

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

**IL PUNTO SULLE REGIONI  
A 7 ANNI DALLA RIFORMA DEL TITOLO V  
DELLA COSTITUZIONE**

ISSIRFA – CNR

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

Lo studio che segue è stato elaborato **dall’Istituto di Studi sui Sistemi regionali, Federali e sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini” (ISSIRFA-CNR)** su commissione della *Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome*. In esso, l’ISSIRFA – sulla base dei materiali raccolti ai fini dell’elaborazione dei *Rapporti sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione europea* curati dall’Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati (cui contribuisce da anni, unitamente agli Uffici legislativi delle Regioni e delle Province autonome) e sulla base delle rilevazioni compiute nel quadro delle proprie linee di ricerca – fa il “punto” sull’attuazione delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001.

*Il presente studio è stato commissionato in occasione della presentazione del X Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione europea, giunto alla X edizione, promosso come ogni anno dalla Camera dei deputati e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. Il Rapporto sintetizza i dati di fondo, coordinati dall’Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati e dagli Uffici legislativi dei Consigli regionali, riguardanti l’attività legislativa con l’intento di offrire una completa documentazione sugli andamenti dei processi normativi nei diversi livelli territoriali e sul ruolo delle Assemblee legislative.*

## INDICE

<b>PRESENTAZIONE.....</b>	<b>iv</b>
<b>I – VENTIDUE LEGISLATORI.....</b>	<b>1</b>
<b>II – IL “PESO” DELLA PRODUZIONE REGOLAMENTARE.....</b>	<b>6</b>
<b>III – LA QUALITÀ DELLE REGOLE E DELLE POLITICHE .....</b>	<b>11</b>
<b>IV – LA COLLABORAZIONE TRA GIUNTE E CONSIGLI.....</b>	<b>16</b>
<b>V – GLI STATUTI ORDINARI.....</b>	<b>22</b>
<b>VI – LE AUTONOMIE SPECIALI.....</b>	<b>25</b>
<b>VII – L’AUTONOMIA SPECIALE DELLE REGIONI ORDINARIE.....</b>	<b>27</b>
<b>VIII – LA SANITÀ REGIONALE SULLA STRADA DEL FEDERALISMO .....</b>	<b>28</b>
<b>IX – LE REGIONI E LE POLITICHE SOCIALI .....</b>	<b>31</b>
<b>X – LE LEGGI FINANZIARIE.....</b>	<b>40</b>
<b>XI – LE REGIONI E L’EUROPA .....</b>	<b>46</b>

## ***PRESENTAZIONE***

Lo studio che segue è stato elaborato dall'*Istituto di Studi sui Sistemi regionali, Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini"* (ISSiRFA-CNR) su commissione della *Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome*.

In esso, l'ISSiRFA – sulla base dei materiali raccolti ai fini dell'elaborazione dei *Rapporti sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione europea* curati dall'*Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati* (cui contribuisce da anni, unitamente agli Uffici legislativi delle Regioni e delle Province autonome) e sulla base delle rilevazioni compiute nel quadro delle proprie linee di ricerca – fa il “punto” sull'attuazione delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001.

Lo stile adottato non è consueto nei lavori elaborati da un Istituto scientifico. Lo studio, infatti, si prefigge di fornire, mediante una serie coordinata di *flash*, un quadro di sintesi sullo stato del “nuovo” regionalismo italiano.

Il fatto che si siano intese privilegiare l'essenzialità e l'immediatezza della comunicazione non va, tuttavia, a detrimento della qualità scientifica del lavoro. Tutti i contributi, infatti, si fondano su dati empirici rigorosamente raccolti e seriamente valutati. Il che – può sottolinearsi – emancipa le “diagnosi” ottenute dal maggior rischio cui sono esposte le elaborazioni di questo tipo: quello – se così ci si può esprimere – dell'impressionismo.

Ma non basta. La scelta stilistica adottata presenta il vantaggio di fare emergere, in maniera particolarmente nitida, i tratti essenziali del quadro istituzionale che si sta progressivamente delineando: un quadro in movimento, nel quale la nota fondamentale è rappresentata dai processi di attuazione delle riforme costituzionali ricordate all'inizio.

Tali processi, pur non essendo ancora giunti a conclusione, registrano significativi passi in avanti, che stanno profondamente trasformando i caratteri del nostro ordinamento.

Soffermando l'attenzione sulle dinamiche che vedono, in prima linea, l'impegno delle Regioni, possono, in via esemplificativa, ricordarsi: gli undici nuovi Statuti sinora adottati, le leggi elettorali che hanno visto la luce in questi anni, le leggi “statutarie” licenziate da quasi tutti gli enti dotati di autonomia speciale, le iniziative assunte da due Regioni ordinarie in vista dell'accesso alle “forme e condizioni speciali di autonomia” di cui all'art. 116 u.c. Cost., la progressiva occupazione, da parte dei legislatori regionali, dell'ampia area loro residualmente assegnata dal quarto comma dell'art. 117 Cost.

È sufficiente questa rapida carrellata, per rendersi conto che, alla distanza di sette anni dalla riforma del titolo V, nessuna delle nuove strade da questa aperte all'autonomia delle Regioni è rimasta inutilizzata.

Ciò non significa che il cammino che resta ancora da fare sia breve. Basti considerare che alcuni statuti mancano all'appello, che non tutte le Regioni speciali hanno utilizzato il canale delle “leggi statutarie”, che i percorsi attuativi dell'art. 116 u.c. sono alle battute iniziali, che le potenzialità della competenza residuale sono lungi dall'essere esaurite. Senza contare che, sul versante statale, si registra l'assenza di leggi attuative fondamentali, come quella sulla finanza e quella sulle funzioni fondamentali degli enti locali.

Cionondimeno – come risulta dai contributi in cui lo studio si articola – gli elementi oggi disponibili consentono di percepire i tratti essenziali del “volto” delle nuove Regioni (per riprendere una vecchia e felice immagine di Giuliano Amato), con una nitidezza che solo pochi anni fa sarebbe stata impensabile.

Di qui, l'utilità di una “fotografia”, come quella che qui si presenta.

\* \* \*

Benché lo stile di lavoro dell'Istituto sia costantemente improntato allo scambio ed al confronto tra gli studiosi impegnati nelle ricerche, la paternità dei singoli contributi va riconosciuta: ad **Aida Giulia Arabia**, per il II ed il III capitolo; ad **Enrico Buglione**, per il X, a **Carlo Desideri**, per il I, ad **Antonio Ferrara**, per il V, VI e VII, a **George France**, per l'VIII, a **Giulia Maria Napolitano**, per il IX, a **Laura Ronchetti**, per il IV, a **Vincenzo Santantonio**, per l'XI.

**Antonio D'Atena**

# I VENTIDUE LEGISLATORI

## 1. IL DECREMENTO E LA “STABILIZZAZIONE” DELLA PRODUZIONE LEGISLATIVA REGIONALE

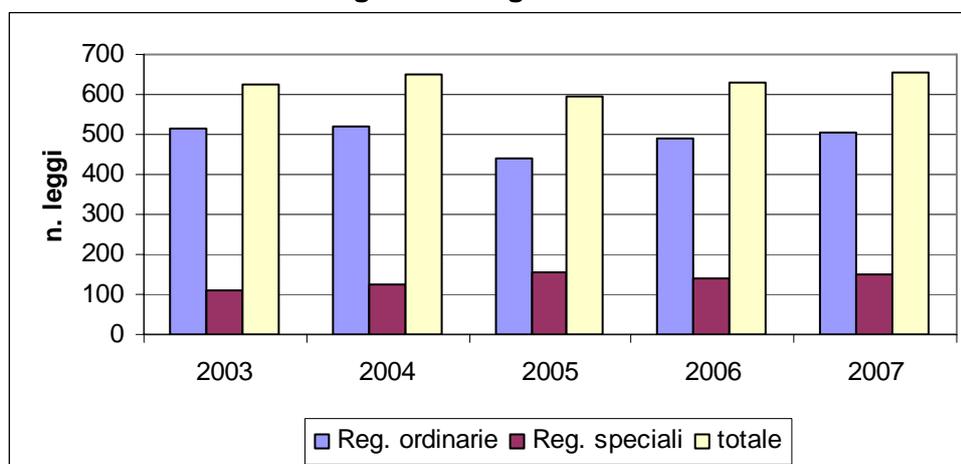
Dalla fine degli anni novanta del secolo scorso le regioni, nel loro complesso, hanno cominciato a produrre **un numero decrescente di leggi** che, intorno al 2003 e fino al 2007, si è poi andato stabilizzando, per tutte le regioni, su una media di circa 630 leggi l'anno e, per le regioni ordinarie, di circa 495. Vi è, per la verità, un incremento nella produzione di leggi nel 2006 e nel 2007, ma va tenuto conto del particolare rallentamento nel 2005 dell'attività legislativa dopo le elezioni regionali della primavera. Si tratta comunque di un incremento contenuto che, almeno per ora, non incide sul fenomeno della “**stabilizzazione**” della **produzione legislativa regionale**.

- Ne risultano **smentiti, dunque, i timori che, al tempo delle riforme del federalismo amministrativo e poi di quelle costituzionali, erano stati avanzati del rischio di una inflazione normativa causata dalle stesse riforme.**
- Al contrario, si può ipotizzare che anche **dalle riforme sia venuta una spinta ad operare per la revisione e razionalizzazione della legislazione.**

**Fattori del decremento e quindi della stabilizzazione della produzione di leggi sono stati:**

- l'impegno delle regioni in interventi di **semplificazioni, abrogazioni e nella redazione di nuovi testi legislativi** di riordino di materie o di loro parti rilevanti;
- il **ricorso crescente, al posto delle leggi, ad altri tipi di atti** - come i regolamenti di Giunta o del Consiglio, ma soprattutto deliberazioni della Giunta – sia che ciò avvenga ad opera di espressi rinvii da parte delle leggi in funzione di integrazione-esecuzione delle loro disposizioni, sia che avvenga in attuazione di decisioni adottate attraverso accordi e intese a livello sovraregionale.

**Grafico 1 Produzione legislativa regionale 2003-2007**



Fonte: elaborazione su dati Camera dei Deputati, *Rapporto sulla legislazione* – anni vari

## 2. UNA PRODUZIONE LEGISLATIVA IN GRAN PARTE INNOVATIVA

Le leggi prodotte dalle regioni sono **per la parte maggiore leggi di settore che in maniera nuova disciplinano intere materie o loro parti o aspetti importanti**. Inferiore è, invece, il **numero delle leggi dette di manutenzione**, vale a dire che senza ridisegnare l'impianto generale modificano aspetti specifici di leggi preesistenti.

- **Nei primi anni successivi alle riforme si registra una diminuzione delle leggi di manutenzione e una crescita delle leggi di settore** che - secondo alcuni dati relativi alle sole regioni ordinarie - passano dal 46% circa di leggi nel 2001 al 53% circa nel 2004. Anche sotto questo profilo sembra perciò che vi sia stato **un impulso delle riforme al rinnovamento della legislazione**.
- **Il rapporto numerico tra leggi di settore e leggi di manutenzione** - secondo dati riferiti a tutte le regioni - **resta più o meno costante negli ultimi tre anni, con un ampio scarto - più ridotto solo nel 2006 - sempre favorevole alle leggi di settore**, che passano dal 37,5% nel 2005 al 34,4% nel 2006 e al 37% nel 2007, mentre le leggi di manutenzione variano rispettivamente dal 24% circa al 28% circa e al 24%.
- **Costante, anche se in lieve diminuzione, negli stessi anni appare il numero delle leggi provvedimento** (vale a dire leggi che disciplinano situazioni specifiche, a volte *ad personam*, in maniera frammentaria), oscillante tra meno del 10% nel 2005 a più l'8% nel 2006 e, infine, il 7% nel 2007 (le altre leggi classificate sono quelle istituzionali, di bilancio e di abrogazione).
- Se può ipotizzarsi che il ricorso alle leggi di manutenzione indichi, all'inizio del periodo considerato, una scarsa propensione a rivedere organicamente la disciplina delle materie, **dopo diversi anni dall'avvio dei processi di riordino si può invece ritenere che le leggi di manutenzione, almeno in gran parte, siano espressione di una normale esigenza di adeguamento nel tempo della normativa**. Considerato il rapporto numerico costante tra i diversi tipi di leggi, se ne trae l'impressione di una sorta di **funzionamento fisiologico del sistema legislativo regionale**.

## 3. DI COSA SI OCCUPA IL LEGISLATORE REGIONALE: LA DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI TRA I MACROSETTORI E LE MATERIE

La distribuzione delle leggi prodotte tra i vari macrosettori e al loro interno tra le materie sembra anch'essa indicare l'esistenza di un funzionamento per così dire fisiologico.

- Dal 2005 al 2007 si verifica una **crescita, anche se oscillante, del macrosettore dei servizi alla persona e alla comunità** (che passa da 107 leggi a 160 e quindi 145), **seguito - in ordine di grandezza - dal macrosettore dello sviluppo economico**, che cresce di poco dopo il 2005 ma invece resta fermo negli anni 2006 e 2007 (rispettivamente con 117 e 119 leggi), e dal macrosettore del territorio, che cresce sia pure lievemente (con 101 leggi nel 2005, 109 nel 2006 e 120 nel 2007).
- L'impegno legislativo delle regioni per lo sviluppo economico appare, tuttavia, fortemente **squilibrato a favore del campo di attività dell'agricoltura e sviluppo rurale rispetto a tutti gli altri ed in particolare a quello dell'industria-artigianato**.

Tale situazione - che nei primi anni successivi alle riforme poteva spiegarsi con la naturale tendenza delle regioni ad occuparsi di settori nei quali avevano una esperienza più consolidata ed insieme con le difficoltà e le incertezze in ordine alle nuove materie – permane in realtà invariata negli ultimi anni. Le leggi nel campo dell'agricoltura e sviluppo rurale, infatti, sono 53 nel 2006 e 47 nel 2007, mentre quelle dedicate all'industria-artigianato sono 9 nel 2006 e 8 nel 2007. Solo poco più numerose sono, poi, le leggi dedicate al turismo (16 sia nel 2006 che nel 2007) e al commercio (14 nel 2006 e 19 nel 2007).

La regione dunque – almeno sotto il profilo di ente di legislazione – si caratterizza soprattutto come **un soggetto impegnato nel campo dei servizi e, in misura più ridotta, nel campo dello sviluppo economico e del territorio, con un notevole squilibrio tuttavia tra le materie di tale macrosettore**, sul quale è probabile pesino i seguenti fattori:

- **l'incompletezza o la mancata applicazione delle riforme** sotto i profili dei compiti rispettivi dello Stato e delle regioni e delle loro relazioni;
- **il ricorso prevalente a strumenti diversi dalle leggi**: soprattutto deliberazioni di Giunta in attuazione di decisioni adottate a seguito di procedure miste previste nell'ambito di schemi di intervento definiti a livello comunitario e/o nazionale. In tal caso con **un ruolo dell'Assemblea legislativa che può variare a secondo delle regioni, ma in genere appare secondario rispetto a quello centrale dell'Esecutivo, a cominciare dalla presenza in sede di Conferenza Stato-regioni**, come già segnalato più volte a partire dai primi Rapporti sullo stato della legislazione;
- l'esistenza di interventi nei settori a bassa caratterizzazione legislativa prefigurati dalle **leggi finanziarie regionali**, che poi rinviano sempre a deliberazioni – spesso di Giunta - la loro definizione nel dettaglio e la loro attuazione.

#### **4. UNA LEGISLAZIONE DI REGOLAZIONE ED ORGANIZZAZIONE**

La legislazione successiva alle riforme – a parte gli squilibri appena considerati - **nel suo complesso appare notevolmente diversa da quella che in passato e per lungo tempo era stata soprattutto prodotta dalle regioni**:

- non ha più le caratteristiche di normativa di tipo Esecutivo-integrativo della normativa statale, né – in particolare nel macrosettore dello sviluppo economico – le caratteristiche di normativa di sola incentivazione;
- si caratterizza invece come **normativa di regolazione e di organizzazione di importanti campi di attività, volta, in gran parte dei casi, a fissare gli aspetti di portata più generale – finalità, principi, procedimenti, soggetti e competenze - degli interventi e delle regolazioni**, rinviando invece per il dettaglio ai regolamenti o ad atti di Giunta e del Consiglio;
- tra le leggi ve ne sono varie che appaiono volte a **rispondere, spesso con soluzioni anche originali e al di là dei confini tradizionali delle materie, ad esigenze e problemi di tipo nuovo emergenti dalle comunità regionali** (ad esempio, dalla gestione dei “tempi della città” alla “città dei bambini”, dai problemi dell'infanzia e dell'adolescenza ai problemi delle adozioni, dal riutilizzo dei beni confiscati alla

criminalità ai modelli dello sviluppo sostenibile, dalla tutela degli animali alla sicurezza ed alla lotta all'usura, dalla tutela dei dialetti alle terapie complementari).

Nel complesso:

- se da un lato la regione - in alcuni settori - appare **un ente a bassa produzione legislativa che opera soprattutto in via amministrativa all'interno di procedure facenti capo ad altri soggetti,**
- dall'altro - in altri settori - appare **un ente che opera innanzitutto tramite la legislazione, in maniera indipendente e in risposta diretta agli interessi ed alle esigenze collettivi.**

## 5. UNA RIFORMA DI SUCCESSO: L'INTRODUZIONE DELLA POTESTÀ RESIDUALE-GENERALE

**L'esercizio della potestà residuale generale, riconosciuta alle regioni dalla riforma costituzionale del 2001, risulta ampiamente e costantemente confermato per tutto il periodo successivo.**

- a. I risultati delle rilevazioni disponibili per la verità non sono tra loro omogenei. Tuttavia **emerge, in ogni caso, che le regioni hanno fatto ampio ricorso all'esercizio della potestà residuale,** che - secondo le rilevazioni più "fredde" basate sul numero di leggi prodotte nelle materie - si attesta, negli anni dal 2005 al 2007 per le sole regioni ordinarie, **in media intorno al 40% della produzione legislativa complessiva** (con un picco di circa il 43% nel 2006 e un minimo di circa il 38% nel 2007); mentre sarebbe ancora più ampio, superando la produzione di legislazione concorrente, secondo rilevazioni effettuate dalle stesse regioni, con riferimento - oltre che alle regioni ordinarie - a quelle speciali (considerando anche le loro leggi di competenza primaria).

**La rilevanza dell'esercizio della potestà residuale è notevolmente diversa a seconda dei macrosettori considerati:**

- assolutamente **prevalente nei macrosettori "ordinamento istituzionale"** (più dell'86% complessivamente negli anni 2001-2005, circa 86% nel 2006 e circa 76% nel 2007) e **"sviluppo economico"** (circa 86% negli anni 2001-2005, più del 91% nel 2006 e circa l'84% nel 2007);
- **minoritario nei macrosettori "territorio, ambiente e infrastrutture"** (nel quale oscilla tra il 19% circa e il 16% circa) e **"servizi alla persona e alla comunità"** (nel quale si mantiene intorno al 30%, grazie all'ampio numero - in un macrosettore prevalentemente di competenza concorrente - di leggi di competenza residuale nel campo dei servizi sociali).

Al di là delle diversità dei criteri di rilevazione e della diversa distribuzione delle leggi di competenza residuale tra macrosettori:

- resta comunque il **dato indiscutibile di un esercizio ampio delle competenze residuali,** che sembra **smentire** - oltre la sottovalutazione che spesso si riscontra di

tale aspetto nuovo dell'attività legislativa regionale - **i dubbi e le preoccupazioni che l'introduzione di tale tipo di competenze aveva attirato al momento della riforma ed anche successivamente;**

- non solo non sembrano essersi prodotti i fenomeni negativi di disgregazione e disordine temuti ma, al contrario, appare **confermata la scelta della riforma di favorire, anche con la potestà residuale, la crescita delle regioni come enti indipendenti**, capaci di essere il principale referente – almeno per alcuni ambiti di materie – delle comunità di riferimento e degli interessi ed esigenze in esse presenti, con un effettivo “alleggerimento” dunque dello Stato e delle sue attività.

## **6. REGIONI CON RADICI PIU' STABILI E INDIPENDENTI**

L'immagine attuale della regione è quella:

- di un ente di legislazione **con ruoli ormai consolidati in particolare in alcuni macrosettori e materie: di massima i servizi e le politiche per le economie ed i profili dello sviluppo più legati al territorio e alla sua gestione**, ma con ruoli in genere di carattere più episodico in alcuni campi di attività;
- di un ente che – giova ripeterlo – svolge una ampia parte della propria **attività di intervento attraverso ruoli di partecipazione ed esecuzione in procedure complesse multilivello;**
- assumendo l'attività legislativa regionale come indice significativo del percorso delle regioni nel lungo periodo, di un soggetto istituzionale molto **più stabile e più indipendente di come appariva negli anni settanta, ottanta e novanta dello scorso secolo**: per usare una terminologia già resa famosa da una importante ricerca guidata da Robert Putnam, può dirsi che **la pianta regionale ha oggi sicuramente radici più solide.**

Per altro verso la stessa analisi della legislazione mette in luce alcune evidenti **difficoltà e limiti del modello regionale attuale.**

- Anche se il dato legislativo non può considerarsi l'unica misura dell'impegno effettivo delle regioni nelle varie materie, il notevole **squilibrio del numero di leggi prodotte nelle varie materie del macrosettore dello sviluppo economico** - tutte peraltro di competenza residuale dopo la riforma costituzionale del 2001 – appare un elemento rilevante di cui tenere conto, sia sotto il profilo della valutazione della compiutezza o meno delle riforme che sotto il profilo della riflessione sulla natura delle regioni e del loro ruolo.
- Un discorso analogo può farsi per la **produzione legislativa notevolmente ridotta in alcune materie – come ad esempio l'energia, le grandi reti infrastrutturali, la comunicazione, la ricerca - di nuova attribuzione alle regioni con la riforma del 2001.**
- Occorrerebbe riflettere quanto si sia ancora in presenza di incertezze destinate ad essere superate, quanto invece si sia in presenza di alcuni **errori, incongruenze e carenze**, segnalati, oltre che dagli squilibri nella produzione legislativa, dal ripetersi dei conflitti tra Stato e regioni sui confini di certe competenze.

## II

### **IL “PESO” DELLA PRODUZIONE REGOLAMENTARE**

#### **1. LA FONTE REGOLAMENTARE “TRIONFA” NELLE REGIONI SPECIALI**

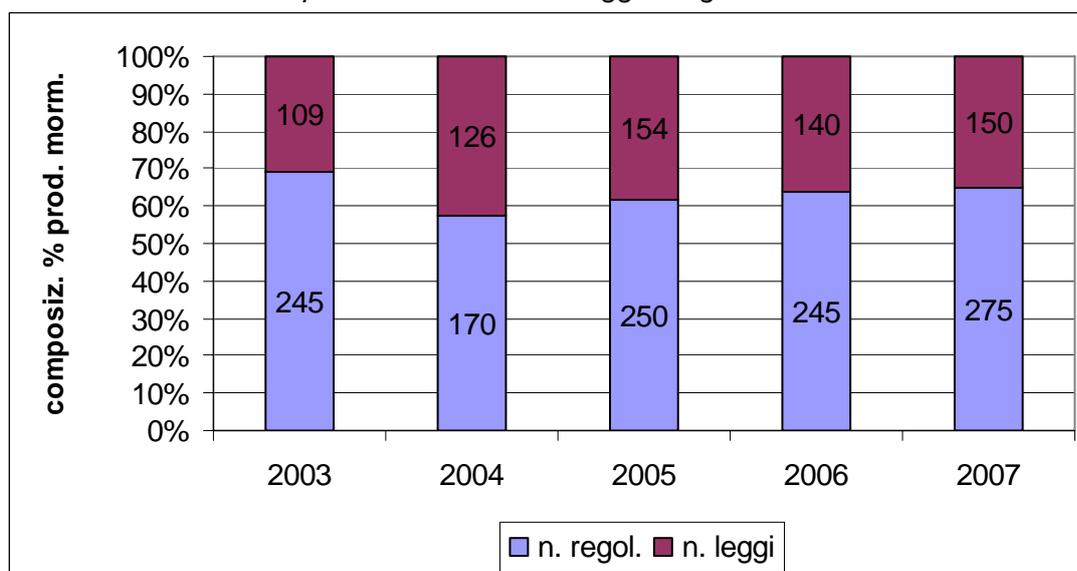
**Il ricorso alla fonte secondaria ha storia diversa a seconda che riguardi le autonomie speciali o quelle ordinarie.**

**Nelle regioni Friuli Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige, nonché nelle province autonome di Bolzano e Trento, sin dagli statuti originari, la potestà regolamentare spetta alle Giunte e la produzione della fonte secondaria risulta essere sempre molto consistente e costante nel tempo. E’ poco significativa nella regione Sicilia - dove la competenza è riservata all’Esecutivo - e nella regione Sardegna e Valle d’Aosta, dove la competenza è, invece, attribuita ai Consigli.**

Il “peso” dei regolamenti nelle regioni speciali è maggiormente evidente se rapportato al complesso della produzione normativa:

- **Alcuni dati**
  - **Nelle specialità il numero dei regolamenti è decisamente maggiore del numero delle leggi adottate annualmente.**
  - Sul totale della produzione normativa, la percentuale annuale dei regolamenti è stata pari al:
    - 69% nel 2003
    - 57% nel 2004
    - 62% nel 2005
    - 64% nel 2006
    - 65% nel 2007

**Grafico 1 – Regioni speciali e province autonome - Produzione normativa**  
*Composizione % numero leggi e regolamenti*



Fonte: elaborazione su dati Camera dei Deputati, *Rapporto sulla legislazione – anni vari*

## 2. I REGOLAMENTI PRIMA E DOPO LE RIFORME COSTITUZIONALI: LA RIVALUTAZIONE DELLA FONTE SECONDARIA NELLE REGIONI ORDINARIE

La concentrazione nel Consiglio regionale (delle regioni ordinarie) di ogni potestà normativa, nonché un tipo di legislazione ridotta - dalla legislazione statale di principio, spesso esaustiva nella disciplina - a legislazione a carattere provvedimentale, avevano portato nel precedente assetto costituzionale al mancato esercizio della funzione regolamentare.

- **Alcuni dati**

- Anche se i regolamenti emanati dalle regioni ordinarie a partire **dal 1971 e fino al 2007 rappresentano solo il 6% dell'intera produzione normativa** (26.434 leggi e, in base ai dati disponibili, 1.646 regolamenti),
- a partire dalla VII legislatura regionale si assiste - in modo più consistente in alcune regioni - ad una sempre crescente rivalutazione della fonte regolamentare.

## 3. L'INCREMENTO DEI REGOLAMENTI FONDATA SU UN EQUIVOCO

L'incremento della fonte è stato determinato - almeno in un primo momento - **dall'equivoca interpretazione delle leggi costituzionali** n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001 che ne avrebbero attribuito la competenza automatica alla Giunta regionale anche in vigenza degli Statuti del 1971 che, invece, assegnavano (riproducendo l'originario art. 121 Cost.) la competenza al Consiglio regionale.

### **La Corte costituzionale risolve l'equivoco.**

A superare dubbi e incertezze interpretative arrivava, però, la sentenza n. 313 del 2003 della Corte costituzionale che rimetteva al legislatore statutario la scelta organizzativa circa la titolarità del potere regolamentare, "ripristinando" la distribuzione delle competenze normative stabilita nei testi statuari allora vigenti (quindi, la competenza regolamentare al Consiglio regionale).

Fino alla sentenza richiamata **anche le regioni avevano interpretato il nuovo art. 121 Cost. nel senso dell'immediata attribuzione alla Giunta della potestà regolamentare.**

- **Alcuni dati**

- I regolamenti dell'Esecutivo, infatti, incominciano ad aumentare come dato complessivo, in modo più marcato, negli anni 2001, 2002 e 2003 con, rispettivamente, 101, 107 e 152 regolamenti emanati e con regioni che registrano un incremento quasi costante.
- La situazione cambia nel 2004, quando a seguito della sentenza n. 313 della Corte costituzionale, il Consiglio si riappropria del potere regolamentare: con soli 96 regolamenti emanati nel 2004 si registra, infatti, un decremento di 56 unità rispetto al 2003.

#### **4. LA “SANATORIA” DEI REGOLAMENTI DI GIUNTA**

Il 2004 è stato l'anno dell'adeguamento degli ordinamenti regionali alla decisione della Corte costituzionale. **Il problema era, infatti, quello di “sanare” i regolamenti di Giunta emanati - a partire dal 2000 - a rigore tutti illegittimi.**

E le regioni lo fanno in modi e con strumenti diversi:

- emanando regolamenti di Consiglio contenenti la convalida e/o la ratifica dei regolamenti emanati nel periodo dell'equivoco (es. Liguria, Lazio),
- ricorrendo a leggi contenenti la sanatoria dei regolamenti (es. Emilia-Romagna), sostituendo e modificando con legge tutte le disposizioni che avevano attribuito la potestà regolamentare alla Giunta (es. Lombardia, Veneto),
- inserendo una norma transitoria nel nuovo Statuto per far “salvi” gli effetti dei regolamenti emanati dall'Esecutivo (es. Piemonte),
- prevedendo con legge che i regolamenti restino in vigore fino a che “non siano fatti propri dal Consiglio regionale con propria delibera” (es. Marche),
- approvando una mozione intesa ad impedire all'Esecutivo l'approvazione di regolamenti in contrasto con lo Statuto (es. Puglia).
- da ultimo, anche la regione Umbria con l.r. n. 23/2007 ha previsto la convalida dei regolamenti emanati - sulla base dell'erronea interpretazione della legge cost. n. 1/1999 - dal 2000 al 2004.

#### **5. I REGOLAMENTI NEI NUOVI STATUTI E IL CONSEGUENTE INCREMENTO DELLA FONTE**

Dopo l'acceso dibattito originato, prima, dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, poi, dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, **la titolarità del potere regolamentare, i profili formali e di contenuto della fonte, trovano, ora, per undici regioni ordinarie la giusta disciplina nelle nuove Carte statutarie.**

Gli Statuti di nove regioni ordinarie hanno legittimato l'esercizio del potere regolamentare da parte degli Esecutivi, sia pure con qualche temperamento. Solo nei casi delle regioni Abruzzo e Marche la funzione è assegnata ai Consigli, con possibilità di delega alla Giunta nel caso della seconda regione richiamata.

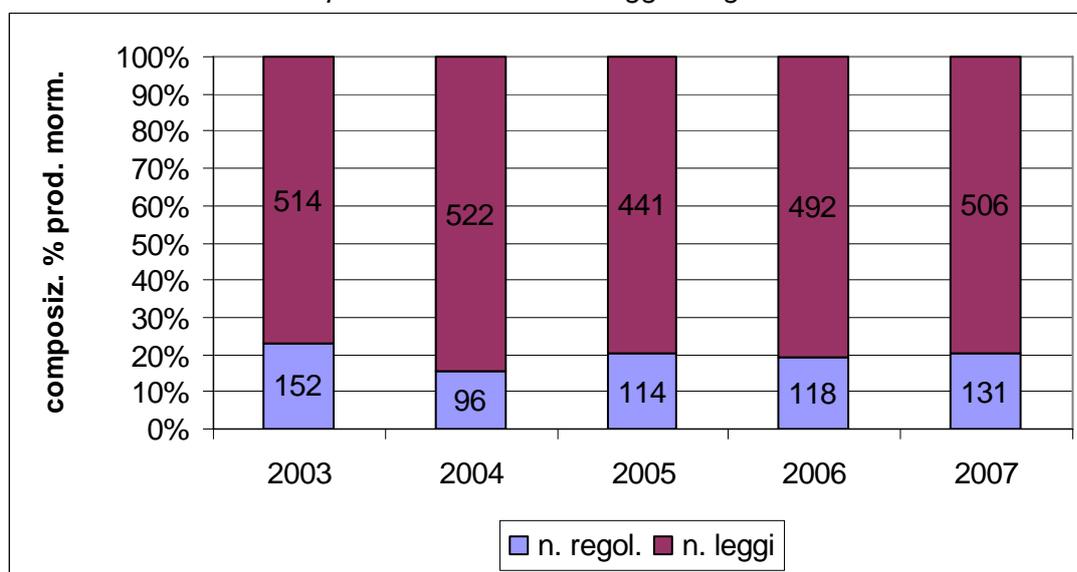
- **Alcuni dati**
  - La promulgazione dei nuovi statuti sembra contribuire a determinare – a partire dal 2005 - un lieve incremento della fonte regolamentare con 114 atti emanati, pari a 22 unità in più rispetto al 2004.
  - Situazione senza variazioni notevoli nel 2006, quando i regolamenti sono 118, mentre un più significativo aumento della fonte si realizza nel 2007 con 131 atti emanati.

L'incremento della fonte secondaria è maggiormente evidente se rapportato all'intera produzione normativa (leggi e regolamenti).

- **Alcuni dati**

- Sul totale della produzione normativa, la percentuale annuale dei regolamenti è stata pari al:
  - 23% nel 2003
  - 15% nel 2004
  - 20% nel 2005
  - 19% nel 2006
  - 21% nel 2007
- Rispetto al dato assoluto (regolamenti emanati) – nel calcolo sulla produzione normativa nel suo complesso – l’incremento della fonte secondaria, sia pure di sole 4 unità nel 2006 rispetto al 2005, registra invece una diminuzione di quasi un punto percentuale – risultato dovuto al decremento delle leggi avvenuto nel 2005, probabilmente effetto del passaggio dalla VII all’VIII legislatura regionale.

**Grafico 2 – Regioni ordinarie - Produzione normativa**  
*Composizione % numero leggi e regolamenti*



Fonte: elaborazione su dati Camera dei Deputati, *Rapporto sulla legislazione* – anni vari

## **6. I REGOLAMENTI PER MACROSETTORI E PER MATERIE**

I regolamenti regionali – emanati in conformità alle disposizioni statutarie – seguono l’andamento delle leggi e, di volta in volta, sono di attuazione, di esecuzione e/o di delegificazione, con prevalenza in quest’ultimo caso in alcune materie (es. personale e amministrazione). Quanto alla classificazione dei regolamenti secondo il profilo dei macrosettori e delle materie – con alcune differenze tra regioni speciali e regioni ordinarie - i gruppi più numerosi sono quelli relativi:

- ai **servizi alla persona e alla comunità** (con all’interno la prevalenza di regolamenti nelle materie della tutela della salute e dei servizi sociali), nonché quelli inerenti allo **sviluppo economico** e alle **attività produttive** con la materia agricoltura e foreste a fare, negli anni, la parte del leone;

- seguono, poi, i regolamenti inerenti al macrosettore **territorio, ambiente e infrastrutture**, con le materie protezione della natura e territorio e urbanistica a totalizzare il numero più elevato di atti emanati, e quelli relativi **all'ordinamento istituzionale** con la materia personale e amministrazione a superare in termini assoluti non solo il numero dei regolamenti delle altre materie del macrosettore ma, spesso, anche quelli delle materie degli altri macrosettori;
- poco significativo – al contrario del dato sulle leggi - il numero dei regolamenti rientranti nella voce **finanza regionale**.

## 7. IL FENOMENO DEI REGOLAMENTI “TRAVESTITI”: UN FENOMENO ANTICO CHE SI RIPRESENTA?

In alcune regioni ordinarie (e anche in alcune regioni speciali) la produzione regolamentare rimane ancora poco significativa. In alcune di esse perché sta in realtà prevalendo il **ricorso ad altri tipi di provvedimenti di Giunta (e, a volte, di Consiglio) spesso con le caratteristiche dei regolamenti ma emanati in altra forma**. E' questo un fenomeno antico e moderno nello stesso tempo.

Nel precedente assetto costituzionale, la proliferazione di atti formalmente amministrativi ma a contenuto generale, i cd regolamenti “travestiti”, “servivano” ad arginare il monopolio consiliare (concentrazione di tutte le funzioni normative).

Nel nuovo ordine delle competenze, invece, il fenomeno si spiega sia con il differente ruolo che sta assumendo il Consiglio regionale (con una attenzione maggiore allo sviluppo della funzione di controllo e alla valutazione delle politiche) sia con le modificazioni delle tipologie della legislazione e, in particolare, con la diffusione di leggi a carattere organico (e/o di leggi settoriali rilevanti che disegnano politiche complesse) che - proprio per la loro natura - sono le leggi che maggiormente contengono rinvii a successivi atti non legislativi.

### • **Alcuni dati**

- Nel 2006 su 632 leggi emanate, 227, pari al 36% del totale, prevedono l'adozione di atti dell'Esecutivo, mentre solo 70, pari all'11% del totale, riguardano l'adozione di atti dell'Assemblea.
  - Il numero totale di atti di Giunta da adottare è pari a 1.046, mentre quelli del Consiglio ammontano a 114.
- Anche nelle del 2007 predominano i rinvii agli atti di Giunta: su 656 leggi emanate, 290, pari al 44% del totale, prevedono l'adozione di atti dell'Esecutivo, mentre solo 65, pari al 10% del totale, riguardano l'adozione di atti dell'Assemblea.
  - Il numero totale di atti di Giunta da emanare è pari a 1.189, mentre quelli di Consiglio ammontano a 101.

### III

## ***LA QUALITÀ DELLE REGOLE E DELLE POLITICHE***

### **1. LEGGI “BEN” SCRITTE**

Preliminare a tutti gli strumenti riconducibili alla qualità della legislazione e necessaria a realizzare obiettivi di leggibilità e di chiarezza è, innanzitutto, la **buona redazione delle leggi**. A livello regionale – con alcune prime esperienze, in particolare in Toscana, che risalgono al 1984 - si è lavorato in questa direzione con il **Manuale OLI sulle Regole e suggerimenti dei testi normativi**, ormai alla terza versione, formalmente adottato – o, comunque, utilizzato in via di prassi – da un ampio numero di regioni che, a volte, hanno anche sviluppato strumenti di controllo sull’applicazione delle regole in esso contenute.

### **2. OLTRE LA “BUONA” REDAZIONE: LA SEMPLIFICAZIONE**

A seguito delle riforme Bassanini e delle riforme costituzionali del 1999-2001, grande impulso è stato dato alla semplificazione della legislazione regionale, attraverso:

- **l’abrogazione della normativa considerata desueta** e la riduzione della legislazione in vigore mediante **l’adozione di testi unici o di leggi di riordino generale di settore**;
- **la delegificazione** della normativa regionale, attraverso lo spostamento della disciplina della materia dal livello legislativo al livello regolamentare;
- **la semplificazione dei procedimenti amministrativi** previsti dalla normativa di settore.

### **3. LA “QUALITÀ” NEGLI STATUTI**

Molti obiettivi – tutti riconducibili alla buona qualità della normazione – sono stati trasformati, in 11 regioni ordinarie, in proposizioni normative statutarie. In sintesi, le norme riguardano la:

- qualità tecnica delle fonti normative (organicità e coerenza, chiarezza e semplificazione delle procedure previste),
- facile reperibilità e conoscenza delle stesse (magari anche mediante pubblicazione telematica),
- necessità che i progetti di legge assegnati alle Commissioni siano accompagnati da una relazione relativa all’analisi tecnico-normativa e di impatto della regolazione,
- razionalizzazione della legislazione vigente, mediante la redazione di testi unici,
- previsione di abrogazioni esplicite per le disposizioni contenute in leggi non più operanti.

## 4. IL “DISBOSCAMENTO” NORMATIVO

Le singole regioni hanno privilegiato:

- a volte, disegni di razionalizzazione complessiva dell'intero *corpus* normativo, **adottando vere e proprie leggi di semplificazione legislativa (generale e /o settoriale) e – ma solo in sporadici casi - regolamenti di abrogazione generale,**
- altre volte sono intervenute con corpose abrogazioni in **provvedimenti che disciplinano anche interventi di semplificazione amministrativa e/o analisi di impatto,**
- infine, **casi di abrogazione espressa** (anche se permangono ancora esempi di abrogazioni “innominate”) **sono frequenti,** in modo marcato, **nelle leggi generali di riordino, nei pochi testi unici finora emanati e nelle leggi finanziarie.**

### 4.1. IL RIORDINO NORMATIVO

Soprattutto nella precedente legislatura, molte regioni hanno utilizzato le leggi di attuazione del d.lgs. n. 112/1998 che – in certi casi in modo rilevante - hanno operato non solo sul riordino delle competenze e delle procedure, ma anche sul riordino normativo.

Dopo la fase attuativa del federalismo amministrativo, la “ripulitura” del sistema è completata anche con la predisposizione e l’elaborazione, in molte regioni, di provvedimenti generali e organici che, nel contempo, provvedono al riordino complessivo di interi settori o di importanti subsettori e campi di attività, con contestuale abrogazione della legislazione vigente.

- **Alcuni dati**

Le leggi di riordino emanate sono state:

- 50 nel 2005
- 50 nel 2006
- 33 nel 2007

### 4.2 L’USO DELLE LEGGI FINANZIARIE

L’utilizzazione della legge finanziaria come via preferenziale per intervenire sulla normativa vigente in diversi settori di competenza regionale permane ancora nonostante i “divieti” del d.lgs. n. 76/2000 di prevedere in finanziaria norme a carattere ordinamentale e/o organizzatorio.

Spesso, infatti, **in queste leggi è molto diffusa** la modifica di leggi regionali in vigore, accompagnata dall’**abrogazione espressa – a volte anche significativa - di precedenti norme** il cui contenuto è in contrasto con le nuove disposizioni, in alcuni casi mediante il ricorso a formule generiche o, come accade in altri casi, con modalità che prevedono una possibile applicazione transitoria delle norme abrogate, in attesa di nuova disciplina della materia.

### 4.3 IL “DISBOSCAMENTO” IN CIFRE

- In base ai dati disponibili al 31 dicembre 2007:
  - **nelle regioni ordinarie:**
  - su 26.434 leggi emanate ne sono state abrogate espressamente 10.506
  - **nelle regioni speciali e nelle province autonome:**
  - su 12.348 leggi emanate ne sono state abrogate espressamente 3.039

**Laddove si è intervenuti con leggi di semplificazione o, comunque, operando sensibili abrogazioni nel corso degli anni, il numero delle leggi vigenti risulta essere molto contenuto.**

## 5. LA VALUTAZIONE DELLA PROGETTAZIONE LEGISLATIVA

Durante la fase di progettazione legislativa non viene ancora data la dovuta attenzione all’uso di strumenti di valutazione. In alcune regioni - per quei progetti di legge che disegnano politiche complesse e che presuppongono azioni difficili da gestire perchè, ad esempio, prevedono il coinvolgimento di una pluralità di soggetti istituzionali – vengono elaborate schede preventive di fattibilità. Ma, come più volte sottolineato negli anni da alcune regioni, **le relazioni di fattibilità finora elaborate non hanno inciso molto sulla redazione delle norme e sul dibattito che precede la loro approvazione.**

Un indice dell’insufficiente studio sull’applicabilità dei procedimenti normativi (prima della loro applicazione) potrebbe essere letto nella **presenza di leggi e spesso anche di regolamenti modificati poco dopo la loro approvazione.** Gli esempi in questo senso sono numerosi.

### 5.1 LA FATTIBILITÀ NEGLI STATUTI

L’esigenza della verifica della fattibilità di un progetto di legge si è molto manifestata in sede di elaborazione dei nuovi statuti e, in alcuni di essi, si rinvennero disposizioni dedicate all’analisi preventiva dei progetti di legge ai fini della valutazione della congruità e degli effetti dell’intervento. In alcune regioni, l’analisi di impatto della regolamentazione trova, invece, disciplina in apposite leggi.

### 5.2 I CONTROLLI “PREVENTIVI”

E’ diffuso ma non generalizzato prevedere, a volte, nelle schede per l’istruttoria legislativa di leggi di particolare rilevanza, a volte, in via informale durante l’analisi tecnico-normativa espletata dagli uffici legislativi prima dell’assegnazione dei progetti di legge alla commissione consiliare competente:

- **controlli sulla coerenza ai principi dell’ordinamento costituzionale** e, in particolare, a quelli contenuti nel Titolo V della Costituzione;
- **controlli sulla coerenza normativa** rispetto alla restante disciplina normativa regionale e rispetto alla legislazione nazionale di principio;

- **controlli sulla coerenza finanziaria** nel caso che il progetto di legge preveda oneri a carico del bilancio regionale.

## 6. LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE

Le Assemblee legislative non devono solo produrre norme tecnicamente conformi alle regole di *drafting* ma - soprattutto dopo i nuovi assetti istituzionali generati dalla riforma del Titolo V della Costituzione – sono chiamate a responsabilità che partono dalla valutazione degli effetti che esse producono sulla collettività e arrivano al superamento degli ostacoli che esse incontrano nella fase dell’attuazione. E’ soprattutto in quest’ultimo periodo che, accanto agli strumenti di valutazione *ex ante*, **sembra affermarsi un tipo di valutazione successiva all’emanazione degli atti legislativi.**

- **Progetto CAPIRe**

Un ruolo importante in tal senso ha giocato e continua a giocare il **Progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi regionali)** che rispetto all’anno di nascita (2002) vede, ora, la quasi totale partecipazione delle Assemblee legislative regionali. Al fine di elaborare idee, strategie e nuovi strumenti per migliorare le capacità di controllo sull’attuazione delle leggi e di valutazione dell’efficacia delle politiche, nel 2007, in occasione del primo convegno nazionale del progetto CAPIRe, è stata discussa e approvata la **Carta di Matera**: un documento di indirizzo contenente **dieci obiettivi operativi** che possono diventare strategici **per ripensare al ruolo delle Assemblee elettive e per migliorare gli strumenti attraverso i quali le amministrazioni regionali rendono conto ai cittadini dell’impiego delle risorse pubbliche e dei risultati raggiunti.**

- **Formule di controllo**

Le regioni - alcune in modo costante già da tempo - prevedono, soprattutto nelle leggi che attuano politiche complesse e articolate – ma a volte anche in alcune deliberazioni di approvazione di piani e programmi - **“formule” per consentire il controllo e il monitoraggio degli effetti da esse prodotti** quali:

- **relazioni** che la Giunta deve presentare al Consiglio contenenti informazioni sullo stato di attuazione degli interventi
- istituzione di **organismi** variamente denominati (**consulte, comitati, conferenze, osservatori**) con finalità di monitoraggio e, spesso, anche di vigilanza sull’applicazione degli interventi.

- **Le clausole valutative**

Uno strumento nuovo e significativo che si va diffondendo di recente è quello della **clausola valutativa** - specifico articolo di legge attraverso il quale si dà mandato informativo ai soggetti incaricati dell’attuazione della legge di raccogliere, elaborare e comunicare all’organo legislativo una serie di informazioni selezionate – inserita solo nelle leggi di notevole rilevanza e, soprattutto, nei casi in cui il controllo dei legislatori risulti necessario come, ad esempio, nelle leggi che prevedono l’impegno di ingenti risorse finanziarie e il controllo sul loro utilizzo da parte dei soggetti attuatori.

Le prime clausole valutative si trovano già in alcune leggi regionali del 2001 e, da quella data in poi, sempre più Consigli regionali inseriscono questo nuovo strumento

nelle leggi emanate. **Le informazioni raccolte (originate dalla clausola) dovrebbero servire a conoscere tempi e modalità di attuazione della legge, ad evidenziare eventuali difficoltà emerse nella fase di implementazione e a valutare le conseguenze che ne sono scaturite per i destinatari diretti e, più in generale, per l'intera collettività.** Le clausole valutative approvate sono state:

- 17 nel 2005
- 21 nel 2006
- 20 nel 2007

- **Le Note informative**

A partire dal 2005, le strutture di alcune Assemblee legislative (Friuli Venezia Giulia, Lombardia e Toscana), hanno avviato la pubblicazione periodica di **Note informative** sull'attuazione delle politiche regionali. Si tratta di documenti sintetici - elaborati a partire dalle informazioni contenute nelle relazioni predisposte dagli uffici della Giunta - che descrivono i risultati ottenuti e le criticità emerse nella fase di implementazione degli interventi regionali e, a volte, suggeriscono alcuni approfondimenti da sviluppare nelle relazioni periodiche di Giunta. Le Note informative elaborate sono state:

- 6 nel 2005
- 8 nel 2006
- 5 nel 2007

- **Le missioni valutative**

Alcuni Consigli regionali hanno introdotto – già da alcuni anni - un nuovo strumento diretto al controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche. Si tratta della **missione (ricerca) valutativa** che può precedere l'attività informativa generata dalla clausola valutativa (di solito a lungo termine), perché magari fatti non previsti facciano sorgere la necessità di approfondire aspetti non considerati dalla legge o essere richiesta per quelle leggi che non contengono "formule" di valutazione.

## **7. PER CONCLUDERE**

Il passo successivo all'elaborazione di documenti interessanti la valutazione degli effetti delle leggi dovrebbe essere l'apertura del dibattito politico per far sì che dal confronto e dalla discussione il legislatore possa rettificare errori e superare le difficoltà applicative emerse. Quello che per ora si registra è la presentazione e, in alcuni casi la discussione, dei documenti "per la valutazione" in seduta di commissione. In alcuni casi il confronto con le strutture della Giunta avviene anche nell'ambito di seminari dedicati all'attuazione di determinate politiche regionali.

Si deve, comunque, sottolineare che nonostante le numerose iniziative segnalate e i progressi fatti in materia di valutazione, si registra **ancora un notevole ritardo nell'assenza di atti formali di valutazione politica da parte del Consiglio e delle commissioni** e, dunque, la mancanza di atti di indirizzo o di mozioni per la eventuale modifica delle leggi sottoposte a controllo.

## IV LA COLLABORAZIONE TRA GIUNTE E CONSIGLI

### 1. LA RIFORMA DEL 2001 ALLA LUCE DELLA RIFORMA DEL 1999

La capacità delle Regioni di esercitare nel miglior modo possibile le competenze normative di cui sono titolari, rispondendo alle esigenze delle popolazioni locali, è fortemente accresciuta da **rapporti virtuosi tra Giunta e Consiglio**.

I rapporti tra Esecutivi e Assemblee regionali sono condizionati:

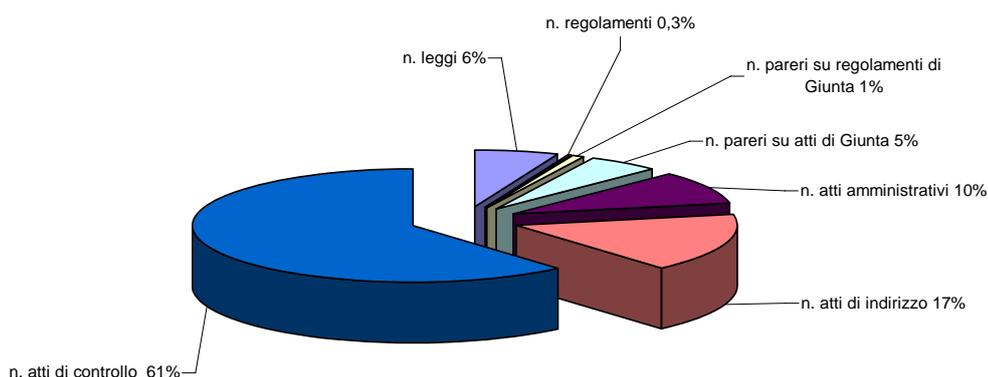
- a. dai processi di **revisione degli statuti**, non ancora conclusi a distanza di quasi dieci anni;
- b. dalle rimodulazioni delle **forme di governo** a livello regionale.

### 2. VERSO UN ASSESTAMENTO DEI RAPPORTI TRA LE GIUNTE E I CONSIGLI

I rapporti tra le Giunte e i Consigli sembrerebbero maggiormente **improntati al confronto e alla collaborazione** dopo anni di progressiva erosione del ruolo di organo politico delle Assemblee a favore del protagonismo degli Esecutivi regionali.

L'andamento dei rapporti interistituzionali a livello regionale deve essere valutato alla luce dell'attività generale svolta dai Consigli, descritta dal seguente grafico:

Grafico 1: Attività generale del Consiglio



Fonte: elaborazione su dati Camera dei Deputati, *Rapporto 2008 sulla legislazione*

### 3. LA FUNZIONE DI INDIRIZZO E DI CONTROLLO SULLE GIUNTE CERCA DI COLMARE IL VUOTO CREATO DALLA FINE DEI RAPPORTO FIDUCIARIO

Gli atti riconducibili alla funzione di indirizzo e controllo sulle Giunte rappresentano la **voce di gran lunga principale della attività generale dei Consigli**.

Per controbilanciare il rafforzamento degli Esecutivi regionali le Assemblee hanno speso molte energie a:

- interrogare le Giunte per acquisire informazioni;
- approvare atti di indirizzo del loro operato, non solo su orientamenti politici generali, ma anche sull'attività normativa.

La funzione di controllo ha sempre assunto dimensioni significative **soprattutto nelle autonomie speciali**.

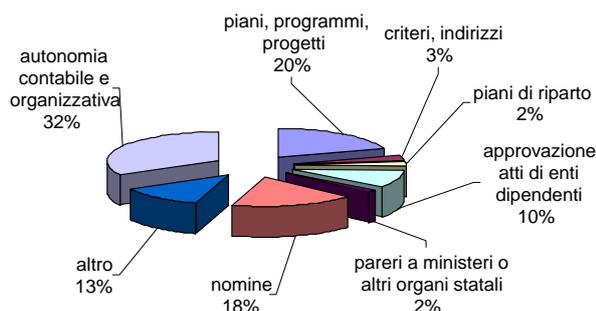
- **Alcuni dati:**
  - la Provincia di Bolzano da sola nel 2007 ha realizzato la metà degli atti di sindacato ispettivo delle specialità;
  - le 7 specialità producono più atti di indirizzo e controllo delle 15 Regioni ordinarie;
  - nel complesso delle Regioni tale funzione nel 2007 ha contato ben 8.552 atti: 6.741 atti di controllo e 1.811 di indirizzo;
  - **nella maggior parte dei casi tali atti non hanno ad oggetto l'attività normativa regionale.**

### 4. I CONSIGLI NON ABBANDONANO LA FUNZIONE AMMINISTRATIVA DI CARATTERE GENERALE

Contro ogni ipotesi scolastica di progressiva netta differenziazione delle funzioni svolte dai due enti, si è registrato il **decisivo aumento dell'attività di alta amministrazione svolta dai Consigli**, ma essenzialmente solo da quelli **delle Regioni ordinarie**.

- **Dati quali-quantitativi:**
  - nel 2007 gli atti amministrativi delle Regioni a statuto ordinario sono stati 983 a fronte dei 63 delle specialità;
  - la **tipologia di atti amministrativi**, a parte quelli adottati nell'ambito dell'autonomia contabile e organizzativa-istituzionale dei Consigli, più sostanziosa nella generalità delle Regioni è quella:

**Grafico 2: Attività amministrativa dei Consigli**



- dei **“piani, programmi e progetti”**;
- seguita dalle **“nomine”**;
- e dalla **”approvazione di atti di enti dipendenti”**;
- fino ad arrivare ai **criteri e indirizzi**, i **piani di riparto**, i **pareri a ministeri o altri organi statali**.

Fonte: elaborazione su dati Camera dei Deputati, *Rapporto 2008 sulla legislazione*

## **5. L'INIZIATIVA LEGISLATIVA CONSILIARE VANTA UN ALTO TASSO DI SUCCESSO**

**L'attività minoritaria svolta dai Consigli è, quindi, proprio quella di produzione normativa in genere, sebbene nel 2007 si sia registrato un aumento dell'esercizio della funzione, sia legislativa che regolamentare.**

L'aumento, non solo del numero delle leggi promulgate nell'anno ma anche della loro portata in termini di commi, in particolare, potrebbe essere considerato un **sintomo di un assestamento sia dei rapporti intersoggettivi tra Stato e Regioni sia dei rapporti interistituzionali tra Giunte e Consigli.**

A ben guardare l'insieme dei dati quantitativi a disposizione, **le Assemblee regionali stanno tentando di valorizzare il loro ruolo nel perseguimento dell'indirizzo politico regionale, nonostante la posizione dominante degli Esecutivi.**

- **Dati sull'iniziativa legislativa e sul suo tasso di successo** calcolato in base al rapporto tra ddl presentati e ddl approvati:
  - le **Giunte vantano una percentuale di successo delle loro iniziative pari al 72%**;
  - l'iniziativa legislativa, tuttavia, è esercitata nel complesso prevalentemente dai consiglieri, che hanno presentato, sia nel solo 2007 che dall'inizio della VIII legislatura, più del doppio dei disegni di legge depositati dalle Giunte;
  - soprattutto il **tasso di successo delle iniziative consiliari (16%)** coinvolge anche le opposizioni, in iniziative loro proprie o - con tasso di successo più alto - con iniziative miste maggioranza/opposizione.

**Non solo le Assemblee legislative approvano le iniziative delle Giunte con una percentuale decisamente più bassa di quella riscontrata a livello nazionale, sia in Italia che in Europa, ma è in aumento costante il numero di leggi di iniziativa consiliare promulgate.**

- **Dati sulle leggi promulgate d'iniziativa di Giunta e di Consiglio:**
  - le prime rappresentano il 65% delle leggi promulgate nell'anno;
  - a livello statale l'incidenza dell'iniziativa legislativa del Governo supera l'88% delle leggi approvate;
  - la percentuale di successo delle iniziative di Giunta è diminuita nel tempo;
  - i Consigli hanno, al contrario, negli ultimi anni visto aumentare la percentuale di entrata in vigore delle iniziative sia consiliari, pari a quasi al 30%;
  - sono aumentate anche le promulgazioni delle iniziative miste Giunta/Consiglio, pari a quasi il 5%.

Le Assemblee, quindi, non si limitano a condividere l'indirizzo politico perseguito dagli Esecutivi, ma conservano tuttora una loro **autonomia nella determinazione delle politiche regionali, valorizzando anche la dialettica maggioranza/opposizione.**

## **6. ATTIVITÀ CONSULTIVA PER RECUPERARE GLI ECCESSI DI RINVIO AGLI ATTI DI GIUNTA E L'ESPANSIONE DELLA POTESTÀ REGOLAMENTARE DEGLI ESECUTIVI?**

La **funzione consiliare** che più merita attenzione è quella **consultiva**, che nel 2007 ha raggiunto i **medesimi dati quantitativi dell'attività normativa**.

- **Alcuni dati:**
  - sul totale delle Regioni 688 sono stati gli atti normativi dei Consigli e 687 quelli consultivi;
  - il numero dei pareri resi è più alto nelle Regioni ordinarie (567 a 120).

Se le leggi regionali sempre più spesso obbligano gli Esecutivi a richiedere il parere al Consiglio sui propri atti, regolamentari o meno, è pur vero che in media **è aumentato anche il numero di rinvii che le leggi fanno ad atti della Giunta, sia di carattere regolamentare che di altra natura**: nel complesso potrebbe sostenersi che **quasi una legge su due** contiene un rinvio a successivo atto della Giunta.

È opportuno, quindi, capire il “peso” di questi rinvii:

- in base all'oggetto;
- in base alla forma dell'atto cui si rinvia.

E' altresì opportuno valutare quanto della funzione consultiva svolta dalle Assemblee miri a (e consenta di) recuperare la quota di potere decisionale rimesso alle Giunte attraverso tali rinvii.

- **Alcuni dati:**
  - in 7 Regioni la potestà regolamentare spetta unicamente al Consiglio;
  - le restanti Assemblee hanno comunque partecipato alla loro produzione rendendo nel 2007 103 pareri sui 374 regolamenti adottati dalle Giunte;
  - scorporando dal totale il dato peculiare della P.A. di Bolzano che ha prodotto 111 provvedimenti sostanzialmente regolamentari di Giunta non prevedendo alcuna forma di coinvolgimento del Consiglio, le Assemblee hanno reso pareri sui regolamenti di Giunta quasi una volta su due;
  - è, inoltre, accresciuto anche numero di pareri (584) su atti non regolamentari della Giunta.

## **7. LA GIUNTA IN CONSIGLIO IN ASSENZA DEL RAPPORTO FIDUCIARIO**

Il rapporto di fiducia non caratterizza più la forma di governo regionale.

**Auspicabile è la presenza costante, non solo dell'assessore competente, ma anche del Presidente della Giunta.**

- **Alcuni dati:**
  - Il Presidente della Giunta ha partecipato costantemente alle sedute consiliari in almeno tre Regioni (Basilicata, Campania e Toscana);
  - in media, nel 2007, i Presidenti sono intervenuti nella metà delle sedute cui hanno partecipato;
  - sebbene il numero degli assessori esterni sia cresciuto di 11 unità, la partecipazione attiva ai lavori consiliari da parte degli assessori è aumentata, anche se nel 2007 hanno preso la parola in meno della metà delle sedute consiliari cui hanno partecipato;
  - solo in Puglia la Giunta ha pronunciato un intervento su tutte le leggi regionali.

## **8. PRODUTTIVITÀ E FRAMMENTAZIONE DEI CONSIGLI**

**La presenza costante della Giunta e del suo Presidente in Consiglio, tuttavia, di per sé non assicura una maggior produttività delle Assemblee.**

- **Alcuni dati sul rapporto tra struttura dei Consigli e attività normativa:**
  - i **5 Consigli regionali più celeri** - quelli cioè che hanno approvato oltre la metà delle proprie leggi entro 30 giorni (Calabria, Molise, Sicilia, Toscana, Umbria) – vantano tutti una percentuale di **approvazione delle proposte di legge consiliari anche molto superiore alla media** e un **minor grado di frammentazione interna**, con un numero di gruppi consiliari inferiore ai valori medi e un numero di commissioni non superiore ai valori medi:
  - dal 2005 in poi è come se per Regione ci fossero **un gruppo consiliare e una commissione in più**, facendo della frammentazione interna alle Assemblee regionali una costante.

Il fenomeno della frammentazione non ha comunque trovato freno nemmeno nelle – poche e insoddisfacenti – norme regolamentari e statutarie poste per arginarlo.

## **9. TRASFORMAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE**

- **Alcuni dati sulla dimensione dei Consigli:**
  - la dimensione media delle Assemblee legislative regionali si è attestata intorno ai 53 membri;
  - per un numero complessivo di 1119 consiglieri a fronte dei 945 parlamentari.

È doveroso, quindi, dare sostanza all'importante funzione legislativa che la Costituzione riconosce e garantisce ai Consigli regionali.

Una certa metabolizzazione da parte di tutti gli organi e enti coinvolti nella delicata missione assegnata ai Consigli e ai loro atti legislativi sembrerebbe avvalorata dal **progressivo**

**incremento delle questioni di legittimità della legge regionale e provinciale sollevate in via incidentale.**

- **Dati quantitativi sui giudizi in via incidentale sulle leggi regionali:**
  - 1 nel 2002;
  - 7 nel 2003;
  - 6 nel 2004;
  - 9 nel 2005;
  - 29 nel 2006;
  - 20 nel 2007;
  - 17 nella prima metà del 2008.

Questi dati suggeriscono, in particolare, una **trasformazione della legge regionale da mera norma di dettaglio, solo formalmente equiparata alla legge nazionale, a fonte normativa sempre più materialmente pariordinata alla legge dello Stato.**

## V GLI STATUTI ORDINARI

### 1. L'ADOZIONE

**Solo 11 regioni hanno adottato il nuovo statuto.**

in ordine di tempo:

Puglia,  
Calabria,  
Lazio,  
Toscana,  
Piemonte,  
Marche,  
Emilia-Romagna,  
Umbria,  
Liguria,  
Abruzzo  
Lombardia



- Regioni che hanno adottato il nuovo statuto
- Regioni che non hanno adottato il nuovo statuto
- ▨ Regioni a statuto speciale

**Le cause del ritardo** (in media, cinque anni e mezzo):

- **l'interminabile “cantiere” della revisione del Titolo V** della Parte seconda della Costituzione, avviato poco dopo la riforma del 1999 e tenuto costantemente aperto, anche successivamente all'approvazione della legge cost. n. 3 del 2001;
- **l'inagibilità politica di un effettivo scostamento dalla forma di governo “transitoria”** (che ruota intorno all'**elezione diretta del presidente della Giunta regionale** ed alla regola del *simul stabunt-simul cadent*), a seguito della sonora bocciatura con *referendum* popolare della legge statutaria sulla forma di governo della Regione Friuli Venezia Giulia, che intendeva riportare in capo al Consiglio il potere di fare e disfare le Giunte più volte nella stessa legislatura);
- **la bocciatura, da parte della Corte costituzionale, dei tentativi regionali di attenuare la drasticità del simul-simul**, escludendo lo scioglimento del Consiglio regionale in caso di morte, impedimento o dimissioni volontarie del Presidente non conseguenti al voto di sfiducia (così la sent. n. 2/2004, con riferimento alla prima versione dello Statuto della Regione Calabria).

#### **Forma di Governo e ruolo dei Consigli**

In via di estrema sintesi, può dirsi che **gli Statuti hanno, in genere, confermato il sistema di equilibri affermatosi dopo la l.cost. n. 1/1999, cercando di bilanciare**

- **il rafforzamento politico-istituzionale del Presidente-Governatore**, con
- **il riconoscimento ai Consigli di un significativo spazio di compartecipazione all'attività di indirizzo politico-amministrativo** delle rispettive regioni.

## 2. L'ATTUAZIONE

Gli statuti contengono in genere, una **disciplina a maglie larghe**.

Di, qui, l'esigenza di **altri atti normativi della Regione, che li rendano concretamente operanti** (o, in altri termini, che li attuino).

**Le principali fonti di attuazione statutaria sono:**

- **le leggi regionali**
- **i regolamenti interni dei Consigli**

**Le leggi di attuazione statutaria**

- **La tipologia**
  - **le leggi che così si autoqualificano**, anche in assenza di un chiaro rinvio statutario;
  - **le leggi destinate a rendere operanti previsioni statutarie non direttamente applicabili** (ad es. una legge che istituisce e/o disciplina un nuovo organo o un nuovo istituto previsto dallo statuto)
  - **le leggi che comunque intervengono a modificare**, anche parzialmente o transitoriamente, **la disciplina di oggetti normativi per la cui specificazione gli statuti rinviano ad una legge** (ad es. la legge che stabilisce lo stemma e il gonfalone regionale).
- **Dati quali-quantitativi**
  - Le regioni che hanno adottato il nuovo statuto hanno fin qui complessivamente approvato **79 leggi di attuazione statutaria, riguardanti:**
    - l'istituzione o la modifica della disciplina di organi regionali non di governo (quali ad es. il *Consiglio delle autonomie locali*, il *Consiglio regionale dell'economia e del lavoro* e gli organi di garanzia statutaria);
    - l'organizzazione del Consiglio regionale (ad es. le linee generali dell'organizzazione delle strutture e dei servizi, in Umbria);
    - gli atti di normazione (ad es. la disciplina dell'analisi dell'impatto della regolamentazione, in Piemonte);
    - la nuova disciplina dei referendum regionali (in Abruzzo e Toscana);
    - l'amministrazione regionale (ad es. la legge di riforma del sistema amministrativo regionale e locale, in Umbria),
    - l'attuazione di principi o finalità statutarie (quali ad es. il principio di sussidiarietà orizzontale e la valorizzazione del ruolo delle autonomie funzionali, in Umbria).
  - A parte vanno considerate le **14 leggi regionali in materia elettorale** (di Abruzzo, Calabria, Lazio, Lombardia, Marche, Puglia e Toscana), in quanto prodotte in buona misura precedentemente all'entrata in vigore dei rispettivi statuti, se non prima ancora della legge statale di principio di cui all'art. 122.1 Cost. (l. 165/2004). Eventualità queste non del tutto escluse dalla giurisprudenza costituzionale, anche in ragione del differimento dell'applicabilità di alcune di queste discipline solo a seguito dell'entrata in vigore dei nuovi statuti (v. sentt. 196/03 e 3/06).

## I regolamenti interni dei Consigli regionali.

- **Funzione**

- A tali atti – in virtù del tradizionale principio di autorganizzazione degli organi politico-rappresentativi – è generalmente rinviata la più dettagliata disciplina dell'organizzazione e del funzionamento delle Assemblee legislative. **Dubbio è, tuttavia, che il rinvio statutario possa considerarsi una vera e propria riserva di regolamento** in grado di escludere sempre e del tutto - anche al di là dello svolgimento dell'attività politica in senso stretto - il concorso delle fonti legislative da una materia, peraltro, non ben determinabile (v. ad es. le leggi di Liguria e Puglia recanti disposizioni sull'autonomia dei rispettivi Consigli) **e dubbia risulta anche la collocazione di questi regolamenti nel sistema delle fonti regionali** (le leggi cit. ad es., interponendosi tra gli statuti e le fonti di autorganizzazione, evidenziano la natura secondaria di quest'ultime).

- **Dati quantitativi**

- Nel periodo di tempo preso in considerazione per questa nota le Assemblee legislative di **quattro regioni** (Calabria, Liguria, Emilia-Romagna e Umbria) hanno provveduto all'approvazione di **nuovi regolamenti interni**. I Consigli delle **altre regioni** hanno invece apportato, almeno per il momento, **solo parziali modifiche e integrazioni ai regolamenti previgenti**.

## VI *LE AUTONOMIE SPECIALI*

### **L'adeguamento degli statuti speciali alle recenti riforme del Titolo V della Costituzione procede a rilento**

- Nella XIV legislatura, l'**Assemblea regionale siciliana** presentò un disegno di legge costituzionale recante modifiche allo Statuto della Regione (AS/XIV/3369), il quale non venne però ripresentato dopo il rinnovo del Parlamento nazionale;
- Nella XV legislatura, la **Regione Friuli Venezia Giulia** ha portato all'esame della commissione affari costituzionali della Camera dei deputati (tra il 20 dicembre 2006 e il 15 novembre 2007) un progetto di revisione del proprio statuto di autonomia (AC/XV/519).
- La **Regione Valle d'Aosta**, dal canto suo, ha preferito concentrare la propria iniziativa sulla questione preliminare delle modalità con le quali procedere alla revisione statutaria (AC/XV/1601 e AS/XV/943). Secondo questa regione, infatti, il rapporto pattizio tra Stato e Regione sarebbe alla base del proprio ordinamento autonomo e implicherebbe la necessità dell'assenso del Consiglio della Valle ad ogni proposta di modificazione dello statuto speciale votata dal Parlamento nazionale. Sarebbero impediti in tal modo alterazioni unilaterali dell'autonomia regionale.

### **La clausola di maggior favore**

- Mancando l'adeguamento degli statuti speciali alle riforme costituzionali, le sole incidenze sulle originarie discipline statutarie sono quelle dovute alla c.d. **clausola di maggior favore** (art. 10, l.cost., n. 3/2001), che ha fin qui assicurato ai territori speciali di salvaguardare le loro particolari singolarità e, allo stesso tempo, di rendere immediatamente applicabili anche per essi le forme di autonomia riconosciute alle regioni ordinarie dalla l. cost. n. 3/2001, qualora più favorevoli.
- L'attuale quadro normativo appare, dunque, ancora incerto e **fondamentale è il lavoro di chiarimento cui è chiamata la Corte costituzionale** (v. ad es. le sentt. 48/03, 370/06 e 238/07 sulle speciali competenze in materia di "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni").

### **Le leggi statutarie sulla forma di governo (ex l. cost. n. 2/2001)**

- **fin qui sono state prodotte 16 leggi c.d. statutarie** da cinque dei sei soggetti di autonomia speciale che dispongono di questa potestà legislativa.
- **Tipologia**
  - Il **Friuli Venezia Giulia**, la **Valle d'Aosta** e la **Provincia autonoma di Trento** hanno disciplinato, almeno in parte o in via transitoria, **tutte le materie** oggetto di questa speciale competenza legislativa.
  - La **Sicilia** e la **Provincia autonoma di Bolzano**, invece, non hanno inciso sulla forma di governo in senso stretto, ma hanno legiferato, almeno in parte o in via transitoria,
    - **sulle modalità di elezione degli organi di governo ad elezione diretta**,
    - sui casi di **ineleggibilità e incompatibilità** di dette cariche,
    - **sull'esercizio del diritto d'iniziativa legislativa popolare**,
    - sulla disciplina del referendum abrogativo, propositivo e consultivo

- Il Consiglio regionale della **Sardegna** ha approvato il 7 marzo 2007 una **delibera legislativa statutaria che ha normato nell’ambito di un solo provvedimento unitario tutti gli oggetti riservati a questa fonte**, con la sola eccezione della legge elettorale regionale. La deliberazione è stata sottoposta al referendum confermativo il 21 ottobre 2007 ed è stata promulgata il 10 luglio 2008. Contro la promulgazione della legge – a seguito di una complessa vicenda insorta in sede di verifica dei risultati della consultazione popolare (sulla quale v. C. Cost., sent. 164/2008) – il Governo ha sollevato il conflitto di attribuzione di fronte alla Corte Costituzionale.

## VII

### *L'AUTONOMIA SPECIALE DELLE REGIONI ORDINARIE*

**L'art. 116, comma 3, Cost** consente il riconoscimento di ulteriori “forme e condizioni particolari di autonomia” alle regioni ordinarie che si attivino per ottenerle.

**Pur in assenza di una** disciplina statale attuativa della norma costituzionale, alcune regioni sono intervenute a dare diretto avvio, con la loro iniziativa, al procedimento di specializzazione della loro autonomia in maniera differenziata e asimmetrica rispetto alle altre regioni ordinarie.

- **I Consigli regionali della Lombardia e del Veneto**, in particolare, hanno deliberato il testo della proposta di intesa con il Governo sulla base di uno schema predisposto dalla Giunta regionale e sottoposto al parere degli enti locali (d.c.r. Lombardia 3 aprile 2007, n. 367 e d.c.r. Veneto 18 dicembre 2007, n. 98).
- Il **30 ottobre 2007** è effettivamente partito il **confronto tra il Governo della Repubblica e la Giunta della Regione Lombardia**. Con la crisi del II Governo Prodi e la **conclusione anticipata della XV legislatura** detto confronto si è interrotto.

## VIII

### ***LA SANITÀ REGIONALE SULLA STRADA DEL FEDERALISMO***

#### **1. IL NUOVO GOVERNO DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE**

**Il decentramento del Servizio sanitario nazionale esige nuovi strumenti di governo.** Di alcuni sviluppi in questa direzione – in genere di natura incrementale – si è dato conto nei *Rapporti sulla legislazione* riguardanti gli anni successivi alla riforma del Titolo V della Costituzione.

- Un primo aspetto concerne **il miglioramento della capacità dei *policymaker* regionali di disegnare le politiche alla luce dell’esperienza del passato, il cosiddetto “apprendimento sociale” (*social learning*).**
- Un secondo importante fenomeno emergente è rappresentato dalla **sperimentazione delle politiche innovative in singole regioni e dal successivo trasferimento di quelle riuscite alle altre regioni.**
  - Le prime regioni sono da considerarsi come **“laboratori di regionalismo”**.
- Un terzo sviluppo è stato individuato nell’**emergere di una forma di “regionalismo cooperativo”**: interessi reciproci dei due livelli di governo stanno incoraggiando la collaborazione nella definizione nell’attuazione delle politiche.

#### **2. L’APPRENDIMENTO SOCIALE NELLA POLICYMAKING REGIONALE**

Idealmente, l’estensione delle competenze regionali nella sanità andrebbe accompagnata di pari passo da un **potenziamento della capacità delle regioni di “governare”**.

- In questo caso, si verificherebbe un graduale processo di maturazione dell’ente regione, tale da consentire una partecipazione a pieno titolo ad un equilibrato sistema di governo decentrato.

Perché ciò si realizzi, **occorre che una regione sia in grado di apprendere dalle sue passate esperienze in veste di *policymaker***. Si tratta in quel caso di **“apprendimento sociale” (*social learning*)**, definito come il tentativo consapevole di modificare o sostituire le politiche attuali alla luce dei loro risultati.

In termini concreti, l’apprendimento sociale riguarda **tre elementi**:

- la definizione degli obiettivi;
- la scelta degli strumenti d’intervento;
- la modalità di applicazione di uno strumento.

**Alcune regioni sembrano molto attive** nel processo dell’apprendimento sociale, a giudicare dalla loro propensione a sostituire frequentemente gli strumenti di intervento e dalle loro iniziative per modificare aspetti particolari ed operativi di tali strumenti.

**Ci sono regioni, invece, che prendono poche iniziative nuove**, muovendosi soltanto in risposta a pressioni esterne.

Uno dei modi più efficaci per migliorare la capacità di governo delle regioni attualmente sofferenti a questo riguardo potrebbe essere quello di **elaborare programmi miranti ad arricchire la loro “cultura del dato”**.

- L’obiettivo sarebbe quello di aumentare l’inclinazione e potenziare la capacità delle regioni più deboli di valutare i risultati prodotti dai propri strumenti d’intervento,

secondo le loro attuali modalità di applicazione, e, quindi, di poter introdurre modifiche dettagliate ed appropriate degli stessi strumenti.

### **3. LABORATORI DEL REGIONALISMO**

**Un possibile merito del decentramento è che esso offre ai governi sub-centrali la possibilità di innovare e sperimentare nuovi strumenti, programmi e politiche. Per rappresentare questo fenomeno è stato coniato il termine “laboratori del federalismo”.** Formalizzata per la prima volta negli Stati Uniti, questa tesi sostiene che un’innovazione riuscita in uno stato tenderà ad essere adottata da altri stati, mentre gli insuccessi, con tutta probabilità, non andranno oltre le frontiere dello stato-innovatore. La nozione di “laboratorio del regionalismo” è connessa a quella dell’apprendimento sociale nel senso che i *policymaker* regionali cercano sempre nuove politiche, programmi e strumenti e molte delle innovazioni adottate dalle singole regioni sono state importate da altre regioni, una volta sperimentate con successo.

Esempi di ciò, segnalati nei *Rapporti sulla legislazione*, sono:

- la centralizzazione delle attività amministrative e di acquisto,
- i sistemi contabili analitici per centro di costo e di responsabilità,
- l’integrazione dell’assistenza sociale e di quella sanitaria per determinate categorie della popolazione.

Le singole regioni stanno attualmente sperimentando innovazioni che potrebbero diffondersi nel futuro.

Ne sono esempio:

- i meccanismi per valorizzare e responsabilizzare le professioni sanitarie e la professione di assistente sociale nella gestione delle ASL;
- l’istituzione di un “comitato di regia” per il coordinamento degli enti del Servizio sanitario regionale;
- la realizzazione di un’Area sanitaria protetta, cioè una struttura di accoglienza avanzata da attivare in caso di emergenza o di disastro;
- la semplificazione dei processi amministrativo-regolamentari;
- la creazione di una rete regionale di centri di informazione indipendenti sui farmaci.

Tuttavia se le regioni innovatrici devono supportare da sole tutti i rischi e gli oneri finanziari connessi alle proprie sperimentazioni, senza disporre di alcun contributo dallo Stato, anche per conto delle regioni che importano le innovazioni riuscite, è prevedibile che si riscontrino **tassi di innovazione sub-ottimali**.

- Ciò potrebbe anche spiegare perché i tentativi, da parte dello Stato, di promuovere la sperimentazione gestionale nel settore sanitario (ex articolo 9 bis del decreto legislativo n. 502 del 1992), ma scaricandone i costi sulle regioni-pioniere, abbiano finora prodotto risultati piuttosto limitati, come emerge anche dalle ricognizioni effettuate dall’Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali.

#### **4. IL REGIONALISMO COOPERATIVO**

Un'attenta lettura delle tendenze emerse nel settore sanitario negli ultimi anni suggerisce che **sta emergendo una nuova forma di regionalismo, quello "cooperativo"**, nel quale lo Stato e le regioni sono più disponibili a collaborare nel disegnare le politiche sanitarie. Inoltre, il governo centrale pare più incline a tentare di influenzare le regioni nella scelta delle politiche.

- La base principale per la cooperazione intergovernativa è costituita da **accordi ed intese stipulate fra lo Stato e le regioni**.
- Il principio chiave sottostante agli accordi è quello della collaborazione fra Stato e regioni nel **contenimento della spesa sanitaria pubblica**.
  - Con gli accordi, le regioni, **in cambio di una consistente assistenza finanziaria da parte dello Stato**, hanno accettato di sottoporsi a **condizioni sempre più esigenti e vincolanti**.
    - Esse riguardano politiche, programmi e **strumenti, quali**:
      - la preparazione ed attuazione di piani di rientro finanziario,
      - la partecipazione al sistema statistico sanitario nazionale,
      - l'adozione della contabilità analitica per centri di costo e di responsabilità,
      - la razionalizzazione del sistema ospedaliero e dell'assistenza territoriale.
    - Tali obblighi sono direttamente mirati al contenimento della spesa.
    - Altri impegni presi dalle regioni in cambio di aiuti statali riguardano invece il disegno delle politiche sanitarie in senso più largo (in quanto solo indirettamente connesse all'obiettivo dell'eliminazione dei disavanzi), quali:
      - la promozione dell'appropriatezza dell'assistenza,
      - la formazione e la riduzione delle liste di attesa.

**La capacità del governo centrale di modificare il comportamento delle regioni nel campo sanitario**, tramite la concessione di trasferimenti finanziari vincolati al rispetto di condizioni prespecificate, **è stata tradizionalmente limitata, a differenza di quanto avviene in altri paesi con sistemi di governo decentrato, quali ad esempio il Canada, l'Australia e gli Stati Uniti**, nei quali il governo federale ha sempre fatto ampio uso del **"potere della borsa"** per condizionare le politiche sanitarie dei governi sub-centrali.

Lo Stato evidentemente ha percepito le gravi difficoltà finanziarie delle regioni come una finestra di opportunità da sfruttare per poter incidere maggiormente sul processo decisionale regionale in generale, e, quindi, riaffermare le proprie prerogative nello stabilire gli indirizzi principali delle politiche sanitarie.

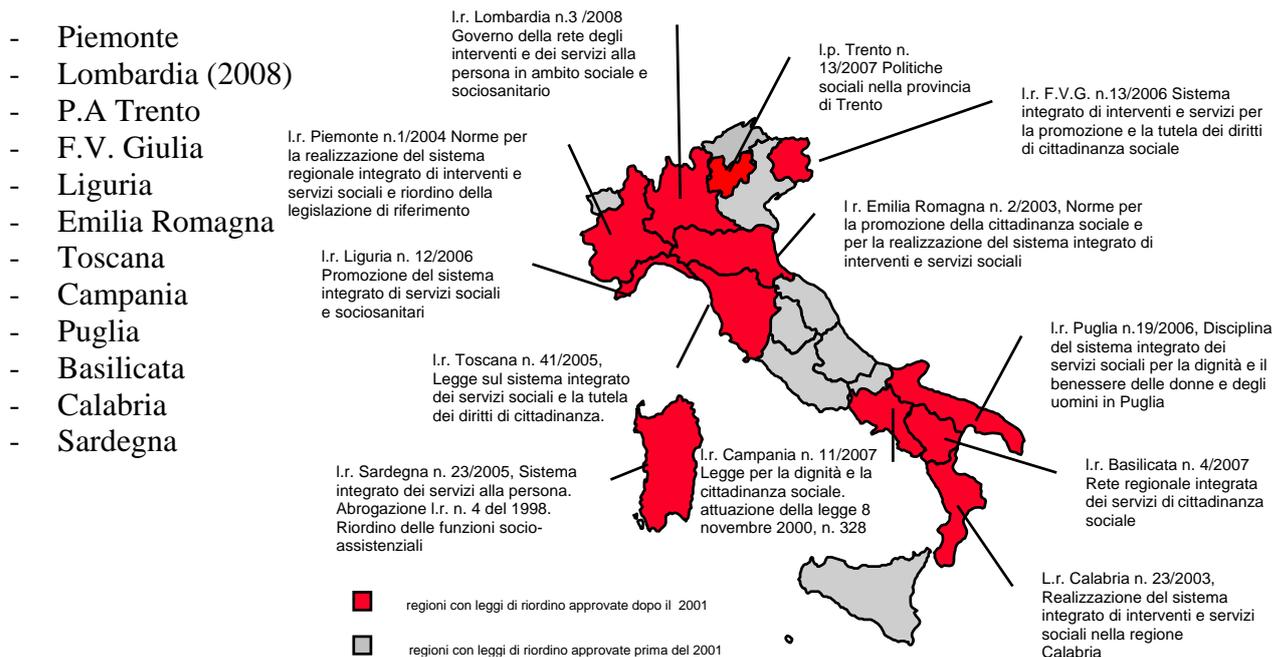
Resta da vedere se la nuova direzione che hanno preso i rapporti intergovernativi nel settore della sanità rallenterà la tendenza attuale verso la creazione di una rete di servizi sanitari regionali fortemente differenziati.

## IX LE REGIONI E LE POLITICHE SOCIALI

### 1. LE LEGGI DI RIORDINO

Sono 12 le regioni e p. autonome che hanno emanato una legge di riordino dei servizi sociali, dopo il 2001.

**Tav.1 - Leggi di riordino dei servizi socio assistenziali**



### I motivi per una legge regionale di riordino dei servizi sociali dopo il 2001:

- la legge n. 328/2000 “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali;
- la riforma del titolo V della Costituzione (2001) che attribuisce alle regioni competenza residuale/esclusiva in materia di politiche sociali e vanifica parzialmente la valenza della legge n.328. Resta allo Stato la competenza esclusiva solo per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Tutte le leggi di riordino riprendono i principi fondamentali della legge nazionale.

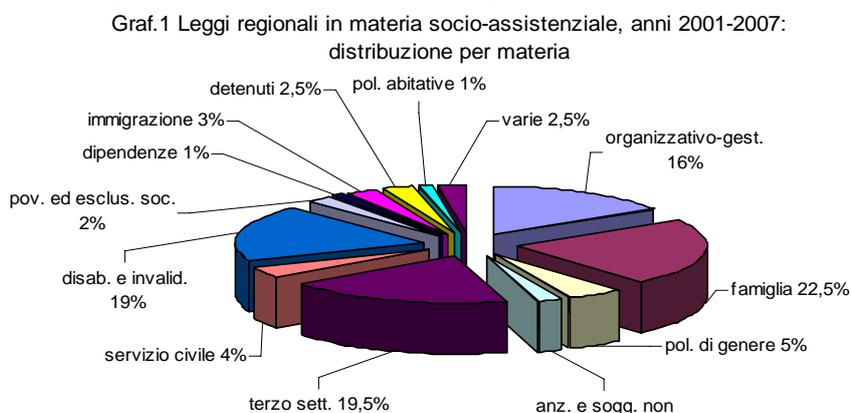
Alcune regioni, con legge antecedente il 2001, approvano una normativa settoriale, come ad esempio Abruzzo, Lazio, Marche, Umbria e Veneto, relativamente all’autorizzazione ed accreditamento di servizi e strutture sociali.

## 2. LE LEGGI REGIONALI DI SETTORE: ANALISI PER MATERIA

Il numero delle leggi emanate, dal 2001 al 2007, è di **200 leggi** (tab 1).

La **distribuzione per materie** della produzione normativa è la seguente:

- il 22,5% politiche per la famiglia;
- il 19,5% terzo settore e leggi di riforma delle IPAB;
- il 19% politiche in materia di disabilità ed invalidità;
- il 16% legislazione organizzativo-gestionale;
- 23% in altre materie (politiche di genere, servizio civile, anziani e soggetti non autosufficienti, dipendenze, immigrazione e politiche per la casa e leggi non classificabili in queste voci e raccolte sotto la denominazione “leggi di varia natura”).



Fonte: ISSIRFA - CNR, *Rapporto sullo stato del regionalismo*, Camera dei Deputati, *Rapporto sullo stato della legislazione*, anni vari.

Il dato della produzione normativa non rimane costante nei sette anni, ma si alza nel periodo 2003-2005. Il 2003 è l'anno in cui sono state emanate più leggi nel settore socio-assistenziale, con 39 atti, pari al 19,4% della produzione normativa complessiva (2001 – 2007).

La maggiore produzione normativa si registra nelle regioni del centro. Il **dato medio** di produzione normativa (2001-2007) evidenzia:

- **9,1 leggi per la produzione nazionale;**
- 12 leggi per le regioni centro;
- 9,3 leggi per le regioni del sud ed isole;
- 7,8 leggi per le regioni del nord.

Le regioni a statuto ordinario presentano una produzione media sostanzialmente pari al doppio della produzione normativa delle regioni a statuto speciale, 10,8 leggi a fronte del 5,4 delle regioni a statuto speciale.

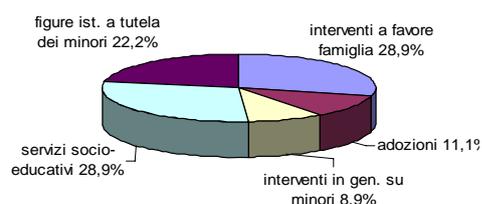
### 2.1 POLITICHE FAMILIARI

Sono **45 le leggi emanate da 19 regioni e p. autonome.**

La distribuzione in sub-materie della produzione normativa è la seguente:

- 29%, circa, relativa a leggi di promozione e sostegno della famiglia in senso stretto (in realtà sono solo 5 le

Graf.2 Leggi regionali politiche per la famiglia anni 2001-2007: classificazione in sub-materie



Fonte: ISSIRFA - CNR, *Rapporto sullo stato del regionalismo*, Camera dei Deputati, *Rapporto sullo stato della legislazione*, anni vari.

regioni che hanno emanato delle leggi organiche sulla famiglia);

- 11,1% relativa alle adozioni;
- 29%, circa, leggi sui servizi-socio educativi per l'infanzia;
- 22,2% leggi che prevedono figure istituzionali a tutela dei minori (garante per l'adolescenza previsto in 9 regioni);
- 8,5% leggi varie che prevedono azioni o interventi a favore dei minori.

Si evidenzia come le ultime tre voci, relative a **interventi sui minori, da sole costituiscono il 60%** della legislazione sulle politiche familiari.

La maggiore concentrazione di provvedimenti si registra nel 2002 con 10 leggi, gli anni che vanno dal 2003 al 2007 non presentano un andamento costante, il numero di leggi diminuisce comunque fino a raggiungere il valore di sole 4 leggi nel 2007.

Si può sintetizzare che le politiche regionali per la famiglia si sono sviluppate attraverso 3 modalità:

- leggi finalizzate a interventi di servizio e sostegno integrati con la pianificazione sociale e sanitaria locale e regionale;
- leggi "episodiche", sostanzialmente finalizzate a fornire forme contributive ed agevolazioni di tipo economico, piuttosto carenti nella pianificazione degli interventi e nel coinvolgimento ed interazione con il terzo settore;
- interventi non contenuti in una normativa specifica sulla famiglia, ma in leggi di riordino, in leggi finanziarie ed atti amministrativi, anche di rilievo, come i piani sociali regionali.

## 2.2 LEGISLAZIONE REGIONALE PER IL TERZO SETTORE

Sono **39 leggi emanate da 16 regioni e p. autonome.**

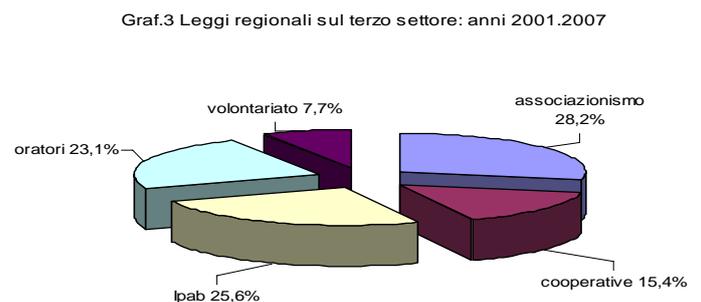
Il picco di produzione si registra nel 2004, 11 leggi, scende al minimo nel 2007 con soli 3 provvedimenti.

La distribuzione in sub-materie della produzione normativa è la seguente:

- 28,2% sull'associazionismo;
- 23,1% sul riconoscimento della funzione pubblica degli oratori;
- 25,6% sulla disciplina delle IPAB;
- 15,4% sulle cooperative sociali;
- 7,7% sul volontariato.

La regolamentazione degli oratori è avvenuta in:

- 9 regioni con una specifica legge;
- 2 regioni (Veneto e Friuli Venezia Giulia – non conteggiate nelle tab. 1 e 2), inserita nella legge finanziaria;
- 1 regione (Puglia- non conteggiata nelle tab. 1 e 2) nella legge di riordino dei servizi sociali.



Fonte: ISSIRFA - CNR, *Rapporto sullo stato del regionalismo*, Camera dei Deputati, *Rapporto sullo stato della legislazione*, anni vari.

## 2.3 LEGISLAZIONE REGIONALE PER LA DISABILITÀ ED INVALIDITÀ

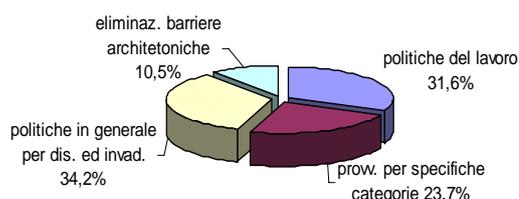
Sono **38 leggi emanate da 13 regioni e p. autonome**.

La distribuzione per anni, evidenzia il picco di produzione nel 2003, 16 leggi, si riduce successivamente fino ad arrivare al 2007 dove non è stato emanato alcun provvedimento.

La distribuzione in sub-materie della produzione normativa è la seguente:

- 34,2%, leggi di carattere generale che prevedono interventi di varia natura in favore di soggetti con disabilità (sono in realtà solo 3 le leggi - Liguria, p. a. Trento, Sardegna - che prevedono facilitazioni o interventi, per lo più di carattere economico, a favore di soggetti con disabilità o invalidità);
- 31,6%, leggi relative a politiche del lavoro, emanate da 10 regioni, per lo più del sud, in attuazione della legge n.68/1999, Norme per il diritto al lavoro dei disabili;
- 23,7%, leggi relative ad interventi e contributi destinati a specifiche categorie di utenti,
- 10,5%, leggi relative all'abbattimento di barriere architettoniche.

Graf.4 Leggi su invalidità e disabilità anni 2001-2007:  
classificazione in sub-materie



Fonte: ISSIRFA - CNR, *Rapporto sullo stato del regionalismo*, Camera dei Deputati, *Rapporto sullo stato della legislazione*, anni vari.

## 2.4 LEGISLAZIONE REGIONALE PER LE POLITICHE DI GENERE

Sono **10 leggi emanate da 8 regioni e p. autonome**, localizzate in prevalenza nel sud.

La distribuzione per anni evidenzia, la relativa novità del fenomeno, il primo provvedimento risale al 2004 (regione Toscana), negli anni successivi la produzione legislativa si mantiene su valori modesti per esplodere nel 2007 con 7 provvedimenti.

La distribuzione in sub-materie della produzione normativa è la seguente:

- 8 leggi dedicate alla tutela della violenza contro le donne (alcune anche minori);
- 2 leggi contengano veri e propri interventi legati alla politica di genere.

## 2.5 LEGISLAZIONE REGIONALE SUL SERVIZIO CIVILE

Sono **8 leggi emanate da 8 regioni e p. autonome**, a cui bisogna aggiungere la pr. di Trento che ha emanato una legge a contenuto misto ma che disciplina in modo completo il servizio civile provinciale (il dato della p.a. di Trento non è indicato nelle tab.1 e 2).

Tutte le disposizioni in questa materia sono state emanate dopo il 2003 e mostrano un trend di aumento negli anni successivi, nel 2007 si raggiunge il numero di 4 leggi emanate. La spinta per i legislatori regionali a legiferare in questa materia è arrivata, con il d.lgs. n. 77/2002, Disciplina del servizio civile nazionale a norma dell'articolo 2 della legge 6 marzo 2001, n.64.

Tutte le leggi disciplinano congiuntamente l'applicazione delle disposizioni nazionali ed il servizio civile locale, con l'eccezione del Veneto che disciplina il solo servizio civile regionale.

## **2.6 LEGISLAZIONE REGIONALE PER GLI ANZIANI E SOGGETTI NON AUTOSUFFICIENTI**

Sono **4 leggi emanate da 3 regioni e p. autonome.**

Molti interventi nel settore sono tuttavia previsti nelle leggi di riordino e nelle leggi per il sostegno alla famiglia. Sono comunque 8 le regioni che hanno previsto un fondo per la non autosufficienza (non utilizzando lo strumento di una legge specifica).

## **2.7 LEGISLAZIONE REGIONALE SULL'IMMIGRAZIONE, DETENUTI, DIPENDENZE, POLITICHE PER LA CASA E LEGGI DI VARIA NATURA**

Le leggi in queste materie si ripartiscono nel modo seguente:

- 6 leggi sull'immigrazione emanate in 5 regioni, di cui 4 (Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna e Liguria) hanno carattere di legge organica rivolta all'accoglienza e all'integrazione sociale delle popolazioni immigrate;
- 5 leggi in favore della popolazione detenuta, emanate da 5 regioni tutte dopo il 2003, di cui 2 relative all'istituzione della figura di un garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale;
- 4 leggi sul contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, emanate in 4 regioni. Si segnala che alcune regioni hanno previsto istituti come il reddito di cittadinanza o il reddito minimo di inserimento anche al fuori di leggi di settore;
- 2 leggi sulle dipendenze in 2 regioni;
- 2 leggi specifiche sulle politiche abitative in 2 regioni. Interventi in materia sono stati tuttavia previsti da molte regioni in provvedimenti dedicati alla famiglia. Pertanto spesso diventa essenziale la "clausola matrimoniale", che nella maggior parte dei casi condiziona l'accesso ai benefici di legge.

## **3. CONCLUSIONI**

Difficile tracciare un quadro unitario della legislazione regionale in materia socio-assistenziale in quanto:

- ogni regione presenta una sua specificità difficilmente sovrapponibile alle altre realtà regionali;
- l'andamento della legislazione di settore non evidenzia un trend costante nemmeno per quel che riguarda le singole materie se non con qualche eccezione;
- non sembra esistere una qualche correlazione tra la legislazione di settore e le leggi di riordino, sia con riferimento alla tipologia o alla numerosità delle leggi. Per esempio il

Lazio è la regione con la maggior numero di leggi, 18 in sette anni, la Sicilia con il minore, con 2 leggi emanate (se si esclude il Trentino Alto Adige dove tutta la legislazione è sostanzialmente imputabile alle due province di Bolzano e Trento), entrambe non hanno una legge di riordino dei servizi successiva al 2001.

Elementi comuni delle politiche regionali in materia socio-assistenziale:

- un generalizzata spinta a completare il quadro normativo dei singoli settori, anche in regioni collocate in diverse aree geografiche, anche se con modalità e velocità diverse;
- una certa “sudditanza” verso la legge n. 328/2000 ed una scarsa propensione ad esercitare, se non con qualche eccezione, in piena autonomia e originalità la competenza loro attribuita con la riforma del titolo V della Costituzione;
- una spinta a legiferare su impulso più delle leggi statali, che sono quasi sempre esplicitamente richiamate, anche “in attuazione”, o dalla istituzione di fondi nazionali, sebbene questi siano stati spesso oggetto di un cospicuo contenzioso tra Stato e regioni;
- la tendenza a rifarsi alla legislazione nazionale ha contribuito alla emanazione di un cospicuo numero di leggi “quadro” nei singoli settori (circa il 46% della legislazione socio-assistenziale), la cui maggiore concentrazione si registra nelle leggi sul terzo settore.
- il permanere, in alcune regioni, di numerose leggi destinate a singole categorie o che prevedono specifici interventi come nell’area delle disabilità o della famiglia;
- una certa varietà nelle leggi sulla scelta delle modalità e strumenti di intervento scelti per disciplinare medesimi settori, analoghi istituti o attività;
- non sempre è scelta la via legislativa per regolare un settore, oppure la disciplina è quasi “nominalisticamente” contenuta nella legge, e diviene in realtà oggetto di continui rinvii ad atti amministrativi, in assenza di principi e criteri definiti con legge, che circoscrivano l’attività dell’Esecutivo, che spesso diviene il vero artefice delle politiche socio-assistenziali della regione.

Sulla base delle scelte e degli strumenti di intervento nelle politiche socio-assistenziale, si possono sinteticamente suddividere le regioni in tre 3 gruppi:

- regioni che hanno privilegiato il piano legislativo e che si stanno significativamente attivando per completare il quadro della legislazione socio-sanitaria;
- regioni dove si registra una sorta situazione di “stallo” in cui l’interesse e gli interventi nelle politiche socio-assistenziali sono estremamente pochi e limitati;
- regioni con una consolidata tradizione in materia ed un quadro normativo sostanzialmente stabilizzato, che dimostrano una particolare sensibilità e capacità di interpretare gli effetti della normativa e modulano gli strumenti e le politiche in modo costante sulla base dei bisogni rilevati anche senza ricorrere a strumenti legislativi.

**Tab. 1 – Leggi regionali in materia socio assistenziale: distribuzione per anni 2001-2007**

Regioni e province autonome	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Totale
<b>Abruzzo</b>	2	1		3	2	3	2	<b>13</b>
<b>Basilicata</b>	1	1	1	1	2		3	<b>9</b>
<b>Calabria</b>	2	4	3	2			1	<b>12</b>
<b>Campania</b>			1	1	1	2	1	<b>6</b>
<b>Emilia-r.</b>		1	2	3	2		2	<b>10</b>
<b>Friuli V.G.</b>			2	3	2	4	2	<b>13</b>
<b>Lazio</b>	3	3	8	1	1	1	1	<b>18</b>
<b>Liguria</b>		2	1	3		2	3	<b>11</b>
<b>Lombardia</b>	1	2	3	1	1	3		<b>11</b>
<b>Marche</b>	2	2	2	1	1			<b>8</b>
<b>Molise</b>		2	3	3	1	2	2	<b>13</b>
<b>Piemonte</b>	1	2		1		2		<b>6</b>
<b>Pr.a Bolzano</b>		2	1			1	1	<b>5</b>
<b>Pr. a Trento</b>		2	1		1		3	<b>7</b>
<b>Puglia</b>	1	2	2	3	1	3	2	<b>14</b>
<b>Sardegna</b>		1	1		1		2	<b>5</b>
<b>Sicilia</b>			2					<b>2</b>
<b>Toscana</b>	1	1	1	3	2	1	2	<b>11</b>
<b>Trentino A. A.</b>					1			<b>1</b>
<b>Umbria</b>		1	2	3	2	1	2	<b>11</b>
<b>Valle d'Aosta</b>				1	1	2	1	<b>5</b>
<b>Veneto</b>	1		3		2	3		<b>9</b>
<b>Totale</b>	<b>15</b>	<b>29</b>	<b>39</b>	<b>33</b>	<b>24</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>200</b>
<b>valore %</b>	<b>7.5%</b>	<b>14.5%</b>	<b>19.5%</b>	<b>16.5%</b>	<b>12.0%</b>	<b>15.0%</b>	<b>15.0%</b>	<b>100.0%</b>

Fonte: ISSIRFA - CNR, *Rapporto sullo stato del regionalismo*, Camera dei Deputati, *Rapporto sullo stato della legislazione*, anni vari.

Tab. 2 - Leggi regionali in materia socio-assistenziale anni 2001-2007: classificazione per materia

Regioni e province autonome	aspetti organizz. gestionali e finanziari	politiche per la famiglia e materno infantile	politiche di genere	anziani e soggetti non autosufficienti	terzo settore e IPAB	servizio civile	disabilità e invalidità	povertà ed inclusione sociale	dipendenze	immigrazione	detenuti	politiche abitative	Varie	Totale
Abruzzo	2	3	2		2		2			2				13
Basilicata	2	2	1				3	1						9
Calabria	2	2	1		1		6							12
Campania	2	1	1					1			1			6
Emilia-R.	1	4			2	1		1		1				10
Friuli V.G.	3	4			2	1	2			1				13
Lazio	3	5		1	2		3				1		3	18
Liguria	1	2	1		3		2			1			1	11
Lombardia	2	2			2	1	2	1			1			11
Marche	2	3			2	1								8
Molise		4			5		3				1			13
Piemonte	2	1			2				1					6
Pr.a Bolzano		3		1					1					5
Pr. a Trento	1	3			1		1					1		7
Puglia	3	1	1		4		5							14
Sardegna	1		1			1	2							5
Sicilia		2												2
Toscana	4		2		3	1						1		11
Trentino A. A.					1									1
Umbria	1	1		2	3		2				1		1	11
Valle d'Aosta		1			3	1								5
Veneto		1			1	1	5			1				9
<b>Totale</b>	<b>32</b>	<b>45</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>39</b>	<b>8</b>	<b>38</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>200</b>
<b>valori %</b>	<b>16.0%</b>	<b>22.5%</b>	<b>5.0%</b>	<b>2.0%</b>	<b>19.5%</b>	<b>4.0%</b>	<b>19.0%</b>	<b>2.0%</b>	<b>1.0%</b>	<b>3.0%</b>	<b>2.5%</b>	<b>1.0%</b>	<b>2.5%</b>	<b>100.0%</b>

Fonte: ISSIRFA - CNR, *Rapporto sullo stato del regionalismo*, Camera dei Deputati, *Rapporto sullo stato della legislazione*, anni vari.

### Quadro delle Regioni con leggi emanate tra il 2001-2007 in materia socio-assistenziale con riferimento a specifiche sub-materie

Regioni con leggi su politiche per la famiglia



Regioni con leggi sul terzo settore



Regioni con leggi su disabilità ed invalidità



Regioni con leggi su politiche di genere



Regioni con leggi su servizio civile



Regioni con leggi su anziani e sogg. non autosuff.



Fonte: ISSIRFA - CNR, *Rapporto sullo stato del regionalismo*, Camera dei Deputati, *Rapporto sullo stato della legislazione*, anni vari.

## **X** **LE LEGGI FINANZIARIE**

### **1. DIFFUSIONE E UTILITÀ DELLE FINANZIARIE REGIONALI**

**A partire dal 2004, tutte le regioni e province autonome hanno adottato la legge finanziaria tra i propri strumenti di programmazione e, per molti aspetti, questo è un dato positivo.**

- **La diffusione della legge finanziaria è da attribuire ad una scelta autonoma delle regioni:** il d.lgs. 76 del 2000, in materia di contabilità regionale, si limita infatti a prevederla, senza renderne obbligatoria l'adozione.
- **La legge finanziaria** - in almeno 5 regioni accompagnata da leggi collegate - **rappresenta un importante tassello della manovra di bilancio** e viene preparato tenendo conto della situazione del Paese, ma anche, e in primo luogo, delle particolari esigenze di bilancio e delle aspirazioni programmatiche di ogni regione, nonché per adeguare la normativa vigente in modo da far fronte con immediatezza ad emergenze economiche e sociali.
- **La discussione del relativo disegno di legge rappresenta un'occasione unica per favorire un processo di condivisione delle politiche di bilancio della Giunta**, sia con il Consiglio regionale, sia con gli enti locali e le forze sociali, attraverso il Consiglio delle autonomie.

### **2. LA LEGGIBILITÀ: UN ASPETTO IN POSITIVA EVOLUZIONE**

**L'oggettiva importanza della legge finanziaria impone che venga "confezionata" in modo tale da facilitarne al massimo la lettura, anche da parte dei non addetti ai lavori. Su questo versante, il confronto con le leggi finanziarie dello Stato finora è stato sempre favorevole per le finanziarie regionali.**

In particolare, nelle finanziarie regionali per il 2008,

- **Il numero di commi in dodici regioni è inferiore a 100 e solo in sei si superano i 200.** Inoltre non si registrano più, come era avvenuto per le finanziarie relative ai precedenti esercizi, leggi con oltre 500 commi (cfr. grafico 1).
- **Il numero di caratteri per comma è, mediamente, molto contenuto, attestandosi intorno ai 486 caratteri** (cfr. grafico 2).

- Una valida rubricazione degli articoli è presente in tutte le leggi, salvo che in due. In nove leggi si riscontra anche la suddivisione in Titoli o Capi e in quattro un indice del testo (cfr. grafico 3).

### **3. I CONTENUTI: SUL MODELLO DELLO STATO, SPESSO PROVVEDIMENTI OMNIBUS VOLTI ANCHE A FRONTEGGIARE EMERGENZE**

Nella maggior parte delle finanziarie regionali (e/o nei relativi “collegati) si riscontra, come per quelle dello Stato, l’ampia presenza di disposizioni ordinamentali e organizzatorie che modificano la preesistente disciplina di svariati settori e/o introducono nuove forme di intervento, spesso rinviando a successive delibere di Giunta per le norme di attuazione.

**In questo modo la finanziaria finisce per snaturarsi, divenendo una via preferenziale a disposizione dell’Esecutivo per apportare modifiche alla legislazione vigente nei settori più disparati.**

**L’adozione di provvedimenti “omnibus”, pur in contrasto con le norme di contabilità regionale sui contenuti ammissibili delle finanziarie, può trovare una giustificazione – come avviene per lo Stato - nell’esigenza delle regioni di far fronte, nelle materie di propria competenza, ad una serie di emergenze.**

Ad esempio, nelle finanziarie per il 2008, spiccano

- quelle della casa,
- del costo dell’energia,
- della sicurezza in generale e nei luoghi di lavoro,
- del sostegno finanziario agli studenti meritevoli,
- dell’ambiente,
- della stabilizzazione del personale precario.

### **4. GLI INTERVENTI PER LA MANOVRA DI BILANCIO: ALCUNI SEGNALI PROMETTENTI IN VISTA DELL’ATTUAZIONE DEL NUOVO FEDERALISMO FISCALE**

Le disposizioni attinenti alla manovra di bilancio contenute nelle finanziarie 2008 (come, del resto, nelle precedenti), mettono in evidenza:

- **il riconoscimento del fondamentale ruolo dello Stato nel coordinamento della finanza pubblica.** Gli interventi delle regioni in questo campo – previsti nelle loro finanziarie o in altri provvedimenti *ad hoc* – recepiscono gli indirizzi del governo

centrale per il contenimento delle spese e, in molti casi, li integrano con misure da esse autonomamente decise;

- **un uso razionale dei poteri fiscali attribuiti alle regioni.** Oltre ad aumenti delle aliquote, soprattutto nelle regioni con rilevanti deficit sanitari, si registrano sia provvedimenti a carattere generale – tra i quali l’adozione, ormai diffusa, dello statuto del contribuente – sia interventi per la riduzione della pressione tributaria a vantaggio delle famiglie, nonché per favorire lo sviluppo di attività imprenditoriali con una particolare valenza economica e sociale;
- **un’impostazione dei rapporti regioni - enti locali in materia di finanza, conforme ai principi di fondo dell’art. 119 Cost.** Sono di particolare interesse, da questo punto di vista, le riforme introdotte nel sistema dei trasferimenti agli enti locali al fine di assicurare risorse programmabili, ripartite in base a parametri oggettivi e prive di vincoli di destinazione. **Sul sistema di trasferimenti sono intervenute, finora, soprattutto le regioni a statuto speciale, date le loro specifiche competenze in materia, ma anche alcune regioni a statuto ordinario si stanno orientando in questa direzione.** Si registra, inoltre, un diffuso impegno per fornire assistenza tecnica a comuni e province (ad esempio, per gli acquisti di beni e servizi e per la gestione degli appalti) nonché per potenziare la disponibilità di informazioni sulla finanza locale.

In vista dell’attuazione del nuovo federalismo fiscale, questi segnali di un comportamento responsabile delle regioni appaiono estremamente positivi, soprattutto se si tiene conto del rilievo da esse assunto nel quadro della finanza pubblica

- **per l’entità delle risorse gestite**, pari al 30% della spesa pubblica consolidata e all’11% del Pil;
- **per l’ampliamento delle loro competenze in materia fiscale** (in seguito alle riforme dell’ultimo decennio del secolo scorso);
- **per l’attribuzione di maggiori responsabilità nella copertura delle spese sanitarie effettive;**
- **per l’eterogeneità dei fronti su cui sono chiamate ad intervenire per migliorare l’efficienza** (costi della politica, personale, acquisto di beni e servizi, appalti, sistemi di monitoraggio e controllo, ecc.)
- **per il ruolo più incisivo** che le regioni, anche a statuto ordinario, stanno assumendo **in materia di finanza locale.**

## **5. DUE ASPETTI DA MIGLIORARE: RUOLO DEL CONSIGLIO E TEMPI DI PREDISPOSIZIONE DEL DDL**

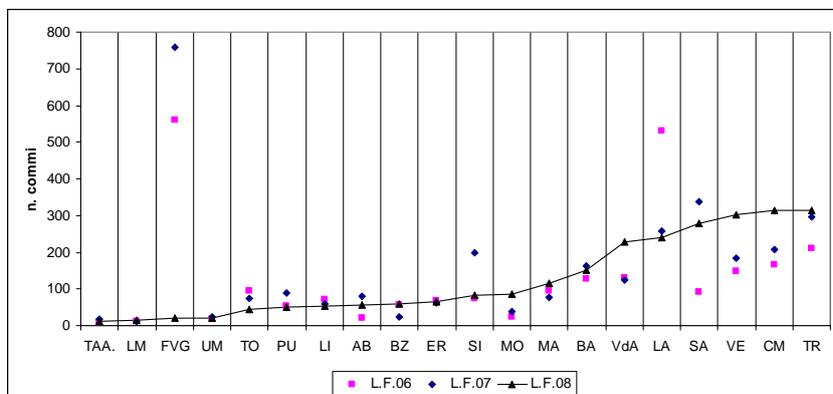
**Dal momento della presentazione al Consiglio, i tempi per la definitiva approvazione del disegno di legge finanziaria risultano, in generale, contenuti (in media 40 giorni). A questo dato positivo fanno tuttavia riscontro due aspetti problematici.**

- **Il primo riguarda il ruolo dell'Assemblea, in generale piuttosto passivo per quanto riguarda sia la definizione della manovra di bilancio, che la verifica della sua attuazione.** Va infatti osservato che
  - il disegno di legge finanziaria viene quasi sempre licenziato senza modifiche rispetto al testo presentato dalla Giunta
  - e che, spesso, il Consiglio non dispone di informazioni adeguate sugli effetti delle manovre già entrate in vigore, anche con riferimento alle misure di contenimento delle spese che lo riguardano in modo diretto.
- **Il secondo concerne la Giunta, che dovrebbe predisporre il disegno di legge finanziaria in tempo utile per consentirne l'approvazione prima dell'inizio dell'esercizio di riferimento, attenendosi a quanto previsto nelle norme di contabilità regionale. Le regioni nelle quali questo basilare principio di buona amministrazione viene onorato è in aumento – sei per le finanziarie 2002, dieci per quelle 2006, tredici per quelle 2008 – ma il numero di quelle in cui ciò non si verifica resta consistente.**

**Tra i fattori che, finora, hanno ostacolato una tempestiva entrata in vigore delle finanziarie regionali influisce sicuramente il ritardo dello Stato nell'emanazione delle norme di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, norme che condizionano, per molti aspetti, la manovra di bilancio delle regioni e degli enti locali.**

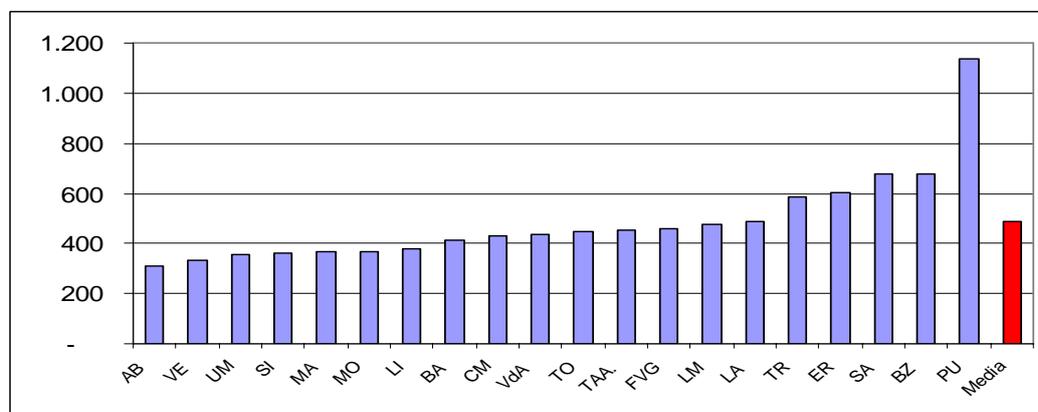
**Per le finanziarie regionali 2009, tuttavia, l'eventuale entrata in vigore di alcune di esse ad esercizio avviato non potrà essere imputata a ritardi dello Stato ma solo a difficoltà interne alle singole regioni.** La disciplina del Patto di stabilità interno relativo a questo esercizio, infatti, per la prima volta è stata definitivamente approvata già ad agosto 2008.

**Grafico 1 – Leggi finanziarie regionali per numero di commi**



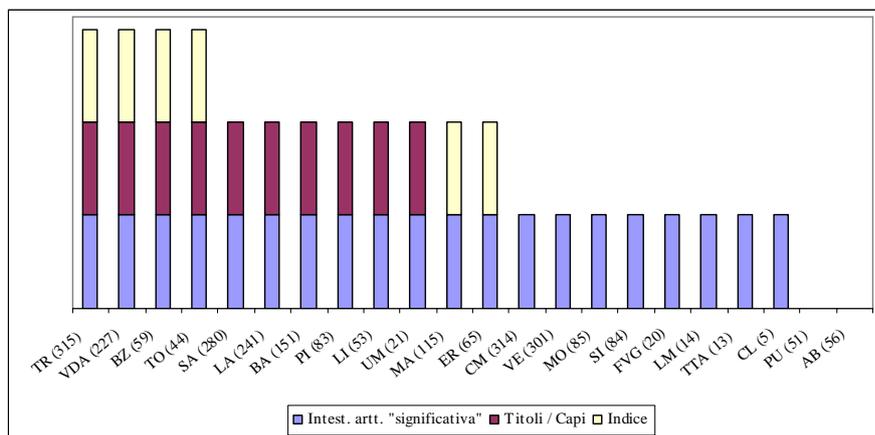
Fonte: Camera dei Deputati, *Rapporto 2008 sullo stato della legislazione*.

**Grafico 2 – Leggi finanziarie regionali 2008 – Numero di caratteri per comma**



Fonte: Camera dei Deputati, *Rapporto 2008 sullo stato della legislazione*.

**Grafico 3 – Leggi finanziarie regionali 2008 per presenza di elementi di leggibilità (in parentesi è riportato il numero dei commi).**



Fonte: Camera dei Deputati, *Rapporto 2008 sullo stato della legislazione*.

## XI *LE REGIONI E L'EUROPA*

### 1. UN QUADRO DI RIFERIMENTO NUOVO E STABILE

**La revisione del Titolo V**, operata dalla legge cost. n. 3 del 2001, delinea un quadro **nuovo**:

- dà rilievo **costituzionale** ai rapporti delle Regioni con l'Unione europea (che qui per la prima volta trova riferimento espresso nella Carta fondamentale), inserendoli tra le materie di legislazione concorrente (art. 117, 3° comma);
- stabilisce che le Regioni partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono alla loro attuazione (art. 117, 5° comma).

**La legislazione dello Stato**, poi, ha posto **norme di procedura**, attraverso cui Stato e Regioni portino a realizzazione questo ampio disegno, che richiede impegno anche sul piano della progettazione normativa.

**A ciascuna Regione resta grande spazio** per costruire, al proprio interno, forme organizzative adeguate ad interagire attivamente in questo nuovo processo, in modo che tutto il sistema regionale porti efficacemente il proprio contributo a livello nazionale e comunitario.

### 2. LA CRESCENTE TENDENZA VERSO FORME DI RACCORDO

L'evoluzione dei rapporti tra Stato e Regione si caratterizza, da decenni, per un progressivo (anche se non lineare) spostamento di poteri dal centro verso gli enti territoriali.

- Il crescente **peso politico-istituzionale delle Regioni**, però, ha comportato un aumento dei punti di contatto tra i due livelli, rendendone evidente l'**interdipendenza**.
- **Anche nella materia comunitaria**, del resto, le politiche, per essere realizzate, richiedono oggi l'**azione convergente** di più soggetti e livelli di governo, ognuno per la sua quota di competenza e meccanismi specifici di dialogo e confronto.
  - Le leggi dello Stato direttamente attuative dei nuovi precetti costituzionali in materia mostrano come principale indirizzo ispiratore proprio l'organizzazione di queste sinergie, attraverso forme procedurali di raccordo e cooperazione. Così sono coinvolti **Parlamento e Consigli regionali** e, in ciascun ambito regionale, Consigli e Giunte paritariamente, con espressa valorizzazione della **Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative** e della **Conferenza (dei Presidenti) delle Regioni**.
  - Questa nuova rete settoriale si affianca al collaudato canale intergovernativo generale, rappresentato dalla **Conferenza Stato-Regioni**, qui operante anche in **Sessioni**

**comunitarie** (per le quali le Regioni propongono convocazione separata, non a ridosso delle sedute ordinarie di Conferenza, per consentire un lavoro esauriente e produttivo).

Tuttavia **la messa a regime del nuovo sistema prefigurato si sta rivelando complessa e difficile per buona parte delle Regioni**, senza distinzione tra ordinarie e speciali.

### **3. REGIONI E FORMAZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO E DELL'UNIONE EUROPEA**

**La novità più consistente è data dalla previsione della partecipazione delle Regioni** (“nelle materie di loro competenza”, art. 117, 5° co., Cost) alle decisioni volte alla formazione degli atti comunitari, per lungo tempo riservate alla competenza esclusiva dello Stato. Nella fase c.d. “ascendente”, dunque, si configura un ruolo regionale inedito e di alto profilo.

- **Le forme della partecipazione**

- **La partecipazione diretta**

- **Gli strumenti**

- Le Regioni possono entrare a far parte, tramite **propri rappresentanti**, delle **delegazioni del Governo che operano in sede comunitaria**, concorrendo in modo non mediato alle varie fasi decisionali (nelle attività del Consiglio UE e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione). **Capo delegazione** può essere anche un Presidente di Giunta regionale, designato dal Governo.
- Ciò è disposto dalla **legge dello Stato n.131 del 2003**, art. 5, che peraltro **rimanda alla Conferenza Stato-Regioni alcuni ulteriori e decisivi aspetti attuativi**.

- **Le esperienze applicative**

In Conferenza **gli accordi sono risultati difficili da raggiungere**, su tutti i punti ad essi demandati. In particolare:

- per la **composizione delle delegazioni**, dalle prime sedute del 2004 l'accordo è concluso nel 2006, ma per essere operativo deve attendere l'approvazione di alcune modalità attuative, minori ma decisive, ed un chiarimento sul bilanciamento tra Regioni ordinarie e speciali;
- per il **capo delegazione**, a tutto il 2007 manca un esauriente “accordo generale di cooperazione”, cui la legge n. 131, omettendo linee guida, affida la determinazione di criteri e procedure in base alle quali il Governo possa designare capo delegazione un Presidente di Giunta, quando è in gioco la pienezza delle attribuzioni regionali nelle materie c.d. residuali (di cui all'art. 117, 4° co., Cost.).
- Pertanto, a parte un paio di casi nel 2006 (sperimentati “su base occasionale”, secondo il Governo), **la partecipazione diretta delle Regioni in delegazioni**

del **Government**, nelle forme previste, **non trova attuazione**. E così l'ipotesi della formulazione di indirizzi al Presidente da parte del Consiglio.

- **La partecipazione indiretta**

- **Gli strumenti**

- Le Regioni sono altresì inserite in sequenze procedurali che prevedono un tempestivo dialogo con il Governo, attraverso cui può realizzarsi la partecipazione al processo di formazione della posizione nazionale che poi sarà portata in sede europea nelle fasi di predisposizione e approvazione degli atti normativi comunitari.
- La legge statale n.11 del 2005:
  - Crea meccanismi che consentono una **partecipazione informata di Consigli e Giunte**.
    - In attuazione, è organizzato un sistema informatico per diramare in modo sistematico e completo la documentazione relativa alla progettazione normativa comunitaria d'interesse regionale (art. 5, 1° co.). Nel 2007 il Dipartimento ha effettuato 74 trasmissioni, per un totale di 34.971 documenti, in pari misura tanto alla **Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative** quanto alla **Conferenza delle Regioni**.
    - In mancanza di informazione qualificata, **la trattazione efficiente di una tale quantità di dati è fonte di preoccupazione per molte amministrazioni regionali**.
  - **Valorizza il ruolo dell'organo legislativo**, affianco a quello dell'Esecutivo, disegnando
    - per entrambi un percorso parallelo di partecipazione che, a seguito dei dati informativi ricevuti, può portare all'inoltro di osservazioni al Governo (art. 5, 3° co.).
  - Assegna un rilevante riconoscimento sul piano istituzionale alla **Conferenza dei Presidenti delle Assemblee**, quale tramite nel dialogo con il Governo, ruolo simmetrico a quello contestualmente assegnato alla Conferenza delle Regioni in relazione al circuito degli Esecutivi.
- **La normativa regionale per la partecipazione**
  - Sul piano degli **Statuti** risulta diffusa una scarsa attenzione al ruolo regionale nel processo comunitario, soprattutto riguardo alla fase ascendente, per cui molto spesso, a parte alcuni enunciati minimali, vengono a mancare riferimenti su punti qualificanti, relativi ai rapporti tra Presidente, Giunta e Consiglio o a taluni aspetti organizzativi.
- **La legislazione regionale di procedura per la partecipazione**
  - Più **diversificato**, invece, è il dato rilevabile sul piano della legislazione. Di fronte al nuovo parametro che si è andato configurando, **solo poche Regioni, e con varia intensità**, hanno provveduto ad aggiornare la propria base legislativa. Si tratta di:
    - Emilia-Romagna e Friuli Venezia Giulia nel 2004,

- Valle d’Aosta e Marche nel 2006,
- Calabria, di nuovo Friuli Venezia Giulia, Umbria nel 2007
- Alcune Regioni mostrano di tener conto dei passaggi procedurali disposti dalla riforma e di porsi in sintonia.
  - Prevale il modello secondo cui il Consiglio stabilisce il quadro degli indirizzi e il Presidente opera e poi riferisce.
    - Da questa dominanza presidenziale sembrano discostarsi altre Regioni, come Marche e Calabria, che in certi casi preferiscono un’intesa tra Giunta e Consiglio.
    - Laddove invece manca una specifica normativa procedurale, Giunta e Presidente possono arrivare a disporre di uno spazio più ampio e quasi esclusivo, come risulta in talune Regioni.
- **I regolamenti interni dei Consigli**

Varie Regioni hanno fatto ricorso ai regolamenti interni come sede alternativa o integrativa rispetto alla legge per predisporre l’organizzazione regionale, inclusi i rapporti tra gli organi di vertice, ai nuovi adempimenti

  - In questo senso, ad esempio, (anche attraverso modifiche puntuali)
    - la Provincia di Trento,
    - il Friuli Venezia Giulia,
    - il Lazio,
    - la Liguria,
    - e nel 2007 l’Umbria e l’Emilia-Romagna.
- **Le esperienze applicative**
  - Le previsioni normative, variamente dislocate ma tutte orientate a costruire schemi procedurali a sostegno della partecipazione regionale, ancora risultano produrre **scarsi effetti**. Per il momento non è possibile disporre di elementi di valutazione del reale grado di coinvolgimento dei Consigli nel complessivo processo nazionale, anche se si nota un **percorso di adeguamento graduale**. Non emergono casi di formulazione e trasmissione di osservazioni al Governo sui progetti di atti comunitari, né di approvazione di atti di indirizzo. Le eventuali iniziative poste in essere dalle Giunte e dai Presidenti paiono poco visibili in Consiglio. Molte Regioni mostrano evidenti limiti, se non sul piano della progettazione, certo su quello dell’effettiva realizzazione e, talora, del sostegno politico: ma **si tratta di un settore nuovo** per loro. Possono segnalarsi forme particolari di partecipazione sperimentate dalle Regioni (Emilia-Romagna, Marche, Toscana) che hanno aderito ai “test” sulla verifica dei principi di sussidiarietà e proporzionalità proposti dal Comitato delle Regioni.

#### 4. REGIONI ED ATTUAZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO E DELL'UNIONE EUROPEA

L'attuazione del diritto comunitario (cui si riferisce l'art. 117, 5° co., Cost.) invece non rappresenta una competenza regionale nuova. Al riguardo le Regioni mostrano di aver cominciato a dotarsi da tempo di strumenti normativi. Questi, in alcune Regioni, sono ancora vigenti, ove compatibili ed applicabili.

- **La legislazione regionale di procedura per l'attuazione**

Per dar seguito alle riforme in materia, però, alcune Regioni hanno predisposto una "seconda generazione" di leggi sui procedimenti di attuazione del diritto comunitario e dell'Unione europea (spesso contestualmente alla disciplina della fase ascendente). Compongono il **piccolo gruppo** l'Emilia-Romagna, il Friuli Venezia Giulia, la Valle d'Aosta, le Marche, la Calabria, l'Umbria.

Lo strumento per il periodico adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi comunitari, viene individuato, con larga preferenza, in una legge, apposita e specializzata, a cadenza annuale, attorno alla quale ruotano una serie di qualificati adempimenti.

**Punti critici** di questo procedimento, incentrato su **leggi comunitarie regionali**, paiono essere:

- l'attività di **verifica costante della normativa comunitaria**, per assicurare lo **stato di conformità** ad essa dell'ordinamento regionale. Ciò è rilevante sia all'interno della Regione (documentazione rilevante, che può andare a completare la relazione di accompagnamento al disegno di legge comunitaria), sia all'esterno (contribuisce alla preparazione della legge comunitaria nazionale, secondo la legge statale n. 11 del 2005, art. 8, commi 3 e 5). Al riguardo si è avuta una esplicita sollecitazione alle Regioni da parte del Dipartimento politiche comunitarie.
- i tempi di elaborazione delle leggi comunitarie regionali, che devono essere **approvate in tempo utile** per poter essere inserite nell'elenco che la Conferenza delle regioni trasmette alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che deve accluderlo al ddl comunitaria presentato al Parlamento.  
Dunque la connessione tra i due percorsi legislativi è chiara.

Può osservarsi che, nonostante l'evidente ritardo della maggior parte delle Regioni, la tematica europea appare tale da destare una **crescente attenzione** da parte del sistema regionale. Le Regioni stesse, anche per impulso delle proprie Conferenze, hanno posto in essere iniziative al riguardo, come ad es. la costituzione di gruppi di lavoro interregionali che hanno prodotto utili analisi ricognitive, in una linea di **recupero di soggettività dei Consigli** che già mostra un moderato, ma sensibile ribilanciamento sul piano della forma di governo.

- **I casi di effettiva attuazione**

Le modalità di attuazione del diritto comunitario prescelte concretamente dalle Regioni sono molto articolate.

- La **legge comunitaria** costituisce uno schema di riferimento che favorisce il rispetto degli impegni, il monitoraggio, la programmazione dei lavori. Ma è ancora una presenza minoritaria nel panorama regionale.

Il Friuli Venezia Giulia ha aperto la strada a partire dal 2005, la Valle d'Aosta è sinora l'unica a seguire nel 2007. Le Marche paiono pronte.

- Affianco a leggi dichiaratamente di questo tipo sono tuttavia presenti (ed in quantità ben maggiore) **altre leggi**, prive della qualificazione comunitaria, cui fanno ricorso molte Regioni (incluso lo stesso Friuli).

- Rari sono i **regolamenti**. Più arduo raccogliere dati precisi relativi ai **decreti** del Presidente e alle **delibere** della Giunta, che nel 2007 paiono numerose soprattutto in Abruzzo, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Provincia di Bolzano.

