionali in materia di migrazioni per l'anno 2010, prosegue l'indagine avviata nel precedente Rapporto sulla legislazione ed è volta ad individuare le principali e più recenti tendenze che caratterizzano le politiche delle Regioni e delle Province autonome concernenti gli immigrati stranieri in Italia e gli emigrati italiani all'estero.

Ad un'analisi quantitativa dei regolamenti e degli atti amministrativi adottati negli ultimi anni è affiancata una loro classificazione per materia, finalizzata a mettere in luce i principali indirizzi della produzione normativa delle Regioni e delle Province autonome nel campo delle politiche migratorie.

8.2.2. Regolamenti regionali in materia di migrazioni

Nel 2010 la produzione di regolamenti da parte di Regioni e Province autonome espressamente dedicati ai fenomeni migratori o aventi, comunque, una rilevanza specifica per i migranti non si è arrestata. Sono stati, infatti, approvati il Regolamento del Friuli Venezia Giulia "recante disposizioni per il riconoscimento della funzione di interesse regionale svolta da enti, associazioni e istituzioni in favore dei corregionali residenti fuori dal territorio regionale e dei rimpatriati di cui agli artt. 10 e 11 della LR

²⁰ La particolare attenzione verso il fenomeno dell'emigrazione italiana nel mondo è stata senza dubbio incoraggiata dalla legge costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1, recante "Modifiche agli artt. 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero di deputati e di senatori in rappresentanza degli italiani all'estero". Questa legge di revisione costituzionale, pur non avendo prodotto nessuna conseguenza sulle competenze e sull'ordinamento di Regioni e delle Province autonome, ha sicuramente stimolato sul piano politico e culturale una rinnovata attenzione di questi enti verso le comunità italiane nel mondo e verso gli imponenti fenomeni migratori che hanno caratterizzato nel secolo scorso molte Regioni del nostro Paese.

7/2002 (Nuova disciplina degli interventi regionali in materia di corregionali all'estero e rimpatriati)²¹; il "Regolamento dei criteri e delle modalità per l'iscrizione all'Albo Regionale delle associazioni e degli enti per l'immigrazione in attuazione della legge regionale 21/1996" della Regione Basilicata²².

Il regolamento del Friuli Venezia Giulia rientra nel macrosettore "ordinamento istituzionale" ed è rivolto ai corregionali all'estero o rimpatriati. Quello della Basilicata, relativo agli immigrati stranieri, rientra nel macrosettore dei "servizi alla persona e alla comunità", poiché riguarda l'iscrizione all'Albo regionale esclusivamente di quegli enti che svolgano stabilmente attività in uno dei seguenti settori: a) integrazione sociale come previsto dall'art. 42 del Dlgs 286/98; b) programmi di assistenza come previsto dall'art. 18 del Dlgs 286/98.

I due nuovi regolamenti varati nel 2010 si vanno ad aggiungere ai 14 regolamenti attualmente vigenti, dei quali 11 riguardano gli immigrati stranieri presenti nel nostro paese, mentre 4 concernono gli emigrati italiani nel mondo. La produzione di regolamenti regionali nella materia delle migrazioni si è sempre mantenuta costante negli ultimi dieci anni, con una media di circa un regolamento l'anno. E' necessario, comunque, sottolineare che molti atti amministrativi adottati dalle Giunte e dai Consigli in materia di migrazioni – che vengono esaminati qui di seguito – contengono criteri e direttive per l'applicazione di leggi regionali o comunque dispongono in diretta attuazione e/o integrazione di norme legislative regionali. Per queste ragioni possono essere ricompresi tra quegli atti di Giunta e di Consiglio che, come affermato nel Rapporto sulla legislazione 2010 – con riferimento al tema più generale dell'uso dei regolamenti da parte delle Regioni - pur non denominandosi regolamenti, ne possiedono sostanzialmente le caratteristiche²³.

²¹ Decreto del Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia, 22 marzo 2011, n. 61/Pres. (Bollettino ufficiale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, n. 14 del 6 aprile 2011, pp. 26-30).

²² DGR Basilicata, n. 315/2010.

²³ Sul tema cfr. A.G. Arabia, *I regolamenti regionali nel 2009*, in Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, XVI legislatura, 2010, Tomo II, pp. 64-65.

8.2.3. Atti amministrativi dei Consigli e delle Giunte regionali in materia di migrazioni

Nel 2010 la produzione di atti amministrativi da parte di Regioni e Province autonome espressamente dedicati ai fenomeni migratori o aventi, comunque, una rilevanza specifica per i migranti si è confermata ai già alti livelli raggiunti nel 2009: si è passati dai 55 atti approvati dalle Giunte e dai Consigli regionali nel 2009, ai 69 atti approvati nel corso del 2010.

Questo incremento conferma una tendenza alla crescita del numero di tali atti amministrativi regionali, che si consolida negli ultimi anni: dal 2005 al 2010 sono stati deliberati dalle Giunte e dai Consigli regionali ben 250 atti, un numero quasi triplo rispetto a quello relativo agli atti approvati da questi stessi organi nei venticinque anni precedenti²⁴. Una crescita costante che non sembra arrestarsi se si considera che il numero più alto di deliberazioni si è avuto proprio nel 2010: si è passati dai 14 atti approvati nel 2005, ai 20 del 2006, ai 45 nel 2007, ai 47 nel 2008, ai 55 nel 2009 e infine 69 nel 2010. Il progressivo aumento della produzione di atti amministrativi conferma il crescente ruolo di Regioni e Province autonome nella gestione dei fenomeni migratori e nelle politiche di rilevanza per i migranti italiani (v. grafico 1).

Dei 69 atti amministrativi del 2010 – qui trattati in maniera complessiva senza distinguere quelli adottati dalla Giunta da quelli varati dal Consiglio – 48 riguardano l’immigrazione straniera in Italia. Gli altri 21 atti, più del 30% del dato complessivo, sono dedicati all’emigrazione italiana all’estero. La produzione normativa di Regioni e Province autonome è in crescita in entrambe i settori, se si considera che nel 2009 erano stati 40 gli atti amministrativi che avevano come destinatari gli immigrati stranieri e 15 gli atti adottati con destinatari gli italiani all’estero.

Tra le novità di questa ampia produzione normativa rispetto agli anni scorsi vi è senz’altro un maggiore equilibrio e omogeneità nella

²⁴ Dalla fine degli anni settanta al 31 dicembre 2004 le Regioni e Province autonome hanno adottato complessivamente 85 atti amministrativi nel settore delle migrazioni.

distribuzione regionale degli interventi. Negli ultimi vent'anni la gran parte della produzione di atti amministrativi in materia di immigrazione straniera si era concentrata soprattutto in Lombardia, in Veneto e in Piemonte, le Regioni maggiormente interessate dal fenomeno migratorio. Nel 2010 si assiste ad una maggiore distribuzione degli interventi, con numerosi atti amministrativi adottati anche in Regioni in passato meno attive in questo settore.

Il Lazio è la Regione che ha adottato, nell'anno 2010, il maggior numero di atti amministrativi concernenti l'immigrazione straniera (11), seguito dalla Basilicata con 8, dalle Marche con 5, e da Lombardia e Veneto, entrambe con 4 atti amministrativi adottati in materia²⁵. La maggiore distribuzione degli interventi sembra derivare da un più generale consolidamento delle politiche migratorie regionali. La più precisa definizione dell'ambito delle competenze regionali in materia di immigrazione, avvenuto con il contributo determinante della giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, ha comportato non solo un aumento delle leggi e dei regolamenti regionali in materia, ma ha stimolato la previsione e la effettiva produzione da parte delle Regioni di numerosi atti amministrativi rilevanti per gli immigrati stranieri in Italia. Inoltre, la stessa evoluzione del fenomeno migratorio e la sua diffusione in aree del paese che fino a qualche anno fa ne erano interessate marginalmente, unito alla crescente attenzione dell'opinione pubblica anche in ambito locale, ha spinto le Giunte ed i Consigli di quasi tutte Regioni ad adottare provvedimenti in materia.

Per quanto riguarda gli atti amministrativi concernenti gli emigrati italiani nel mondo si assiste ad un'impressionante crescita del numero degli atti adottati, sia in termini assoluti che in termini percentuali²⁶. Particolare

²⁵ Le altre Regioni i cui Consigli e le cui Giunte hanno adottato nel 2010 atti amministrativi concernenti i migranti stranieri sono: la Puglia e la Sardegna (3); la Toscana, il Molise, l'Emilia-Romagna e il Friuli Venezia Giulia (2); la Sicilia e il Piemonte (1).

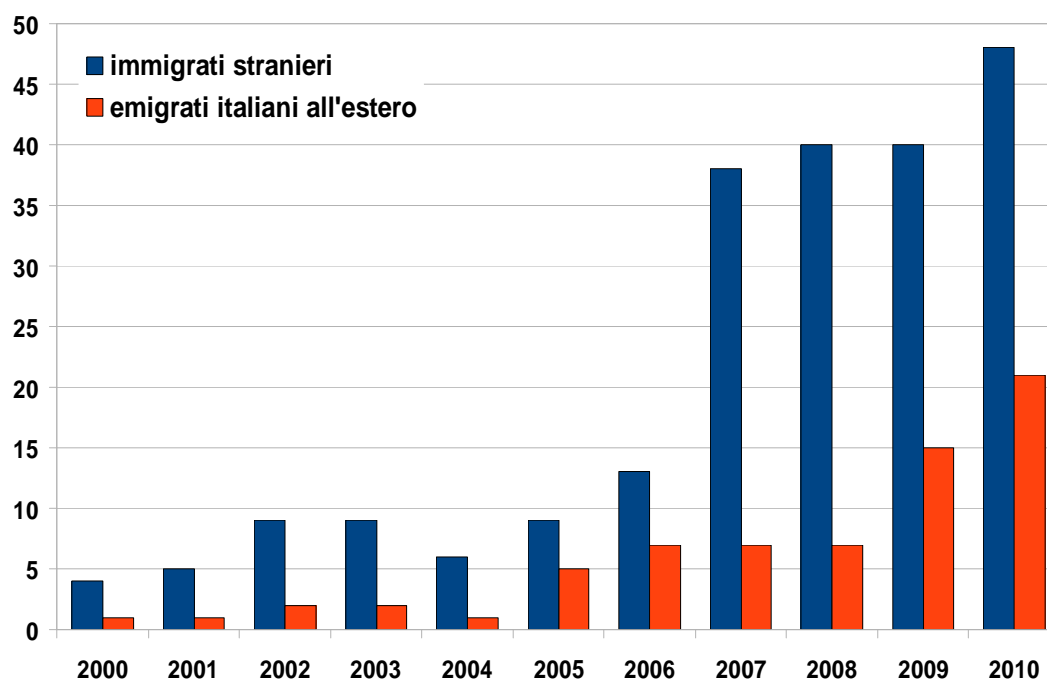
²⁶ Per avere un'idea della tendenza in atto si consideri che la produzione di atti amministrativi concernenti l'emigrazione italiana all'estero è così incrementata: 7 atti approvati 2007, 7 nel 2008, 15 nel 2009 ed infine 21 del 2010. Fino al 2009 gli atti amministrativi complessivamente adottati dalle Regioni sull'emigrazione di corregionali

attenzione verso le comunità di corregionali nel mondo viene prestata dalle Regioni storicamente interessate dal fenomeno dell'emigrazione italiana all'estero. Anche per tale settore si può notare, negli ultimi anni, una maggiore distribuzione degli interventi e la diffusione in quasi tutte le Regioni di politiche specifiche con destinatari i corregionali residenti all'estero. Nel 2010 hanno adottato atti amministrativi in questa materia la Basilicata, Il Veneto, il Friuli Venezia Giulia e la Sardegna (3), il Lazio, il Molise, il Piemonte e la Provincia autonoma di Trento (2), le Marche e la Puglia (1)²⁷.

nel mondo erano 52, pari a circa il 19% del totale degli atti amministrativi concernenti le migrazioni, nell'anno 2010 arrivano al 30% del totale.

²⁷ Se prendiamo in considerazione tutti gli atti amministrativi adottati dalle Giunte e dai Consigli di Regioni e Province autonome negli ultimi trent'anni, la Basilicata è la Regione che ha deliberato il maggior numero di atti (14) dedicati al fenomeno dell'emigrazione; seguono il Veneto con 11, il Molise con 10, la Sardegna con 9 e il Friuli Venezia Giulia con 6.

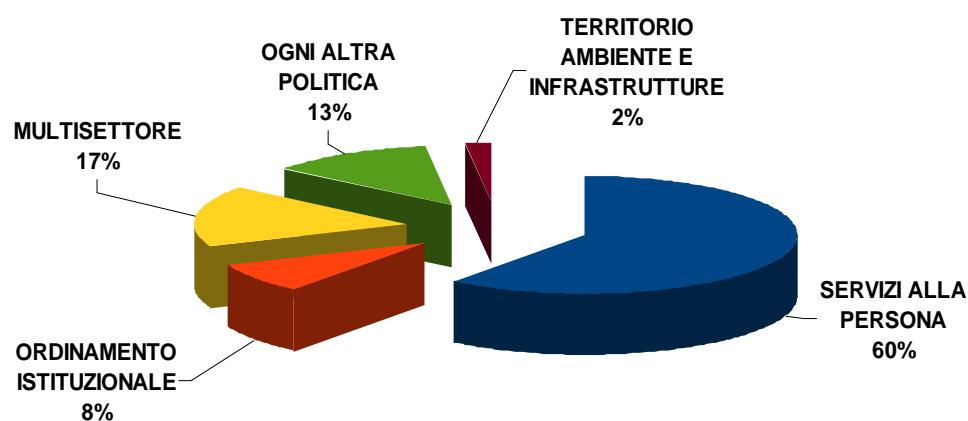
Grafico 1
Produzione di atti amministrativi di rilevanza per i migranti italiani negli anni 2000-2010



Gli atti amministrativi di rilevanza per gli immigrati stranieri adottati dalle Giunte e dai Consigli di Regioni e Province autonome nel 2010 riguardano soprattutto il macrosettore “Servizi alla persona e alla comunità”, ai quali vengono ricondotte oltre il 60% delle deliberazioni (v. grafico 2). Un dato questo che conferma una tendenza consolidatasi nel decennio appena trascorso, nel quale la maggior parte degli atti amministrativi e dei regolamenti regionali relativi all’immigrazione è riconducibile ai “servizi alla persona e alla comunità”. Il carattere largamente predominante di questo macrosettore va, del resto, messo in relazione con il consolidamento del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di immigrazione, avvenuto con il contributo determinante della giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha individuato la competenza statale nelle politiche di ingresso e controllo e quella

regionale nelle politiche di integrazione, riguardanti materie quali l'assistenza sociale, l'istruzione, la salute e l'accoglienza dei migranti²⁸. Non è un caso, quindi, che anche nel 2010 quasi due terzi degli atti amministrativi delle Regioni e delle Province autonome in tema di immigrazione sia dedicata alla fruizione di prestazioni relative ai diritti sociali fondamentali, la maggior parte delle quali è ascrivibile al macrosettore "Servizi alla persona e alla comunità".

Grafico 2
Atti amministrativi rilevanti per gli immigrati suddivisi per macrosettori per l'anno 2010



All'interno di questo macrosettore vi sono stati nel 2010 interventi in quasi tutte le materie che lo compongono, con una maggiore diversificazione degli interventi rispetto agli anni passati (v. grafico 3). Tra queste quella dei "Servizi sociali" è la materia nella quale si sono avuti il maggior numero di interventi (20,7%): si tratta sia di programmi e piani finalizzati a realizzare politiche di inclusione e integrazione sociale, volte a contrastare le condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale

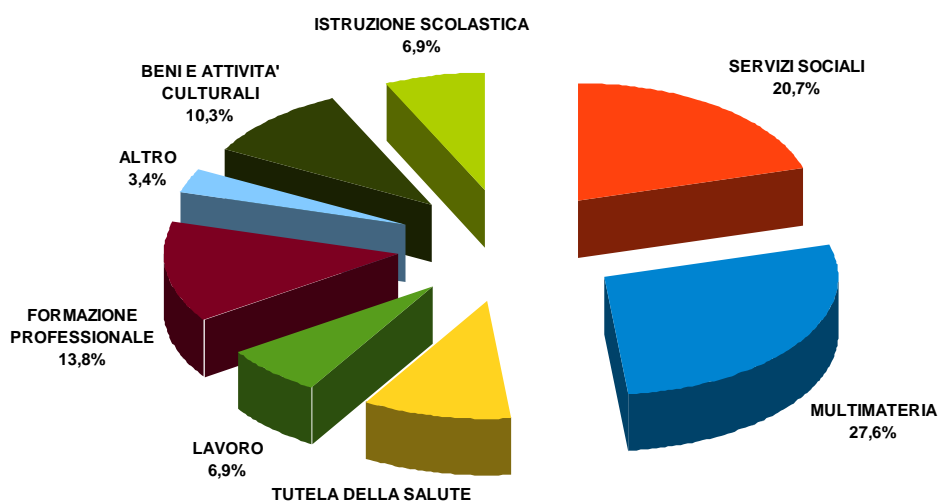
²⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 300/2005; si vedano anche le sentenze nn. 379/2004 e 156/2006.

che hanno come destinatari tutta la popolazione regionale, ma contengono disposizioni di specifica rilevanza per i migranti, sia di atti che hanno per esclusivi destinatari gli immigrati stranieri, e come scopo la realizzazione e il finanziamento di programmi di integrazione sociale, di centri di prima accoglienza e di servizi dedicati espressamente ai migranti.

Sempre all'interno del macrosettore dei "Servizi alla persona e alla comunità" vi sono interventi in materia di "formazione professionale" (13,8%), "tutela della salute" (10,3%), "lavoro" (6,9%) e "istruzione scolastica e universitaria" (6,9%). Queste materie rappresentano assieme più di un terzo della produzione di atti di rilevanza per i migranti relativi al settore "servizi alla persona e alla comunità", con forme di assistenza sanitaria specifica per i migranti, misure per la reintegrazione nel mercato del lavoro, per il riconoscimento delle competenze professionali dei migranti ed, infine, forme di integrazione sociale e scolastica. Una importante novità rispetto al passato è rappresentata dall'adozione di atti amministrativi nella materia dei "beni e attività culturali" (10,3%), con progetti ed iniziative culturali dedicate ai migranti o nei quali gli immigrati stranieri costituiscono una delle categorie di soggetti destinatari di specifiche attività culturali.

E' significativo, peraltro, che tra gli atti amministrativi ricompresi in questo macrosettore il 27,6% siano multimateria e prevedano piani di intervento e programmi regionali, annuali o pluriennali, contenenti una pluralità di iniziative concernenti l'immigrazione, che toccano trasversalmente varie materie all'interno del settore dei "servizi alla persona ed alla comunità": dai servizi sociali all'istruzione scolastica, dalla tutela della salute alla formazione professionale.

Grafico 3
Atti amministrativi relativi ai servizi alla persona di rilevanza per gli immigrati suddivisi per materie per l'anno 2010



Tra gli altri macrosettori nei quali riscontriamo l'adozione di atti amministrativi di rilevanza per gli immigrati stranieri vi è quello dell'"ordinamento istituzionale", con l'8% circa degli atti adottati dalle Giunte e dai Consigli regionali (v. grafico 2). Si tratta di atti che istituiscono o finanziano Osservatori e rilevazioni statistiche sul fenomeno migratorio in ambito provinciale e regionale, o che disciplinano le modalità per l'iscrizione a registri regionali delle associazioni, degli enti e degli organismi che operano a favore dei cittadini stranieri immigrati.

Numerosi sono anche gli atti, circa il 17%, riguardanti più settori di intervento spesso consistenti in piani o programmi finalizzati all'integrazione dei migranti, direttamente attuativi di leggi regionali in materia di immigrazione. Si vedano ad esempio il "Programma annuale regionale degli interventi a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati per l'anno 2010" delle Marche²⁹; il "Programma attuativo per l'anno 2010. Gestione LR 1/1987: 'Interventi regionali in

²⁹ DGR Marche, n. 1387 del 26 settembre 2010.

materia di movimenti migratori' e successive modificazioni" del Piemonte³⁰; gli "Interventi in favore degli immigrati - Linee d'indirizzo per l'anno 2010 al Servizio Politiche Giovanili e Cittadinanza sociale" della Puglia³¹; infine, il "Piano triennale 2010-2012 degli interventi nel settore dell'immigrazione" del Veneto³².

Vi sono poi le altre politiche dedicate all'integrazione sociale, tra le quali predominano gli interventi finalizzati all'apprendimento della lingua ed alla diffusione della cultura italiana tra i cittadini stranieri immigrati in Italia, e che rappresentano il 13% circa degli atti amministrativi adottati; infine gli atti relativi al settore territorio ambiente e infrastrutture che costituiscono appena il 2% del totale delle deliberazioni di Giunte e Consigli regionali in questo settore.

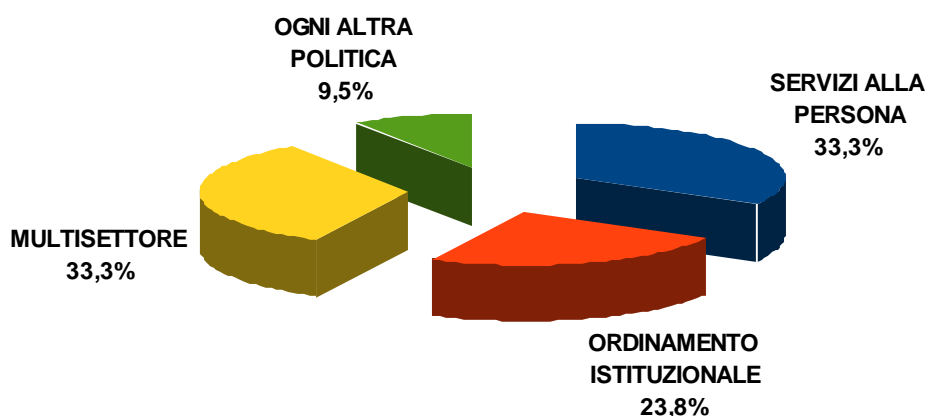
Nel 2010 sono aumentati in modo significativo gli atti amministrativi riguardanti gli emigrati italiani nel mondo, con un incremento del 40% rispetto al 2009 e del 200% rispetto al 2008. Qui la ripartizione per macrosettori assegna ai "servizi alla persona ed alla comunità" oltre il 33% degli atti adottati, all'"ordinamento istituzionale" il 24%, alle altre politiche di integrazione quasi il 10% degli interventi. Infine il restante 33% degli atti amministrativi di Giunte e Consigli rivolti agli italiani nel mondo sono multisettore e dispongono programmi di intervento a carattere annuale o pluriennale a favore dei corregionali residenti all'estero (v. grafico 4).

³⁰ DCR. Piemonte, n. 64 del 30 dicembre 2010.

³¹ DGR Puglia, n. 2638 del 30 novembre 2010.

³² DCR Veneto, n. 55 del 20 ottobre 2010.

Grafico 4
Atti amministrativi rilevanti per gli emigrati suddivisi per macrosettori per l'anno 2010



Nel macrosettore “Servizi alla persona e alla comunità”, più della metà degli interventi sono multimateria e sono nella maggioranza dei casi direttamente attuativi di leggi regionali in materia: così ad esempio la DGR 440 del Friuli Venezia Giulia, del 11 marzo 2010 che, sulla base della regionale 7/2002, ha disposto la “*Nuova disciplina degli interventi regionali in materia di corregionali all'estero e di rimpatriati*”; la DGR, n. 115 della Basilicata, recante “*Interventi di solidarietà in favore degli emigrati lucani nei paesi dell'America latina - Anno 2010. Criteri, priorità e modalità di concessione dei contributi di cui alla LR 43/1998*”. Vi sono poi atti relativi alla materia dei “beni e delle attività culturali”³³ e dei “servizi sociali”³⁴.

³³ Si vedano ad esempio la Deliberazione della Giunta regionale del Veneto 15 marzo 2010, n. 799. “*Interventi regionali a favore dei veneti nel mondo*”. Programma 2010 iniziative culturali, formative e di scambio a favore dei veneti e oriundi veneti residenti all'estero”, in attuazione della LR 2/2003; la Del.g.p. n. 545, della Provincia autonoma di Trento recante la “*Modifica alla deliberazione n. 2003 di data 8 agosto 2008, concernente l'approvazione dei criteri e modalità per la concessione di contributi e il sostenimento, diretto o indiretto, di spese in materia di: incontri (art. 8, co. 1, lettera a)*”,

Nel macrosettore “ordinamento istituzionale”, vi sono atti amministrativi che dispongono norme a favore dei correghionali nel mondo e agevolazioni per il loro rientro; provvedimenti per l'integrazione e il rinnovo dei membri di Consulte regionali dell'Emigrazione, nonché discipline per la gestione di registri regionali delle associazioni che operano in favore degli emigrati. Infine tra le altre politiche di integrazione vanno ricordati i corsi di lingua italiana a favore dei giovani figli di emigrati molisani residenti all'estero, disposti dalla Giunta regionale del Molise³⁵.

Quanto rilevato per il 2010 sulle materie disciplinate dagli atti amministrativi, sembra confermare anche in questo settore le tendenze che hanno caratterizzato gli tre ultimi anni. Emerge, più in generale, un forte consolidamento delle politiche regionali sugli italiani residenti all'estero, unito ad una moltiplicazione e ad una maggiore diversificazione degli interventi.

interscambi giovanili (art. 9), rimpatri (art. 12) di cui alla legge provinciale 3 novembre 2000, n. 12 “Interventi a favore dei trentini emigrati all'estero e dei loro discendenti”.

³⁴ Sempre con riferimento alla Provincia autonoma di Trento, si veda in questa materia la del.g.p. n. 970 di “Modifica alla deliberazione n. 1221 di data 16 maggio 2008, relativa all'approvazione dei “Criteri e modalità per la gestione degli interventi di solidarietà a favore dei trentini emigrati all'estero e dei loro discendenti”, degli schemi di dichiarazione della qualità di emigrato trentino/coniuge o discendente/coniuge e dell'elaborato concernente gli elementi costitutivi del database di cui alla legge provinciale 3 novembre 2000, n. 12 e s.m. “Interventi a favore dei trentini emigrati all'estero e dei loro discendenti”.

³⁵ Precisamente la delibera di Giunta n. 776, del 27 settembre 2010, per un “Corso di lingua italiana a favore dei giovani figli di emigrati molisani residenti all'estero”, nonché la delibera di Giunta n. 944, del 1° dicembre 2010, per l'istituzione di un “Corso di lingua italiana a favore dei giovani figli di emigrati molisani residenti in Argentina”.

9. LE LEGGI FINANZIARIE REGIONALI PER IL 2011*

9.1. Una panoramica dei principali risultati

Il capitolo prende in esame le leggi finanziarie regionali (LF) per il 2011 ed i relativi collegati ove presenti. Vengono anche considerati provvedimenti legislativi diversi, adottati nel 2010, riguardanti alcuni temi specifici: il contenimento delle spese, la finanza locale, la politica tributaria.

Per quanto riguarda gli aspetti tecnici delle LF e, in particolare, i tempi di approvazione e la loro leggibilità, l'analisi conferma i positivi risultati già evidenziati per le finanziarie 2010: la maggior parte delle Regioni riesce infatti ad approvare questo importante strumento di programmazione, in molti casi ancora complesso, prima dell'inizio dell'esercizio di riferimento e nella quasi totalità dei casi, al lettore vengono forniti adeguati strumenti – come la rubricazione degli articoli e l'indice – per facilitarne la lettura e la comprensione.

Passando ai contenuti, dalle finanziarie, dai collegati e dagli altri provvedimenti attinenti ai temi sopra richiamati, emergono interessanti indicazioni, in particolare in relazione alla perdurante situazione di crisi dell'economia e della finanza pubblica, che l'Italia, come altri Paesi, finora, non è riuscita a superare.

Un primo dato interessante è che le Regioni partecipano attivamente alla manovra di risanamento, pur risultando non adeguatamente coinvolte nella sua definizione – e comunque ad un livello decisamente inferiore di quello previsto dalla riforma del federalismo fiscale in corso di attuazione – e pur vedendosi addossati tagli di risorse ingenti rispetto alla quota di spesa pubblica di loro competenza. Con le finanziarie, con i collegati o con provvedimenti *ad hoc*, tutte le Regioni hanno posto in essere politiche volte al contenimento dei costi (compresi quelli della politica) sia all'interno

* Di Enrico Buglione, dirigente di ricerca, ISSiRFA-CNR.

dell'amministrazione regionale sia negli enti, nelle società e negli organismi da esse controllati. Inoltre tutte stanno sperimentando nuove forme di monitoraggio e controllo e in numero crescente stanno adottando sistemi di valutazione della produttività del personale volti a consentire l'attuazione di politiche di incentivazione più razionali.

L'attenzione al contenimento delle spese non prescinde, tuttavia, da politiche di sostegno allo sviluppo delle attività produttive, da politiche sociali anche a sostegno delle famiglie e da interventi per la stabilizzazione del lavoro precario e per il reinserimento nel mercato del lavoro, nonostante il forte impegno finanziario richiesto dal settore sanitario.

Molto interessante appare, poi, l'attività delle Regioni in materia di finanza locale. E' questo, forse, uno dei campi nei quali più è evidente la scelta del legislatore nazionale a favore di un sano federalismo competitivo. Se è vero, infatti, che le competenze attuali delle Regioni in materia di regionalizzazione del Patto di stabilità e quelle previste nella L.42/2009 e nel Dlgs 68/2011, sono attribuite in modo simmetrico, è anche vero che l'esercizio di tali competenze dipende dalla capacità delle singole Regioni di instaurare un regime di collaborazione con i propri enti locali, attraverso il Consiglio delle autonomie locali o altri organismi (come l'Anci e l'Upi regionali). In particolare per quanto riguarda la regionalizzazione del Patto – al momento della redazione delle finanziarie 2011 l'unica competenza effettivamente operativa – l'analisi indica in continua crescita il numero di Regioni che si sono attivate su questo fronte. Ciò sembra da attribuire non ad un interesse unilaterale delle Regioni ma al diffondersi della convinzione che la creazione di un sistema integrato Regioni-enti locali può essere una scelta opportuna per rilanciare l'efficienza e l'efficacia delle politiche pubbliche sul territorio.

9.2. Innovazioni nella disciplina delle leggi finanziarie

Nel corso del 2010 innovazioni circa la disciplina della legge finanziaria sono state introdotte dalla Sardegna. In particolare, l'art. 1, c. 1, della LR 14/2010, ha modificato l'art. 4, c. 1 della LR 11/2006 (Norme in materia di bilancio e di contabilità della Regione), tra l'altro inserendo un nuovo

comma (1-*bis*) che precisa, per esclusione, i contenuti ammissibili della LF. Tale provvedimento non potrà contenere: disposizioni che modifichino l'oggetto degli interventi delle leggi di settore e le condizioni degli stessi interventi; norme di organizzazione degli uffici dell'Amministrazione regionale e degli enti e agenzie sottoposti alla sua vigilanza, nonché disposizioni relative allo stato giuridico ed economico del relativo personale dipendente". Sempre con l'art. 1 della LR 14/2010 la Regione è pure intervenuta in materia di contabilità per: modificare la definizione di impegno; precisare i controlli che la ragioneria dovrà eseguire, dal 2011, in modo sistematico sulla regolarità contabile degli impegni e, a campione, sulla legalità della spesa; modificare la disciplina sulla conservazione dei residui passivi; introdurre un limite di importo per il mantenimento dei residui passivi, l'individuazione del quale è rinviato alla legge di bilancio (in sede di prima applicazione, il limite è tuttavia fissato a 1.000 euro per singolo impegno, riferito all'esercizio 2008 e precedenti).

Non sulla disciplina della LF, ma comunque sugli strumenti di programmazione, è intervenuta anche la Regione Lombardia. L'art. 7, c. 7, della LR 13/2010 ha modificato la denominazione del "documento di programmazione economico-finanziaria regionale" (previsto all'art. 3, c. 1, lett. b), della LR 34/1978) in "documento strategico annuale", precisando altresì che la mancata deliberazione della risoluzione su tale documento, "non preclude l'approvazione delle leggi di bilancio, della legge finanziaria e delle leggi collegate con rilievo finanziario".

9.3. Il processo di bilancio relativo alla manovra finanziaria 2011

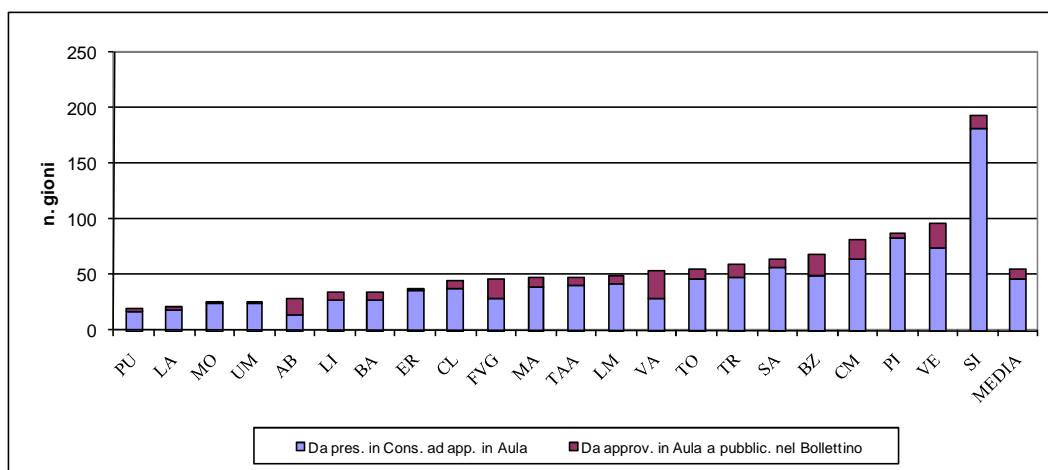
Per quanto riguarda il processo di bilancio relativo alla manovra per il 2011, nel questionario sono stati considerati tre aspetti: la durata dell'*iter* legislativo della manovra; l'eventuale introduzione di modifiche rilevanti nel corso del suo esame da parte del Consiglio; l'influenza della normativa statale sui contenuti delle leggi finanziarie.

Circa la durata dell'*iter* della manovra, sono state prese a riferimento (essendo le uniche informazioni presenti in tutte le risposte delle Regioni): la data di presentazione al Consiglio della pdl finanziaria da parte della Giunta (ovviamente, insieme agli altri strumenti della manovra, a partire

dal bilancio di previsione), la data di approvazione in aula e la data di pubblicazione sul Bollettino ufficiale.

Per l'insieme delle Regioni e Province autonome, tra la presentazione al Consiglio della pdl finanziaria e la sua approvazione in aula sono intercorsi mediamente 46 giorni, 2 in meno di quelli rilevati per le finanziarie relative al 2010 (cfr. grafico 1). Questo dato scende, tuttavia, a 38 giorni se non si considera la Sicilia, dove i tempi per l'approvazione in aula della legge finanziaria continuano ad essere lunghi (181 giorni per la finanziaria 2011 e 208 per la precedente). In tutti i casi, poi, continua ad essere contenuto il tempo intercorrente tra l'approvazione e la pubblicazione della legge nel Bollettino ufficiale (mediamente, 13 giorni).

Grafico 1
Leggi finanziarie regionali 2011 – Durata dell'iter legislativo dalla presentazione al Consiglio alla pubblicazione.



Circa le modifiche apportate al disegno di legge finanziaria nel corso dell'esame in aula, cinque Regioni (Basilicata, Lazio, Marche, Molise, Sardegna) hanno segnalato nel questionario l'introduzione di maxi emendamenti che hanno modificato in profondità il testo inizialmente presentato. Si cita, a titolo di esempio, il caso della Sardegna dove, a fronte di un ddl di 5 articoli e 22 commi - anche per effetto dell'impegno a rinviare al collegato alcune materie e degli stralci operati dalla Presidenza del Consiglio regionale - a causa dei 15 nuovi commi introdotti in

Commissione e degli oltre 900 emendamenti presentati in Aula, il contenuto definitivo della LF è risultato notevolmente dilatato (15 articoli e 119 commi).

Sulla definizione dei contenuti delle finanziarie regionali ha ovviamente influito la normativa statale volta, in generale, a garantire il rispetto del patto di stabilità (DL 78/2010, convertito con la legge 122/2010, LF 220/2010) e, in alcune Regioni, il rientro da gravi situazioni di deficit sanitario. Un caso a sé stante è quello della Sardegna dove, con il 2010, è entrato in vigore il nuovo regime delle entrate regionali (art. 8 dello Statuto novellato da ultimo dalla legge 296/2006 art. 1 c. 834) mentre i connessi oneri a carico della Regione (co. 835 e seguenti) in parte erano già operativi e in parte sono entrati anch'essi a regime. La questione delle risorse spettanti alla Regione, tuttavia, alla fine del 2010 non era ancora stata risolta, restando quindi incerto l'effettivo ammontare sia delle somme spettanti, sia di quelle effettivamente stanziato dallo Stato. In queste condizioni è risultata problematica la costruzione del bilancio e di tutti gli altri documenti di programmazione, compresa la LF.

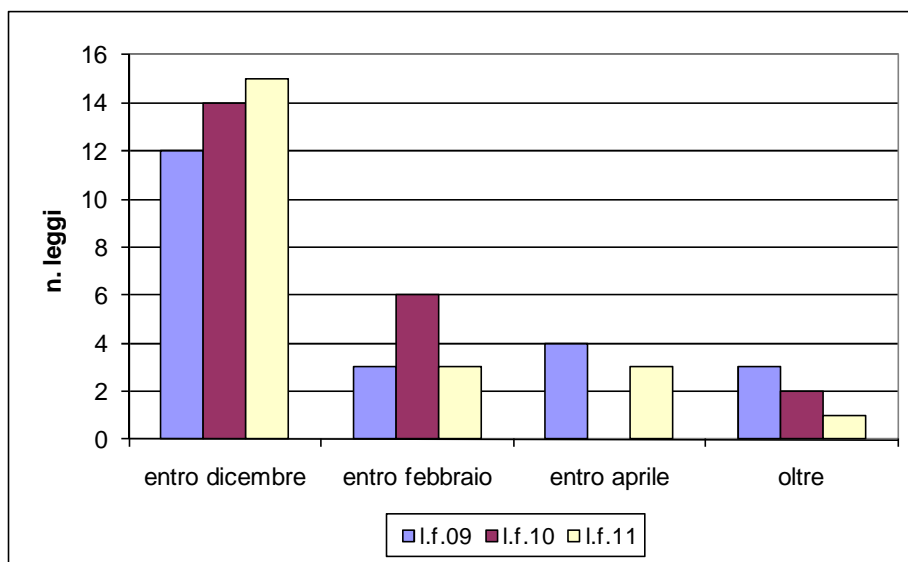
9.4. Tempi di approvazione, struttura e leggibilità delle leggi finanziarie 2011

Rispetto alle leggi finanziarie 2010, per quelle relative al 2011 aumenta da 14 a 15 il numero di Regioni che sono riuscite ad approvarle prima dell'esercizio di riferimento (cfr. tab. 1 e grafico 2). Passa però da 2 a 4 (Campania, Veneto, Umbria e Sicilia) il numero delle Regioni che hanno provveduto a tale adempimento oltre il mese di febbraio. In definitiva, quindi, non si notano miglioramenti significativi per quanto riguarda la tempestività dell'approvazione di questo fondamentale strumento di programmazione.

Tab. 1 Leggi finanziarie regionali per il 2011

Regioni e Province Autonome	Estremi della legge	n. articoli		
		n. articoli	n. commi	n. allegati
Abruzzo	10/01/2011 n. 01	80	234	4
Basilicata	30/12/2010 n. 33	45	112	7
Calabria	29/12/2010 n. 35	4	4	3
Campania	15/03/2011 n. 04	1	266	-
Emilia-Romagna	23/12/2010 n. 14	55	110	-
Friuli Venezia G.	29/12/2010 n. 22	17	700	1
Lazio	24/12/2010 n. 07	3	4	1
Liguria	29/12/2010 n. 22	32	97	2
Lombardia	27/12/2010 n. 20	2	9	3
Marche	28/12/2010 n. 20	40	97	6
Molise	01/02/2011 n. 02	2	48	1
P.A. Bolzano	23/12/2010 n. 15	32	74	2
P.A. Trento	27/12/2010 n.27	86	326	5
Piemonte	27/12/2010 n. 25	23	39	1
Puglia	31/12/2010 n. 19	55	104	1
Sardegna	19/01/2011 n. 01	15	119	4
Sicilia	11/05/2011 n. 07	17	56	-
Toscana	29/12/2010 n. 65	139	255	1
Trentino-A.A.	14/12/2010 n. 04	2	23	2
Umbria	30/03/2011 n. 03	12	19	4
Valle d'Aosta	10/12/2010 n. 40	51	147	2
Veneto	18/03/2011 n. 07	19	72	3

Grafico 2
Finanziarie regionali per il 2011
Distribuzione in base alla data delle leggi



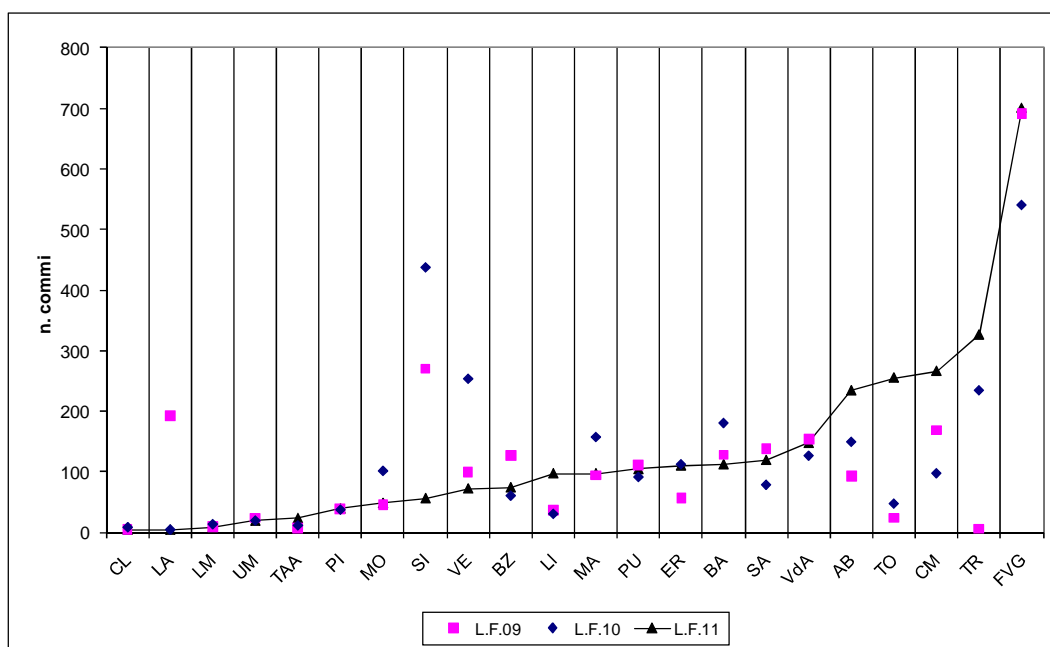
Per quanto riguarda la struttura, con riferimento al complesso delle leggi, il numero dei commi aumenta del 5% rispetto alle finanziarie per il 2010 (da 2.784 a 2.915). Nell'ambito delle singole Regioni (cfr. grafico 3) le maggiori diminuzioni del numero di commi, sempre rispetto alle finanziarie 2010, si manifestano per la Sicilia (da 437 a 56) e per il Veneto (da 253 a 73). I maggiori incrementi si riscontrano, invece, per: il Friuli Venezia Giulia (da 540 a 700, in assoluto il numero di commi più elevato nel 2011), la Campania (da 97 a 266) e la Toscana (da 47 a 255).

Infine, hanno meno di 20 commi le finanziarie delle Regioni Lazio (4), Calabria (4), Umbria (19) e Lombardia (9). Va tuttavia osservato che in tutte queste Regioni la manovra di bilancio comprende dei provvedimenti collegati¹.

¹ I collegati in questione sono: Calabria, LR 34/2010 (56 articoli e 197 commi); Lazio, LR 9/2010 (2 articoli, 176 commi); Lombardia, LR 19/2010 (16 articoli e 37 commi); Umbria, LR 4/2011 (32 articoli e 91 commi). In base alle risposte al questionario, si registra un ulteriore provvedimento collegato per la Regione Liguria (LR 23/2010, 18 articoli e 57 commi). Inoltre, è stata qui considerata un provvedimento collegato anche la LR 1/2011 della Puglia "Norme in materia di ottimizzazione e valutazione della produttività del lavoro pubblico e di contenimento dei costi degli apparati

Sempre in merito alla struttura delle leggi finanziarie, come nel precedente annuario sono stati considerati altri due aspetti che sicuramente 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.

Grafico 3
Leggi finanziarie regionali 2011 per numero di commi



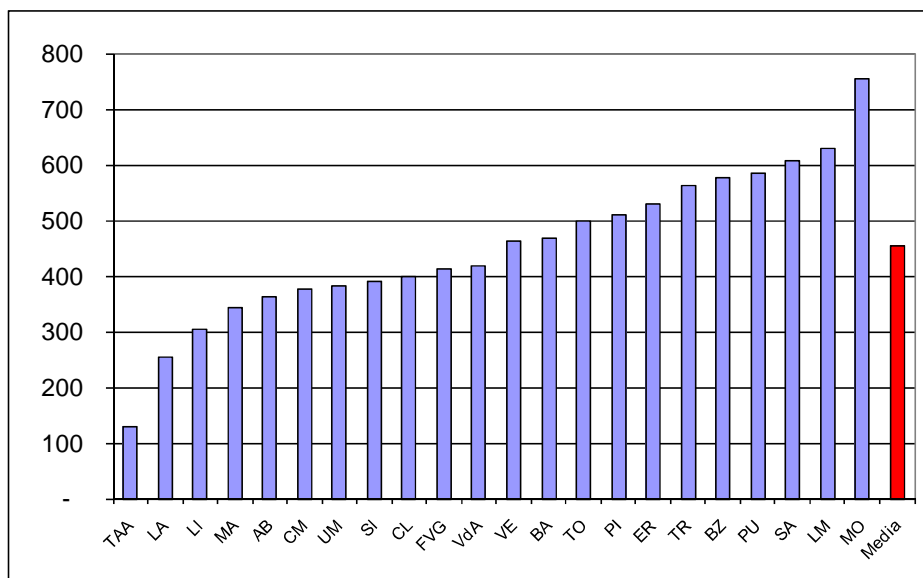
Il numero medio di caratteri per comma, con riferimento al complesso delle finanziarie per il 2011, è pari a 454, contro i 458 per quelle relative al 2010. Considerando le singole Regioni e Province autonome, in 9 casi non si superano i 400 caratteri per comma e in altri 5 i 500 caratteri. Oltre

amministrativi" sia per il suo contenuto sia perché adottata immediatamente dopo la finanziaria (la legge si compone di 14 articoli e 42 commi). Infine, la Sardegna segnala un provvedimento collegato, ancora in discussione al momento della compilazione del questionario.

questo livello si collocano 8 Regioni, tra le quali spicca il Molise (753) (cfr. grafico 4).

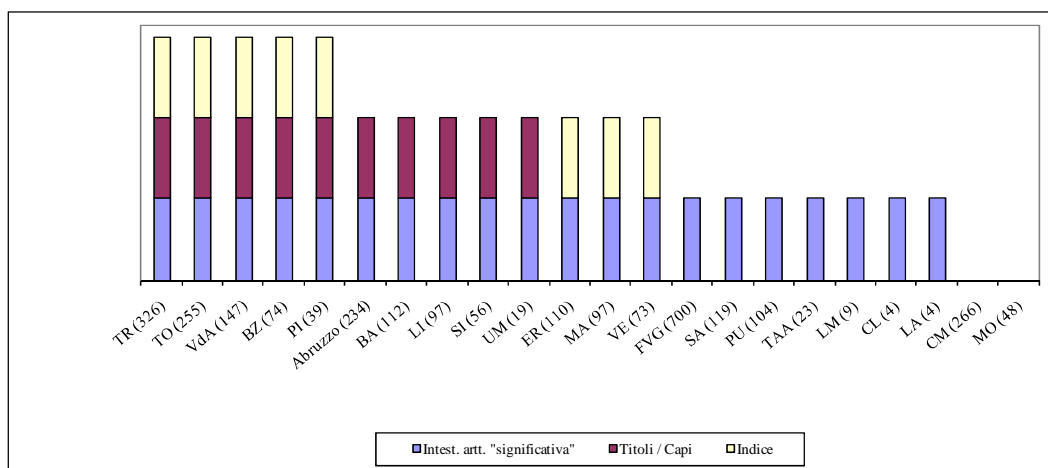
Circa la presenza delle ulteriori caratteristiche richiamate in precedenza, la più importante dal punto di vista della leggibilità – una rubricazione degli articoli effettivamente significativa del loro contenuto –, si ritrova in tutte le finanziarie regionali, salvo che in quelle del Molise e della Campania. La suddivisione in Titoli o Capi è invece presente in 10 leggi e in cinque di queste si riscontra anche un indice del provvedimento (cfr. grafico 5)².

Grafico 4
Leggi finanziarie regionali 2011 – Numero di caratteri per comma



² Va osservato che le finanziarie di Emilia-Romagna, Marche e Veneto si distinguono dalle altre avendo la rubricazione degli articoli e l'indice, ma non la suddivisione in Titoli o Capi.

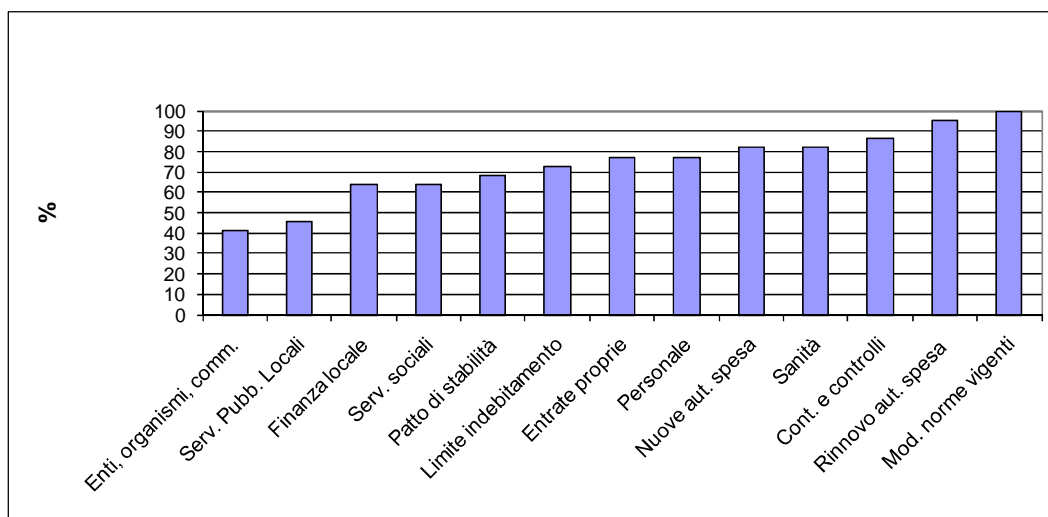
Grafico 5
Leggi finanziarie regionali 2011 per presenza di elementi di leggibilità



9.5. Contenuti delle leggi finanziarie

Per ottenere un quadro di sintesi dei contenuti delle leggi finanziarie, è stato chiesto alle Regioni di specificare la presenza o meno, in tali provvedimenti, di disposizioni concernenti una serie di temi indicati in una lista appositamente predisposta. La frequenza con la quale tali temi si riscontrano nelle finanziarie per il 2011 è riportata nel grafico 6. A prescindere dal rinnovo di autorizzazioni di spesa previste dalla normativa precedentemente in vigore, presente in tutte le leggi qui esaminate, in più dell'80% dei casi viene modificata la normativa vigente, si introducono nuove autorizzazioni di spesa, si interviene in materia di contabilità e controlli, nonché in materia sanitaria. Meno diffuse, invece, sono le norme relative all'istituzione di nuovi organismi o commissioni e in materia di servizi pubblici locali, presenti in meno del 50% delle leggi.

Grafico 6
Leggi finanziarie regionali 2011 ed eventuali collegati – Presenza di alcuni contenuti (1)



(1) % delle Regioni e delle Province autonome nei provvedimenti delle quali si riscontrano i contenuti selezionati

Nel questionario, è stato anche chiesto alle Regioni di richiamare i contenuti più significativi delle leggi finanziarie e relativi collegati, ove presenti. Di seguito viene presentata una sintesi delle risposte pervenute.

Abruzzo. La legge, che contiene numerose norme a carattere organizzatorio, interviene in materia di: bilancio e tributi (artt. 1-19); sanità (artt. 20, 21, 25, 42, da 71 a 78); turismo (art.22); ambiente (artt. 23, 34 e 46); ordinamento istituzionale (artt. 26 e 32); risorse idriche (artt. 35 e 36); agricoltura (art. 43); assistenza sociale (art. 44); attività produttive (art. 45); personale (artt. 47-49; enti regionali (artt. 50-58); trasporti (artt. 59-70).

Basilicata. Di particolare rilievo sono i contributi: per il sostegno dello sviluppo dell'Università e del sistema regionale della ricerca scientifica; per il miglioramento dei servizi agli studenti universitari; per la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili autofinanziati; alle Province, in via straordinaria, per supporto organizzativo, il trasporto pubblico e l'attivazione di progetti educativi a favore degli studenti diversamente abili. Sono anche previsti sostegni economici alle scuole del primo ciclo di istruzione per la qualificazione e l'innovazione dei servizi educativi. In attuazione delle disposizioni del DL 78/2010, la finanziaria assicura

l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali dei Comuni, ad esempio attraverso la stipula di apposite convenzioni. Fondamentali sono pure le disposizioni sull'istituzione del servizio idrico integrato e sulle attività di gestione dei rifiuti. In materia sanitaria e socio-sanitaria la finanziaria sancisce il blocco delle assunzioni di personale, con la conseguente validità delle graduatorie dei concorsi banditi, e prevede misure di contenimento delle spese delle Aziende Sanitarie relative alla manutenzione ed alla locazione degli immobili.

Calabria. Il collegato alla finanziaria (LR 34/2010) interviene nei settori seguenti: artigianato (art. 38); caccia (art. 50); commercio (art. 48); risorse idriche (art. 47, regolazione unitaria del servizio idrico integrato); sanità, per la quale rilevano l'art. 28 contenente una serie di disposizioni diverse, e l'art. 26 concernente l'accesso all'anticipazione statale per il ripiano dei debiti pregressi; servizi sociali e assistenza, con interventi urgenti di contrasto alla povertà (art. 2) e con un programma di aiuti alle famiglie colpite dall'alluvione di Gioia Tauro (art. 3); sviluppo economico ed attività produttive, con disposizioni per la cessione di crediti alle imprese (art. 4) e con un fondo di garanzia per le imprese (art. 5); territorio, ambiente e infrastrutture, con interventi per la realizzazione di opere pubbliche di rilevante interesse regionale (art. 7) e locale (art. 8), nonché con disposizioni in materia urbanistica (art. 52) e usi civici (art. 53); trasporti (art. 49, in materia di trasporto aereo). Rilevanti sono anche gli interventi in materia di personale e amministrazione, con norme riguardanti la risoluzione anticipata del rapporto di lavoro del personale regionale (art. 13), il personale A.Fo.R. (art. 14), il conferimento di incarichi dirigenziali (art. 14), la stabilizzazione L.S.U. – L.P.U. (art. 16), la cessazione del rapporto di lavoro per il raggiungimento dell'anzianità massima contributiva (art. 17), l'espletamento di un corso-concorso per l'accesso alla qualifica dirigenziale (art.18) e modifiche alla LR 8/1996 (art. 43). Infine il collegato interviene in materia di tributi, promuovendo la collaborazione tra organi regionali (art. 19), prevedendo la possibilità, per l'Avvocatura regionale, di conferire incarichi esterni in materia di contenzioso tributario regionale (art. 20) e istituendo l'imposta regionale sulla benzina per autotrazione (art. 27).

Campania. I principali settori di intervento della LF sono: il contenimento delle spese degli enti, società ed organismi dipendenti dalla Regione; il contenimento delle spese dell'amministrazione regionale, comprese quelle per il personale, e degli organi istituzionali; la valorizzazione dei beni patrimoniali della Regione; la disciplina del Consiglio delle autonomie locali (CAL); l'assistenza sociale, soprattutto con aiuti alle famiglie; il sostegno delle attività produttive; i tributi regionali, anche per favorire la lotta all'evasione; la riorganizzazione dell'Isve; l'edilizia residenziale pubblica; l'assistenza sanitaria.

Emilia-Romagna. I principali settori oggetto di intervento e di specifica autorizzazione di spesa con la legge finanziaria regionale 2011, per le finalità previste dalle leggi regionali di settore, si articolano nel seguente modo: sistema informativo regionale; promozione e commercializzazione turistica; urbanistica e politiche per la casa; interventi di tutela e conservazione ambientale, del patrimonio naturale e opere di difesa del suolo e della costa; interventi nel settore dei trasporti, mobilità e viabilità; servizi socio-sanitari; azioni di sostegno al reddito e di politica attiva in favore dei lavoratori colpiti dalla crisi; scuola, cultura, politiche giovanili, sport.

Friuli Venezia Giulia. La legge finanziaria contiene disposizioni di carattere finanziario e in materia di entrate (art. 1), e prevede interventi nei settori seguenti: attività produttive (art. 2); tutela dell'ambiente e difesa del territorio (art. 3 e 4); infrastrutture, trasporti e telecomunicazioni (art. 5); attività culturali, ricreative e sportive (art. 6); istruzione, formazione e ricerca (art. 7); sanità pubblica (art. 8); protezione sociale (art. 9); sussidiarietà e devoluzione (art. 10); coordinamento della finanza pubblica e altre norme contabili (art. 11); razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica (art. 12); affari istituzionali, economici e fiscali generali (art. 13); funzionamento della Regione (art. 14). Infine sono presenti norme finanziarie intersettoriali e contabili (art. 15).

Lazio. Il collegato alla LF (LR 9/2010) contiene numerose norme a carattere organizzatorio e, con l'art. 2, dispone interventi nei settori seguenti: beni e attività culturali (co. 31-37, 42, 42, 60, 90-91, 109-114,125-126); opere pubbliche (co. 84, 85-88, 129, 136, 138); servizi

sociali (co. 76-78, 132-134, 165-170); tributi (co. 6-8, 97-99); sanità (co. 13-17, 21-24, 58, 71-75, 92-94, 119-121, 124, 143-144, 149-152).

Liguria. La legge finanziaria recepisce le misure di contenimento della spesa pubblica di cui alla normativa statale. Interviene, inoltre, in materia di: regionalizzazione del Patto di stabilità interno; tributi regionali (Irap e Addizionale Irpef); investimenti in sanità; patrimonio immobiliare; trasporto pubblico locale; turismo; società finanziaria regionale; conferimento di funzioni agli enti locali. La legge collegata (LR 23/2010), interviene invece in materia di: sanità; servizio idrico integrato e servizio integrato gestione rifiuti; organizzazione della dirigenza della Regione, con particolare riguardo alla valutazione della performance; patrimonio regionale; cooperazione sociale; funzioni degli enti locali e soppressione delle comunità montane; autonomia del Consiglio regionale.

Lombardia. Con la legge finanziaria, secondo quanto previsto dal co. 3 dell'art. 9 *ter* della LR 34/78, 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. Con il collegato (LR 19/2010), invece, si è provveduto a dare attuazione alla manovra correttiva dei conti pubblici di cui al DL 78/2010 con una serie di norme per il contenimento delle spese (artt. 1-3). Il collegato, inoltre: garantisce la tempestività dei pagamenti regionali e delle aziende sanitarie (art. 4); migliora l'accessibilità attraverso internet dei documenti finanziari della Regione (art. 5); estende l'utilizzabilità del fondo per la realizzazione di progetti infrastrutturali (art. 6); inserisce nell'ordinamento regionale il concetto di virtuosità da applicare ai Comuni lombardi attraverso la definizione di un apposito set di indicatori (art. 7); proroga i termini per la concessione di contributi alle unioni di Comuni (art. 8); modifica il testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica (art. 9); modifica la normativa regionale in materia di trasporto pubblico, tra l'altro prevedendo la possibilità per i Comuni di rinegoziare i termini contrattuali dei contratti di servizio, come previsto nel DL 78/2010 (art. 10); interviene in materia di canoni regionali (artt. 11-13); sostiene il ruolo degli enti locali più piccoli nella gestione e amministrazione dell'acqua (art. 14, oggetto di impugnativa da parte del governo); conferma le risorse in disponibilità presso Finlombarda spa, destinate al sostegno della ripresa

economica, alla luce dei contenuti del nuovo Programma Regionale di Sviluppo (art. 15).

Marche. La LF contiene, tra l'altro, norme riguardanti: il fondo per l'adeguamento degli edifici scolastici; il fondo regionale anticrisi; il fondo regionale per gli interventi prioritari; la riorganizzazione del servizio idrico integrato; l'integrazione al programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile; il regime transitorio dei canoni di edilizia residenziale pubblica

Molise. La LF impegna la Giunta regionale ad elaborare tre pd: la prima – da presentare entro 60 giorni dall'entrata in vigore del Dlgs in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici in attuazione della legge 42/2009, per recepirne le disposizioni al fine di armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio della Regione, degli enti locali e dei loro enti ed organismi; la seconda – da presentare entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge finanziaria regionale - volta alla costituzione di un'Agenzia regionale per lo sviluppo industriale e per la riforma dei consorzi industriali; la terza - in attuazione del patto di stabilità - volta ad introdurre un sistema di regolazione e di coordinamento della finanza pubblica che, in armonia con i principi e le norme in materia di federalismo fiscale, consenta di accrescere il livello di efficienza e di flessibilità dell'utilizzo delle risorse finanziarie. La LF provvede inoltre, nel settore cultura, all'istituzione dell'Orchestra Stabile del Molise.

Bolzano. La LF prevede: l'esenzione dall'IRPEF locale per redditi inferiori a 12.500 €; modifiche alla tassa automobilistica; il rinvio alle modalità di evidenza pubblica per le gare di concessione idroelettrica e determinazione del canone demaniale per i Comuni; la banda larga per Comuni difficili da raggiungere; la candidatura di Bolzano a Capitale europea della cultura 2019; il concorso della Provincia alla manovra di finanza pubblica e, in questo ambito, il contenimento delle spese per consulenze, incarichi esterni, pubblicazioni, missioni e la riduzione del 5% della dotazione organica della Provincia; concessioni di rifugi alpini; l'istituzione di un'Agenzia di *marketing* per il turismo; l'introduzione della SCIA.

Trento. La LF contiene disposizioni per: il contenimento e razionalizzazione della spesa del sistema pubblico provinciale, per rispettare il patto di stabilità e il concorso agli obiettivi di finanza pubblica; semplificazione amministrativa; la responsabilizzazione degli enti locali, attribuendo loro capacità finanziaria attraverso la devoluzione di entrate relative a tributi erariali di competenza della Provincia; l'assegnazione di finanziamenti all'università di Trento in attesa dell'attuazione della delega prevista dalla legge 191/2009. Inoltre, per stimolare l'innovazione e la crescita della produttività del sistema, la LF prevede interventi in materia di: diffusione e utilizzo della tecnologie ICT; risparmio energetico; edilizia sostenibile; ricerca, innovazione, istruzione; mobilità sostenibile; lotta al cambiamento climatico; domanda di servizi innovativi da parte del settore pubblico, anche per stimolarne la modernizzazione. Infine, il provvedimento è diretto a conformare le leggi provinciali vigenti, anche a seguito di recenti pronunce della Corte costituzionale, ai principi e alle norme recati dalle leggi statali in materia di lavori pubblici, di servizi pubblici locali, di trattamento di fine rapporto del personale provinciale, di semplificazione amministrativa, di assistenza e beneficenza, nonché a superare le questioni di costituzionalità che hanno indotto il governo a impugnare le recenti norme provinciali sulla tutela della salute.

Piemonte. Il capo primo della LF contiene una serie di disposizioni finanziarie: rifinanziamento delle leggi regionali di spesa (art. 1); requisiti per l'iscrizione delle entrate e delle spese nelle contabilità speciali (art. 2); indebitamento regionale (art. 3); misure di razionalizzazione delle spese di personale (art. 4); pagamento delle prestazioni straordinarie a fronte di eventi eccezionali, anche in deroga a quelle retribuibili a norma dei contratti collettivi di lavoro (art. 5)³; autorizzazione alle amministrazioni provinciali ad utilizzare le assegnazioni di fondi regionali relativi all'anno 2010 per fronteggiare situazioni di emergenza e di crisi (art. 6); svolgimento di programmi di cooperazione transfrontaliera (art. 7). Il capo

³ Sono autorizzate altresì prestazioni straordinarie effettuate dal personale del Consiglio regionale, impegnato nelle attività di supporto alle sedute dell'Assemblea e degli altri organismi consiliari istituzionalmente costituiti.

secondo interviene in materia di trasporto pubblico, con finanziamenti per quello ferroviario e locale (artt. 9-10) e contributi ai Comuni per il funzionamento dell'Osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione (art. 11). Il capo III prevede contributi per opere e lavori pubblici inseriti nei programmi operativi comunali o nei programmi pluriennali di spesa (art. 12). Infine, il capo quarto del disegno di legge prevede modifiche di leggi regionali, comprese alcune riguardanti la materia dei canoni.

Puglia. La LF interviene nei settori seguenti: sanità, al fine di garantire l'attuazione del Piano di riequilibrio economico e finanziario (sistema esenzione *ticket*; spese per il personale del SSR; razionalizzazione della rete ospedaliera e potenziamento dell'assistenza domiciliare); agricoltura (anticipazioni ai Consorzi di bonifica per far fronte alle spese ordinarie di gestione); sviluppo economico (sostegno alla vigilanza sull'osservanza da parte degli esercenti le attività estrattive delle norme che disciplinano tali attività, sostegno agli enti fieristici; sostegno ai progetti dei Comuni per l'impiego dei lavoratori socialmente utili); risorse idriche (aggiornamento canoni e tassa di concessione regionale sull'utilizzo di acque sotterranee per le utenze di piccola derivazione e condizioni di concessione in sanatoria); sport (diffusione della cultura dello sport come stile di vita per tutti i cittadini, senza alcuna esclusione).

Sardegna. La LF oltre ad alcune norme di contabilità (riduzione dei residui di bilancio e velocizzazione della spesa) e per il contenimento degli oneri di organizzazione⁴, interviene nei settori dell'assistenza sociale, del sostegno alle attività produttive e delle opere pubbliche. Per il settore sociale, a sostegno delle categorie deboli e in difficoltà, è prevista: l'integrazione del fondo regionale per la non autosufficienza e la prosecuzione di tutti i programmi previsti in tale ambito (assistenza domiciliare, programmi personalizzati ex L 162/1998, progetto 'ritornare a casa' per la deistituzionalizzazione delle patologie croniche ecc.);

⁴ In particolare è previsto il blocco contrattuale per i dipendenti regionali, in analogia a quanto previsto dalla legge 122/2010, e destinazione delle (minori) risorse stanziata per i soli fini delle vacanze e code contrattuali; soppressione di due agenzie regionali con attribuzione delle relative funzioni alle direzioni generali esistenti

l'incremento delle strutture socio assistenziali e dei servizi socio educativi; la prosecuzione del programma di contrasto alla povertà anche attraverso l'erogazione di sussidi per particolari categorie. Su un altro versante sono confermati i programmi per cantieri locali destinati all'impiego di soggetti espunti o non in grado di immettersi nel mercato del lavoro e gli stanziamenti per incrementare gli ammortizzatori sociali, estendendo la cerchia dei beneficiari. E' inoltre previsto uno stanziamento per un programma straordinario per l'occupazione da definire in accordo con le forze sociali. Per le attività produttive sono previsti: interventi di stimolo mirati ad attenuare gli svantaggi strutturali di imprese meno attrezzate; incentivi per autotrasportatori per le tratte di trasporto marittimo Sardegna-continente e Sardegna-isole minori; contributi alle imprese ubicate nei Comuni montani; contributi alla piccole e medie imprese per la formazione del titolare e del personale; correttivi alla legislazione sull'accesso al credito e consorzi fidi; un programma per la cessione dei crediti vantati dalle imprese nei confronti delle amministrazioni regionali e un altro per quelli vantati nei confronti delle aziende sanitarie. In materia di opere pubbliche e infrastrutture la LF dispone: maggiori risorse per il programma infrastrutturale già previsto nel 2009 nonché per la realizzazione di opere pubbliche, fra cui l'autorizzazione di 700 milioni su base pluriennale per la realizzazione della Sassari-Olbia; uno stanziamento per la partecipazione della Regione alla procedura per l'alienazione della società di navigazione Tirrenia; il completamento delle opere per emergenze alluvionali. Altre norme, infine, sono destinate a precisare, integrare e definire i diversi programmi per la riduzione del precariato anche allo scopo di superare le obiezioni di legittimità sollevate dal Governo rispetto a norme della precedente finanziaria.

Sicilia. La LF contiene disposizioni: finanziarie e contabili e in materia di: enti locali; turismo rurale, rinaturalizzazione del territorio; finanziamento della spesa sanitaria; trasparenza (pubblicazione informatica delle delibera della Giunta); finanziamento della linea di azione 'Itinerario Ragusa-Catania'.

Toscana. I settori oggetto di intervento della LF, nella quale le norme organizzative hanno un peso rilevante, sono: costi di funzionamento della Regione; enti dipendenti e società partecipate; fondazioni regionali;

agenzie regionali; ricerca, sperimentazione, gestione agricolo-forestale; agricoltura; promozione economica; turismo; sanità; tutela ambientale; servizi pubblici locali; programmazione regionale; enti locali; servizi sociali; istruzione.

Trentino-Alto Adige. La LF contiene disposizioni riguardanti: il riparto dei diritti di segreteria fra le due Province autonome per la gestione dei segretari in disponibilità (art. 1); l'autorizzazione alla Giunta regionale ad acquisire e sottoscrivere ulteriori azioni o quote di società di capitali in cui la Regione già detenga una partecipazione (art. 2, co. 1); lo stanziamento per il pacchetto famiglia e previdenza sociale (art. 2, co. 4); azioni di contenimento della spesa sul personale della Regione e delle Camere di Commercio (art. 2, co. 7-8); modifiche alle norme sulle indennità di carica degli amministratori comunali (art. 2, co. 17); il contributo a favore dei consorzi dei Comuni di Trento e di Bolzano (art. 2, co. 18)

Umbria. La LF contiene esclusivamente norme a carattere finanziario (individuazione del livello massimo di ricorso al merito del credito) e disposizioni in materia di spesa, tra le quali il cofinanziamento con risorse proprie dei programmi comunitari nel triennio 2011-2013. Il collegato (LR 4/2011), invece, apporta modifiche e/o rettifiche alla legislazione di settore e interviene anche su procedure, modalità, criteri e altri aspetti ordinamentali delle leggi in vigore, al fine di renderle più coerenti con le varie esigenze della gestione sia contabile che amministrativa. La legge si compone di tre titoli. Il primo contiene norme riguardanti: gli interventi della Regione e degli enti locali connessi agli eventi sismici 1982-1984 (artt. 1-4); l'Irap, introducendo agevolazioni per le imprese che assumo personale a tempo indeterminato (art. 5); il canone su accessi e passi carrabili posti lungo la rete viaria regionale, stabilendo le regole per l'esenzione (art. 6); l'istituzione del Fondo per il microcredito finalizzato alla promozione e al sostegno di progetti di creazione d'impresa realizzati da giovani, donne e soggetti svantaggiati (art. 7); i regimi di aiuto, finalizzati alla concessione alle imprese di finanziamenti agevolati rimborsabili con un piano di rientro pluriennale (art. 8); il contenimento della spesa pubblica e la riduzione dei costi degli apparati amministrativi, ai sensi di quanto previsto dalla normativa statale (art. 9); regole per la selezione di eventi e manifestazioni finanziabili dalla Regione (art. 10); le Celebrazioni per il

centocinquantésimo anniversario dell'Unità d'Italia (art. 11); interventi per lo sviluppo del sistema di telecomunicazioni (art. 12); l'istituzione e il finanziamento del Centro regionale umbro di monitoraggio della sicurezza stradale e del Centro regionale di protezione civile (artt. 13-14); l'esercizio delle funzioni in capo alle autorità d'ambito territoriale; il contrasto delle infiltrazioni mafiose nella Regione (art. 16). Il Titolo II (dall'art. 17 al 29) modifica e integra altre leggi regionali⁵. Il Titolo III (artt. 30, 31 e 32), infine, contiene disposizioni in materia di dotazioni organiche e di reclutamento del personale nelle aziende sanitarie regionali.

Valle d'Aosta. La legge finanziaria interviene soprattutto in materia di finanza locale, sanità e personale.

Veneto. I principali contenuti della LF sono i seguenti: la previsione di nuove entrate derivanti dalla riscossione di oneri istruttori relativi ad autorizzazioni alla costruzione e all'esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili (art. 4); il finanziamento di interventi per la costruzione e ristrutturazione del patrimonio immobiliare destinato ai servizi sociali e socio-sanitari (art. 8); la valorizzazione e/o alienazione degli immobili di proprietà della Regione e degli enti dipendenti (art. 16); la redazione di uno studio di fattibilità per il completamento dell'idrovia Padova-Mare (art. 17).

9.6. Politiche di contenimento della spesa pubblica

9.6.1. Interventi previsti nelle finanziarie e in altri provvedimenti

Come già osservato nel precedente Rapporto, il blocco degli aumenti delle aliquote Irap e addizionale Irpef – tranne che nelle Regioni con rilevanti *deficit* sanitari – ed il taglio ai trasferimenti dallo Stato di cui al più volte citato DL 78/2010 continuano a rendere ineludibile il contenimento

⁵ Tra cui le integrazioni alle norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio, le modificazioni ed integrazioni alla LR 12/1995, le modificazioni alle norme relative al collegio dei revisori dei conti dell'ARPA, le ulteriori integrazioni delle disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per la violazione di norme tributarie di competenza della Regione, le ulteriori integrazioni al Sistema informativo regionale e alle norme per la gestione integrata dei rifiuti e la bonifica delle aree inquinate.

delle spese di organizzazione e funzionamento delle Regioni e degli enti, organismi e società da esse dipendenti o da esse controllate.

In materia le Regioni sono intervenute sia con la legge finanziaria che con altri provvedimenti adottati nel 2010. Circa questi ultimi, in base alle risposte ad una specifica domanda del questionario, possono essere citati, a titolo di esempio, i casi seguenti:

Basilicata. Gli artt. 10-12 della LR 28/2010 “Assestamento del Bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2010 e del Bilancio pluriennale 2010/2012” prevedono la riduzione del 10% delle spese correnti per i servizi generali, delle spese di funzionamento degli enti dipendenti della Regione e delle indennità di carica dei consiglieri regionali e dei designati dalla Regione in enti, aziende, organismi.

Calabria. Misure per il contenimento delle spese sono previste nella LR 23/2010 “Assestamento del bilancio di previsione della Regione Calabria per l’esercizio finanziario 2010 e del bilancio pluriennale 2010-2012” e soprattutto nella LR 22/2010 “Misure di razionalizzazione e riordino della spesa pubblica regionale”. In particolare quest’ultima prevede diverse misure volte a razionalizzare e riordinare la spesa pubblica regionale, destinate a dispiegare gli effetti finanziari non solo in questo esercizio finanziario ma anche in quelli successivi. L’art. 1, al fine di favorire il rispetto del patto di stabilità interno, sancisce l’obbligo per i dipartimenti della Giunta regionale di monitorare gli impegni ed i pagamenti sulla base di un apposito “piano dei pagamenti” annuale – adottato con delibera della Giunta, su proposta del dipartimento Bilancio - che coniughi tempestività della spesa, regole di finanza pubblica e incidenza delle tipologie di spesa sul rispetto del patto di stabilità.

Campania. La Regione richiama due provvedimenti: la LR 16/2010 “Misure urgenti per la finanza regionale” e la LR 17/2010 “Riequilibrio del bilancio di previsione per l’anno finanziario 2010”.

Emilia-Romagna. In materia la Regione è intervenuta con: la LR 7/2010, che, con l’art. 30, ha modificato la disciplina del trattamento di missione dei consiglieri regionali; la LR 13/2010 che ha disposto la riduzione del 10% dell’indennità dei consiglieri e l’abrogazione dell’assegno vitalizio a partire dalla prossima legislatura.

Lazio. La Regione richiama la LR 3/2010 “Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2010-2012” e in particolare: l'art. 7 che - al fine di perseguire le finalità di razionalizzazione e contenimento della spesa – autorizza la direzione regionale competente in materia di bilancio, ragioneria, finanza e tributi, su conforme indicazione dell'assessore competente in materia di bilancio, al recupero, nei confronti delle società a partecipazione regionale, di tutte le somme assegnate con vincolo di destinazione non utilizzate a seguito della scadenza dei termini previsti dalle rispettive disposizioni normative in materia; l'art. 8 che provvede al riordino del sistema regionale delle partecipazioni societarie al fine di una loro razionalizzazione e per la riduzione dei costi; l'art. 9 che, in conformità ai principi di efficienza, efficacia ed economicità, riordina il sistema regionale di partecipazione ad associazioni ed ad altri enti privati.

Molise. La Regione cita la LR 14/2010 “Iniziative finalizzate alla razionalizzazione della spesa regionale” e la LR 16/2010 “Misure di razionalizzazione della spesa regionale, poi modificata con la LR 21/2010.

Trento. La Provincia richiama la LP 11/2011 (limitazione o esclusione dei compensi per incarichi a politici ed ex politici).

Piemonte. In Aula consiliare è stato presentato e approvato il 30/12/2010 l'ordine del giorno n. 187 relativo all'abbattimento dell'indebitamento.

Puglia. La Regione richiama i provvedimenti seguenti: LR 4/2010 “Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali”; LR 5/2010 “Norme in materia di lavori pubblici e disposizioni diverse” limitatamente agli artt. 1 e 8, aventi ad oggetto materie che comportano un contenimento della spesa regionale; LR 11/2010 “Norme per la copertura delle perdite di esercizio degli enti del Servizio sanitario regionale (SSR)”.

Veneto. La Regione cita la LR 1/2011 “Modifica della Legge regionale 30 gennaio 1997, n. 5 “Trattamento indennitario dei consiglieri regionali” e disposizioni sulla riduzione dei costi degli apparati politici ed amministrativi”.

Passando alle norme sul contenimento delle spese inserite nelle leggi finanziarie, va sottolineato che alcune indicazioni in proposito sono state già fornite nel paragrafo dedicato alla sintesi dei contenuti di questi provvedimenti. Tuttavia ulteriori informazioni sono state fornite da alcune Regioni in risposta ad una apposita domanda del questionario. Di tali risposte si dà conto in nota con specifico riferimento agli argomenti seguenti: contenimento delle spese di personale⁶; introduzione di nuove forme di monitoraggio e controllo⁷; contenimento delle spese di amministrazione generale, compresi gli interventi per la riduzione dei costi degli organi istituzionali e quelli volti ad impedire la costituzione di nuovi organismi⁸.

⁶ Esempi in materia sono: Abruzzo, interventi per il collocamento del personale in esubero e contenimento delle spese per trasferimenti e mobilità (LF artt. 49 e 51); Calabria, esodo volontario, risoluzione anticipata e cessazione del rapporto di lavoro (LF artt. 13 e 17); Friuli Venezia Giulia, contenimento delle spese per missioni, anche all'estero (LF art. 12, cc.,21 e 22); Lazio, soppressione ruolo unico del personale delle aree naturali protette e contestuale inquadramento dello stesso nei ruoli della Giunta regionale (LF art. 2, cc. 157-164); Liguria, contenimento delle per trasferte e per formazione (LF artt. 15 e 16); Lombardia, riduzione dell'organico della dirigenza della Giunta (Collegato, art. 3, c. 2); Trento, interventi per il contenimento delle spese di personale della Provincia e degli enti locali (LF artt. 3 e 8).

⁷ A titolo di esempio, si possono citare i casi seguenti (con L.F. si intende la legge finanziaria per il 2010): Basilicata, avvio di un sistema di monitoraggio e controllo su tutte le autorizzazioni di spesa ed estensione delle regole del patto di stabilità interno agli enti strumentali ed aziende regionali con relativi controlli da parte della Giunta (LF artt. 7 e 8); Campania, introduzione dell'elenco unico fornitori (LF, co. 28); Lazio, istituzione di un sistema di tesoreria unica per le società in house della Regione, per promuovere l'efficacia e la razionalità della gestione finanziaria nonché per il raggiungimento di una significativa riduzione dei costi (LF, art. 2, co. 100-102); Puglia, introduzione di un sistema di valutazione della performance dei dipendenti ai fini dell'attribuzione dei premi di produttività e disciplina dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV) (artt. 1-6 della LR 1/2011, qui considerata un collegato alla LF).

⁸ Come esempi in proposito possono essere citati i seguenti: Basilicata, divieto di istituire nuovi comitati, commissioni consultive, consigli, gruppi di lavoro a carattere permanente ed altri organismi collegiali (LF art. 7, co. 1); Friuli Venezia Giulia, con l'art. 12 della LF, la Regione ha adottato una serie di misure per il contenimento delle spese sia dell'amministrazione regionale (riduzione del 20% di quelle per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità, relazioni), sia degli enti disciplinati dalla Regione, sia dei Comuni e Province nei confronti dei quali ha altresì provveduto, nel rispetto della normativa Statale, all'abolizione dell'istituto del difensore civico. Lazio, recesso della Regione dalle fondazioni, con iniziative per salvaguardare l'occupazione nel caso di scioglimento delle stesse (LF art. 2, co. 51-55); Liguria: con la LF la Regione è intervenuta per ridurre le spese di funzionamento degli enti del settore regionale allargato (artt. 7-10), i compensi per gli amministratori delle società partecipate (art. 11), le spese della Regione per consulenze, relazioni pubbliche,

9.6.2. Effetti finanziari delle pregresse politiche di contenimento delle spese del Consiglio

Come emerge anche dal precedente paragrafo, gli interventi per il contenimento dei costi degli organi istituzionali continuano ad avere un loro specifico rilievo. Sono quindi di particolare interesse le risposte fornite da alcune Regioni – delle quali di seguito si riporta una sintesi – alla specifica domanda del questionario volta a accertare, in termini quantitativi, gli effetti di tali disposizioni.

Calabria. I tagli previsti dalla LR 22/2010 dovrebbero comportare una riduzione del trasferimento annuo di risorse al Consiglio Regionale⁹.

sponsorizzazioni, servizio automobilistico, le spese per giornali, materiale bibliotecario, corrispondenza cartacea, telefonia (artt. 11-14, 17-19); Lombardia, con il collegato la Regione ha disposto l'estensione del patto di stabilità agli enti del sistema regionale allargato e la riduzione della spesa corrente dei singoli enti con delibera di Giunta (art.2), l'introduzione di un tetto massimo per i gettoni di presenza per lo svolgimento di qualsiasi incarico conferito dalla Regione a titolari di cariche elettive (art. 3, c.1), una riduzione di spesa per una serie di capitoli del bilancio regionale elencati nello stesso collegato (art. 1, c. 7); Marche, riduzione del trattamento indennitario dei consiglieri (art. 22); Molise, costituzione di un'agenzia regionale per lo sviluppo industriale e riforma dei consorzi industriali, al fine di ottenere una riduzione degli organi gestionali e dei relativi componenti, nonché dei costi di funzionamento (art. 1, c. 32); Bolzano, la LF al fine di garantire il concorso della Provincia alla manovra di finanza pubblica (quantificato all'art. 12), dispone la riduzione delle spese della Provincia, degli enti dipendenti e di quelli il cui ordinamento è soggetto alla sua potestà legislativa in vari ambiti: consulenze, incarichi esterni, collaborazioni, campagne pubblicitarie, formazione, missioni, personale; Trento, riduzione delle spese discrezionali di almeno il 30% rispetto alla media degli esercizi 2008-2010 in base ad appositi criteri che la Giunta dovrà definire e riduzione dei compensi ai componenti di comitati (LF, artt. 4 e 6); Puglia, con la LR 1/2011 - qui considerata un collegato - la Regione ha previsto la riduzione dei costi degli apparati amministrativi regionali (art. 8) e delle spese per incarichi e consulenze (art. 9), per convegni e sponsorizzazioni (art. 10), per missioni e noleggio autovetture (art. 11), per attività di formazione del personale (art. 12); Toscana, con la LF la Regione ha disposto il contenimento dei costi di struttura delle Fondazioni regionali (art. 18), la soppressione dell'ARSIA e la razionalizzazione delle funzioni in materia Agricolo- forestale (art. 21), la razionalizzazione delle attività non istituzionali (art. 24), la soppressione delle APT e la razionalizzazione delle funzioni in materia di promozione turistica (art. 70); Umbria, con l'art. 9 della LR 4/2011 (collegato alla LF), la Regione ha provveduto alla riduzione dei compensi per i componenti degli organi collegiali regionali e alla riduzione delle spese per studi ed incarichi di consulenza, per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, per missioni, per la formazione, per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture.

⁹ La Regione non quantifica i risparmi previsti a carico del Consiglio. Indica invece quelli riguardanti il complessivo bilancio della Regione. In particolare, a parte i risparmi conseguiti con le disposizioni adottate con la legge di assestamento di bilancio (LR

Emilia-Romagna. Nella Regione, le politiche per il contenimento dei costi della politica hanno comportato un risparmio complessivo di 2,567 milioni, così ripartiti: supporto al processo legislativo, 0,124; attività organi assembleari, 0,834; istituti di garanzia, 0,16; CORECOM, 0,260; informazione, 0,657; comunicazione, relazioni esterne, cerimoniale, 0,255; risorse umane, 0,112; logistica, 0,309.

Marche. I provvedimenti adottati dalla Regione ha comportato una riduzione delle spese di funzionamento del Consiglio pari 0,620 milioni.

Trento. Nel 2010 la spesa del Consiglio provinciale registra una sensibile riduzione (0,562 milioni) rispetto all'esercizio precedente. Questo risultato lo si deve in larga misura alle minori spese straordinarie per la corresponsione del trattamento di fine rapporto ai dipendenti cessati dal servizio ma in parte anche a risparmi effettivi che hanno interessato i capitoli del personale. Più specificatamente si registra una contrazione della spesa riferita agli stipendi dei dipendenti per effetto del mancato turnover (0,144 milioni) nonché per una riduzione degli oneri per trasferte, diarie, corsi di studio e aggiornamento del personale (0,027). In calo anche le spese del patrimonio, sia quelle riferite agli interventi sui locali e sugli impianti (0,021), che quelle riguardanti l'acquisto di arredi, strumentazione e attrezzature (0,094). Da evidenziare infine che dal 2006 al 2010 le spese del consiglio sono state ridotte di 1,3 milioni (- 9,47%).

Sardegna. Con la LR 14 del 2010 (assestamento di bilancio) è stato ridotto lo stanziamento per il Consiglio regionale di ulteriori 5 milioni e con il bilancio regionale per il 2011 di altri 8. Nel periodo 2007 – 2011 la

23/2010) pari a 15,2 milioni di euro già nell'anno 2010, quelli derivanti dalla LR 22/2010 dovrebbero ammontare ad almeno 40 milioni di euro a regime, riferiti sostanzialmente: al taglio delle spese di funzionamento della Regione e degli enti subregionali, con un risparmio atteso di 15 milioni di euro; alla neutralizzazione degli effetti di norme di spesa pluriennale approvate con il collegato 2010, con un impatto positivo sul bilancio regionale di 7.8 milioni di euro all'anno per 15 anni ed ulteriori 5,3 milioni per altri 5 anni; alla riqualificazione della spesa regionale, attraverso una rivisitazione ed un definanziamento già a partire dal 2011 delle leggi di spesa non sorrette da motivazioni di efficienza, produttività e da finalità di riconosciuta e sicura utilità economica e sociale, che comporterà un risparmio annuo di 15 milioni di euro; alla razionalizzazione del patrimonio immobiliare regionale con entrate attese nel 2011 per 4,5 milioni di euro.

riduzione complessiva ammonta così a 22,5 milioni (23,81%) di cui 13 nel periodo 2009 – 2011 (legislatura in corso) (15,29 %). Le riduzioni derivano sia dal contenimento del trattamento complessivo dei consiglieri e della spesa per il personale (compressione delle dinamiche salariali e degli sviluppi di carriera, riduzione degli organici e abbassamento dell'età professionale media), sia da una razionalizzazione della spesa per servizi.

Umbria. Il bilancio del Consiglio, è stato redatto tenendo conto delle novità normative introdotte a livello nazionale ed in particolar modo di quelle contenute nel DL 78/ 2010. Per effetto di tali interventi, l'ammontare complessivo della spesa diminuisce di circa il 5,5%.

9.7. Interventi in materia di finanza locale

Nel precedente Rapporto si era sottolineata l'opportunità che le Regioni a Statuto ordinario si attivassero immediatamente per dimostrare in concreto la vantaggiosità di un loro intervento in materia di finanza locale sfruttando i poteri già ad esse riconosciuti dalle norme vigenti, in particolare per quanto riguarda la regionalizzazione del patto di stabilità¹⁰. E va anche sottolineato: da un lato, che con l'entrata in vigore del Dlgs 68/2011, tutte le Regioni ordinarie dovranno affrontare dal 2012 il non facile compito della fiscalizzazione degli attuali trasferimenti vincolati a favore di Comuni e Province e della connessa creazione e gestione del Fondo sperimentale di riequilibrio regionale; dall'altro, che nelle Regioni dove risulteranno efficaci i meccanismi di raccordo e confronto con gli enti locali, a partire dal Cal, sarà più facile utilizzare gli ulteriori poteri di intervento previsti nella L 42/2009 e nel Dlgs 68/2011 in materia di fiscalità locale e riparto dei trasferimenti perequativi dello Stato. Ove ciò si verifici, si creerebbe una sorta di sistema integrato delle autonomie territoriali, con probabili effetti positivi sullo sviluppo del territorio.

Dalle risposte al questionario, emergono novità interessanti non solo sul fronte della regionalizzazione del patto di stabilità, ma anche su quello

¹⁰ Ci si riferisce all'art. 77-ter, co. 11, del DL 112/2008 (l. n. 133/2008) e dell'art. 7-quater, co. 7, del DL 5/2009 (l. n. 33/2009).

della introduzione di indicatori di virtuosità per gli enti locali ai fini di una migliore attuazione delle politiche regionali e su quello della fiscalizzazione dei trasferimenti¹¹.

Per quanto riguarda la regionalizzazione del patto, ulteriori Regioni, rispetto a quelle segnalate nel precedente *Rapporto*, hanno disciplinato la materia. Rientrano tra queste il Lazio, la Liguria e l'Emilia-Romagna.

Per il Lazio bisogna fare riferimento non alla LF ma a due altri provvedimenti. In base all'art. 2 della LR 3/2010 "Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2010-2012 della Regione Lazio" e all'art. 8 della LR 8/2010 "Bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio 2011", la Regione provvede ad adattare, per gli enti locali del proprio territorio, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale riguardanti la disciplina del patto di stabilità interno. Con deliberazione della Giunta regionale, su proposta dell'assessore competente in materia di bilancio, sentita la commissione consiliare competente, sono approvati gli obiettivi programmatici rimodulati degli enti locali¹².

Per la Liguria rileva l'art. 4 della LF. A decorrere dall'anno 2011, la Regione disciplina il Patto di stabilità interno per le Province e per i Comuni con popolazione superiore ai cinquemila abitanti, adattando le regole ed i vincoli posti dalla normativa nazionale, fermo restando il

¹¹ Nel questionario, le Regioni hanno segnalato anche interventi in campi diversi. A titolo di esempio si citano i casi seguenti: Campania, disciplina del Cal e nuova disciplina per il calcolo dei contributi sui mutui per lavori pubblici, servizi e forniture 8LF, co. 51-74 e 247; Lazio, concorso della Regione agli oneri a carico dei Comuni derivanti dall'applicazione dei decreti del commissario ad acta per il piano di rientro sanitario n. U0095/2009 e U0051/2010, concernenti la compartecipazione alla spesa per le attività riabilitative erogate in modalità di mantenimento, regime residenziale e semiresidenziale (LR 9/2010, collegato alla LF, art. 2, co. 92-94); Sardegna, al Fondo unico per gli enti locali -determinato in difformità ai criteri della originaria norma istitutiva e senza la riserva a favore delle forme associative di piccoli Comuni – è stato affiancato un fondo di investimenti (20 mln di €) per la realizzazione di opere di interesse comunale.

¹² Nella risposta al questionario la Regione richiama i seguenti provvedimenti di attuazione: DGR 372/2010 concernente l'istituzione del Tavolo tecnico per l'attuazione del patto di stabilità regionalizzato 2010; Deliberazione del Consiglio delle Autonomie Locali 1/2010 concernente l'approvazione di criteri generali per l'attuazione del patto di stabilità regionalizzato per l'esercizio finanziario 2010; DGR 487/2010 concernente l'approvazione delle variazioni degli obiettivi programmatici 2010 degli Enti Locali del Lazio in materia di patto di stabilità interno.

rispetto dell'obiettivo complessivamente determinato in attuazione della normativa medesima (co. 1). La Regione può, altresì, autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare il loro saldo programmatico di competenza mista attraverso la rideterminazione del proprio obiettivo programmatico (co. 4). Le modalità applicative di queste norme sono stabilite con deliberazione della Giunta regionale, adottata, nel caso del c. 1, previa intesa con il Consiglio delle Autonomie locali (co. 3 e 5). La Regione provvede a comunicare: agli enti locali l'obiettivo del Patto di stabilità interno e, contestualmente, al Ministero dell'Economia e delle Finanze, con riferimento a ciascun ente locale, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica nonché per l'applicazione di premi e sanzioni secondo la normativa statale vigente (co. 2 e 6).

L'Emilia-Romagna è intervenuta in materia con una apposita legge: la LR 12/2010 "Patto di stabilità territoriale della Regione". Come viene sottolineato nella risposta al questionario, si tratta di una disciplina regionale complessa e organica - sviluppata con la collaborazione di Anci e Upi regionali - che introduce un nuovo sistema di regole per la definizione di un Patto di stabilità applicabile al territorio dell'Emilia-Romagna, assegnando alla Regione una precisa funzione di coordinamento e di governance della finanza locale e regionale. Tra le finalità perseguite, indubbiamente vi è la volontà di introdurre margini di flessibilità alle regole statali per riconoscere e diversificare le specificità locali, le situazioni emergenziali e per dare una maggiore coerenza agli indirizzi della programmazione territoriale, anche attraverso lo sviluppo di opportunità finanziarie per la realizzazione di investimenti strategici a sostegno dell'economia locale. Inoltre, attraverso la previsione di una serie di istituti, la normativa regionale punta a ripristinare, a livelli fisiologici, l'ammontare dei residui passivi derivanti da spese in conto capitale iscritti nei bilanci dei Comuni e delle Province, e mediante un sistema di compensazioni integrato, sia di tipo orizzontale (tra Comuni e Province) che verticale (con la Regione), a trattenere sul territorio, a vantaggio delle comunità locali, il *surplus* finanziario, ovvero la sommatoria dei differenziali tra obiettivi programmatici e obiettivi conseguiti, che ogni anno si determina per un eccesso di "virtuosità" degli enti territoriali emiliano-

romagnoli. La disciplina regionale si incentra sulla previsione di un obiettivo unico territoriale, inteso come l'ammontare complessivo degli obiettivi determinati per i Comuni, per le Province e per la stessa Regione, ai sensi della normativa statale vigente. L'obiettivo unico rappresenta il contributo dell'Emilia-Romagna al risanamento dei conti pubblici nazionali e il vincolo complessivo per il rispetto del Patto di stabilità interno. Esso viene poi ripartito sul territorio mediante l'impiego di indicatori riferiti alle reali situazioni finanziarie, economiche e demografiche presenti a livello locale. La flessibilità complessiva della gestione è assicurata dal sistema di compensazioni già richiamato¹³.

Sempre sul tema della regionalizzazione del patto, è doveroso ricordare che, come già messo in evidenza nei precedenti rapporti, le Regioni a Statuto speciale hanno una lunga esperienza in materia. Dalle risposte al questionario risulta che specifici accordi con gli enti locali sono stati conclusi dalle Province autonome di Bolzano¹⁴ e Trento¹⁵ e dalle Regioni Friuli Venezia Giulia¹⁶ e Valle d'Aosta¹⁷.

¹³ Come viene sottolineato nella risposta al questionario, il Dipartimento per gli Affari Regionali ha trasmesso alcune osservazioni tecniche in ordine al monitoraggio e alle sanzioni di applicazione statale che il Presidente della Giunta si è impegnato a recepire. E' quindi in corso un'attività di revisione della legge regionale che interesserà, nello specifico, le norme che regolano tali aspetti. Parallelamente è stato avviato un tavolo di confronto tecnico con il MEF per la definizione delle modalità applicative.

¹⁴ Nota del Ministero dell'economia e delle finanze in data 9 luglio 2010 prot. 0055586. Patto di stabilità impostato sulla logica del saldo finanziario.

¹⁵ Con riferimento all'esercizio 2010, in sede di protocollo d'intesa siglato con il Consiglio delle autonomie locali in data 30 ottobre 2009, è stata confermata l'impostazione del patto di stabilità già concordata per gli esercizi precedenti, basata sul contenimento del saldo di parte corrente.

¹⁶ Gli obiettivi previsti sono: 1) conseguimento dell'equilibrio economico (entrate correnti meno spese correnti con alcuni correttivi), indice di corretto equilibrio finanziario di breve periodo; 2) riduzione del rapporto tra il debito dell'ente e il prodotto interno lordo nazionale. I destinatari sono le Province e i Comuni. I Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti possono deliberare l'esclusione dagli obiettivi del patto. Per gli enti soggetti al patto di stabilità è inoltre previsto che il rapporto tra spesa di personale e spesa corrente non superi nel triennio 2009-2011 il 35% (il 40% per i Comuni capoluogo e i Comuni turistici). Per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti che hanno deliberato l'esclusione e le Comunità Montane è imposto un obiettivo di contenimento della spesa di personale, che nell'anno 2010 non può superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008 (con alcuni correttivi). Inoltre tali enti possono dar corso ad assunzioni nell'anno 2010, solo se si sono verificate

Passando ora al tema degli indicatori di virtuosità, rileva quanto previsto dalla Lombardia all'art. 7 del collegato alla LF, in base al c. 1 del quale tali indicatori sono introdotti nei confronti dei Comuni lombardi, nel quadro del concorso al miglioramento della finanza pubblica ed ai fini dell'introduzione di criteri di premialità nelle politiche regionali. Tali indicatori economico-finanziari-strutturali sono individuati con provvedimento della Giunta regionale, previa intesa con l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), sulla base dei documenti di bilancio e di programmazione dei Comuni. Essi sono orientati a misurare l'equilibrio finanziario dell'ente, con riferimento sia all'efficienza della gestione corrente correlata alla quantità e qualità dei servizi erogati, sia all'efficienza della gestione in conto capitale anche rispetto al carattere strategico ed ambientalmente sostenibile degli investimenti effettuati (co. 2). Con lo stesso provvedimento sono altresì stabilite, previa intesa con l'ANCI, le modalità di rilevazione e di gestione dei dati e di utilizzo degli indicatori di virtuosità (co. 3). Infine la Giunta regionale provvede, qualora necessario, ad aggiornare e integrare periodicamente gli indicatori (co. 4).

Infine, per quanto riguarda la fiscalizzazione dei trasferimenti agli enti locali, è interessante l'art. 10 della LF della Provincia Autonoma di Trento, volto a predisporre le modalità di attuazione del Dlgs 23/2011 in materia di finanza locale prima ancora della sua definitiva approvazione, all'uopo modificando la LP 36/1993 sulla finanza locale. L'articolo in esame prevede la fiscalizzazione di una quota del fondo perequativo già istituito con la LP citata. A partire dal 2011, infatti, spetterà ai Comuni la totalità del gettito di competenza della Provincia relativamente ai seguenti tributi erariali: l'imposta di registro e di bollo; le imposte e i diritti catastali; la quota parte del gettito IRPEF relativa agli immobili, determinabile anche forfettariamente in base a parametri e criteri stabiliti dalla Giunta provinciale d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali. Il trasferimento

cessazioni nel biennio precedente (2008-2009), che non siano già state sostituite. I Comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti, invece, possono assumere anche con riferimento alle cessazioni intervenute nello stesso esercizio 2010 (LR 17/2008, art. 12).

¹⁷ Deliberazione della Giunta regionale 3747 del 30 dicembre 2010. Obiettivo di miglioramento del saldo rispetto all'anno 2009.

delle somme spettanti a ciascun ente dovrà avvenire in base alla localizzazione territoriale degli immobili che costituiscono presupposto per l'applicazione dei singoli tributi. Per l'esercizio finanziario 2011 la Giunta provinciale individua la quota stimata delle risorse spettanti ai singoli Comuni con riferimento al gettito *standard* dei tributi, calcolato anche in relazione a serie storiche o a periodi di imposta determinati. La Giunta ripartisce inoltre il fondo perequativo tenendo conto della quota delle risorse tributarie spettanti a ciascun Comune. Per il medesimo esercizio i Comuni sono autorizzati ad accertare e contabilizzare le risorse tributarie spettanti quale quota parte del fondo perequativo e, a tale fine, la Provincia imputerà le medesime risorse alle partite di giro del proprio bilancio.

9.8. La politica fiscale

Dalle risposte al questionario emergono una serie di interventi dei quali di seguito si riporta una sintesi per Regione.

Abruzzo. Con la LF la Regione: per il ripiano del deficit sanitario ha istituito dal 2011 l'imposta regionale sulla benzina nella misura massima di 0,0258 per litro (art. 3); ha modificato la disciplina dei canoni e proventi per l'utilizzo del demanio idrico, destinandoli alle spese di funzionamento della Giunta regionale (art. 4); ha delegato la Giunta a predisporre un provvedimento per la revisione complessiva di tasse, canoni ed imposte regionali (art. 16); ha modificato di canoni di concessione per lo sfruttamento di acque minerali e termali (art. 29); per il contenimento delle spese, ha previsto la possibilità di aumenti delle tariffe di trasporto pubblico regionale fino ad un massimo del 10% e la riduzione dei trasferimenti alle aziende del settore (art. 63); ha prorogato le concessioni per i servizi automobilistici commerciali di trasporto pubblico di persone di competenza regionale;

Calabria. Con la LR 34/2010 (collegato alla LF), la Regione: ha introdotto l'obbligo di collaborazione tra gli organi regionali in materia tributaria; ha istituito l'imposta regionale sulla benzina per autotrazione nella misura massima (art. 27); ha modificato la disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (art. 23); ha disposto

l'esenzione dal pagamento della tassa automobilistica regionale a favore delle ONLUS che possiedono i requisiti di cui al Dlgs. 460/1997 (art. 24). Inoltre con la LR 26/2010 è intervenuta in materia di addizionale all'Irpef e di tasse automobilistiche.

Friuli Venezia Giulia. Con la LF la Regione ha introdotto un contributo in forma di credito d'imposta a valere sull'Irap per le imprese operanti nel territorio regionale. Tale contributo ha le seguenti finalità: salvaguardia del livello occupazionale nel territorio regionale; incremento dell'occupazione e creazione di nuove opportunità di inserimento stabile in ambito lavorativo nel territorio regionale; sostegno e conservazione dei valori tradizionali della panificazione artigiana quale elemento caratterizzante di un territorio e della comunità su di esso localizzata (art. 2, co. 1-18)

Lazio. Con la LR 9/2010 (collegato alla LF) la Regione: ha istituito l'Irap quale tributo proprio della Regione, facendo tuttavia salva la vigente normativa regionale e statale (art. 2, co. 6-8); nelle more di una disciplina organica concernente l'esercizio delle funzioni amministrative riservate alla Regione in materia di concessioni dei beni demaniali marittimi, ha disposto la proroga dei termini di durata delle concessioni al 31 dicembre 2013 (art. 2, co. 97); sui canoni e indennizzi per l'occupazione e l'uso delle aree del demanio idrico fluviale e lacuale che siano oggetto di contenzioso per eccessiva onerosità, ha ammesso la possibilità di transazioni con gli interessati (art. 2, co. 98).

Liguria. Con la LF è stata disposta la "regionalizzazione" dell'IRAP (art. 5) e sono state introdotte variazioni dell'aliquota dell'addizionale all'IRPEF, articolate per livello di reddito imponibile (art. 6).

Marche. Con l'art. 13 della LF, sono stati dettati criteri per il calcolo dei canoni locativi degli alloggi di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata

Molise. Con La LF (art. 1, co. 29) è stata introdotta un'esenzione dalla tassa automobilistica regionale per veicoli a doppia alimentazione per i due anni successivi a decorrere dalla data di immatricolazione.

Bolzano. Con la LF è stata disposta: l'esenzione dall'addizionale Irpef per redditi inferiori a 12.500 euro; la riduzione dell'IRAP per alcune categorie di contribuenti; il rimborso della tassa automobilistica in caso di

furto o rottamazione; la determinazione del canone demaniale da assegnare ai Comuni interessati da concessioni a scopo idroelettrico.

Trento. Con la LF è stata prevista la riduzione dell'Irap (art. 27) e l'esenzione della tassa automobilistica per veicoli a metano, gpl o elettrici (art. 28).

Piemonte. Con la LF la Regione: ha introdotto modifiche relative ai canoni da applicare alle concessioni per l'utilizzo di pertinenze idrauliche, prevedendo la rivalutazione triennale sulla base del tasso di inflazione programmato per ciascun anno del triennio precedente (art. 16); ha previsto una diversa ripartizione tra Comuni, comunità montane e Regione dei canoni da applicare alle concessioni di acque minerali e di sorgente destinate all'imbottigliamento (art. 17).

Puglia. La LF contiene disposizioni relative: all'addizionale regionale IRPEF, confermata nella misura dello 0,9%; all'Irap, confermando l'aumento di un punto percentuale dell'aliquota, già disposto dall'art. 3, co. 6 della LR 40/2007; all'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, reintrodotta e fissata nella misura di euro 0,0258 per litro di benzina (era stata abolita dall'art. 3 della LR 21/2009).

Sardegna. Ai fini del contenimento delle spese, la LF prevede la soppressione dell'Agenzia regionale per le entrate, con inquadramento del personale all'interno dell'amministrazione regionale (art. 11).

Toscana. La LF prevede: la conferma per i periodi di imposta 2011, 2012, 2013, delle agevolazioni all'IRAP per le imprese registrate EMAS o certificate ISO14001 (art. 119); la conferma per i periodi di imposta 2011, 2012, 2013, delle agevolazioni all'IRAP per le imprese certificate SA8000 (art. 120).

10. FORMAZIONE E ATTUAZIONE DELLE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA*

10.1. Premessa

Le procedure per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome al processo decisionale dell'Unione europea, espressamente prevista dall'art. 117 della Costituzione nelle materie di loro competenza, sono disciplinate dalle leggi 131/ 2003,¹ e 11/2005².

Come ben noto, la prima ha ad oggetto l'attuazione dell'art. 117 co. 5 della Costituzione con riferimento alla partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla c.d. fase ascendente del processo decisionale europeo (corrispondente alla fase di elaborazione degli atti normativi europei); la seconda, invece, ha ad oggetto l'attuazione della medesima disposizione costituzionale con riferimento alla loro partecipazione sia alla fase ascendente che a quella discendente del processo decisionale europeo (corrispondente alla fase di attuazione del diritto europeo).

Secondo il sistema delineato dalle leggi citate, che riprende sostanzialmente il modello precedente, si distinguono due modalità di partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla elaborazione degli atti normativi dell'Unione europea: la prima, disciplinata dalla legge 131/2003, si sviluppa all'interno dell'organizzazione istituzionale dell'Unione europea e consiste nella partecipazione di rappresentanti regionali alla procedura di adozione dell'atto finale, nell'ambito delle delegazioni governative (c.d. partecipazione diretta); la seconda, disciplinata dalla legge 11/2005, si svolge invece all'interno dell'ordinamento nazionale e consiste nell'insieme delle procedure per la

* Di Antonino Iacoviello, ricercatore di diritto pubblico, ISSiRFA-CNR (par. 10.1-10.4) e di Gabriella Saputelli, ricercatore di diritto pubblico, ISSiRFA-CNR (par. 10.5-10.7).

¹ Recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".

² Recante specificamente "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari".

definizione della posizione nazionale nella fase di elaborazione degli atti normativi dell'Unione europea (c.d. partecipazione indiretta).

Il quadro normativo di riferimento in materia è stato ampliato da interventi dei legislatori regionali che, cogliendo gli spazi aperti dalle leggi di attuazione dell'art. 117 co. 5 della Costituzione, hanno introdotto procedure interne per favorire un contributo efficace di Regioni e Province autonome alla formazione ed attuazione del diritto dell'Unione europea: segnatamente, come illustrato nei precedenti Rapporti, alcune Regioni hanno scelto di inserire nei rispettivi Statuti riferimenti alla partecipazione regionale al processo decisionale europeo, altre si sono limitate a prevedere strutture e procedure dedicate nei regolamenti interni, altre ancora si sono dotate di specifiche leggi di procedura.

Gli interventi regionali, oltre a consentire un adeguamento degli ordinamenti regionali al contesto normativo nazionale, hanno favorito un riequilibrio nei rapporti tra Giunte e Consigli regionali con particolare riferimento alla partecipazione alla formazione del diritto dell'Unione europea.

In questa sede, nella prima parte del capitolo si fermerà l'attenzione sulla partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla fase ascendente del processo decisionale europeo, sia diretta che indiretta; nella seconda parte si procederà, invece, ad esaminare le procedure regionali per l'attuazione del diritto europeo ed i provvedimenti regionali adottati nel periodo di riferimento.

10.2. La partecipazione diretta di Regioni e Province autonome alla formazione del diritto dell'Unione europea.

La partecipazione diretta delle Regioni e delle Province autonome alla fase ascendente del processo decisionale europeo, disciplinata principalmente dall'art. 5 della legge 131/2003, può avvenire mediante la designazione di un capo delegazione, individuato in accordo con il livello di governo centrale tra i Presidenti delle Giunte regionali o delle Province autonome, oppure mediante la designazione di rappresentanti regionali nelle delegazioni governative coinvolte nella procedura di adozione dell'atto finale.

Per espressa previsione dell'art. 5 della legge 131/2003 sopra richiamato, la definizione delle modalità di individuazione dei rappresentanti regionali nelle delegazioni governative, nonché di quelle per la designazione di un Presidente di giunta regionale o di Provincia autonoma a capo della delegazione (nelle materie di competenza esclusiva regionale), è affidata ad un accordo da definirsi in sede di Conferenza Stato – Regioni, nel rispetto di specifici criteri dettati per garantire un equilibrio tra le aspettative delle Regioni ordinarie e di quelle speciali, nonché per assicurare l'unitarietà della posizione italiana nell'ambito del confronto istituzionale europeo.

L'intesa 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) che definisce le modalità per la designazione dei rappresentanti regionali nelle delegazioni governative, nonché le modalità per l'individuazione del capo delegazione con riferimento alle materie di cui all'art. 117 co. 4 della Costituzione.

A distanza ormai di diversi anni non risulta che in sede di Conferenza Stato - Regioni sia stata discussa la questione della designazione di un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma nella delegazione governativa che partecipa alle attività del Consiglio dell'Unione europea.

Manca altresì l'accordo sulla predisposizione degli elenchi di esperti regionali e sul loro successivo aggiornamento periodico³, nonché la definizione delle modalità per la nomina di un Presidente di giunta regionale o di Provincia autonoma a capo delegazione⁴.

³ Come illustrato nei precedenti Rapporti, gli esperti regionali 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 (Cfr. art. 3 dell'Accordo generale di cooperazione del 16 marzo 2006).

⁴ Resta così non ancora attuato anche l'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*

Pertanto, nonostante la definizione delle modalità per l'effettiva attuazione dell'art. 5 della legge 131/2003, e l'espressa previsione di specifiche norme regionali per l'individuazione degli esperti da inserire negli elenchi di cui all'Accordo generale di cooperazione⁵, la partecipazione diretta delle Regioni alla fase ascendente del processo decisionale europeo è limitata a pochi casi isolati.

10.3. La partecipazione indiretta di Regioni e Province autonome alla formazione del diritto dell'Unione europea.

La partecipazione indiretta delle Regioni e delle Province autonome alla formazione del diritto dell'Unione europea, mediante il loro coinvolgimento nel procedimento per la definizione della posizione nazionale da sostenere poi nell'ambito del processo decisionale europeo, è disciplinata dall'art. 5 della legge 11/2005 che completa l'attuazione dell'art. 117 co. 5 della Costituzione.

La base del procedimento delineato dal legislatore è rappresentata dalla trasmissione degli atti e dei progetti di atti dell'Unione europea da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, o del Ministro per le politiche europee, alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome ed alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, 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

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.

⁵ Si veda ad esempio l'art. 18 della LR Sardegna 13/2010

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 decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281; 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.⁶

Le Regioni e le Province autonome partecipano inoltre ai lavori di ulteriori organismi statali di coordinamento, quali il Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei ed il suo Comitato tecnico permanente.

Invero, l'attività del Comitato interministeriale e del suo Comitato tecnico ha consentito di rafforzare l'interazione tra le amministrazioni centrali, le Regioni e gli enti locali.

Nel periodo di riferimento le Regioni sono state associate ai lavori del Comitato tecnico permanente sia attraverso la convocazione di riunioni in formato integrato dai rappresentanti regionali, sia attraverso la partecipazione di una rappresentanza delle Regioni alle riunioni ordinarie.⁷

L'Ufficio di segreteria del Comitato Interministeriale ha assicurato la trasmissione dei progetti e delle proposte di atti dell'Unione europea

⁶ 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).

⁷ Nell'anno 2010 l'attività del Comitato tecnico permanente ha avuto ad oggetto la disamina di specifici dossier riferiti alle seguenti aree settoriali: antidiscriminazione, biocidi, brevetti, emissioni *trading scheme*, europa 2020, fondi rom, iniziativa legislativa popolare europea, meccanismo inclusione carbonio, *mediterranean solar plan*, ogm, ritardi pagamento, *single market act*, *strategic Energy technology plan*. Le Regioni hanno svolto un ruolo particolarmente attivo sul dossier ogm e sulla preparazione del contributo italiano nell'ambito della strategia "Ue 2020".

incidenti nella materie di competenza di Regioni e Province autonome alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome ed alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee dei Consigli regionali e delle Province autonome.⁸

Per la prima volta la trasmissione degli atti alle Conferenze risulta diversificata: mentre alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome sono stati trasmessi tutti i documenti originati dal Consiglio europeo e dal Consiglio dell'Unione, che nel periodo di riferimento corrispondono ad un totale di 37.044, alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee dei Consigli regionali e delle province autonome sono stati trasmessi 6.156 documenti.

La razionalizzazione degli atti trasmessi alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee dei Consigli regionali e delle province autonome è diretta conseguenza della prima applicazione dell'Accordo sottoscritto con il Ministro per le politiche europee il 20 luglio 2009 che prevede una selezione degli atti trasmessi, come accade per il Parlamento⁹.

L'Accordo interistituzionale citato, analogamente a quanto accaduto nei confronti del Parlamento, ha reso il flusso informativo del Governo alle Regioni più sistematico favorendo una informazione più accessibile e qualificata sugli atti in discussione a livello europeo; il tutto con evidenti benefici per l'efficacia della partecipazione regionale (come meglio si dirà più innanzi, si registra infatti un lieve aumento dei casi in cui i Consigli

⁸ La trasmissione degli atti avviene in formato elettronico attraverso un sistema denominato e-urop@: 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. Dal 28 agosto 2007 è stata attivata un'utenza per tutti i Consigli e le Giunte regionali: nel periodo di riferimento hanno utilizzato l'accesso alla banca dati 16 Regioni e la Provincia autonoma di Trento. Le Regioni che hanno registrato maggiori accessi al sistema sono la Lombardia, l'Emilia Romagna e la Sardegna; nella maggior parte dei casi risultano prevalenti gli accessi effettuati dai Consigli regionali.

⁹ Alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica sono stati infatti trasmessi 6.156 documenti; agli altri destinatari istituzionali, Conferenza Stato-città e autonomie locali e CNEL, sono stati trasmessi 8141 documenti.

regionali hanno trasmesso osservazioni ai sensi dell'art. 5 della l. n. 11/2005).

10.3.1. Le norme regionali di procedura per la partecipazione ed i regolamenti interni delle assemblee: la definizione dei rapporti tra Giunte e Consigli.

Il procedimento per la definizione della posizione italiana da sostenere nel dibattito istituzionale europeo per la formazione degli atti normativi si caratterizza per la prevalenza del ruolo degli Esecutivi.

Per correggere lo squilibrio, la legge 11/2005 ha favorito il coinvolgimento dei Consigli regionali, dapprima mediante l'obbligo di informazione da parte del Governo su tutti i progetti di atti europei anche nei confronti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali, poi mediante la trasmissione alla stessa Conferenza delle medesime relazioni inviate alle Camere¹⁰; tuttavia, nella prassi, si continua a registrare una tendenza alla concentrazione delle funzioni in capo agli esecutivi regionali.

Le Assemblee regionali, cogliendo le opportunità di adeguamento dell'ordinamento regionale al mutato quadro normativo di riferimento a livello nazionale, si sono dotate di regole interne per la definizione delle funzioni di ciascun organo; in tal modo, si sono create le condizioni per un bilanciamento dei ruoli di Giunte e Consigli, funzionale ad una più efficace partecipazione regionale al processo decisionale europeo.

Non tutte le Regioni hanno però seguito il medesimo percorso: alcune hanno individuato le modalità di organizzazione interna e le regole

¹⁰ Secondo quanto previsto dall'art.15 della legge 11/2005, come modificato dall'art. 8 co. 1 della legge 96/2010 (legge comunitaria 2009), il Governo è tenuto a trasmettere alla Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano ed alla Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, la stessa relazione tecnica predisposta per Camera e Senato. Più precisamente, per effetto della modifica, le Relazioni sono due: una programmatica destinata a indicare gli orientamenti e le priorità che il Governo intende perseguire per l'anno successivo a quello di presentazione con riferimento agli sviluppi del processo di integrazione europea, ai profili istituzionali sul funzionamento dell'Unione europea e a ciascuna politica; l'altra, consuntiva, diretta a illustrare le attività svolte ed i risultati conseguiti.

procedurali per la partecipazione al processo decisionale europeo negli Statuti regionali, altre nei regolamenti interni delle assemblee regionali, altre ancora 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); non mancano infine casi in cui la materia è disciplinata dagli Statuti, dai regolamenti interni e da leggi regionali “di procedura”.¹¹

Nel corso della VIII legislatura quasi tutte le Regioni hanno adottato leggi regionali di procedura per disciplinare sia le forme di partecipazione alla fase di elaborazione del diritto dell’Unione europea, sia i rapporti tra Giunta e Consiglio¹².

Nel periodo di riferimento, sono state approvate la LR 10/2010 della Regione Sicilia, recante “Disposizioni sulla partecipazione della Regione al processo normativo dell’Unione europea, sulle procedure di esecuzione degli obblighi derivanti dall’appartenenza all’Unione europea e di attuazione delle politiche europee”, e la LR 13/2010 della Regione Sardegna, recante “Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione autonoma della Sardegna e modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1996, n.12”.

Entrambe le leggi disciplinano nel dettaglio le modalità di partecipazione della Regione al processo decisionale dell’Unione europea, prevedendo una sostanziale condivisione delle funzioni da parte di Giunte e Consigli.

Con riferimento alla fase ascendente, la legge della Regione Sicilia prevede che le osservazioni sui progetti di atti normativi europei, di cui all’art. 5 co. 3 della legge 11/2005, possono essere formulate sia dall’Assemblea sia dal Governo della Regione, sentite le competenti

¹¹ 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.

¹² Le leggi regionali, oltre ad individuare le modalità di partecipazione alla fase di formazione del diritto dell’Unione europea e a definire i ruoli di Giunte e Consigli, disciplinano le procedure per l’adeguamento della normativa regionale alle direttive dell’Unione europea.

commissioni dell'Assemblea regionale siciliana e la Commissione per l'esame delle questioni concernenti l'attività dell'Unione europea.

La predetta legge prevede altresì l'obbligo per il Governo regionale di comunicazione preventiva e successiva all'Assemblea sul programma di lavoro e sulle risultanze della partecipazione alle riunioni degli organismi di coordinamento per la formazione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo nell'ambito delle procedure per la formazione degli atti normativi e la definizione delle politiche europee.

La legge della Regione Sardegna prevede una sostanziale equiparazione del ruolo di Giunta e Consiglio, con reciproco obbligo di informazione sull'attività svolta al fine di assicurare il massimo raccordo sulle questioni europee e sulle questioni di rilievo internazionale¹³; anche in questo caso le osservazioni sui progetti di atti dell'Unione europea sono formulate sia dal Consiglio che dalla Giunta regionale.¹⁴

Rileva sottolineare che entrambe le leggi, oltre a regolare i rapporti tra gli organi regionali, prevedono un riferimento espresso al ruolo delle Assemblee con il Parlamento nella fase ascendente del processo decisionale europeo.

Si tratta di un aspetto importante in considerazione della rilevanza che ha assunto il rapporto tra le Assemblee regionali ed il Parlamento per effetto del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona che, per la prima volta, prevede un espresso riconoscimento delle Assemblee legislative regionali¹⁵.

¹³ La legge della Regione Sardegna prevede inoltre all'art. 1 che la Regione garantisce la massima diffusione delle informazioni relative all'adozione ed all'attuazione degli atti europei, con particolare attenzione a quelli che conferiscono diritti ai cittadini o ne agevolano l'esercizio, sia mediante la pubblicazione delle notizie nel sito istituzionale della Regione, che con ogni altra iniziativa utile a tale scopo.

¹⁴ Le osservazioni della Giunta regionale sono formulate previo parere della Commissione consiliare competente in materia di politiche dell'Unione europea e delle Commissioni competenti per materia, da esprimersi entro dieci giorni dalla richiesta; decorso tale termine la Giunta regionale procede in assenza di parere.

¹⁵ Secondo quanto previsto dal Trattato di Lisbona, infatti, le Assemblee regionali concorrono con quelle nazionali nell'assicurare il controllo sulla corretta applicazione

Sul punto, la legge della Regione Sicilia prevede che l'Assemblea regionale, secondo quanto disposto dall'art. 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, trasmette al Parlamento della Repubblica le proprie valutazioni circa il rispetto del principio di sussidiarietà nelle proposte e negli atti dell'Unione europea che abbiano ad oggetto materie di competenza regionale.

La legge della Regione Sardegna, con un articolo *ad hoc* rubricato "Sussidiarietà", affida al Consiglio regionale il compito di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità nelle proposte di atti dell'Unione europea che abbiano ad oggetto materie di competenza regionale e di trasmettere le risultanze alle Camere, secondo quanto disposto dall'art. 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (n.2) allegato al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Le risultanze dell'esame sono altresì trasmesse al Comitato delle Regioni (art. 5).

Complessivamente, il modello organizzativo interno prevalente delineato dalle leggi regionali di procedura "di seconda generazione" affida ai Consigli regionali poteri di indirizzo e controllo nei confronti delle Giunte che sono obbligate ad assicurare una costante informazione sull'attività svolta. Alcune delle leggi più recenti prevedono anche per i Consigli regionali la possibilità di formulare osservazioni ai sensi dell'art. 5 della legge 11/2005.¹⁶

Le Regioni Lazio, Lombardia, Piemonte, Puglia e la Provincia autonoma di Trento, per disciplinare le modalità organizzative interne di funzionamento del sistema istituzionale per la partecipazione alla

dei principi di sussidiarietà e proporzionalità nell'esercizio delle competenze dell'Unione europea. Sul punto, a livello europeo, l'art. 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità prevede, come noto, che i parlamenti regionali con poteri legislativi possano essere consultati in ordine alla verifica di conformità dei progetti di atti legislativi europei.

¹⁶ In alcuni casi si prevede che la formulazione delle osservazioni debba avvenire d'intesa tra Giunte e Consigli (Basilicata, Calabria, Marche e Molise).

elaborazione del diritto dell'Unione europea, hanno preferito i regolamenti interni delle assemblee.

In molti casi (Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Umbria) i regolamenti interni delle assemblee concorrono inoltre con le leggi regionali di procedura a disciplinare le modalità di partecipazione alla fase di formazione del diritto dell'Unione europea e, in particolare, le funzioni del Consiglio e della Giunta, l'organizzazione interna per la trattazione delle questioni attinenti ai rapporti regionali con l'Unione europea e gli strumenti di raccordo tra Giunta e Consiglio.

Nel periodo di riferimento si sono dotati di un regolamento interno i Consigli regionali delle Regioni Abruzzo¹⁷ e Toscana¹⁸; entrambi concorrono a disciplinare la partecipazione delle Regioni al processo decisionale europeo prevedendo specifici obblighi informativi a carico degli esecutivi e l'istituzione di un'apposita commissione competente per gli affari europei cui assegnare i progetti e gli atti trasmessi dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

L'implementazione della normativa regionale in materia ha comportato una evoluzione delle forme di partecipazione regionale verso un modello che prevede un maggiore coinvolgimento delle Assemblee, correggendo la tendenza alla concentrazione delle funzioni in capo agli esecutivi registratasi nella prassi.

Ciononostante, gran parte delle funzioni continuano ad essere esercitate dagli esecutivi regionali, in quanto il modello organizzativo prevalente prevede il riconoscimento del potere di indirizzo in favore del Consiglio e l'esercizio delle funzioni in capo alla Giunta.

¹⁷ Regolamento interno per i lavori del Consiglio Regionale approvato con deliberazione del 12 ottobre 2010, n. 56/2, pubblicato nel BURA del 1 dicembre 2010, n. 76.

¹⁸ Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale approvato con deliberazione del 27 gennaio 2010, n. 12, pubblicato nel BURT del 5 marzo 2010.

10.4. Casi di effettiva partecipazione

Il contributo delle Regioni e delle Province autonome al processo decisionale dell'Unione europea continua ad essere piuttosto debole, nonostante la continua evoluzione del quadro normativo sia statale che regionale.

Dai dati esaminati non si registra ancora una partecipazione sistematica delle Regioni alla fase ascendente del processo decisionale europeo né a livello diretto, né a livello indiretto: risultano in gran parte inutilizzate sia le procedure di partecipazione disegnate dal legislatore, statale e regionale, sia le procedure concordate in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Segnatamente, con riferimento alla partecipazione regionale alla fase ascendente diretta, nel periodo di riferimento risulta solo un caso di individuazione di un esperto regionale ai sensi dell'art. 3 co. 2 dell'Accordo n. 2537 del 16 marzo 2006 per la partecipazione al "Gruppo di lavoro ad hoc" del Consiglio dell'Unione europea in materia di "Organismi geneticamente modificati" (provvedimento n. 215/CSR del 18 novembre 2010)¹⁹.

Nel medesimo periodo non risulta alcun passo in avanti relativamente alla definizione delle regole per la designazione di rappresentanti regionali a capo della delegazione nazionale²⁰.

Si registra invece l'adesione del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia e della Giunta regionale dell'Abruzzo alla Rete di controllo della sussidiarietà del Comitato delle Regioni²¹.

¹⁹ Dai dati disponibili risulta della prima applicazione dell'art. 3 dell'Accordo generale di cooperazione sottoscritto il 16 marzo 2006 in sede di Conferenza Stato-Regioni; tuttavia, rileva sottolineare che il provvedimento di designazione (provvedimento n. 215/CSR del 18 novembre 2010), non contiene alcun riferimento all'elenco previsto dal predetto art. 3, a quanto risulta, non acquisito in sede di Conferenza Stato-Regioni.

²⁰ Pertanto, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 5 della legge 131/2003, il capo delegazione continua ad essere individuato dal Governo anche nelle materie di competenza legislativa esclusiva regionale.

²¹ 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

Lo scenario non è diverso nel caso della partecipazione indiretta, in quanto i dati disponibili dimostrano che le Regioni hanno fatto scarso uso degli strumenti previsti dal legislatore nazionale e, spesso, richiamati dagli stessi legislatori regionali nella definizione delle funzioni di Consigli e Giunte.

Anche in questo caso i dati appaiono poco confortanti: nessuna Regione, ad eccezione di Emilia-Romagna e Lombardia²², ha esercitato il diritto a inviare osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri, secondo quanto previsto dall'art. 5 co. 3 della legge 11/2005²³.

Inoltre, non risulta neppure alcuna richiesta di convocazione della Conferenza Stato-Regioni per il raggiungimento dell'intesa prevista dall'art. 5 co. 4 della citata legge 11/2005.

Infine, non vi sono casi di partecipazione ai tavoli di coordinamento nazionali, ai fini della definizione della posizione italiana da sostenere, d'intesa con il Ministero degli affari esteri e con i Ministeri competenti per materia, nelle sedi decisionali dell'Unione europea (art. 5 co. 7 della legge 11/2005).

Rileva invece sottolineare che la Regione Marche segnala di avere trasmesso al Parlamento osservazioni ai sensi dell'art. 6 del Protocollo sulla Sussidiarietà allegato al Trattato di Lisbona con riferimento alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica al Regolamento (Ce) n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno

partecipazione alla fase ascendente diretta in quanto rappresenta uno strumento tecnico di consultazione, a supporto delle attività del Comitato delle Regioni. Attualmente aderiscono alla Rete, oltre al Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia e della Giunta regionale dell'Abruzzo, le Assemblee legislative delle Regioni Marche ed Emilia-Romagna, i Consigli delle Regioni Abruzzo, Sardegna e Toscana, nonché le Giunte delle Regioni Lombardia, Piemonte e Veneto.

²² La maggior parte delle osservazioni sono riferite a Comunicazioni della Commissione; solo in un caso, riguardano una proposta di raccomandazione del Consiglio (Risoluzione n. 665 approvata dalla Commissione "Bilancio Affari generali ed istituzionali" dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, in data 26 ottobre 2010).

²³ La situazione dovrebbe mutare per effetto del rafforzamento e della razionalizzazione del sistema di trasmissione dei documenti, in quanto l'effettiva partecipazione delle Regioni è condizionata dalla sproporzione tra il tempo a loro disposizione per l'invio di osservazioni e la quantità di dati da esaminare.

allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (COM. (2010) 537 def.)²⁴.

I casi di effettiva partecipazione risultano quindi pochi e disomogenei, pur essendo intervenuti diversi provvedimenti anche regionali per implementare il coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome alla fase ascendente del processo decisionale europeo.

È auspicabile un'inversione di tendenza in quanto il rafforzamento della presenza regionale nella fase di formazione del diritto dell'Unione europea, come già evidenziato nei precedenti rapporti, è funzionale da una parte alla semplificazione della successiva fase di attuazione, in quanto le Regioni si troverebbero ad attuare un atto già conosciuto; dall'altra a prevenire i conflitti legati all'eventuale contrasto della normativa europea con le specificità regionali.

Le principali criticità risultano essere ancora la complessità dei meccanismi di partecipazione alla fase ascendente indiretta e la difficoltà di trovare un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni con riferimento alle modalità di designazione dei rappresentanti regionali da inserire nelle delegazioni governative.

La modifica della legge 11/2005 costituisce un'occasione privilegiata per rimuovere gli ostacoli che ancora condizionano l'attuazione del quadro normativo in materia di partecipazione delle Regioni alla formazione del diritto europeo²⁵.

²⁴ Le osservazioni sono state riprese e fatte proprie dalla Commissione agricoltura del Senato e, successivamente, dalla Commissione agricoltura del Parlamento europeo.

²⁵ Il disegno di legge in discussione al Senato prevede diverse modifiche che tengono conto anche dell'esito di una indagine conoscitiva avviata in seno al Comitato permanente per il monitoraggio sull'attuazione delle politiche dell'Unione europea; con riferimento alla partecipazione delle Regioni alla fase ascendente si segnala, in particolare, la partecipazione delle Assemblee e dei Consigli regionali e delle Province autonome al controllo di sussidiarietà, attraverso l'invio di osservazioni ai Presidenti delle Camere; inoltre, si prevede la partecipazione sistematica (e non su richiesta) di rappresentanti regionali alle riunioni del CIACE.

10.5. L'attuazione delle politiche comunitarie da parte di Regioni e Province autonome (c.d. "fase discendente")

10.5.1. Le leggi regionali sulle procedure per l'attuazione del diritto europeo

La legge 11/2005 disciplina la fase di attuazione ed esecuzione del diritto europeo attraverso la previsione di procedure finalizzate ad assicurare "l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, sulla base dei principi di sussidiarietà, di proporzionalità, di efficienza, di trasparenza e di partecipazione democratica". A tal proposito, in essa sono previsti obblighi di informazione e collaborazione tra i livelli di governo regionale e statale, che confluiscono nella fase di predisposizione della legge comunitaria annuale.

Considerato che a seguito della riforma del titolo V della Costituzione alle Regioni è attribuita la "competenza generale", è giocoforza dedurre che un consistente compito di attuazione ed esecuzione del diritto dell'Unione europea spetti ora alle Regioni. Tale ragione ha portato le stesse a dotarsi nel corso di questo primo decennio di leggi *ad hoc*, che hanno affrontato, spesso con discipline molto articolate, la partecipazione del livello regionale al processo europeo.

Quanto alle modalità attraverso cui l'attuazione deve avvenire, la legge 11/2005, si limita ad affermare che nelle materie di propria competenza le Regioni e le Province autonome possono dare immediata attuazione alle direttive europee²⁶, lasciando dunque libere le Regioni di scegliere procedure e tipologie di atti che ritengano all'uopo opportune. In realtà, salvo talune eccezioni²⁷, un consistente numero di Regioni fa ricorso alla "legge comunitaria regionale", quale strumento privilegiato per l'attuazione del diritto europeo, senza che ciò escluda il ricorso alle altre fonti del diritto

²⁶ Nelle materie oggetto di potestà legislativa concorrente è specificato che la legge comunitaria nazionale indichi i principi fondamentali non derogabili dalla legge regionale o provinciale sopravvenuta e prevalente sulle contrarie disposizioni eventualmente già emanate dalle Regioni e dalle Province autonome (art. 16 co. 1, seconda parte).

²⁷ Come ad esempio la Regione Campania. LR 18/ 2008, "Legge comunitaria regionale".

regionale, quali leggi regionali, ma anche delibere di Giunta e Consiglio. Un certo favor per tale fonte del diritto sembra emergere anche dalla legge 11/2005 che, nel disciplinare il contenuto della relazione al disegno di legge comunitaria, menziona le “leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle Regioni e dalle Province autonome” (art. 8, co. 4, lett. e).

Entro questa prospettiva si collocano le leggi di procedura adottate nel 2010 da parte di due Regioni speciali, che prediligono lo strumento della legge comunitaria regionale, la quale prende il nome di 'Legge sulla partecipazione della Regione all'Unione europea', in Sicilia²⁸, e 'Legge europea regionale', in Sardegna²⁹, in linea con la nuova denominazione dell'Ue.

Nella Regione Sicilia, il disegno di legge per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'UE è presentato dal Governo all'Assemblea regionale entro il 30 aprile di ogni anno, con l'indicazione dell'anno di riferimento, e contiene: disposizioni volte a dare attuazione ed esecuzione al diritto europeo, agli atti adottati dalle istituzioni e alla giurisprudenza europea; disposizioni modificative o abrogative della legislazione regionale vigente necessarie per tale attuazione ed esecuzione. Alla legge sono inoltre allegati un elenco contenente le direttive europee che non necessitano di provvedimenti di attuazione, in quanto l'ordinamento regionale è già conforme ad esse, nonché gli atti dell'UE che non necessitano di interventi legislativi, con l'indicazione dei relativi provvedimenti amministrativi di attuazione, adottati o da adottare.

È inoltre previsto che alla legge venga allegata una relazione con la quale il Governo riferisce sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo e sulle eventuali procedure di infrazione per inadempienze imputabili alla Regione, con indicazione, in particolare,

²⁸ LR 10/2010 Regione Sicilia, “Disposizioni sulla partecipazione della Regione al processo normativo dell'Unione europea, sulle procedure di esecuzione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e di attuazione delle politiche europee”;
²⁹ LR 13/2010 Regione Sardegna “Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione autonoma della Sardegna e modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1996, n. 12.”

delle direttive per le quali il termine di recepimento è scaduto e lo Stato ha adottato provvedimenti attuativi nell'esercizio del potere sostitutivo (art. 8).

La legge di procedura siciliana, invero, distingue il "periodico" adeguamento, da assicurare con la "Legge sulla partecipazione della Regione all'Unione europea" (art. 8), dalla "tempestiva" attuazione, da assicurare con "disegni di legge di settore" (art. 7). In quest'ultimo caso, anzi, qualora sorga l'obbligo in capo agli Stati membri di dare attuazione agli atti dell'Ue entro un termine stabilito, è previsto che il Governo presenti i disegni di legge non oltre i tre mesi anteriori alla scadenza, al fine di evitare provvedimenti sanzionatori nazionali o europei.

Anche la "legge europea regionale", disciplinata nella legge di procedura della Regione Sardegna (art. 10), è presentata dalla Giunta al Consiglio entro il 31 marzo di ogni anno, con l'indicazione dell'anno di riferimento; rispetto al contenuto previsto nella legge della Regione Sicilia, essa contiene anche una ricognizione degli atti normativi dell'Unione europea, che la Giunta è autorizzata ad attuare in via amministrativa dietro indicazione di principi e criteri applicativi, nonché l'indicazione del termine per l'adozione di ogni ulteriore atto regionale di attuazione cui la legge rimandi.

Al disegno di legge europea è allegata una relazione che, oltre a contenere l'elenco delle direttive da attuare e di quelle che non necessitano di attuazione, riferisce sulla conformità dell'ordinamento regionale rispetto agli obblighi europei, sullo stato delle eventuali procedure di infrazione per inadempienze imputabili alla Regione e sull'attuazione della legge europea dell'anno precedente, motivando in ordine agli adempimenti omessi. A livello procedurale, e nell'ottica dei rapporti tra i diversi livelli di governo, è significativo che sul disegno di legge europea regionale sia previsto un parere obbligatorio da parte del Consiglio delle autonomie locali (art. 10).

A prescindere dalla legge europea regionale, vi è la previsione di misure urgenti e adeguamenti tecnici (art. 13), cui è possibile ricorrere qualora si renda necessario adeguare l'ordinamento regionale agli atti normativi dell'Unione europea o alle sentenze della Corte di giustizia prima dell'entrata in vigore della legge europea relativa all'anno in corso

(nel primo caso), o nel caso di norme europee non direttamente applicabili, che modificano modalità esecutive o caratteristiche tecniche di direttive già recepite nell'ordinamento regionale (nel secondo caso)³⁰.

La previsione di strumenti specifici di attuazione nelle leggi di procedura adottate dalle Regioni non esclude la possibilità del ricorso all'intero sistema di atti regionali (leggi, decreti, delibere).

Un esame della disciplina sostanziale di attuazione mostra, anzi, come il ricorso agli strumenti "soliti" superi talvolta quello degli strumenti legislativamente previsti, quali le leggi comunitarie regionali.

Per una maggiore completezza, si segnala inoltre che nelle leggi di procedura citate sono contenute anche disposizioni in materia di programmazione dei fondi europei (Sicilia) e programmazione regionale unitaria (Sardegna).

10.5.2. I casi effettivi di attuazione regionale del diritto europeo

Come ben noto, a seguito della riforma costituzionale le Regioni e le Province autonome sono chiamate a dare attuazione alla maggior parte delle decisioni provenienti dall'ordinamento europeo. Benché non sia ancora possibile un monitoraggio completo di tutti i provvedimenti di attuazione ed esecuzione adottati dalle Regioni³¹, i dati a disposizione mostrano che le Regioni sono attive nel recepimento del diritto europeo. Quanto alle modalità di detto recepimento occorrono invece alcune osservazioni, che riguardano principalmente le fonti concretamente

³⁰ Nel primo caso, la giunta regionale presenta al Consiglio regionale il relativo disegno di legge con l'indicazione dell'atto dell'Unione europea cui si riferisce e della data entro la quale deve essere approvato, nel secondo caso, la normativa europea può essere attuata in via amministrativa secondo i criteri stabiliti dalla legge europea regionale.

³¹ Il sistema previsto dall'art. 8 della legge 11/2005 (secondo cui "Nelle materie di loro competenza le Regioni e le Province autonome verificano lo stato di conformità dei propri ordinamenti in relazione ai suddetti atti e ne trasmettono le risultanze alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche comunitarie con riguardo alle misure da intraprendere"), ripreso dalle leggi regionali di procedura recentemente adottate, non è implementato nella pratica, considerato il numero insufficiente delle Regioni che hanno inviato alla Presidenza del Consiglio le informazioni circa i provvedimenti adottati ai fini dell'elaborazione della legge comunitaria nazionale (*infra*).

utilizzate a tali fini. In altri termini, occorre verificare se, ed in che misura, le leggi di procedura adottate dalla maggior parte delle Regioni incidono nella scelta della tipologia di fonte utilizzata per l'attuazione o l'esecuzione del diritto europeo.

Nel 2010 hanno adottato la legge comunitaria le Regioni Emilia-Romagna³², Abruzzo³³ e Valle d'Aosta³⁴. Tutte le predette leggi comunitarie sono volte principalmente all'attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, ma contengono anche altri adeguamenti necessari per conformare l'ordinamento regionale al diritto europeo.

Nella Regione Abruzzo, inoltre, risulta una legge³⁵ adottata anteriormente alla legge comunitaria per l'attuazione della medesima direttiva; tale legge si caratterizza per il contenuto particolarmente ampio che la rende di fatto simile ad una legge comunitaria, in quanto si tratta di un provvedimento di adeguamento dell'ordinamento regionale riferito a settori ulteriori rispetto a quelli regolati dalla direttiva che intende attuare.

Da un punto di vista sostanziale, dunque, in questa Regione sembrano essere state adottate due leggi comunitarie nello stesso anno benché solo una delle due, peraltro la più sintetica, contenga tale definizione nell'epigrafe.

³² LR 4/2010 Regione Emilia-Romagna "Norme per l'attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno e altre norme per l'adeguamento all'ordinamento comunitario – Legge comunitaria regionale per il 2010".

³³ LR 59/2010 Regione Abruzzo "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione delle direttive 2006/123/CE, 92/43/CEE e 2006/7/CE - (Legge comunitaria regionale 2010)".

³⁴ LR 16/2010 Regione Valle D'Aosta "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno. Legge comunitaria regionale 2010".

³⁵ LR 5/2010 Regione Abruzzo, Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento giuridico regionale agli obblighi derivanti dalla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, nonché, per la semplificazione e miglioramento dell'efficacia dell'azione amministrativa della Regione e degli Enti locali per le attività aventi rilevanza economica, e per la manutenzione normativa di leggi regionali di settore.

Non contiene nel titolo la denominazione di legge comunitaria neppure la LR Umbria n. 15/2010³⁶; anche in tal caso però il contenuto particolarmente ampio della legge supera l'attuazione della direttiva indicata in epigrafe, configurandola come un provvedimento *omnibus* volto ad adeguare l'ordinamento regionale all'ordinamento europeo.

Le leggi citate non esauriscono i provvedimenti adottati dalle Regioni nel 2010, rispetto ai quali si registra una certa varietà, anche se una analisi quantitativa mostra un netto ricorso a provvedimenti della Giunta, specie nel Veneto e nel Friuli Venezia Giulia. Invero, una analisi di questo tipo si presenta come particolarmente complessa, a causa della frammentazione dei dati a disposizione. A tal proposito la l. n. 11/2005 prevede un momento di raccordo tra il livello nazionale e quello regionale, mediante lo strumento indicato nell'art. 8, secondo cui "nelle materie di loro competenza le Regioni e le Province autonome verificano lo stato di conformità dei propri ordinamenti in relazione ai suddetti atti e ne trasmettono le risultanze alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche comunitarie con riguardo alle misure da intraprendere". Nelle leggi di procedura adottate dalle Regioni è quasi sempre disciplinato, o almeno menzionato, il procedimento di verifica dello stato di conformità dell'ordinamento regionale che confluisce nell'invio delle osservazioni alla Presidenza del Consiglio. Nella pratica, tuttavia, non tutte le Regioni comunicano i dati alla Presidenza.

Nella Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, presentata ai sensi dell'art. 15 della legge 11/2005³⁷ ed allegata al disegno legge comunitaria annuale del 2011, risulta infatti che solo le seguenti Regioni hanno inviato comunicazioni: Lombardia, Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna, Umbria, Marche, Valle D'Aosta e Liguria. Un'analisi quantitativa e qualitativa condotta tra le Regioni menzionate rileva che, mentre le Regioni Lombardia, Abruzzo, Veneto,

³⁶ LR 15/2010 Regione Umbria "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti alla Regione Umbria dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12.12.2006 relativa ai servizi nel mercato interno – Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali".

³⁷ Doc. LXXXVII, n. 4 (trasmessa alla Presidenza il 19 maggio 2011).

Valle D'Aosta, prediligono la legge regionale, così come anche il Lazio, l'Umbria, le Marche e la Liguria (sebbene in questi ultimi casi si registra un solo atto), la Regione Friuli Venezia Giulia si distingue per il ricorso a decreti del Presidente della Regione e deliberazioni di Giunta, cui si aggiunge anche un decreto del direttore centrale risorse agricole, naturali e forestali. Vi è poi l'Emilia-Romagna che nei numerosi atti adottati, circa 14, mostra di utilizzare sia la legge regionale che le delibere di giunta, con una predominanza di queste ultime.

A questa analisi possono aggiungersi i dati pervenuti in risposta al questionario che riguardano le restanti Regioni: la Basilicata (con 4 deliberazioni della Giunta regionale); la Provincia di Bolzano (che ha adottato diverse leggi provinciali e molte delibere della giunta provinciale) e la Provincia di Trento (con 2 leggi provinciali e 1 decreto del presidente della Provincia); la Calabria (con due leggi regionali); la Campania (con 4 regolamenti); il Molise (con una deliberazione della giunta regionale); il Piemonte (con una legge regionale); la Sardegna (con 4 deliberazioni della giunta regionale). Per quanto riguarda la Regione Veneto, inoltre, secondo i risultati pervenuti, al dato sopra riportato devono aggiungersi anche 21 deliberazioni della giunta regionale.

Tra le Regioni solo l'Abruzzo dichiara di aver adottato un atto sostitutivo della disciplina statale cedevole, tramite la legge comunitaria regionale. Per il vero, in tale situazione si trovano tutte le Regioni in cui è stata attuata la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno successivamente alla data di entrata in vigore del Dlgs. 59/2010, che nell'art. 84 contiene la c.d. clausola di cedevolezza³⁸. Nei casi considerati essa riguarda dunque solo la legge della Regione Valle D'Aosta, mentre non rilevano gli altri casi di Umbria ed Emilia Romagna, in cui non si può

³⁸ D.lgs. 59/2010, "Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno", Art. 84 "1. In relazione a quanto disposto dall'art. 117, quinto comma, della Costituzione e fatto salvo quanto previsto dagli artt. 16, co. 3, e 10, co. 3, della legge 4 febbraio 2005, n. 11, nella misura in cui incidono su materie di competenza esclusiva regionale e su materie di competenza concorrente, le disposizioni del presente decreto si applicano fino alla data di entrata in vigore della normativa di attuazione della direttiva 2006/123/CE, adottata da ciascuna Regione e Provincia autonoma nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dei principi fondamentali".

fare riferimento alla “sostituzione” delle norme statali di recepimento, avendo le leggi regionali preceduto il Dlgs. n. 59/2010.

In ultimo, non risultano casi di esercizio del diritto di rivalsa da parte dello Stato nei confronti delle Regioni per violazione del diritto comunitario, come previsto nell’art. 16-*bis* della legge 11/2005 (modificata dalla legge 34/2008).

10.6. Profili organizzativi interni

La tematica degli aspetti organizzativi interni concerne tutte le modifiche istituzionali che le Regioni hanno deciso di apportare alla propria struttura organizzativa in ragione della partecipazione al processo europeo. A tal proposito, infatti, nella quasi totalità delle Regioni sono stati introdotti organi consiliari *ad hoc*, che rappresentano una sede di discussione specifica ed ulteriore per i profili comunitari rispetto a quella che avviene nell’ambito delle specifiche materie, così come le “sessioni comunitarie”, anche non istituzionalizzate, che si inseriscono con una cadenza regolare nella normale attività del Consiglio.

La Regione gode di un’ampia autonomia quanto alla scelta della fonte con cui disciplinare tali profili organizzativi; normalmente essi sono contenuti nei regolamenti interni o nelle leggi di procedura specificamente dedicate alla partecipazione delle Regioni al processo normativo europeo, ma non mancano leggi *ad hoc* o provvedimenti di natura amministrativa. La scelta delle fonte non è indifferente, in quanto si trasfonde nella più o meno vincolatività o revocabilità della modifica per i soggetti istituzionali coinvolti, che è massima quando trova la sua *sedes materiae* nello Statuto.

Per il 2010 si segnalano due regolamenti interni e una deliberazione del Consiglio regionale, oltre a quanto disposto nelle leggi di procedura adottate da Sicilia e Sardegna.

Il regolamento interno del Consiglio regionale adottato nella Regione Abruzzo il 12 ottobre 2010 (ed entrato in vigore il 1 gennaio 2011) conferma l’istituzione della "Commissione per le politiche europee, internazionali, per i Programmi della Commissione europea e per la

partecipazione ai processi normativi dell'Unione europea", chiamata ad occuparsi di tutto quanto attiene alla fase ascendente e discendente del processo decisionale dell'Ue, prevedendo peraltro una descrizione analitica dei compiti ad essa affidati ³⁹. In linea con le recenti evoluzioni delle normative regionali, che incentivano la partecipazione degli enti locali, il regolamento prevede che sia espresso il parere del Consiglio delle Autonomie Locali sugli atti relativi: alle materie attinenti all'organizzazione territoriale locale, alle competenze e alle attribuzioni degli Enti locali o che comportino entrate e spese per gli Enti stessi (art. 117 reg.). Detto parere, obbligatorio pur se non vincolante, dovrebbe rilevare ai fini della formazione della posizione italiana nella fase ascendente nonché in quella di esecuzione ed attuazione degli obblighi europei.

Quanto alla forma di governo, nell'art. 137 del regolamento è previsto che il Presidente della Giunta informi periodicamente, e comunque ogni sei mesi, il Consiglio regionale sulle relazioni tra la Regione e l'UE; mentre un'intera sezione III è dedicata alla "sessione comunitaria", in cui sono disciplinate sia la fase dell'esame del disegno di legge comunitaria regionale (art. 115) che la partecipazione alla formazione e all'attuazione del diritto comunitario (art. 116).

Il Regolamento interno adottato dall'Assemblea legislativa della Regione Toscana il 27 gennaio 2010 si presenta, invece, molto più sintetico. Oltre alla possibilità per il Consiglio di istituire una commissione istituzionale competente per le politiche dell'UE e gli affari internazionali all'inizio di ciascuna legislatura e per l'intera durata della stessa (art. 55, modificato con reg. int. il 15 febbraio 2011), esso contiene di fatto due

³⁹ Art. 29, co. 1, lett. g) "Rapporti con l'Unione europea; Riforma Trattati dell'Unione; Recepimento produzione legislativa comunitaria; Esame del programma legislativo annuale della Commissione europea e della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto comunitario; Esame del progetto di legge comunitaria dello Stato e Partecipazione ai processi normativi dell'Unione europea; Esame del progetto di legge comunitaria regionale e monitoraggio sullo stato di attuazione della stessa; Pareri sulla conformità dei progetti di legge all'ordinamento comunitario; Attuazione e promozione di politiche comunitarie sulla base delle comunicazioni della Giunta e dei Direttori regionali; Monitoraggio dell'utilizzo delle risorse comunitarie".

disposizioni in materia: l'art. 138, che attiene alla procedura di riesame degli atti in seguito ad osservazioni della Commissione europea, e l'art. 156, che riguarda l'esame delle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Dai regolamenti menzionati si differenzia la Deliberazione del Consiglio della Regione Veneto del 22 dicembre 2010, che istituisce, per la durata di 24 mesi, la Commissione speciale per le relazioni internazionali ed i rapporti comunitari, la quale si presenta come una commissione "temporanea per lo studio di problemi speciali" (la possibilità di istituire tale tipologia di commissione è prevista nell'art. 21, co. 4 dello Statuto). Ad essa spetta, infatti, in aggiunta alle funzioni che sono proprie di una commissione per gli affari europei (come ricerca, studio e proposta per la partecipazione del Consiglio alla formazione degli atti dell'Ue e per l'adeguamento dell'ordinamento regionale alla normativa comunitaria; supporto trasversale alle commissioni permanenti ed elaborazione di pareri; analisi dei fondi europei), anche il compito di elaborare una proposta tesa a valutare l'opportunità di istituire una commissione consiliare permanente per la trattazione dei temi relativi ai rapporti comunitari. La scelta dell'atto può dunque trovare la sua giustificazione nella funzione preparatoria della commissione speciale e nel ritardo di adozione del nuovo Statuto.

Infine, con riferimento alla definizione del ruolo di Giunte e Consigli nelle due leggi di procedura sopra menzionate, la legge della Regione Sicilia prevede obblighi di informazione a carico del Governo della Regione nei confronti dell'Assemblea regionale in merito alla formazione degli atti e alla definizione delle politiche dell'Ue (artt. 4-6), che si conclude con la presentazione di una relazione annuale (art. 9). Anche la legge della Regione Sardegna richiama analiticamente gli obblighi di informazione nei rapporti Consiglio-Giunta regionale (artt. 3-9), e a ciò aggiunge la previsione della sessione europea (art. 12), con la possibile partecipazione di enti locali, autonomie funzionali e parti sociali ed economiche, tramite forme di consultazione (art. 14).

10.7. Conclusioni

L'esame condotto mostra come le Regioni stiano gradualmente prendendo coscienza del ruolo che sono chiamate a svolgere nel processo decisionale europeo, in un contesto ordinamentale interno in cui ad esse spetta la generalità delle competenze legislative.

Dal punto di vista formale, sia per la fase ascendente che per quella discendente quasi tutte le Regioni si sono dotate di strumenti specifici, che influiscono sul sistema delle fonti e sulla forma di governo, oltre che sui raccordi verticali Stato-Regioni-Enti locali.

Da un punto di vista di "concreta partecipazione e attuazione" risulta invece che tale consapevolezza è più chiara per la fase discendente che non per quella ascendente.

Nel primo caso, difatti, la quantità degli atti e la qualità degli atti adottati per uniformare l'ordinamento regionale all'ordinamento europeo, sebbene sia ancora modesta in alcune Regioni ed assente in altre, consente di ritenere le Regioni complessivamente attive.

La fase ascendente continua ad essere invece meno "partecipata" sebbene alcuni dati lascino sperare in una inversione di tendenza. È deducibile, dunque, che soprattutto in merito alle possibilità che si dischiudono in questa fase, il livello regionale deve ancora acquisire una certa maturità. Oltre ad un problema di iniziativa, ovvero di consapevolezza del livello regionale, su questo aspetto pesa, in realtà, un sistema di raccordi tra i livelli regionale e statale molto complesso, che può forse trovare un punto di svolta nei nuovi meccanismi di informazione previsti dalla modifica alla l. 11/2005.

In merito ai profili organizzativi è invece da considerare positiva la predisposizione di meccanismi di collaborazione tra organi interni alla Regione, articolati in strumenti di informazione e partecipazione tra Esecutivo e Assemblea legislativa, che hanno portato ad un riequilibrio dei rapporti a favore delle Assemblee a fronte di una tendenza ad accentrare in seno agli Esecutivi la maggior parte delle funzioni.

Una efficiente organizzazione interna è funzionale per la partecipazione al livello europeo, considerate anche le prospettive che si dischiudono a seguito delle novità apportate dal trattato di Lisbona.

In questa prospettiva, è da considerare con favore anche l'apertura di molte normative regionali alla consultazione degli enti locali e delle autonomie funzionali per gli aspetti che più direttamente li riguardano, che rappresenta una concreta realizzazione del principio di sussidiarietà in senso orizzontale e verticale.

