

## Osservatorio sulla legislazione



**Camera dei deputati**  
**OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE**

**Rapporto 2014 sulla legislazione  
tra Stato, Regioni e Unione europea**

**Volume secondo**

**Tomo I**

XVII LEGISLATURA

*L'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati è una struttura interservizi della Camera – incardinata nel Servizio Studi - che raccoglie dati e precedenti, statistiche e analisi sull'attività legislativa provenienti dai servizi legislativi e dai servizi di documentazione, gestendo un'apposita banca dati. L'Osservatorio è anche la struttura di supporto informativo per tutte le attività del Comitato per la legislazione e ne dà conto attraverso fascicoli periodici.*

*A partire dal 1998, con cadenza annuale, l'Osservatorio pubblica, in collaborazione con gli uffici legislativi delle Assemblee regionali, il Rapporto sullo stato della legislazione, che sintetizza i dati di fondo riguardanti l'attività legislativa con l'intento di analizzare le dinamiche di interrelazione tra i diversi livelli di produzione normativa (legislazione parlamentare, attività normativa del Governo, legislazione regionale, normativa comunitaria).*

*Per i profili di comparazione con la legislazione degli altri Paesi l'Osservatorio si avvale dei dati e delle elaborazioni svolte dal Servizio Biblioteca.*

*La parte relativa alla normativa ed alle politiche europee è stata curata dall'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera.*

*Per l'approfondimento di particolari profili riguardanti la legislazione statale e regionale, l'Osservatorio ricorre alla collaborazione dei maggiori istituti di ricerca nazionali con analoghe finalità.*

*L'Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie del CNR, diretto dal prof. Stelio Mangiameli, ha curato la parte "Tendenze e problemi della legislazione regionale"; l'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze, diretto dal prof. Paolo Caretti, ha curato l'analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni.*

ISBN 9788892000780

Copyright © Camera dei deputati – Segreteria generale – Ufficio pubblicazioni e relazioni con il pubblico  
Roma, 2015

# Sommario

## VOLUME PRIMO

### CAPITOLO I

Nota di sintesi

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

## VOLUME SECONDO

### TOMO I

#### CAPITOLO II

Tendenze e problemi della legislazione regionale

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

#### CAPITOLO III

La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni nell'anno 2013

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

### TOMO II

#### CAPITOLO IV

Dati e tendenze della legislazione statale

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

#### CAPITOLO V

Tendenze della normativa dell'Ue e ruolo dei Parlamenti nazionali

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

#### CAPITOLO VI

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

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



# Indice analitico

## VOLUME SECONDO - TOMO I

### CAPITOLO II - TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

<b>INTRODUZIONE</b>	<b>5</b>
<b>LE REGIONI OLTRE LO STATO</b>	<b>5</b>
▪ 1. Le incertezze del quadro costituzionale e il problema dell'organizzazione delle politiche pubbliche	5
▪ 2. Le politiche pubbliche e le competenze regionali	6
▪ 3. Il modello della Regione italiana: la conferma delle tendenze legislative regionali	11
▪ 4. Il riordino istituzionale delle Regioni	13
<b>1. QUANTITÀ E QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE</b>	<b>19</b>
▪ 1.1. Le leggi regionali per numero e dimensione fisica	19
▪ 1.2. Le leggi regionali per soggetto proponente e durata dell' <i>iter</i>	21
▪ 1.3. Le leggi regionali per tipologia normativa	25
▪ 1.4. La classificazione delle leggi in base alla tecnica redazionale	31
▪ 1.5. L'impegno legislativo delle Regioni nei diversi macrosettori e nelle materie	33
▪ 1.6. L'esercizio delle potestà legislative	36
▪ 1.7. Le abrogazioni e le leggi vigenti	38
▪ 1.8. Considerazioni conclusive	42
▪ Tabelle e grafici	47
<b>2. I REGOLAMENTI REGIONALI: QUANTITÀ, AMBITI MATERIALI E TIPOLOGIE</b>	<b>69</b>
▪ 2.1. Premessa	69
▪ 2.2. Alcuni dati	71
▪ 2.3. Il peso dei regolamenti sul totale della produzione normativa	74
▪ 2.4. I regolamenti per macrosettori e per materie	76
▪ 2.5. Le tipologie e i contenuti	80
▪ 2.6. Considerazioni conclusive	87
▪ Tabelle e grafici	91

<b>3. GLI STRUMENTI PER LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE LEGISLATIVE REGIONALI</b>	<b>102</b>
▪ 3.1. Premessa	102
▪ 3.2. Le analisi di valutazione <i>ex ante</i> ed <i>ex post</i>	103
▪ 3.3. Le clausole valutative	105
▪ 3.4. Le note informative	116
▪ 3.5. Considerazioni conclusive	122
<b>4. LE ISTITUZIONI REGIONALI NEL 2013</b>	<b>132</b>
▪ 4.1. Premessa	132
▪ 4.2. Le istituzioni regionali: la composizione e l'organizzazione dei Consigli regionali	133
▪ 4.3. La Giunta regionale	139
▪ 4.4. I rapporti tra Giunta e Consiglio: la partecipazione del Presidente della Giunta ai lavori consiliari	141
▪ 4.5. La partecipazione degli assessori ai lavori consiliari	142
▪ 4.6. L'attività normativa regionale: la potestà legislativa	143
▪ 4.7. La potestà regolamentare consiliare	145
▪ 4.8. I pareri consiliari sugli atti (regolamentari e non) della Giunta	146
▪ 4.9. L'attività di controllo del Consiglio sulla Giunta	147
▪ 4.10. L'attività di indirizzo del Consiglio sulla Giunta	148
▪ 4.11. L'attività amministrativa	149
▪ 4.12. Considerazioni conclusive	150
<b>5. APPROVAZIONE E ATTUAZIONE DELLO STATUTO E APPLICAZIONE DELLE NORME COSTITUZIONALI IN MATERIA DI INTESE INTERTERRITORIALI</b>	<b>161</b>
▪ 5.1. Procedimento di formazione e approvazione dello Statuto e delle sue successive modifiche	161
▪ 5.2. Attuazione dello Statuto regionale	167
▪ 5.3. I Consigli delle Autonomie locali	179
▪ 5.4. Le "altre" leggi regionali in materia di Enti locali	181
▪ 5.5. L'applicazione delle nuove norme del Titolo V della Costituzione in materia di intese interterritoriali	188
<b>6. GLI INTERVENTI REGIONALI IN MATERIA DI SVILUPPO ECONOMICO E ATTIVITA' PRODUTTIVE NEL 2013</b>	<b>190</b>
▪ 6.1. Agricoltura e turismo	190
▪ 6.2. Commercio, industria, artigianato e misure di sostegno ai settori produttivi	215
<b>7. TENDENZE NELLA SANITÀ REGIONALE</b>	<b>221</b>
▪ 7.1. Il <i>policy making</i> nel 2013	221

▪ 7.2. Tutela della salute	225
▪ 7.3 Governo della spesa	249
▪ 7.4. Omogeneità ed eterogeneità nell'attività di regolazione delle Regioni	264
<b>8. TENDENZE E POLITICHE SOCIO-ASSISTENZIALI NEL 2013</b>	<b>268</b>
▪ 8.1. Contenuti dell'analisi e premessa metodologica	268
▪ 8.2. La produzione legislativa	269
▪ 8.3 La produzione di regolamenti e di atti amministrativi	283
▪ 8.4 Considerazioni conclusive	287
<b>9. LE POLITICHE PER I MIGRANTI AL TEMPO DELLA CRISI: LA RISCOPERTA DEI CORREGIONALI</b>	<b>293</b>
▪ 9.1. La composizione dei migranti a fronte della crisi	293
▪ 9.2. I "corregionali"	294
▪ 9.3. Oltre la legge. La programmazione delle politiche per gli immigrati	298
▪ 9.4. La residenza e le politiche sociali: casi di discriminazione	302
▪ 9.5. Politica della casa	303
<b>10. LE LEGGI FINANZIARIE REGIONALI E GLI INTERVENTI ATTUATIVI DEL FEDERALISMO FISCALE</b>	<b>305</b>
▪ 10.1. Una panoramica dei principali risultati	305
▪ 10.2. Innovazioni nella disciplina delle leggi finanziarie	307
▪ 10.3. Il processo di bilancio relativo alla manovra finanziaria del 2014	308
▪ 10.4. Tempi di approvazione, struttura e leggibilità delle leggi finanziarie 2014	310
▪ 10.5. Contenuti delle leggi finanziarie e leggi collegate	314
▪ 10.6. Politiche di contenimento della spesa pubblica	328
▪ 10.7 Interventi in materia di finanza locale	339
▪ 10.8 Attività di recupero dell'evasione fiscale	356
<b>11. FORMAZIONE E ATTUAZIONE DELLE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA*</b>	<b>359</b>
▪ 11.1. Premessa	359
▪ 11.2. La partecipazione diretta di Regioni e Province autonome alla formazione del diritto dell'Unione europea	362
▪ 11.3. La partecipazione indiretta di Regioni e Province autonome alla formazione del diritto dell'Unione europea	364
▪ 11.4. Casi di effettiva partecipazione	372
▪ 11.5. L'attuazione delle politiche europee da parte di Regioni e Province autonome (c.d. "fase discendente")	375
▪ 11.6. Profili organizzativi interni	381
▪ 11.7. Considerazioni conclusive	382

### **CAPITOLO III - LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI RAPPORTI TRA STATO E REGIONI NELL'ANNO 2013**

▪ 1. Premessa	389
▪ 2. Una tendenza all'accentramento delle competenze (con poche eccezioni)	392
▪ 3. Il "coordinamento della finanza pubblica"	397
▪ 4. Le esigenze di contenimento della spesa pubblica (con particolare riferimento al personale regionale)	407
▪ 5. Considerazioni conclusive	417

**VOLUME SECONDO**

**TOMO I**



**CAPITOLO II**  
**TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE**  
**REGIONALE**

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

---

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



## INTRODUZIONE

### LE REGIONI OLTRE LO STATO

#### 1. Le incertezze del quadro costituzionale e il problema dell'organizzazione delle politiche pubbliche

Il Rapporto sulla legislazione regionale sul 2013 mette a fuoco una condizione particolare del sistema territoriale italiano: da un lato, si assiste all'attività di adeguamento della tumultuosa legislazione della crisi che ha preso corpo negli anni precedenti; dall'altro, si osserva il perdurare dei principali fattori che continuano a mantenere l'Italia ancora nel 2013 in una condizione di recessione. Emerge, poi, un'attività regionale non direttamente guidata dal centro, ma che potremmo dire "vocazionale" del sistema regionale, la quale può dare una idea di quale potrebbe essere il funzionamento del sistema repubblicano, se l'assetto dei poteri tra Stato e Regioni fosse ispirato ad un diverso equilibrio nel riparto delle competenze - rispetto alle politiche pubbliche, determinate soprattutto dal diritto dell'Unione europea - e attraverso uno spirito di attenzione delle competenze dell'altro (quello che nel federalismo di lingua tedesca si definisce la *Berücksichtigung* degli «interessi *compenetrati*») con forme di cooperazione non gerarchiche, ma autenticamente paritarie.

L'esame del complesso delle leggi regionali, al di là della diminuzione della loro massa (da 790 nel 2012 a 690 nel 2013, al netto delle leggi statutarie), sembra dovuta molto probabilmente all'allentamento determinato dalla circostanza che ben 6 Regioni (3 a statuto speciale e 3 ordinarie) e le Province autonome di Trento e Bolzano hanno rinnovato il Presidente e il Consiglio nel 2013; inoltre, un qualche peso sul rallentamento della produzione legislativa regionale lo hanno determinato le vicende nazionali (quanto meno sino al mese di giugno), per via delle elezioni

politiche generali, della elezione del Presidente della Repubblica e della formazione del Governo.

Prescindendo dalla riduzione della produzione legislativa regionale, però, ci si avvede che le linee precedenti della legislazione, emerse negli scorsi anni, trovano un'ulteriore conferma. Il punto sarà più oltre esaminato attentamente; ma in questo momento la costanza del dato serve a osservare che di esso dovrebbe tenersi conto nel considerare le tendenze del processo riformatore che nel 2013 ha trovato un momento di riflessione alla luce della vicenda delle province, culminata nella sentenza della Corte costituzionale n. 220, il cui contenuto appare alquanto problematico con riguardo al principio autonomistico previsto dall'art. 5 della Costituzione (*cfr. infra*).

## **2. Le politiche pubbliche e le competenze regionali**

Il tema delle politiche pubbliche ha un suo autonomo rilievo e investe il tema dell'articolazione legislativa tra Unione europea, Stato e Regioni, alla luce della regolazione (anche di principio), della pianificazione strategica e della programmazione. Infatti, nell'era della globalizzazione e dei processi di integrazione sopranazionale, lo Stato e le Regioni non sono chiamati semplicemente a "legiferare" e ad "amministrare", secondo lo standard della tutela degli interessi generali, ma il loro compito si è sensibilmente modificato. Essi oggidì sono chiamati soprattutto a un ruolo di "promozione" della persona, delle comunità e dei territori, e ciò in quanto il sistema globale ed europeo si fonda essenzialmente sulla competizione aperta, nella quale i confini nazionali sono facilmente attraversabili e segnati da una mobilità che riguarda soprattutto le persone e i capitali.

Due esempi possono aiutarci a comprendere meglio le tendenze descritte ed il ruolo che potrebbero giocare, da un lato, lo Stato e, dall'altro, le Regioni: il turismo e le politiche migratorie.

### 2.1. Il caso del “turismo”

Dal rapporto di quest’anno emerge che nel 2013 le Regioni hanno adottato 19 leggi e ben 26 regolamenti in materia di turismo; la produzione legislativa regionale per il turismo è al settimo posto, dopo le sei materie principali (*cf. infra*), e quella regolamentare è al terzo posto, dopo tutela della salute (30) e agricoltura (28).

Nelle poste dei bilanci del 2013, le Regioni avevano preventivato una spesa diretta sulla materia “turismo” di 577 mln. di euro e una spesa che avrebbe potuto essere coordinata sulla politica “turismo”, per le altre attività produttive di 2,6 mld. di euro. Inoltre, anche le altre voci di bilancio (Beni culturali [260 mln.]; Istruzione, formazione, cultura [6,8 mld.]; Agricoltura, foreste, caccia e pesca [3,2 mld.]; Ambiente [1,6 mld.]; Territorio ed edilizia [5,3 mld.]; Infrastrutture [2,3 mld.]; Trasporto [7,7 mld.]) avrebbero potuto avere un rilievo diretto per il turismo, così da giungere a circa 30 mld. di spesa postata nei bilanci regionali. E’ però mancato il coordinamento delle legislazioni regionali, sulla base di azioni pianificate a livello nazionale, che avrebbe potuto condurre ad un sostegno più efficiente della politica turistica.

Il turismo può essere considerato come “materia” della legislazione e come “politica” pubblica. Nel primo senso si colloca nell’articolo 117, co. 4, della Costituzione, tra le materie esclusive (residuali) delle Regioni, e il suo contenuto è alquanto limitato, dal momento che riguarda la classificazione alberghiera, l’informazione turistica, l’accoglienza e la promozione turistica con i relativi enti regionali e di ambito locale; escluso, perciò, l’Enit, rimasto in capo allo Stato come “ente pubblico nazionale” (art. 117, co. 2, lett. g), Cost.), ma senza un Ministro di riferimento.

Come “politica pubblica” il turismo può essere considerato una politica di coordinamento che tocca più ambiti materiali, ben oltre quelli della «materia» turismo, come la sicurezza, i trasporti, l’ambiente, l’agricoltura, i beni culturali, solo per citare le principali.

In estrema sintesi: alle politiche attive direttamente collegate alla materia turismo messe in campo dalle Regioni, alcune delle quali si sono dimostrate particolarmente dinamiche nel tentativo di rilancio del settore, anche attraverso la disciplina di attività ricettive nuove o in via di sviluppo<sup>1</sup>, non si è affiancata un'efficace politica di coordinamento, anche a causa delle alterne vicende che hanno interessato l'attribuzione di questa fondamentale politica pubblica in ambito governativo.

Nel 2006, a cinque anni di distanza dalla riforma costituzionale del 2001, che aveva fatto precipitare il turismo tra le materie di competenza esclusiva (residuale) delle Regioni, nella compagine del Governo nazionale riappariva la delega al "Turismo" e il "*Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo*", che ha fatto vari giri, ha avuto dal 2009 al 2013 un proprio Ministro (senza portafoglio); successivamente, con il governo Letta, la competenza è ritornata al Ministero dei beni e delle attività culturali ed è stata confermata dal Governo Renzi.

Nel 2013 il Ministro Gnudi, che curava gli Affari regionali, il turismo e lo sport, ha presentato un "Piano strategico per lo sviluppo del turismo in Italia" (Turismo Italia 2020 – Leadership Lavoro Sud – 18 gennaio 2013). Il Piano prescindeva dai Piani elaborati dalle Regioni, segnalava come prima criticità la condizione della *governance* del Turismo, nel senso che «manca una *governance* centrale forte, necessaria per far accadere le cose in un settore 'trasversale'», ma metteva in evidenza anche la marginalità del settore turistico nella politica di sviluppo del Paese e la frammentazione della catena decisionale tra Governo e autorità regionali e locali.

Il Piano definiva 60 azioni, suddivise per impatto economico, sulla base di rilevanza economica (consumi, investimenti, destagionalizzazione, ecc.), creazione di posti di lavoro e ritorno di immagine per il Paese e la cui rapidità di esecuzione è stata valutata invece sulla base del numero di stakeholder coinvolti (se pochi e omogenei, maggiore allineamento), competenze disponibili, grado di complessità e tempo di realizzazione (da alcuni mesi ad alcuni anni).

---

<sup>1</sup> Il riferimento è, in particolare, alle leggi di riordino approvate da Umbria e Veneto ed alle leggi sull'albergo diffuso approvate da Abruzzo, Sicilia e Toscana.

Nell'elenco delle 60 azioni figura al primo posto “la revisione del Titolo V Cost.” e la revisione della *governance* del settore, con l’attribuzione di portafoglio al Ministero e il rilancio del comitato permanente per il turismo tra Governo e Regioni; la creazione di tavoli di lavoro permanenti con le Regioni e le associazioni di categoria; il rilancio e l’attribuzione di nuove funzioni all’ENIT; azioni volte ad ammodernare le strutture ricettive al fine di renderle competitive con quelle dei rivali internazionali; azioni volte a migliorare l’offerta di trasporti e infrastrutture (in particolare il servizio aereo e ferroviario); l’introduzione di specifiche iniziative formative e di comunicazione, mirando ad attrarre investimenti internazionali.

Poco più di un mese dopo la pubblicazione del Piano strategico, il Dipartimento ha cambiato nuovamente indirizzo, avendo come riferimento un differente Ministro. Del Piano strategico per lo sviluppo del turismo in Italia non si è saputo più nulla.

Il disegno di legge di riforma costituzionale approvato dal Senato ed attualmente all’esame della Camera sembra volto a perseguire l’obiettivo – sia pure con formula perfettibile – di rilanciare il ruolo dello Stato, chiamato ad adottare le “disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo”, attribuendo alla potestà legislativa regionale la “valorizzazione e organizzazione generale del turismo”.

## *2.2. Le politiche migratorie*

Il contesto di forte crisi economica e demografica che sta interessando l’Italia determina una ripresa dell’emigrazione all’estero ed un rallentamento dei nuovi permessi di soggiorno per i cittadini non comunitari.

Le Regioni sembrano avere prontamente percepito questo nuovo assetto della dinamica migratoria: continua, infatti, ad aumentare il numero degli atti legislativi regionali dedicati ai cittadini italiani emigrati all’estero, mentre la legislazione nel settore dell’immigrazione ha subito un fisiologico arresto.

Le Regioni tentano anche così di fronteggiare due fenomeni tra loro strettamente collegati, responsabili della perdita di competitività

italiana. Quest'ultima è strettamente correlata alla capacità di innovazione, la quale a sua volta dipende da molti fattori: in primo luogo, dal sistema di formazione scolastica, dalle Università e dalla ricerca di base.

La Germania, nel 2010, ha risanato i propri conti e ha elaborato e realizzato una manovra di 110 mld. di euro. Della manovra faceva parte anche la voce ricerca, con un + 7% delle risorse investite. L'Italia a partire dal 2010 ha asciugato progressivamente tutti i capitoli riguardanti l'Università e la ricerca; per quest'ultima i tagli operati sono stati particolarmente consistenti.

La mancanza della capacità di innovazione è diventata crescente e l'Italia ha registrato un forte declino della sua competitività. Ciò si è tradotto, tra l'altro, in un flusso di emigrazione dall'Italia: in primo luogo, dei giovani dopo la loro formazione scolastica e universitaria, per trovare un lavoro e, con una certa consistenza, anche nel settore della ricerca. Inoltre, molte imprese italiane (piccole e medie) hanno preferito trasferire la propria attività in altri Paesi. Infine, accanto al fenomeno dei pensionati all'estero, si è registrato il raddoppio della quota di persone comprese tra i 40 e i 65 anni (cioè in età lavorativa) che vanno a vivere stabilmente all'estero.

Nel frattempo, come accennato, si è di molto ridotta l'immigrazione, stabile e regolare.

In questo quadro, le azioni svolte a livello regionale hanno cercato di contrastare questa tendenza: le Regioni più evolute e più ricche hanno adottato atti volti a sostenere la formazione e il rientro di quanti sono andati via dal territorio, per ragione di studio e di lavoro; nel contempo, hanno attivato politiche di accoglienza degli stranieri residenti stabilmente e regolarmente soggiornanti, attraverso l'accesso non discriminatorio ai servizi sociali; anche le Regioni del centro e del sud si sono avviate lungo questa politica e in parte la ripresa dell'agricoltura meridionale è dovuta a questo ritorno di giovani alla terra con pochi sostegni pubblici di parte regionale. Nel fare ciò, le Regioni perseguono l'obiettivo di non disperdere le risorse, di ampliare la base economica e produttiva e di rafforzare l'identità regionale, che produce vari benefici ai rispettivi

territori, ma di cui si avvantaggia anche lo Stato nel suo complesso; basti pensare all'incremento del gettito finanziario e al problema della sostenibilità dei sistemi pensionistici che sono di competenza statale.

Anche in questo settore, come in altri campi e come già annotato nei precedenti rapporti, vi è stata una sorta di divisione del lavoro tra Stato e Regioni: il primo ha agito essenzialmente nell'ottica del contenimento della spesa, lasciando alle seconde il vero e proprio "governo" delle politiche attive.

### **3. Il modello della Regione italiana: la conferma delle tendenze legislative regionali**

La legislazione è un buon punto di osservazione per comprendere concretamente il ruolo delle Regioni.

Da questo punto di vista non deve ingannare la scrittura dell'art. 117 della Costituzione, che da tempo ormai non sostanzia più il riparto delle competenze tra Stato e Regioni, e ciò per due ragioni: da un lato, la Corte costituzionale, nella sua giurisprudenza sul riparto delle competenze, non ha mai seguito una interpretazione delle disposizioni fondata sulla lettera, preferendo abbracciare una visione costituzionale giurisprudenziale fondata sulla preferenza per alcune clausole (come la sussidiarietà) o alcune materie rispetto ad altre (come la concorrenza, il coordinamento della finanza pubblica, l'ordinamento civile, ecc.); per l'altro, lo stesso legislatore statale si è accorto ben presto che, per alcune politiche pubbliche, pur rivendicandone la titolarità, non potevano non essere coinvolte allo stesso tempo le Regioni, per via della diretta ricaduta delle azioni pubbliche sul territorio. Basti pensare ai rifiuti, all'acqua e all'energia (materia concorrente, attratta in sussidiarietà in capo allo Stato, ma nella quale la legislazione [e l'amministrazione] regionale ha un peso, quanto meno, di pari importanza).

Ne è venuto fuori un intreccio tra le competenze dello Stato esercitate dalle Regioni e quelle delle Regioni esercitate dallo Stato

che formalmente è stato coperto dal principio cooperativo, ma che – al di là della definizione e del modo di operare del principio stesso – sono andati ben oltre quanto la leale collaborazione avrebbe potuto consentire in termini di deroghe e modifiche alle competenze attribuite.

Pur tuttavia, gli aggiustamenti occorsi attraverso il contenzioso costituzionale e le scelte organizzative del legislatore statale hanno permesso di raggiungere un equilibrio stabile e consolidato tra i poteri legislativi dello Stato e quelli esercitati dalle Regioni, che consente di rivelare – quasi naturalisticamente – l'immagine più propria della Regione italiana.

È ormai osservazione che si ripete da diversi anni e non dovuta semplicemente alla situazione di emergenza determinata dalla crisi economica che, in termini quantitativi, ai primi sei posti nella legislazione regionale si situano due materie di competenza residuale/esclusiva, due materie di competenza concorrente e due materie di competenza esclusiva dello Stato.

Le materie su cui si determina una maggiore attenzione delle Regioni nel 2013 sono ancora una volta: la tutela della salute (52), i servizi sociali (33), l'agricoltura (32), il territorio e l'urbanistica (32), i beni e le attività culturali (27), l'ambiente (26). Di rilievo sono anche le materie del turismo (19), del commercio (fiere e mercati) (18) e del lavoro (18). Un po' più in giù stanno materie come caccia, pesca e itticoltura (15), risorse idriche e difesa del suolo (9), trasporti (9) e formazione professionale (9).

Come si è già osservato, l'art. 117, commi secondo, terzo e quarto della Costituzione, non descrive pienamente l'azione regionale. Per contro l'esame concreto della legislazione mostra il profilo della Regione come ente di competenza generale chiamato a governare il territorio e a rispondere ai bisogni primari della persona. Infatti, questa è la fisionomia costituzionale concreta della Regione, che emerge dalla legislazione. Inoltre, l'esame particolareggiato delle materie, attraverso cui si determina l'immagine regionale, indica i

versanti in cui le Regioni si sono impegnate in questi anni di crisi; da un lato, infatti, nonostante i tagli, hanno mantenuto uno standard nella sanità molto elevato; sviluppato politiche anticicliche con il sostegno al lavoro e alle famiglie; mantenuto i servizi sociali riordinandone la consistenza in assenza di risorse statali e di una determinazione dei livelli essenziali. Dall'altro, la cura del territorio e dell'ambiente sono stati dominanti; e, per ciò che riguarda lo sviluppo economico, agricoltura, turismo e commercio sono stati i punti di forza seguiti a distanza dai trasporti, mentre poco o nulla è stato fatto per l'industria (5) e in termini di opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc.) (0). Anche in questo modo, con le scelte imposte dalla crisi economica, si evidenzia il ruolo regionale, in una società complessa che richiede, perciò, un'architettura istituzionale articolata ed efficiente per corrispondere alla sfida dell'integrazione europea e della globalizzazione.

#### **4. Il riordino istituzionale delle Regioni**

Una segnalazione a parte meritano le leggi sull'ordinamento istituzionale delle Regioni (143, comprese 21 leggi statutarie), dalla cui nomenclatura si ricava che la maggior parte riguarda l'assetto stesso della Regione (40) e il personale (22); mentre altra parte, anch'essa consistente, attiene al decentramento e agli enti locali (34), giacché rispetto a questi le Regioni hanno un potere di disposizione delle proprie funzioni e anche di carattere finanziario, tenendo conto che molte di loro hanno già realizzato una regionalizzazione del patto di stabilità.

Qui il Governo, anche con il sostegno delle pronunce della Corte costituzionale, è riuscito a imporre un riordino degli organi e dell'amministrazione regionale.

Le linee di tendenza sono essenzialmente quella della riduzione dei Consigli regionali, dopo la sentenza n. 198 del 2012, e la riduzione dell'amministrazione regionale e degli oneri derivanti dal sistema degli enti dipendenti. Si tratta essenzialmente della disciplina

dettata dal DL n. 95 del 2012 (c.d. Decreto sulla *spending review*), per il quale si veda anche la sentenza della Corte costituzionale n. 237 del 2013.

Le misure adottate non hanno un carattere meramente finanziario, di riduzione della spesa, ma incidono direttamente sulla forma di governo regionale.

Si tratta, in particolare, del tema della composizione dei Consigli regionali e provinciali, già trattato nel precedente rapporto, anche in comparazione con Germania e Spagna.

Nel 2013 le elezioni hanno riguardato le Regioni Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Lazio, Molise e Basilicata e le Province autonome di Trento e Bolzano: la Valle d'Aosta aveva 35 consiglieri e li mantiene tutti, così come la Lombardia (con 80 consiglieri) e le Province autonome (entrambe con 35 consiglieri ciascuna); il Friuli Venezia Giulia ha mantenuto un numero consistente di consiglieri (scendendo da circa 60 a 49); il Lazio ha ridotto il numero di 70 consiglieri, previsto originariamente dallo Statuto, a 50 in sintonia con la previsione del DL n. 95 e lo stesso hanno fatto il Molise e la Basilicata che sono passate da 30 consiglieri a 20.

La riduzione che ha interessato le Regioni meno popolate rende indubbiamente problematico l'esercizio delle funzioni consiliari: articolarsi in gruppi politici, dare vita a giunte e commissioni, produrre testi normativi, predisporre emendamenti, procedere ad un dibattito in aula e a consultazioni pubbliche, esercitare un controllo sull'indirizzo politico, sugli atti di giunta, leggere i bilanci, i consuntivi, valutare gli impegni di spesa e i risultati degli strumenti di monitoraggio della spesa e della qualità della legislazione e, per finire, avere una composizione con rappresentanza di genere.

A ragion veduta le rappresentanze femminili di tutti i partiti presenti nei consigli comunali e provinciali di Matera e Potenza, in un dibattito pubblico sulla bozza del nuovo Statuto regionale, proposto dalla commissione statuto del Consiglio regionale della Basilicata, hanno lamentato l'impossibilità di una rappresentanza di genere con una composizione così ristretta.

Sino a quando il regionalismo italiano risulterà ispirato a forme di asimmetria territoriale e non si procederà ad un riordino che punti a una maggiore omogeneità tra le Regioni, sarebbe forse più logico avere, come principio organizzatore della composizione dei Consigli regionali, quello della «proporzionalità degressiva».

Richiamando le considerazioni già svolte nel precedente rapporto, ci si limita qui a segnalare che la consistenza di un organo elettivo, verso il quale è responsabile il Presidente e la Giunta regionale, per la presenza dell'istituto della fiducia, dovrebbe essere tale da potere assolvere a due funzioni: da un lato, quella rappresentativa dei diversi orientamenti del corpo elettorale e, dall'altro lato, quella di stabilizzazione e controllo dell'esecutivo; entrambe, soprattutto se l'organo è dotato anche del potere legislativo, rispondenti al principio democratico; entrambe difficili da realizzare se il numero dei consiglieri è così limitato.

Sull'altro versante, del decentramento verso gli enti locali, le Regioni nel corso del 2013 hanno continuato a riordinare i loro ordinamenti.

Tuttavia, dalla legislazione statale è giunto più di un segnale che impone alle Regioni di sistemare diversamente le funzioni già decentrate. Infatti, il Governo ha manifestato l'intento, in un primo momento, di svuotare delle funzioni amministrative le Province e di eliminare in queste la rappresentanza democratica; e, in seguito, di puntare – con la riforma costituzionale – alla soppressione delle Province. In più, la legge n. 191 del 2009 ha disposto la soppressione delle autorità d'ambito territoriale.

Come è noto, la sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013 ha censurato la disciplina sulle province contenuta nell'art. 23 del DL n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, co. 1, della Legge n. 214 del 2011, e degli artt. 17 e 18 del DL n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, co. 1, della Legge n. 135 del 2012, che prevedevano una trasformazione della rappresentanza dell'ente, con la perdita della elezione diretta, e una riduzione delle funzioni. Peraltro questa disciplina, che presenta profili problematici in relazione ai principi espressi negli articoli 5 e 114 e seguenti della Costituzione, era stata motivata con l'idea di una prossima soppressione delle province medesime dal testo costituzionale.

Nella sentenza, la Corte costituzionale ha valutato «la compatibilità dello strumento normativo del decreto-legge, quale delineato e disciplinato dall'art. 77 Cost., con le norme costituzionali (in specie, ai fini del presente giudizio, con gli artt. 117, secondo comma, lettera p, e 133, primo comma) che prescrivono modalità e procedure per incidere, in senso modificativo, sia sull'ordinamento delle autonomie locali, sia sulla conformazione territoriale dei singoli enti, considerati dall'art. 114, primo e secondo comma, Cost., insieme allo Stato e alle Regioni, elementi costitutivi della Repubblica, 'con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione'».

Essa ha poi concluso che «la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un 'caso straordinario di necessità e d'urgenza'» (punto 12.1 del Considerato in diritto).

Tuttavia, la Corte non ha effettivamente precluso la via al Parlamento di procedere in relazione al livello provinciale. Infatti, in forza di un'interpretazione rigorosa del principio di cui all'articolo 5 della Costituzione, anche in relazione agli articoli 1 e 48 della stessa, Regioni, province e Comuni dovrebbero godere sia della garanzia di stabile esistenza, sottratta persino al legislatore di revisione costituzionale, sia della necessità insopprimibile di una rappresentanza direttamente elettiva.

Del resto, la stessa Corte ha affermato, a proposito delle «idee sulla democrazia, sulla sovranità popolare e sul principio autonomistico (...) presenti e attive sin dall'inizio dell'esperienza repubblicana», che «il nucleo centrale attorno al quale esse ruotavano abbia trovato oggi una positiva eco nella formulazione del nuovo art. 114 della Costituzione, nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare» (sentenza n. 106 del 2003, punto 3 del Considerato in diritto).

Invece, con la decisione n. 220, il giudice costituzionale giunge a un pronunciamento sull'autonomia dei livelli di governo territoriale (autonomie locali e Regioni), non privo di elementi problematici, quando asserisce che le considerazioni sull'inidoneità del decreto legge a tracciare una riforma radicale del sistema autonomistico «non (entrerebbero) nel merito delle scelte compiute dal legislatore e non (porterebbero) alla conclusione che sull'ordinamento degli enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale – indispensabile solo se si intenda

sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale – ma, più limitatamente, che non sia utilizzabile un atto normativo, come il decreto-legge, per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative».

La posizione della Corte ha alimentato immediatamente un nuovo percorso di riforma delle Province, poi culminato nella Legge n. 56 del 2014.

Prescindendo dall'esame di quest'ultima disciplina normativa, maturata nel corso dell'anno considerato, dopo la sentenza della Corte si poneva, da subito, per le Regioni la necessità di ripensare alla propria organizzazione e al proprio ruolo. La sentenza, infatti, ha alimentato delle incertezze istituzionali sulla ricostruzione dell'intero sistema: in primo luogo, il decentramento delle funzioni regionali di area vasta, attribuite alle Province, avrebbe dovuto essere riassunto o trasferito ulteriormente ai Comuni; in secondo luogo, la Regione da ente di programmazione avrebbe dovuto riconvertirsi in ente di amministrazione attiva, con il rischio di una certa 'provincializzazione' del proprio ruolo; infine, per le ragioni espresse, la difficoltà in cui la Regione si sarebbe ritrovata nell'articolare le politiche pubbliche nel proprio territorio, rispetto allo Stato e all'Unione europea.

Ora, le Regioni, che nel corso dell'ultimo decennio hanno decentrato le loro funzioni amministrative prevalentemente a questi enti di area vasta, in ragione della loro adeguatezza a sostenere nel territorio lo sviluppo delle politiche pubbliche, in vista del compimento del disegno di riforma, sono state indotte a fermare il loro decentramento.

Anche in questo caso, però, non si tratta di un semplice spostamento di funzioni amministrative, quanto di un vero e proprio cambiamento ordinamentale, che sembrerebbe configurare la Regione come un grande ente locale (sulla falsariga dei Dipartimenti vagheggiati da Urbano Rattazzi nel 1859), anziché come l'ente di legislazione e di programmazione, voluto dal Costituente per rinnovare, nella forma della "Repubblica democratica", la legislazione statale.

**Stelio Mangiameli**



## 1. QUANTITÀ E QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE\*

### 1.1. Le leggi regionali per numero e dimensione fisica

Nel 2013, le Regioni ordinarie e le specialità hanno emanato 711 leggi (*cfr.* tabella 1): 690 leggi ordinarie (*cfr.* tabella 1a) e 21 leggi statutarie. (*cfr.* tabella 1b)

Considerando le sole leggi ordinarie, si registra un decremento di 100 unità rispetto alle 790 leggi emanate nel 2012.

A ben guardare, però, la contrazione maggiore – di ben 77 unità – si registra soprattutto nelle Regioni ordinarie, dove si passa dalle 615 leggi del 2012 alle 538 del 2013. Mentre per le specialità la riduzione del numero delle leggi è di sole 23 unità (dalle 175 del 2012 alle 152 del 2013).

La riduzione della complessiva produzione legislativa del 2013 risulta confermata anche dai dati relativi agli articoli e ai commi (*cfr.* tabella 1a); infatti, considerando l'insieme delle Regioni (ordinarie, speciali e Province autonome), dai 9.475 articoli prodotti nel 2012 si scende ai 7.302 del 2013, mentre dai 25.543 commi del 2012 si scende ai 18.868 del 2013.

Anche per il 2013, come già sottolineato nelle precedenti rilevazioni, va segnalato che – al di là della tendenza messa in luce in generale per il complesso delle Regioni – i dati sulla produzione legislativa variano notevolmente da Regione a Regione, testimoniando, dunque, la presenza di situazioni politico-istituzionali specifiche e diverse. In particolare, dai dati del 2013 – confrontati con quelli del 2012<sup>2</sup> – emerge una notevole diminuzione della produzione legislativa in alcune Regioni ordinarie (ad esempio, Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania e Veneto), una media

---

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

<sup>2</sup> Cfr. per il 2012, *Quantità e qualità della legislazione regionale*, in *Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, regioni e Unione europea*, Roma, 2013, in particolare tabella 1, p.41.

diminuzione in altre (ad esempio, Toscana e Umbria) e un aumento, anche se di poche unità, in Emilia-Romagna, Marche e Piemonte. Tra le Regioni speciali, la Sardegna aumenta la produzione legislativa di ben 17 unità (passando da 26 a 43 leggi); la Valle d'Aosta la contrae di 16 unità (passando da 37 a 21 leggi), mentre negli altri casi il ricorso alla legge risulta, pur con lievi contrazioni, sostanzialmente invariato rispetto al 2012.

Analizzando le leggi nelle loro articolazioni, la riduzione della produzione normativa risulta, invece, quasi generalizzata e riguarda anche alcune Regioni che in termini assoluti hanno registrato un lieve aumento. Ad esempio, nella Regione Marche, pur aumentando di 5 unità il numero delle leggi, si registra una diminuzione di 26 unità in termini di articoli (passando dai 450 del 2012 ai 424 del 2013) e di 183 unità in termini di commi (passando dai 1.128 del 2012 ai 945 del 2013).

Considerando il complesso delle Regioni, il primato delle leggi più pesanti spetta, ancora una volta, alla Regione Friuli Venezia Giulia con 557 articoli (in diminuzione, comunque, rispetto agli 825 articoli del 2012) e 2.163 commi (anch'essi in diminuzione rispetto ai 4.100 commi dell'anno precedente).

Tra le Regioni ordinarie, invece, sono l'Abruzzo e la Toscana a produrre il maggior numero di leggi: la prima produce il maggior numero di commi, prevalendo sulla Toscana che, come rilevato in passato, era la Regione che registrava le maggiori dimensioni fisiche delle leggi. La Regione Abruzzo, infatti, totalizza 737 articoli e 1.840 commi contro i 740 articoli e i 1.473 commi delle leggi della Toscana.

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

Guardando al soggetto proponente – *cfr.* tabelle 2 e 2a – si rileva che la maggior parte delle leggi promulgate è di iniziativa dell'Esecutivo. Su 711 leggi emanate, 386, pari al 54,3%, sono di iniziativa della Giunta e 290, pari al 40,8%, sono di iniziativa del Consiglio. Lo stesso rapporto si mantiene considerando separatamente Regioni ordinarie e specialità (rispettivamente, 52,8% e 59,6% di iniziativa dell'Esecutivo, 41,6% e 37,8% di iniziativa dell'Assemblea legislativa).

Naturalmente anche per questo dato non mancano differenze tra Regioni: nel 2013, il Trentino-Alto Adige (con il 100,0%), la Basilicata (con il 95,2%), la Valle d'Aosta (con il 95,2%) e la Liguria (con l'84%) sono le Regioni ove maggiore è l'incidenza delle leggi di iniziativa della Giunta; la Calabria (con il 77,6%), l'Abruzzo (con il 75,0%) e la Sardegna (con il 74,4%) sono gli enti nei quali più alta è l'incidenza delle leggi di iniziativa assembleare.

Anche nel 2012<sup>3</sup> la maggior parte delle leggi proveniva dalle Giunte. Infatti, su 790 leggi emanate, 400, pari al 50,6%, erano di iniziativa della Giunta e 341, pari al 43,2%, erano di iniziativa dei consiglieri. Lo stesso rapporto si manteneva considerando separatamente Regioni ordinarie e Regioni speciali (rispettivamente, 48,1% e 59,4% di iniziativa della Giunta, 46,7% e 30,9% di iniziativa del Consiglio).

Anche nel 2012 erano presenti differenze tra Regioni. Erano, infatti, più numerose le leggi di iniziativa giuntale in Valle d'Aosta (89,2%) ed in Piemonte (78,9%); mentre erano più numerose quelle di Consiglio nelle Regioni Abruzzo (73,6%), Campania (70,7%) e Calabria (68,6%).

---

<sup>3</sup> Cfr. *Quantità e qualità della legislazione regionale*, in *Rapporto 2013*, cit., tabelle 2 e 2a, pp. 42-43.

Diminuisce, rispetto al 2012, il dato dell'iniziativa mista. In genere si tratta di iniziativa Giunta-Consiglio.

Considerando il complesso delle Regioni, la percentuale dell'iniziativa mista è del 4,2% (era del 5,8% nel 2012 e del 3,8% nel 2011): è, invece, del 2,6% nelle specialità (era del 9,1% nel 2012) e del 4,7% nelle Regioni ordinarie (era del 4,9% nel 2012). La diminuzione si registra, dunque, soprattutto nelle Regioni speciali.

La Giunta è, dunque, il soggetto che concorre maggiormente alla produzione legislativa, anche se va sottolineato che il 18,3%<sup>4</sup> delle leggi del 2013 sono ad iniziativa vincolata. Si tratta, cioè, delle leggi legate alla necessaria manovra di bilancio che, per espressa previsione statutaria (e di legge ordinaria)<sup>5</sup>, la Giunta è tenuta ad adottare. Per contro, come si legge, ad esempio, nel Rapporto sulla legislazione della Regione Toscana, la tendenza delle rilevazioni precedenti risulta sostanzialmente confermata per quanto riguarda le leggi di iniziativa consiliare che riguardano non solo il settore istituzionale ed organizzativo ma anche altri ambiti materiali specifici (servizi, sviluppo economico e territorio) – vale a dire tematiche legate più propriamente all'attività dell'Esecutivo – e la tipologia delle leggi di manutenzione<sup>6</sup>.

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

---

<sup>4</sup> Il dato è riportato nella tabella 4a, relativa alla tipologia normativa, allegata a questo Capitolo.

<sup>5</sup> Ad esempio, in Toscana, lo Statuto (art. 23) prevede espressamente che l'iniziativa sia riservata alla Giunta solo per i bilanci e il rendiconto; la disposizione in base alla quale la Giunta può presentare un progetto di legge finanziaria (contestualmente alla legge di bilancio) è stata introdotta, invece, con legge ordinaria (LR 36/2001, art. 13).

<sup>6</sup> Per una serie di esempi di materie sulle quali ha inciso l'iniziativa consiliare, cfr. Regione Toscana-Direzione di area Assistenza legislativa giuridica e istituzionale, *Rapporto sulla legislazione 2013*, gennaio 2014, p. 186 ss.

(rapporto tra progetti presentati e leggi approvate) è completamente sbilanciato a favore di quelli presentati dalla Giunta<sup>7</sup>.

Infine, guardando al periodo intercorrente tra la data della prima seduta della Commissione consiliare competente per materia e la data della seduta consiliare nella quale il progetto è approvato definitivamente (*cfr.* tabelle 3 e 3a), si può constatare che il maggior numero di leggi ha un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni (305 leggi, pari al 42,9% del totale); seguono le leggi emanate tra 31 e 90 giorni (206 leggi, pari al 29,0%), tra 91 e 180 giorni (75 leggi, pari al 10,5%), tra 181 e 360 (68, pari al 9,6%) e oltre i 360 giorni (57, pari all'8,0%). Anche in questo caso le differenze tra Regioni sono sensibili. Ad esempio, nella Regione Lazio, l'86,7% delle leggi ha avuto un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; in Basilicata, il 66,7% tra 31 e 90 giorni; nelle Marche, il 21,2% tra 91 e 180; in Emilia-Romagna, il 20,7% tra 181 e 360; in Campania, il 33,3% oltre i 360 giorni. Per quanto riguarda le specialità: in Sardegna, l'83,7% delle leggi ha avuto un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; in Valle d'Aosta, il 71,4% delle leggi tra 31 e 90 giorni; in Trentino-Alto Adige, il 25,0% delle leggi tra i 91 e i 180 giorni; la Provincia di Bolzano fa registrare una percentuale pari all'11,1% di leggi per le quali si è reso necessario un *iter* compreso tra 181 e 360 giorni; in Trentino-Alto Adige il 12,5% delle leggi ha richiesto un *iter* superiore ai 360 giorni<sup>8</sup>.

Situazione simile nel 2012<sup>9</sup>, quando il maggior numero di leggi aveva un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni (313 leggi, pari al 39,6% del totale); a cui seguivano le leggi emanate tra 31 e 90 giorni (212 leggi, pari al 26,8%), tra 91 e 180 giorni (110, pari al 13,9%), tra 181 e 360

---

<sup>7</sup> Ad esempio, nel Rapporto sulla legislazione della Toscana già citato, si legge (p. 146 ss.) che nel 2013 si è notevolmente irrobustita la componente consiliare dell'iniziativa legislativa (che addirittura sopravanza quella della Giunta) anche se, poi, il tasso di successo dei progetti presentati dall'Esecutivo è decisamente superiore (77%) a quello dei progetti di iniziativa consiliare (30%).

<sup>8</sup> Per un'analisi del rapporto tra la durata dell'*iter* legislativo e l'organizzazione interna dei Consigli, si rinvia a M. Michetti, Capitolo 4, in questo Volume.

<sup>9</sup> Cfr. *Quantità e qualità della legislazione regionale*, in *Rapporto 2013*, cit., tabelle 3 e 3a, pp. 44-45.

giorni (80, pari al 10,1%) e oltre i 360 giorni (75, pari al 9,5%). Anche nella rilevazione in esame le differenze tra Regioni erano notevoli. Ad esempio, nella Regione Toscana, il 73,8% delle leggi aveva un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; in Emilia-Romagna, il 47,6% tra 31 e 90 giorni; nelle Marche, il 32,6% tra 91 e 180; in Veneto, il 23,6% tra 181 e 360; in Campania, il 29,3% oltre i 360 giorni. Nelle specialità, invece, era la Sardegna con il 73,1% delle leggi ad avere un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni; in Valle d'Aosta, il 75,7% delle leggi tra 31 e 90 giorni; nella Provincia di Trento e in Sardegna, il 19,2% delle leggi tra i 91 e i 180 giorni; la Provincia di Trento faceva anche registrare una percentuale pari al 26,9% di leggi con un *iter* compreso tra 181 e 360 giorni; nella Regione Trentino-Alto Adige, il 22,2% delle leggi aveva un *iter* che superava i 360 giorni.

Tra le leggi che hanno un *iter* più lungo rientrano sicuramente le leggi finanziarie e i bilanci di previsione, per motivi connessi all'esame in più Commissioni di merito delle parti di competenza. Hanno spesso un *iter* lungo anche alcune leggi di riordino e alcune leggi istituzionali. Ad esempio, nel 2013 le leggi che hanno registrato un *iter* molto più lungo rispetto a quello delle leggi ordinarie sono state quelle statutarie, che richiedono un procedimento di approvazione rafforzato (approvazione nel medesimo testo con due deliberazioni votate ad intervallo non inferiore a due mesi; pubblicazione sul BUR per un periodo di tre mesi prima della sua promulgazione che avverrà in caso di mancata richiesta di referendum da parte dei soggetti legittimati). Ad esempio, delle 27 leggi ordinarie della Regione Umbria, 17 hanno avuto un *iter* compreso tra 1 e 30 giorni, 6 tra 31 e 90, 1 tra 181 e 360; delle 6 leggi statutarie, invece, 3 hanno avuto un *iter* compreso tra 181 e 360 giorni e 3 oltre i 360.

### 1.3. Le leggi regionali per tipologia normativa

L'andamento delle leggi classificate in base alla tipologia normativa non si discosta molto dalle rilevazioni degli anni precedenti, mantenendo, dunque, le stesse linee di tendenza.

#### **Le leggi di manutenzione**

Anche nel 2013 la tipologia prevalente risulta essere quella che raggruppa le leggi di modifica.

Con un valore percentuale quasi uguale a quello del 2012<sup>10</sup> – quando su 790 leggi, 303, pari al 38,4% del totale, erano leggi di manutenzione – nel periodo considerato 275 leggi, pari al 38,7% del totale, intervengono a modificare, integrare o sostituire parte della normativa già presente nell'ordinamento regionale (*cf.* tabelle 4 e 4a).

Molto spesso le leggi di manutenzione intervengono ripetutamente sulle stesse leggi, anche se su punti diversi delle disposizioni. Il dato riportato, però, non esaurisce quello degli interventi di manutenzione. Per avere il peso complessivo della manutenzione, a questi interventi andrebbero sommati, infatti, gli altri interventi manutentivi situati all'interno di leggi che contengono nuove disposizioni.

All'alto numero di interventi manutentivi concorrono, in molte Regioni, i grandi contenitori, come la legge di manutenzione e la legge finanziaria. La legge annuale di manutenzione, come messo in luce a partire dal Rapporto 2007, nasce con l'obiettivo di superare o, almeno, contenere, il ricorso eccessivo a leggi di mera modifica, al fine di contribuire al miglioramento della qualità delle singole leggi e dell'intero complesso normativo. Solo alcune Regioni ricorrono a tale tipologia di legge che, però, non sempre (o non ancora) ha dato i risultati sperati. Ad esempio, nella Regione Toscana la legge di

---

<sup>10</sup> Cfr. *Quantità e qualità della legislazione regionale*, in *Rapporto 2013*, cit., tabelle 4 e 4a, pp. 46-49.

manutenzione 47/2013, che pure interviene a modificare 37 leggi (molte delle quali in numerose disposizioni)<sup>11</sup>, è accompagnata da altre 30 leggi di modifica che hanno riguardato numerose leggi regionali, alcune delle quali interessate più volte da interventi di novellazione. È il caso, ad esempio, della LR 1/2005 (norme per il governo del territorio) che è stata modificata 3 volte nel 2013 (e ben 10 nel 2012), raggiungendo così 33 interventi di modifica, di cui alcuni su disposizioni già modificate.

Un altro caso da segnalare riguarda la Regione Friuli Venezia Giulia che, con la legge di manutenzione generale (5/2013), modifica (in più articoli) ben 26 leggi nelle materie di intervento regionale indicate nel titolo del provvedimento<sup>12</sup>. Alla legge indicata sono seguite altre 4 leggi di mera modifica che sono intervenute ad integrare e sostituire altre numerose disposizioni di leggi regionali. La tendenza alla diminuzione delle leggi di manutenzione registrata nelle rilevazioni precedenti sembra, pertanto, essere smentita. Si registra, infatti, un incremento di poco più di 13 punti percentuali delle leggi di manutenzione rispetto alla rilevazione del 2012 arrivando al 20,8% (nel 2012 era del 7,1%, nel 2011 del 16%, nel 2010 del 13% e nel 2009 del 30%). Inoltre, anche la Regione Liguria, con 3 distinti provvedimenti, 2 di adeguamento di disposizioni di carattere finanziario (LLRR 5 e 11) e 1 di modifiche di altre leggi regionali (LR 14) è intervenuta a modificare, con le prime due, 3 leggi ciascuna, con la terza altre 13 leggi regionali. Infine, si segnala la legge di manutenzione settoriale (LR 7/2013)

---

<sup>11</sup> In particolare, si tratta di leggi nei seguenti ambiti di intervento: affari istituzionali; sviluppo economico; sanità e coesione sociale; territorio, ambiente e infrastrutture; organizzazione e personale.

<sup>12</sup> Recante "Disposizioni urgenti in materia di attività economiche, tutela ambientale, difesa del territorio, gestione del territorio, infrastrutture, lavori pubblici, edilizia e trasporti, attività culturali, ricreative e sportive, relazioni internazionali e comunitarie, istruzione, corregionali all'estero, ricerca, cooperazione e famiglia, lavoro e formazione professionale, sanità pubblica e protezione sociale, funzione pubblica, autonomie locali, affari istituzionali, economici e fiscali generali".

della Regione Puglia che ha modificato numerose disposizioni di 9 leggi in materia socio-assistenziale<sup>13</sup>.

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

Per restare alle ultime finanziarie emanate, in tutti i provvedimenti per il 2014 si ritrovano disposizioni di modifica testuale della normativa vigente<sup>14</sup>. Per citare solo qualche esempio, le leggi finanziarie per il 2014 delle Regioni Toscana (LR 77/2013) e Marche (LR 49/2013) hanno modificato, rispettivamente, 21 e 15 leggi regionali. Analogamente, le leggi finanziarie per il 2013 delle Regioni Molise (LR 4/2013) e Piemonte (LR 8/2013) hanno apportato modifiche e integrazioni, rispettivamente, a 25 e 19 leggi regionali. Come già sottolineato nei Rapporti precedenti, la scelta di un'unica legge disomogenea (quale appunto la finanziaria) per operare la manutenzione del *corpus* normativo è – ad esempio, per la Provincia autonoma di Trento – addirittura da preferire all'emanazione di più leggi disomogenee, spesso dal contenuto parzialmente sovrapponibile e con più disposizioni autonome<sup>15</sup>. Come già avvenuto nelle leggi finanziarie dei vari anni, anche in quella relativa al 2014 (LP 16/2013), infatti, sono state modificate ben 37 leggi provinciali vigenti, spesso intervenendo su disposizioni diverse.

---

<sup>13</sup> In particolare, si tratta delle LLRR 11/1990, 15/2004, 19/2006, 26/2006, 7/2007, 10/2007, 1/2010, 2/2010, 45/2012.

<sup>14</sup> Cfr., A. Filippetti, Capitolo 10, in questo Volume.

<sup>15</sup> Sempre secondo la Provincia, questa scelta comporta, inoltre, anche un'economia procedurale (meno sessioni dedicate, più tempo per esaminare provvedimenti con oggetto definito). Le valutazioni richiamate sono riportate nel capitolo su *Le leggi finanziarie regionali per il 2007*, in *Rapporto 2007 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Roma, 2007, p. 217, nota 277.

Per quanto riguarda i collegati, nel 2013 la Regione Calabria con la LR 56 ha modificato 16 leggi regionali. La Regione Lombardia, invece, ha modificato 14 leggi regionali (a volte toccando diverse disposizioni di una stessa legge) con il collegato ordinamentale 2014 (LR 19/2013). Analogamente ha provveduto la Regione Liguria che, con le disposizioni collegate alla finanziaria per il 2014 (LR 40/2013), ha modificato e integrato 17 leggi nei vari settori di intervento regionale, oltre naturalmente alle altre modifiche contenute nelle leggi di adeguamento e di manutenzione generale sopra richiamata.

Spesso la manutenzione passa anche attraverso le leggi di semplificazione amministrativa. Ad esempio, nel 2013, le LLRR 9 e 27 della Regione Toscana sono intervenute a modificare, la prima, la LR 40/2009 sul procedimento e la semplificazione dell'attività amministrativa (nonché ad abrogare 2 leggi per intero e numerose disposizioni); la seconda, a modificare 4 leggi regionali regolanti istituti di semplificazione amministrativa (accordi di programma, conferenze di servizi, ecc.). Anche la LR 2/2013 del Veneto, che ha soppresso alcune certificazioni sanitarie e autorizzazioni in materia di igiene, medicina del lavoro e sanità pubblica, è intervenuta a modificare (con due norme intrusive) 2 leggi regionali in materia di servizio civile volontario e di raccolta e commercializzazione dei funghi epigei freschi e conservati.

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

### **Le altre categorie normative. In particolare le leggi settoriali**

Per quanto riguarda le altre categorie normative – *cfr.* tabelle 4 e 4a – il numero degli interventi legislativi – se si escludono le leggi di settore – è decisamente inferiore rispetto alla tipologia della manutenzione: 182 – pari al 25,6% del totale – sono leggi classificate come interventi settoriali; 130 – pari al 18,3% – sono leggi di bilancio<sup>16</sup>; 44 – pari al 6,2% del totale – sono leggi in materie istituzionali; 43 – pari al 6,0% del totale – rientrano nelle leggi provvedimento; 13 – pari all'1,8% del totale – interessano più settori e, di conseguenza, sono collocate nella categoria plurisetoriale e 3 – pari allo 0,4% del totale – rientrano nella categoria della semplificazione normativa. Il 3,0% è dato, infine, dalla categoria delle leggi statutarie.

Situazione simile nel 2012<sup>17</sup>, quando alle leggi di manutenzione (303, pari al 38,4% del totale) seguivano nell'ordine: le leggi settoriali (251 – pari al 31,8% del totale); le leggi di bilancio (125, pari al 15,8%); le leggi istituzionali (47, pari al 5,9%); le leggi provvedimento (42, pari al 5,3%); le leggi intersettoriali (18, pari al 2,3%) e le leggi di semplificazione normativa (4, pari allo 0,5%).

Ritornando al 2013 e focalizzando l'attenzione sulla categoria – dopo quella relativa alla manutenzione – che registra un numero elevato di interventi (le leggi settoriali), si segnalano diverse leggi classificabili come normative di riforma e/o di riordino di intere materie o di interi campi di attività o parti significative di essi, che talvolta dispongono anche l'abrogazione di leggi ormai superate.

Nel 2013 (*cfr.* tabella 5), su 711 leggi emanate, 48, pari al 6,8% del totale, sono leggi di riordino: il 12,8% sul totale di quelle emanate

---

<sup>16</sup> Il dato delle leggi di bilancio riportato nella tabella 4, qui considerato, coincide, da quest'anno, con quello riportato nella tabella 7. A partire dal 2013, infatti, nella tabella 4 (alla voce bilancio) figurano anche le leggi di variazione del bilancio e le leggi di manutenzione delle leggi finanziarie (in coerenza con la classificazione per materia della tabella 7), classificate, nelle rilevazioni precedenti alla voce manutenzione.

<sup>17</sup> *Cfr. Quantità e qualità della legislazione regionale*, in *Rapporto 2013*, cit., tabelle 4 e 4a, pp. 46-49.

nelle specialità (20 su 156) e il 5,0% sul totale di quelle emanate nelle Regioni ordinarie (28 su 555).

Il dato complessivo del 2013 registra, dunque, l'aumento di 2 punti percentuali rispetto all'anno precedente (era, infatti, del 4,4%). Tale aumento si riscontra tanto nelle Regioni ordinarie (era del 3,1%), quanto nelle specialità (era del 9,1%)<sup>18</sup>.

Il dato maggiormente significativo dell'anno in esame risulta essere quello della Regione Abruzzo, dove sembra prevalere l'impegno a disciplinare o a ridisciplinare in modo completo e con unica legge una data materia. Infatti, le leggi di riordino settoriale sono il 20% (12 su 60). Nelle specialità rileva il dato delle Regioni Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia con, rispettivamente, il 38,1% (8 su 21) e il 20,8% (5 su 24) di leggi settoriali rilevanti.

Calcolando, invece, le leggi di riordino sul totale delle leggi istituzionali, settoriali e intersettoriali – categorie legislative sulle quali maggiormente insistono tali tipi di leggi – la percentuale risulta decisamente maggiore. Nel 2013 (*cfr.* tabella 5a), infatti, su 239 leggi classificate in tali categorie, il 20,1%, è rappresentato da leggi di riordino: il 38,5% sul totale delle leggi emanate nelle specialità e il 15,0% di quelle emanate nelle Regioni ordinarie. Nel 2012, invece, su 298 leggi, la percentuale di leggi ascrivibili a tale categoria era dell'11,7%<sup>19</sup>. L'incremento del dato (di 5 punti percentuali) risulta, anche in base a questo diverso calcolo, ancora più significativo; ancora più rilevante appare nelle Regioni sopra indicate. In Abruzzo, infatti, la percentuale passa dal 20% al 44,4% se calcolata sulle tipologie prima indicate; in Valle d'Aosta e in Friuli Venezia Giulia diventa, rispettivamente, del 100% e del 33,3%.

Per richiamare solo qualche esempio, tra le leggi di riordino o tra quelle settoriali che disegnano politiche complesse o, comunque, di notevole rilevanza, rientrano la LR 36 dell'Abruzzo (in materia di

---

<sup>18</sup> Cfr. *Quantità e qualità della legislazione regionale*, in *Rapporto 2013*, cit., tabella 5, p. 50.

<sup>19</sup> Cfr. A.G. Arabia, *La produzione normativa delle Regioni*, in S. Mangiameli (a cura di), *Rapporto sulle Regioni in Italia 2013*, Il Sole 24ore, p. 26.

gestione integrata dei rifiuti urbani); la LR 24 della Calabria (riordino di enti, aziende, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi); la LR 15 dell'Emilia-Romagna (semplificazione della disciplina edilizia); la LP 8 della Provincia di Bolzano (in materia di sostegno e sviluppo della famiglia); la LR 3 della Valle d'Aosta (in materia di politiche abitative).

#### **1.4. La classificazione delle leggi in base alla tecnica redazionale**

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

Facendo riferimento a tutte le Regioni – *cf.* tabella 6 – si può constatare che su 711 leggi, 318 sono testi nuovi e 316 sono novelle (243 e 251 per le Regioni ordinarie, 75 e 65 per le specialità), essendo altre 72 leggi redatte secondo tecnica mista e 5 come testi unici.

Le novelle costituiscono, dunque, nel 2013, il 44,4% del totale delle leggi regionali, con una percentuale più alta nelle Regioni ordinarie rispetto alle specialità (45,2% contro 41,7%).

Nel 2012, invece, su 790 leggi, 368 erano testi nuovi e 342 novelle (279 e 276 per le sole Regioni ordinarie, 89 e 66 per le specialità), essendo le rimanenti 80 leggi di tecnica mista. Più in particolare, le leggi di manutenzione sul totale delle leggi emanate erano pari al 43,3%: una percentuale decisamente più alta nelle Regioni ordinarie

rispetto alle specialità (44,9% nelle Regioni ordinarie e 37,7% nelle specialità<sup>20</sup>.

Nel 2013, si registra, quindi, ancora un aumento (1 punto percentuale) delle novelle rispetto al 2012, secondo una tendenza già evidenziata negli anni precedenti. Mentre nel 2012 a registrare la percentuale più alta di novelle sul totale delle leggi emanate erano la Provincia autonoma di Trento con il 65,4% e la Regione Campania con il 63,4%, nel 2013 prevalgono le Regioni Liguria con il 65,9% e Trentino-Alto Adige con il 62,5%.

Ritornando ai dati del 2013, si può constatare che la tendenza all'aumento della tecnica delle novelle (nel 2011 erano il 41,0%, nel 2010 il 36,2%, nel 2009 il 30,2%, nel 2008 il 29,5%, nel 2007 il 23,9%) è dovuta probabilmente al fatto che negli anni precedenti – anche a seguito delle riforme del “federalismo amministrativo” e di quelle costituzionali – le Regioni erano già ampiamente intervenute con legislazione di nuova emanazione (come più volte ripetuto con varie leggi di “settore”, alcune a carattere “organico”, di riordino di intere materie o submaterie), per cui appare ancora del tutto fisiologico novellarle nel tempo. Se a questo si aggiunge l'intensificarsi dell'adeguamento di molte leggi regionali agli interventi statali dettati dalla crisi economica e, in particolare, alla riduzione dei costi della politica, imposta dal DL 174/2012<sup>21</sup>, si giustifica ulteriormente l'incremento costante di modifiche e integrazioni di leggi esistenti.

---

<sup>20</sup> Cfr. *Quantità e qualità della legislazione regionale*, in *Rapporto 2013*, cit., tabella 6, p. 51.

<sup>21</sup> Per l'elenco completo delle leggi regionali di adeguamento alla normativa statale, cfr., A. Gentilini, Capitolo 5, in questo Volume.

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

I dati relativi alla distribuzione delle leggi regionali tra i macrosettori evidenziano (*cfr.* tabella 7) che nel 2013, su 711 leggi, il macrosettore con il maggior numero di atti è quello dei “servizi alla persona e alla comunità” con 172 leggi, seguito dalla “finanza regionale” con 149, dall’“ordinamento istituzionale” con 143, dallo “sviluppo economico e attività produttive” con 128, dal “territorio, ambiente e infrastrutture” con 91 leggi. Infine, altre 28 leggi sono classificate nel “multisetore” (in genere leggi di semplificazione, di abrogazione, collegati alle finanziarie che riguardano più macrosettori).

L'ordine delle priorità è leggermente diverso guardando alle sole Regioni ordinarie: su 555 leggi, 131 riguardano i servizi, 117 la finanza, 110 l'ordinamento istituzionale, 101 lo sviluppo economico, 76 il territorio e 20 sono classificate come leggi multisettoriali. Nelle specialità prevale il macrosettore dei servizi con 41 leggi, seguito dall'ordinamento istituzionale con 33, dalla finanza con 32, dallo sviluppo economico con 27, dal territorio con 15 e dal “multisetore” con 8 leggi.

Comparando il dato dell'anno in esame relativo a tutte le Regioni con quello del 2012, l'ordine delle priorità tra i macrosettori risulta sostanzialmente identico. Su 790 leggi, infatti, il macrosettore che primeggiava era quello dei “servizi alla persona e alla comunità” con 178 leggi, seguito dalla “finanza regionale” con 159, dall’“ordinamento istituzionale” con 157, dallo “sviluppo economico e attività produttive” con 139, dal “territorio, ambiente e infrastrutture” con 132 leggi. Infine, altre 25 leggi erano classificate nel “multisetore”.

Guardando alle sole Regioni ordinarie, invece, l'ordine delle priorità era leggermente diverso. Su 615 leggi, infatti, 134 riguardavano i servizi, 128 l'ordinamento istituzionale, 122 la finanza, 109 il territorio, 105 lo sviluppo economico e 17 erano

classificate come leggi multisettoriali. Nelle specialità spiccava il macrosettore dei servizi con 44 leggi, seguito dalla finanza regionale con 37, dallo sviluppo economico con 34, dall'ordinamento istituzionale con 29, dal territorio con 23 e dal "multisetto" con 8 leggi.

Rispetto alle tendenze riscontrate negli anni precedenti, si può osservare, dopo la contrazione del dato del 2010, la tenuta della produzione legislativa nel campo dei "servizi alla persona e alla comunità". Comparando il dato con quello del 2012, infatti, è vero che le leggi si contraggono di 6 unità ma in valore percentuale passano dal 22,5% al 24,2%: tale crescita gli ha assicurato nuovamente il primo posto tra i macrosettori di competenza regionale. L'andamento del fenomeno – si era già da tempo verificata una crescita costante e significativa del macrosettore (passando, ad esempio, dalle 128 leggi del 2005 alle 195 del 2009) – risponde sicuramente al bisogno delle Regioni di svolgere funzioni dirette a fornire servizi alle loro comunità e, soprattutto negli ultimi anni, di far fronte, con interventi di natura sociale, ai problemi derivanti dalla crisi economica e occupazionale.

L'analisi dei dati relativi alla distribuzione delle leggi tra le materie all'interno dei diversi macrosettori non evidenzia particolari novità rispetto agli anni precedenti.

Nel 2013, nel caso del macrosettore "ordinamento istituzionale", la prima materia di intervento regionale, con 40 leggi, è data in realtà dalla voce "altro" che comprende, tra le altre, anche leggi sul referendum, sulle persone giuridiche private, sul sistema statistico, sul difensore civico. Ad essa seguono, poi, le materie "enti locali e decentramento" (34 leggi), "organi della Regione" (25 leggi) e "personale e amministrazione" (22 leggi), la quale, dopo aver perso, già nel 2011, il primato di materia con il maggior numero di leggi nel macrosettore, anche quest'anno registra una contrazione di ben 22 unità rispetto alle 44 leggi del 2012.

Nel macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” si registra ancora una volta quanto già emerso nei Rapporti precedenti, ovvero la decisa prevalenza del numero di leggi regionali nel campo che sinteticamente può definirsi dello sviluppo rurale: le materie “agricoltura e foreste” (32 leggi) e “caccia, pesca e itticoltura” (15 leggi), infatti, totalizzano da sole 47 leggi sul totale di 128 (pari al 36,7%), senza contare, peraltro, le altre leggi sull’agriturismo e il turismo rurale, classificate nella materia “turismo”. Seguono poi – con una distribuzione tra le materie non molto diversa da quella evidenziata nei precedenti Rapporti – le materie “turismo”, e “commercio, fiere e mercati” rispettivamente con 19 e 18 leggi. Se si escludono, infine, le 8 leggi classificate alle voci “professioni” e “altro” (che comprende, tra le altre, leggi in materia di cooperazione, programmazione negoziata, programmazione economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale), risulta sempre molto limitato il numero delle leggi negli altri campi materiali: 6 per “ricerca, trasporto e produzione di energia”, 5 per “industria” e “sostegno all’innovazione per i settori produttivi”, 3 per “artigianato” e “miniere e risorse geotermiche”.

Nel macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, come già nel 2012, predominano le materie “territorio e urbanistica”, con 32 leggi, e “protezione della natura e dell’ambiente”, con 26 leggi. Altre 9 leggi sono classificate nella voce “risorse idriche e difesa del suolo”.

Nel macrosettore “servizi alla persona e alla comunità”, si può constatare, ancora una volta, l’assoluta prevalenza della materia “tutela della salute” con 52 leggi (dato identico a quello del 2012 anche se in aumento di 1 punto percentuale: dal 29,2% del 2012 al 30,2% del 2013). Seguono, poi, le materie “servizi sociali” e “beni e attività culturali”, rispettivamente, con 33 e 27 leggi.

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

precedenti. Va segnalato allora – come da ultimo nel Rapporto 2013 – che l’azione delle Regioni nel vasto campo dei servizi e delle attività di sostegno ai cittadini e alle famiglie risulterebbe, in realtà, ancora più vasta se si sommassero ai “servizi sociali” numerose altre materie di tipo affine (come l’istruzione scolastica e universitaria, la formazione professionale, il lavoro). Si arriverebbe così a un totale di ben 64 leggi su 172 dell’intero macrosettore (pari al 37,2%). Se ai “servizi sociali” si aggiungessero, poi, le numerose altre leggi in materia di politiche abitative (spesso classificate alla voce edilizia), e varie altre azioni di sostegno e supporto classificate nella voce “altro” – così come avviene in altra parte del Rapporto<sup>22</sup> – le leggi ascrivibili a tale materia risulterebbero di gran lunga superiori a tutti gli altri campi materiali.

## **1.6. L’esercizio delle potestà legislative**

Partendo dai dati relativi alla distribuzione delle leggi tra i macrosettori e i profili delle materie e considerando il carattere concorrente o residuale dei diversi ambiti materiali inseriti nei macrosettori, risulta confermata anche nel 2013 – con riferimento alle sole Regioni ordinarie – la prevalenza della potestà residuale nei macrosettori “ordinamento istituzionale”, con 63 leggi su 110, e “sviluppo economico e attività produttive”, con 84 leggi su 101. Il rapporto è, invece, ribaltato a favore della potestà concorrente negli altri macrosettori: le leggi afferenti a tale tipologia sono, infatti, 63 su 76 (con 13 di potestà residuale) per il “territorio, ambiente e infrastrutture” e 93 su 131 (con 38 di potestà residuale) per i “servizi alla persona e alla comunità”. Situazione identica si registrava nel 2012, quando erano sempre i macrosettori “ordinamento istituzionale” e “sviluppo economico e attività produttive” a registrare il più alto numero di leggi riconducibili alla potestà residuale (rispettivamente con 98 leggi su 128 e 79 leggi su 105). Erano, invece, sempre gli altri due macrosettori “territorio, ambiente e infrastrutture” e i “servizi alla persona e alla comunità” a

---

<sup>22</sup> Cfr., in tal senso, R. Coccioletto, Capitolo 8, in questo Volume.

registrare il maggior numero di leggi ascrivibili alla potestà concorrente (rispettivamente con 92 leggi su 109) per il “territorio, ambiente e infrastrutture” e 85 su 134 per i “servizi alla persona e alla comunità”.

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

Più in generale – leggendo ora la tabella 8 – su 538 leggi ordinarie (sono escluse dalla classificazione 17 leggi statutarie), 160 – pari al 29,7% del totale – sono di potestà residuale; 321 – pari al 59,7% del totale – sono, invece, di potestà concorrente e 57 – pari al 10,6% del totale – sono di potestà legislativa mista.

Si può, dunque, rilevare che nel 2013 la potestà residuale subisce – con riferimento all’intera produzione legislativa delle Regioni ordinarie – un decremento di 1 punto percentuale rispetto alla rilevazione del 2012, che già registrava, rispetto al 2011, un decremento di altri 7 punti percentuali (dal 38,0% al 30,9%)<sup>23</sup>.

Diversamente, nel 2008 e nel 2009, le leggi ascrivibili alla potestà legislativa residuale oscillavano intorno al 45%; il dato rimane comunque molto significativo, anche perché è al netto sia delle leggi di potestà concorrente sia di quelle di potestà mista.

L’aumento di quest’ultima, infatti, sembrerebbe aver giocato a danno soprattutto della potestà residuale che, in particolare in alcune Regioni, ha registrato una sensibile diminuzione (passando, ad esempio, in Toscana dal 72,7% del 2005 al 28,8% del 2013).

Come già si ricordava nei precedenti Rapporti e come risulta ancora una volta dai dati del 2013 riportati all’inizio di questo paragrafo, va tenuto conto, comunque, che la relazione tra la

---

<sup>23</sup> Cfr. *Quantità e qualità della legislazione regionale*, in *Rapporto 2013*, cit., tabella 8, p. 55.

potestà “residuale” e quella “concorrente” varia in maniera significativa secondo i macrosettori considerati e che, inoltre, aumentano sempre più anche le leggi che esercitano le due potestà congiuntamente. Infatti, considerando l’insieme delle Regioni ordinarie, le leggi classificabili come leggi di potestà mista (con cui, cioè, si esercitano congiuntamente le due potestà principali) diminuiscono nel 2013 di 1 solo punto percentuale (passando dall’11,4% al 10,6%). In alcune Regioni (ad esempio, Liguria) l’esercizio della potestà mista (23,3%) supera quello della potestà residuale (20,9%). Nella Regione Toscana, invece, il dato è addirittura superiore sia alle leggi ascrivibili alla potestà concorrente sia a quelle relative alla potestà residuale. Continua, infatti, la scalata della Regione indicata – già registrata nella rilevazione precedente – che passa dal 13,4% del 2010 al 24,5% del 2011, al 26,2% del 2012, al 40,7% del 2013. La Toscana aveva già messo in luce il fenomeno dell’aumento della potestà mista nel Rapporto sulla legislazione 2010-2011, come segno della maggiore frequenza di legislazione che “abbraccia più materie” e che “la potestà effettivamente esercitata si interseca”<sup>24</sup>.

Le considerazioni della Toscana valgono naturalmente per tutte le altre Regioni. Pertanto, è ragionevole immaginare che in futuro le leggi conterranno sempre più un intreccio di competenze e che l’esercizio contemporaneo delle due potestà (quindi, della categoria “mista”) continuerà ad aumentare.

## **1.7. Le abrogazioni e le leggi vigenti**

La semplificazione e la razionalizzazione normativa sono obiettivi inseriti già da tempo nell’agenda politica delle Regioni che, anche nel 2013, si sono fatte carico di combattere l’eccesso di regolazione soprattutto attraverso le leggi regionali di settore, le leggi finanziarie e i collegati, ma anche mediante il ricorso a leggi di semplificazione

---

<sup>24</sup> Regione Toscana-Direzione di area Assistenza legislativa giuridica e istituzionale, *Rapporto sulla legislazione, aprile 2010-dicembre 2011*, gennaio 2012, p. 111.

generale. In tutte le tipologie di leggi richiamate sono frequenti, infatti, abrogazioni esplicite (totali o parziali) di leggi e regolamenti, segno della persistenza della buona prassi a non ricorrere a formule “generiche” di abrogazione, che mal si conciliano con la chiarezza e la certezza del diritto.

L’uso di abrogazioni implicite – tanto diffuso in passato – è però ancora presente in alcuni ordinamenti regionali. Ad esempio, pur abrogando esplicitamente numerose leggi e alcune disposizioni, contengono una clausola di abrogazione “innominata” (*sono abrogate tutte le disposizioni contrarie e incompatibili*) la LR 4 (art. 55, co. 3) e la LR 13 (art. 93, co. 4) della Regione Umbria, rispettivamente testo unico in materia di artigianato e testo unico in materia di turismo, nonché la LR 8 (art. 34, co. 2) della Regione Campania, che ha dettato norme in materia di qualificazione e ammodernamento del sistema distributivo dei carburanti e la LR 42 (art. 18, co. 7) della Regione Puglia in materia di agriturismo.

Nel 2013 è proseguita la promulgazione di leggi di abrogazione generale ed espressa di normativa tacitamente abrogata o priva di efficacia. Dalla tabella 4 risultano emanati 3 interventi di semplificazione normativa. Il primo è quello della Regione Abruzzo che con la LR 45/2013 abroga 240 leggi regionali così distribuite: 30 in materia di commercio, 29 in materia di lavoro, 14 in materia di formazione professionale, 36 in materia di istruzione e 108 in materia di politiche sociali. Abroga, inoltre, 23 leggi del 1972 (comprese le leggi che le hanno successivamente modificate e integrate). Il secondo intervento è quello dell’Emilia-Romagna che con LR 27/2013 abroga 64 leggi, 2 regolamenti e singole disposizioni normative regionali<sup>25</sup>. Infine, il terzo intervento è

---

<sup>25</sup> La Regione era già intervenuta a “disboscare” l’ordinamento della legislazione inapplicata o implicitamente abrogata con un provvedimento di semplificazione normativa nel 1998 (LR 27) con il quale abrogava 74 leggi regionali. Successivamente, con la LR 3/1999, dettata in attuazione del Dlgs. 112/1988, abrogava altre 135 leggi, 20 regolamenti, nonché, sparse nel testo della legge, numerose disposizioni riguardanti i settori interessati dal trasferimento di funzioni.

quello della Regione Liguria che con la LR 13/2013 abroga 38 leggi in varie materie di intervento regionale<sup>26</sup>.

Prosegue, dunque, l'opera di "ripulitura" degli ordinamenti, monitorata nei Rapporti degli anni precedenti ed evidente sia dai dati riportati nella tabella 9, relativa alle abrogazioni dell'anno in esame, sia dalla tabella 9a, relativa agli interventi abrogativi dalla prima legislatura alla fine del 2013.

Più in particolare, nel 2013, le 711 leggi complessivamente approvate abrogano espressamente 537 leggi per intero (*cf.* tabella 9), alcune partizioni (interi Capi e Sezioni) e numerose disposizioni. Il numero maggiormente significativo di abrogazioni si rinviene nelle leggi di semplificazione normativa. Nel 2012, invece, il numero di interventi abrogativi emanati aveva determinato la cancellazione di 894 leggi e di queste 477 solo ad opera della LR 29/2012 della Regione Campania.

Come si vede, poi, dalla tabella 9a, laddove il totale delle leggi abrogate risulta essere molto alto, si è in presenza di massicci interventi abrogativi avvenuti nel corso dei vari anni. Ad esempio, per quanto riguarda le Regioni ordinarie, in Lombardia su 2.184 leggi promulgate ne sono state formalmente abrogate il 78,8% (1.722), in Toscana su 3.092 il 69,8% (2.157), in Piemonte su 2.160 il 58,3% (1.259); per quanto riguarda le specialità, invece, in Valle d'Aosta su 2.866 leggi promulgate ne sono state abrogate espressamente il 66,3% (1.901), nella Provincia autonoma di Trento su 1.331 il 65,3% (869), in Friuli Venezia Giulia su 2.333 il 51,4% (1.198).

---

<sup>26</sup> La Regione era già intervenuta a ripulire l'ordinamento della legislazione inapplicata e considerata "inutile" con altri 3 provvedimenti di abrogazione generale. La prima legge di semplificazione risale al 1999 (LR 34) ed ha abrogato 400 leggi regionali. La seconda è del 2001 (LR 1) ed ha abrogato 27 leggi. La terza è del 2006 ed abroga 36 leggi e 23 regolamenti regionali. Le leggi di abrogazione generale richiamate (compresa quella del 2013 indicata nel testo) sono intervenute ad abrogare leggi e regolamenti già implicitamente abrogati o, comunque, non più operanti e applicati, nonché alcune leggi regionali che, sia pure abrogate, sopravvivevano nell'ordinamento in virtù di un regime transitorio in seguito esaurito.

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

Quanto ai testi unici, le LLRR 4 e 13/2013 dell'Umbria, testi unici rispettivamente in materia di artigianato e di turismo, abrogano 14 leggi e 1 regolamento la prima, 60 leggi, numerose disposizioni di altre leggi e 4 regolamenti regionali la seconda<sup>27</sup>. Analogamente, la LR 11/2013 dell'Emilia-Romagna, testo unico sul funzionamento e sull'organizzazione dell'Assemblea legislativa, abroga 5 leggi per intero e numerose disposizioni; la LR 4/2013 della Puglia, testo unico delle disposizioni legislative in materia di demanio armentizio, abroga espressamente 4 leggi regionali e altre disposizioni in materia contenute in leggi di bilancio; la LR 19/2013 del Friuli Venezia Giulia, testo unico in materia di elezioni comunali, abroga 2 leggi e numerose disposizioni.

Tra le leggi di settore (o di riordino) particolarmente rilevanti, contengono abrogazioni la LR Valle d'Aosta 3/2013, recante disposizioni in materia di politiche abitative (34 leggi regionali e numerose disposizioni), la LR Calabria 24/2013 di riordino di enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi (8 leggi regionali), la LR Liguria 33/2013, recante riforma del sistema di trasporto pubblico locale (6 leggi per intero e alcune disposizioni di leggi in materia), la LR Emilia-Romagna 15/2013, in materia edilizia (7 Capi di una legge, alcune disposizioni e 3 deliberazioni di Giunta). Abroga, infine, 5 leggi per intero e numerose disposizioni la LR 3/2013 della Regione Lombardia che ha dettato norme per la riduzione di costi della politica in attuazione del DL 174/2012.

Quanto, infine, alle leggi finanziarie, nel 68,4<sup>0</sup>% dei casi si interviene con abrogazioni di singole disposizioni legislative<sup>28</sup>. In

---

<sup>27</sup> In realtà la LR 13/2013 abroga 3 leggi per intero e riconferma l'abrogazione (con la formula "restano abrogate") di altre 57 leggi già abrogate con la LR 18/2006 (legislazione turistica regionale). Nella tabella 9, infatti, le leggi abrogate nel 2013 risultano 28 (14 con la LR 4, 3 con la LR 13, 9 con la LR 19 e 2 con la LR 28).

<sup>28</sup> *Cfr.*, A. Filippetti, Capitolo 10, in questo Volume.

alcuni casi si procede anche ad abrogazioni totali di leggi. Per fare solo qualche esempio di leggi abrogate per intero, la Regione Lazio abroga la LR 28/1998 (e le successive modifiche), in materia di addizionale regionale sui canoni di concessione delle acque pubbliche, con la LR 13/2013 (legge di stabilità 2014); la Regione Molise abroga la LR 21/1994, che aveva previsto interventi finanziari per il trasporto in abbonamento dei lavoratori molisani, con la LR 11/2014 (legge finanziaria regionale 2014).

## 1.8. Considerazioni conclusive

L'analisi dei dati riferiti al 2013 per molti aspetti conferma quanto messo in luce nel precedente Rapporto. Unica eccezione è il dato quantitativo, che evidenzia la diminuzione di 100 leggi rispetto al 2012. Le leggi ordinarie, infatti, passano da 790 a 690, con una media di leggi annue per Regione pari al 31,4% rispetto al 35,9% del 2012.

Pur essendo ancora un dato significativo – si pensi che negli anni successivi alle riforme del “federalismo amministrativo” e a quelle costituzionali, la produzione legislativa si attestava su una media di circa 500 leggi all'anno per le Regioni ordinarie e su poco più di 600 leggi annue includendo anche le specialità – come si può spiegare, allora, la forte contrazione del dato?

Nel Rapporto dello scorso anno, si metteva in luce come la tendenza – ormai pluriennale – al contenimento ed alla stabilizzazione del numero delle leggi prodotte annualmente dalle Regioni<sup>29</sup> avesse subito, nel 2012, una battuta d'arresto perché, per rispondere all'emergenza economico-finanziaria, le Regioni si erano trovate a dover adeguare i loro ordinamenti ai numerosi

---

<sup>29</sup> Si veda, oltre ai precedenti Rapporti, anche A.G. Arabia e C. Desideri, *L'attività normativa nella settima legislatura regionale*, in ISSIRFA-CNR, *Terzo Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, Giuffrè editore, 2005, p. 479 e ss.; C. Desideri, *L'attività normativa delle Regioni. La produzione legislativa nella VIII legislatura delle Regioni ordinarie*, in *Sesto Rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, Giuffrè editore, 2011, p. 451 e ss.

provvedimenti statali di riduzione dei costi della politica e di contenimento della macchina amministrativa (realizzata con la riforma di numerosi enti ed organi regionali).

La contrazione del dato relativo al 2013 va, comunque, monitorata nei prossimi anni dal momento che potrebbe aver giocato un ruolo significativo in tal senso il rallentamento dell'attività legislativa verificatasi in alcune Regioni a seguito del rinnovo delle Assemblee regionali, avvenute per alcune nel 2013 e per altre nei primi mesi del 2014<sup>30</sup>.

Passando alle conferme, per quanto riguarda la distribuzione tra leggi nuove (distribuite tra le varie tipologie normative) e leggi di manutenzione, continua ad essere sempre molto significativo il numero delle seconde rispetto alle prime, ma – come messo in luce a partire dal Rapporto 2010 – sembra trattarsi per ora di un fenomeno fisiologico connesso proprio al maggiore impegno delle Regioni, negli anni *post* riforme, nella produzione di leggi nuove, soprattutto di riordino settoriale e plurisettoriale. Permane, comunque, la produzione di leggi di tipo sostanziale, aventi ad oggetto interventi di riordino normativo con riferimento a materie, settori, ambiti o aspetti, anche parziali, significativi di attività. Il che dimostra una certa capacità innovativa delle Regioni, che si muovono, spesso, in anticipo rispetto al legislatore statale (basti pensare alle leggi 36 e 14/2013 della Liguria e del Veneto, in materia di agricoltura sociale), ma anche con interventi in settori e materie nuove e, comunque, diretti a garantire diritti (ad esempio, le LLRR Liguria 15 e 27/2013 che hanno previsto, la prima, un contributo a sostegno dell'acquisto di parrucche a favore di pazienti oncologici sottoposti a chemioterapia, e la seconda, norme per la prevenzione, la diagnosi e la cura del diabete mellito) o con interventi normativi, che, sebbene apparentemente di minore impatto, rivestono notevole

---

<sup>30</sup> Le Regioni che hanno rinnovato, nel 2013, la compagine politico-istituzionale sono state, in date diverse, la Basilicata, il Friuli Venezia Giulia, il Lazio, la Lombardia, il Molise, il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta; nel 2014, le elezioni si sono svolte, invece, nelle Regioni Abruzzo, Piemonte e Sardegna.

rilevanza sociale e/o economica (come ad esempio, le LLRR Calabria 15 e 19/2013, rispettivamente, sui servizi educativi per la prima infanzia e sugli interventi di inclusione sociale, integrazione socio-sanitaria e contrasto alla povertà per gli agglomerati urbani a maggiore concentrazione di popolazione).

Per quanto attiene alla potestà residuale, la contrazione del dato (già messa in luce a partire dalla rilevazione relativa al 2012) è con molta probabilità legata all'aumento, soprattutto in alcune Regioni (ad esempio, Toscana), della potestà mista. Tale aumento non si giustifica con cambiamenti nell'operare dei legislatori regionali ma, molto probabilmente, con l'acquisizione di una veste autonoma del dato nella rilevazione. La potestà mista, quindi, non è aumentata perché è cambiato il modo di legiferare delle Assemblee legislative regionali, ma solo perché nei primi Rapporti la classificazione delle leggi non prendeva in considerazione tale titolo competenziale e, pur esistendo leggi di potestà mista, queste, in base ad un criterio di prevalenza, venivano distribuite tra le due potestà principali.

Quanto alla distribuzione delle leggi tra i settori di intervento regionale – e tenendo sempre presenti alcune cautele già indicate nei precedenti Rapporti, riguardanti i limiti della rilevazione sulla quale si basano le analisi e le considerazioni che si stanno qui facendo<sup>31</sup> – la produzione legislativa nel macrosettore dei “servizi alla persona e alla comunità” che, in valore percentuale, passa dal 22,5% del 2012 al 24,2% del 2013, conferma ancora una volta l'immagine delle Regioni come soggetti impegnati sul fronte delle condizioni di vita civile e sociale delle comunità. Il dato delle leggi nel settore dello sviluppo economico (18,0% nel 2013 e 17,6% nel 2012) rimane sostanzialmente invariato e sembra, dunque, confermare il ruolo

---

<sup>31</sup> I limiti della rilevazione riguardano, in primo luogo, la focalizzazione dell'analisi alla sola attività legislativa e, quindi, l'esclusione di quella parte dell'attività regionale (piani, programmi, etc.) che nelle varie materie eventualmente si svolge a livello amministrativo; in secondo luogo, l'impossibilità di frazionare le leggi finanziarie e di classificarne articoli e commi nelle materie e nei macrosettori di interesse, considerando, appunto che un'ampia parte dell'attività regionale trova fondamento in queste leggi, come ampiamente documentato in altro capitolo del Rapporto.

della Regione come attore significativo dello sviluppo economico regionale e locale, sia pure per determinate materie. Valgono, infatti, per il settore indicato le considerazioni messe in luce nei vari anni, vale a dire che mentre esiste già e continua a essere prodotta un'ampia disciplina di settori tradizionalmente "regionalizzati" (in particolare, l'agricoltura e lo sviluppo rurale) – stenta a svilupparsi una politica legislativa in altri settori di competenza regionale, quali, ad esempio, l'industria, l'artigianato e, in qualche modo, anche il turismo nonostante una certa rinnovata attenzione da parte delle Regioni<sup>32</sup>. Ci si può chiedere allora quanto tale situazione derivi da una scarsa propensione – se non da vere e proprie difficoltà – delle stesse Regioni ad intervenire su alcune materie regionalizzate nel 2001.

Più in generale e con riferimento agli altri macrosettori, anche nel 2013 risulta confermata la ridotta e a volte scarsissima produzione di leggi in alcune materie – ad esempio, la ricerca scientifica, l'ordinamento della comunicazione, la protezione civile, la previdenza - in ordine alle quali, come già detto nei precedenti Rapporti, emergono una serie di dubbi e perplessità sulle scelte fatte, nel 2001, con la revisione del Titolo V della Costituzione.

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

Più in particolare, quanto alle leggi di riordino e ai testi unici, il 2013 segna un nuovo incremento della prima tipologia sia se calcolata sul totale della produzione legislativa (2 punti percentuali in più), sia se calcolata sul totale delle leggi istituzionali, settoriali e intersettoriali (5 punti percentuali in più). Quanto ai testi unici, come evidenziato nel testo, ne sono stati emanati 5 (2 in più rispetto al 2012): 2 in Umbria in materia di artigianato e turismo, 1 in Emilia-Romagna sull'organizzazione e sul funzionamento del

---

<sup>32</sup> Cfr., C. Losavio, Capitolo 6, par. 6.1, in questo Volume.

Consiglio, 1 in Puglia in materia di demanio armentizio e 1 in Friuli Venezia Giulia in materia di elezioni comunali.

Riguardo al tema del “disboscamento” normativo, la rinnovata presenza di leggi di abrogazione generale in Regioni (Emilia-Romagna e Liguria) che già erano intervenute a ripulire i loro ordinamenti da normativa ormai desueta e inutile è la conferma della bontà dello strumento utilizzato; il ricorso, invece, da parte di Regioni (Abruzzo) che, per la prima volta intervengono a cancellare una parte della legislazione ormai disapplicata e mai formalmente abrogata è, invece, la prova della bontà del “trasferimento” del modello da una Regione all’altra, tante volte auspicato anche per altri strumenti e iniziative.

Per questo e per quanto detto in precedenza è, allora, ancora possibile confermare quanto messo in luce nei Rapporti degli anni precedenti: sembra ormai all’opera, almeno per alcuni aspetti, una sorta di principio regolatore del funzionamento fisiologico del sistema regionale. Si tratta di fenomeni che tendono a ripetersi e sembrano indicare che – almeno per ora e nei limiti di quanto emerge dalle rilevazioni sulle leggi – il modello regionale si sia assestato su determinate caratteristiche organizzative e funzionali.

## Tabelle e grafici

**Tabella 1 - Numero e dimensione delle leggi regionali (ordinarie e statutarie) – 2013**

Regioni e Province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. caratteri
Abruzzo	60	741	1.845	538.088
Basilicata	21	144	270	n.d.
Calabria	58	316	793	395.878
Campania	21	231	946	535.139
Emilia R.	29	373	935	477.569
Lazio	15	171	513	290.740
Liguria	44	439	916	n.d.
Lombardia	23	133	390	249.051
Marche	52	429	951	384.974
Molise	27	200	467	n.d.
Piemonte	26	315	757	771.749
Puglia	46	366	928	420.852
Toscana	60	747	1.482	752.768
Umbria	33	507	1.285	596.743
Veneto	40	429	1.029	423.328
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>555</b>	<b>5.541</b>	<b>13.507</b>	<b>5.836.879</b>
Friuli Venezia Giulia	24	557	2.163	925.105
P.a. Bolzano	18	179	528	n.d.
P.a. Trento	19	215	606	308.287
Sardegna	43	291	647	354.664
Sicilia	23	202	586	278.269
Trentino A.A.	8	53	107	123.416
Valle d'Aosta	21	345	887	344.710
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>156</b>	<b>1.842</b>	<b>5.524</b>	<b>2.334.451</b>
<b>TOTALE</b>	<b>711</b>	<b>7.383</b>	<b>19.031</b>	<b>8.171.330</b>
<b>n. medio di leggi per Regione</b>	<b>32,3</b>			

Leggi regionali (ordinarie e statutarie) - 2013



**Tabella 1a - Numero e dimensione delle leggi regionali ordinarie – 2013**

Regioni e Province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. caratteri
Abruzzo	59	737	1.840	536.825
Basilicata	20	143	267	n.d.
Calabria	58	316	793	395.878
Campania	21	231	946	535.139
Emilia R.	28	372	933	477.181
Lazio	14	169	511	290.070
Liguria	43	436	913	n.d.
Lombardia	23	133	390	249.051
Marche	51	424	945	383.179
Molise	27	200	467	n.d.
Piemonte	23	305	745	766.503
Puglia	45	364	925	419.102
Toscana	59	740	1.473	748.706
Umbria	27	492	1.267	591.458
Veneto	40	429	1.029	423.328
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>538</b>	<b>5.491</b>	<b>13.444</b>	<b>5.816.420</b>
Friuli Venezia Giulia	24	557	2.163	925.105
P.a. Bolzano	17	173	493	n.d.
P.a. Trento	18	214	601	307.013
Sardegna	41	267	587	331.067
Sicilia	23	202	586	278.269
Trentino A.A.	8	53	107	123.416
Valle d'Aosta	21	345	887	344.710
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>152</b>	<b>1.811</b>	<b>5.424</b>	<b>2.309.580</b>
<b>TOTALE</b>	<b>690</b>	<b>7.302</b>	<b>18.868</b>	<b>8.126.000</b>
n. medio di leggi per Regione	31,4			

Tabella 1b - Numero e dimensione delle leggi regionali statutarie – 2013

Regioni e Province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. caratteri
Abruzzo	1	4	5	1.263
Basilicata	1	2	3	n.d.
Calabria	0	0	0	0
Campania	0	0	0	0
Emilia R.	1	1	2	388
Lazio	1	2	2	670
Liguria	1	3	3	n.d.
Lombardia	0	0	0	0
Marche	1	5	6	1.795
Molise	0	0	0	0
Piemonte	3	10	12	5.246
Puglia	1	2	3	1.750
Toscana	1	7	9	4.062
Umbria	6	15	18	5.285
Veneto	0	0	0	0
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>17</b>	<b>51</b>	<b>63</b>	<b>20.459</b>
Friuli Venezia Giulia	0	0	0	0
P.a. Bolzano	1	6	35	n.d.
P.a. Trento	1	1	5	1.274
Sardegna	2	24	60	23.597
Sicilia	0	0	0	0
Trentino A.A.	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0
<b>Totale Regioni spec.e P.a.</b>	<b>4</b>	<b>31</b>	<b>100</b>	<b>24.871</b>
<b>TOTALE</b>	<b>21</b>	<b>82</b>	<b>163</b>	<b>45.330</b>
n. medio di leggi per Regione	1,0			

**Tabella 2 - Iniziativa legislativa delle leggi promulgate - 2013**

<b>Regioni e Province autonome</b>	<b>di Giunta</b>	<b>di Consiglio</b>	<b>mista*</b>	<b>di Enti Locali</b>	<b>popolare</b>	<b>altro</b>	<b>totale leggi</b>
<b>Abruzzo**</b>	13	45	0	1	0	1	<b>60</b>
<b>Basilicata</b>	20	1	0	0	0	0	<b>21</b>
<b>Calabria</b>	12	45	1	0	0	0	<b>58</b>
<b>Campania</b>	7	9	3	0	2	0	<b>21</b>
<b>Emilia R.</b>	19	6	4	0	0	0	<b>29</b>
<b>Lazio</b>	10	4	1	0	0	0	<b>15</b>
<b>Liguria</b>	37	7	0	0	0	0	<b>44</b>
<b>Lombardia</b>	13	7	3	0	0	0	<b>23</b>
<b>Marche</b>	26	19	7	0	0	0	<b>52</b>
<b>Molise</b>	17	10	0	0	0	0	<b>27</b>
<b>Piemonte</b>	17	9	0	0	0	0	<b>26</b>
<b>Puglia</b>	26	19	0	1	0	0	<b>46</b>
<b>Toscana</b>	39	21	0	0	0	0	<b>60</b>
<b>Umbria</b>	19	10	4	0	0	0	<b>33</b>
<b>Veneto</b>	18	19	3	0	0	0	<b>40</b>
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>293</b>	<b>231</b>	<b>26</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>555</b>
<b>Friuli V. Giulia</b>	16	7	1	0	0	0	<b>24</b>
<b>P.a. Bolzano</b>	15	3	0	0	0	0	<b>18</b>
<b>P.a. Trento</b>	7	12	0	0	0	0	<b>19</b>
<b>Sardegna</b>	11	32	0	0	0	0	<b>43</b>
<b>Sicilia</b>	16	5	2	0	0	0	<b>23</b>
<b>Trentino A.A.</b>	8	0	0	0	0	0	<b>8</b>
<b>Valle d'Aosta</b>	20	0	1	0	0	0	<b>21</b>
<b>Totale Regioni speciali e P.a.</b>	<b>93</b>	<b>59</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>156</b>
<b>TOTALE</b>	<b>386</b>	<b>290</b>	<b>30</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>711</b>

\* Si tratta di iniziativa mista Giunta/Consiglio.

\*\* La legge classificata nella voce "altro", è di iniziativa del Consiglio delle Autonomie Locali.

**Tabella 2a - Iniziativa legislativa delle leggi promulgate – 2013\***

Regioni e Province autonome	di Giunta	di Consiglio	Mista <sup>°</sup>	di Enti Locali	popolare	altro
Abruzzo <sup>°°</sup>	21,7%	75,0%	0,0%	1,7%	0,0%	1,7%
Basilicata	95,2%	4,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Calabria	20,7%	77,6%	1,7%	0,0%	0,0%	0,0%
Campania	33,3%	42,9%	14,3%	0,0%	9,5%	0,0%
Emilia R.	65,5%	20,7%	13,8%	0,0%	0,0%	0,0%
Lazio	66,7%	26,7%	6,7%	0,0%	0,0%	0,0%
Liguria	84,1%	15,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Lombardia	56,5%	30,4%	13,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Marche	50,0%	36,5%	13,5%	0,0%	0,0%	0,0%
Molise	63,0%	37,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Piemonte	65,4%	34,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Puglia	56,5%	41,3%	0,0%	2,2%	0,0%	0,0%
Toscana	65,0%	35,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Umbria	57,6%	30,3%	12,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Veneto	45,0%	47,5%	7,5%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>52,8%</b>	<b>41,6%</b>	<b>4,7%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,2%</b>
Friuli V. Giulia	66,7%	29,2%	4,2%	0,0%	0,0%	0,0%
P.a. Bolzano	83,3%	16,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
P.a. Trento	36,8%	63,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Sardegna	25,6%	74,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Sicilia	69,6%	21,7%	8,7%	0,0%	0,0%	0,0%
Trentino A.A.	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Valle d'Aosta	95,2%	0,0%	4,8%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Totale Regioni speciali e P.a.</b>	<b>59,6%</b>	<b>37,8%</b>	<b>2,6%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>
<b>TOTALE</b>	<b>54,3%</b>	<b>40,8%</b>	<b>4,2%</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,1%</b>

\* La somma delle percentuali di riga (o di colonna) può risultare in alcuni casi superiore o inferiore al 100%, al massimo di 0,1 o 0,2 punti percentuali, a causa delle modalità di approssimazione del software.

<sup>°</sup> Si tratta di iniziativa mista Giunta/Consiglio.

<sup>°°</sup> La legge classificata nella voce “altro”, è di iniziativa del Consiglio delle Autonomie Locali.

Tabella 3 - Durata dell'*iter* di approvazione delle leggi - 2013

Regioni e Province autonome	numero giorni					totale leggi
	1 - 30	31 - 90	91 - 180	181 - 360	360 -	
<b>Abruzzo</b>	18	20	4	9	9	60
<b>Basilicata</b>	5	14	1	1	0	21
<b>Calabria</b>	29	11	8	3	7	58
<b>Campania</b>	3	4	3	4	7	21
<b>Emilia R.</b>	12	9	2	6	0	29
<b>Lazio</b>	13	2	0	0	0	15
<b>Liguria</b>	14	18	7	4	1	44
<b>Lombardia</b>	10	10	2	1	0	23
<b>Marche</b>	9	13	11	10	9	52
<b>Molise</b>	20	7	0	0	0	27
<b>Piemonte</b>	11	3	3	4	5	26
<b>Puglia</b>	32	8	3	2	1	46
<b>Toscana</b>	19	22	7	7	5	60
<b>Umbria</b>	17	6	3	4	3	33
<b>Veneto</b>	12	9	7	6	6	40
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	224	156	61	61	53	555
<b>Friuli V. Giulia</b>	16	5	2	1	0	24
<b>P.a. Bolzano</b>	6	7	3	2	0	18
<b>P.a. Trento</b>	1	14	4	0	0	19
<b>Sardegna</b>	36	2	0	2	3	43
<b>Sicilia</b>	16	3	3	1	0	23
<b>Trentino A.A.</b>	1	4	2	0	1	8
<b>Valle d'Aosta</b>	5	15	0	1	0	21
<b>Totale Regioni speciali e P.a.</b>	81	50	14	7	4	156
<b>TOTALE</b>	<b>305</b>	<b>206</b>	<b>75</b>	<b>68</b>	<b>57</b>	<b>711</b>

Tabella 3a Durata dell'*iter* di approvazione delle leggi – 2013 \*

Regioni e Province autonome	numero giorni				
	1 – 30	31 - 90	91 - 180	181 - 360	360 -
<b>Abruzzo</b>	30,0%	33,3%	6,7%	15,0%	15,0%
<b>Basilicata</b>	23,8%	66,7%	4,8%	4,8%	0,0%
<b>Calabria</b>	50,0%	19,0%	13,8%	5,2%	12,1%
<b>Campania</b>	14,3%	19,0%	14,3%	19,0%	33,3%
<b>Emilia R.</b>	41,4%	31,0%	6,9%	20,7%	0,0%
<b>Lazio</b>	86,7%	13,3%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Liguria</b>	31,8%	40,9%	15,9%	9,1%	2,3%
<b>Lombardia</b>	43,5%	43,5%	8,7%	4,3%	0,0%
<b>Marche</b>	17,3%	25,0%	21,2%	19,2%	17,3%
<b>Molise</b>	74,1%	25,9%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Piemonte</b>	42,3%	11,5%	11,5%	15,4%	19,2%
<b>Puglia</b>	69,6%	17,4%	6,5%	4,3%	2,2%
<b>Toscana</b>	31,7%	36,7%	11,7%	11,7%	8,3%
<b>Umbria</b>	51,5%	18,2%	9,1%	12,1%	9,1%
<b>Veneto</b>	30,0%	22,5%	17,5%	15,0%	15,0%
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>40,4%</b>	<b>28,1%</b>	<b>11,0%</b>	<b>11,0%</b>	<b>9,5%</b>
<b>Friuli V. Giulia</b>	66,7%	20,8%	8,3%	4,2%	0,0%
<b>P.a. Bolzano</b>	33,3%	38,9%	16,7%	11,1%	0,0%
<b>P.a. Trento</b>	5,3%	73,7%	21,1%	0,0%	0,0%
<b>Sardegna</b>	83,7%	4,7%	0,0%	4,7%	7,0%
<b>Sicilia</b>	69,6%	13,0%	13,0%	4,3%	0,0%
<b>Trentino A.A.</b>	12,5%	50,0%	25,0%	0,0%	12,5%
<b>Valle d'Aosta</b>	23,8%	71,4%	0,0%	4,8%	0,0%
<b>Totale Regioni speciali e P.a.</b>	<b>51,9%</b>	<b>32,1%</b>	<b>9,0%</b>	<b>4,5%</b>	<b>2,6%</b>
<b>TOTALE</b>	<b>42,9%</b>	<b>29,0%</b>	<b>10,5%</b>	<b>9,6%</b>	<b>8,0%</b>

\* La somma delle percentuali di riga (o di colonna) può risultare in alcuni casi superiore o inferiore al 100%, al massimo di 0,1 o 0,2 punti percentuali, a causa delle modalità di approssimazione del software.

Tabella 4 - Tipologia normativa – 2013

Regioni e province autonome	istituzionali	settoriali	intersettoriali	provvedimento	manutenzione	bilancio	semplificazione normativa	statutarie	totale
Abruzzo	1	26	0	0	23	8	1	1	60
Basilicata	0	2	1	0	1	16	0	1	21
Calabria	0	18	1	2	31	6	0	0	58
Campania	3	9	0	2	2	5	0	0	21
Emilia R.	5	6	0	2	9	5	1	1	29
Lazio	2	1	0	0	6	5	0	1	15
Liguria	3	7	2	0	25	5	1	1	44
Lombardia	2	2	0	6	9	4	0	0	23
Marche	0	19	0	7	21	4	0	1	52
Molise	3	9	0	0	9	6	0	0	27
Piemonte	0	4	1	0	10	8	0	3	26
Puglia	3	12	0	0	23	7	0	1	46
Toscana	9	10	0	3	30	7	0	1	60
Umbria	0	12	1	0	8	6	0	6	33
Veneto	1	12	0	5	16	6	0	0	40
<b>Totale regioni ordinarie</b>	<b>32</b>	<b>149</b>	<b>6</b>	<b>27</b>	<b>223</b>	<b>98</b>	<b>3</b>	<b>17</b>	<b>555</b>

Regioni e province autonome	istituzionali	settoriali	intersettoriali	provvedimento	manutenzione	bilancio	semplificazioni e normativa	statutarie	totale
<b>Friuli V. G.</b>	4	8	3	0	5	4	0	0	24
<b>P.a. Bolzano</b>	2	2	2	1	8	2	0	1	18
<b>P.a. Trento</b>	1	4	1	0	8	4	0	1	19
<b>Sardegna</b>	2	1	0	14	16	8	0	2	43
<b>Sicilia</b>	2	8	1	0	6	6	0	0	23
<b>Trentino A.A.</b>	1	2	0	1	1	3	0	0	8
<b>Valle d'Aosta</b>	0	8	0	0	8	5	0	0	21
<b>Totale regioni speciali e P.a.</b>	<b>12</b>	<b>33</b>	<b>7</b>	<b>16</b>	<b>52</b>	<b>32</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>156</b>
<b>TOTALE</b>	<b>44</b>	<b>182</b>	<b>13</b>	<b>43</b>	<b>275</b>	<b>130</b>	<b>3</b>	<b>21</b>	<b>711</b>

**Tabella 4a - Tipologia normativa – 2013 \***

<b>Regioni e province autonome</b>	<b>istituzionali</b>	<b>settoriali</b>	<b>intersettoriali</b>	<b>provvedimento</b>	<b>manutenzione</b>	<b>bilancio</b>	<b>semplificazione normativa</b>	<b>statutarie</b>
<b>Abruzzo</b>	1,7%	43,3%	0,0%	0,0%	38,3%	13,3%	1,7%	1,7%
<b>Basilicata</b>	0,0%	9,5%	4,8%	0,0%	4,8%	76,2%	0,0%	4,8%
<b>Calabria</b>	0,0%	31,0%	1,7%	3,4%	53,4%	10,3%	0,0%	0,0%
<b>Campania</b>	14,3%	42,9%	0,0%	9,5%	9,5%	23,8%	0,0%	0,0%
<b>Emilia R.</b>	17,2%	20,7%	0,0%	6,9%	31,0%	17,2%	3,4%	3,4%
<b>Lazio</b>	13,3%	6,7%	0,0%	0,0%	40,0%	33,3%	0,0%	6,7%
<b>Liguria</b>	6,8%	15,9%	4,5%	0,0%	56,8%	11,4%	2,3%	2,3%
<b>Lombardia</b>	8,7%	8,7%	0,0%	26,1%	39,1%	17,4%	0,0%	0,0%
<b>Marche</b>	0,0%	36,5%	0,0%	13,5%	40,4%	7,7%	0,0%	1,9%
<b>Molise</b>	11,1%	33,3%	0,0%	0,0%	33,3%	22,2%	0,0%	0,0%
<b>Piemonte</b>	0,0%	15,4%	3,8%	0,0%	38,5%	30,8%	0,0%	11,5%
<b>Puglia</b>	6,5%	26,1%	0,0%	0,0%	50,0%	15,2%	0,0%	2,2%
<b>Toscana</b>	15,0%	16,7%	0,0%	5,0%	50,0%	11,7%	0,0%	1,7%
<b>Umbria</b>	0,0%	36,4%	3,0%	0,0%	24,2%	18,2%	0,0%	18,2%
<b>Veneto</b>	2,5%	30,0%	0,0%	12,5%	40,0%	15,0%	0,0%	0,0%
<b>Totale regioni ordinarie</b>	<b>5,8%</b>	<b>26,8%</b>	<b>1,1%</b>	<b>4,9%</b>	<b>40,2%</b>	<b>17,7%</b>	<b>0,5%</b>	<b>3,1%</b>

Regioni e province autonome	istituzionali	settoriali	intersettoriali	provvedimento	manutenzione	bilancio	semplificazione normativa	statutarie
<b>Friuli V. G.</b>	16,7%	33,3%	12,5%	0,0%	20,8%	16,7%	0,0%	0,0%
<b>P.a. Bolzano</b>	11,1%	11,1%	11,1%	5,6%	44,4%	11,1%	0,0%	5,6%
<b>P.a. Trento</b>	5,3%	21,1%	5,3%	0,0%	42,1%	21,1%	0,0%	5,3%
<b>Sardegna</b>	4,7%	2,3%	0,0%	32,6%	37,2%	18,6%	0,0%	4,7%
<b>Sicilia</b>	8,7%	34,8%	4,3%	0,0%	26,1%	26,1%	0,0%	0,0%
<b>Trentino A.A.</b>	12,5%	25,0%	0,0%	12,5%	12,5%	37,5%	0,0%	0,0%
<b>Valle d'Aosta</b>	0,0%	38,1%	0,0%	0,0%	38,1%	23,8%	0,0%	0,0%
<b>Totale regioni speciali e P.a.</b>	7,7%	21,2%	4,5%	10,3%	33,3%	20,5%	0,0%	2,6%
<b>TOTALE</b>	<b>6,2%</b>	<b>25,6%</b>	<b>1,8%</b>	<b>6,0%</b>	<b>38,7%</b>	<b>18,3%</b>	<b>0,4%</b>	<b>3,0%</b>

\* La somma delle percentuali di riga (o di colonna) può risultare in alcuni casi superiore o inferiore al 100%, al massimo di 0,1 o 0,2 punti percentuali, a causa delle modalità di approssimazione del software.

**Tabella 5 – Leggi di riordino sul totale della produzione legislativa - 2013**

<b>Regioni e Province autonome</b>	<b>totale leggi A</b>	<b>leggi di riordino B</b>	<b>B/A %</b>
<b>Abruzzo</b>	60	12	20,0
<b>Basilicata</b>	21	0	0,0
<b>Calabria</b>	58	4	6,9
<b>Campania</b>	21	1	4,8
<b>Emilia-Romagna</b>	29	1	3,4
<b>Lazio</b>	15	0	0,0
<b>Liguria</b>	44	2	4,5
<b>Lombardia</b>	23	0	0,0
<b>Marche</b>	52	1	1,9
<b>Molise</b>	27	0	0,0
<b>Piemonte</b>	26	0	0,0
<b>Puglia</b>	46	5	10,9
<b>Toscana</b>	60	0	0,0
<b>Umbria</b>	33	1	3,0
<b>Veneto</b>	40	1	2,5
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>555</b>	<b>28</b>	<b>5,0</b>
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	24	5	20,8
<b>P.a. Bolzano</b>	18	2	11,1
<b>P.a. Trento</b>	19	2	10,5
<b>Sardegna</b>	43	0	0,0
<b>Sicilia</b>	23	3	13,0
<b>Trentino-Alto Adige</b>	8	0	0,0
<b>Valle d'Aosta</b>	21	8	38,1
<b>Totale Regioni spec. e p.a.</b>	156	20	12,8
<b>TOTALE</b>	<b>711</b>	<b>48</b>	<b>6,8</b>

**Tabella 5a – Leggi di riordino su alcune tipologie normative (leggi istituzionali, settoriali e intersettoriali) - 2013**

<b>Regioni e Province autonome</b>	<b>totale leggi A</b>	<b>leggi di riordino B</b>	<b>B/A %</b>
Abruzzo	27	12	44,4
Basilicata	3	0	0,0
Calabria	19	4	21,1
Campania	12	1	8,3
Emilia-Romagna	11	1	9,1
Lazio	3	0	0,0
Liguria	12	2	16,7
Lombardia	4	0	0,0
Marche	19	1	5,3
Molise	12	0	0,0
Piemonte	5	0	0,0
Puglia	15	5	33,3
Toscana	19	0	0,0
Umbria	13	1	7,7
Veneto	13	1	7,7
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>187</b>	<b>28</b>	<b>15,0</b>
Friuli Venezia Giulia	15	5	33,3
P.a. Bolzano	6	2	33,3
P.a. Trento	6	2	33,3
Sardegna	3	0	0,0
Sicilia	11	3	27,3
Trentino-Alto Adige	3	0	0,0
Valle d'Aosta	8	8	100,0
<b>Totale Regioni spec. e p.a.</b>	<b>52</b>	<b>20</b>	<b>38,5</b>
<b>TOTALE</b>	<b>239</b>	<b>48</b>	<b>20,1</b>

Tabella 6 – Le leggi regionali per tecnica redazionale – 2013

Regioni e province autonome	totale leggi	testo nuovo	novella	tecnica mista	testo unico	C/A %
	A	B	C	D	E	
Abruzzo	60	27	30	3	0	50,0
Basilicata	21	20	1	0	0	4,8
Calabria	58	19	31	8	0	53,4
Campania	21	12	5	4	0	23,8
Emilia-Romagna	29	16	12	0	1	41,4
Lazio	15	4	6	5	0	40,0
Liguria	44	2	29	13	0	65,9
Lombardia	23	12	9	2	0	39,1
Marche	52	27	21	4	0	40,4
Molise	27	16	7	4	0	25,9
Piemonte	26	10	16	0	0	61,5
Puglia	46	21	22	2	1	47,8
Toscana	60	26	29	5	0	48,3
Umbria	33	8	18	5	2	54,5
Veneto	40	23	15	2	0	37,5
<b>Totale regioni ordinarie</b>	<b>555</b>	<b>243</b>	<b>251</b>	<b>57</b>	<b>4</b>	<b>45,2</b>
Friuli Venezia Giulia	24	8	8	7	1	33,3
P.a. Bolzano	18	7	10	1	0	55,6
P.a. Trento	19	7	9	3	0	47,4
Sardegna	43	25	17	1	0	39,5
Sicilia	23	16	4	3	0	17,4
Trentino-Alto Adige	8	3	5	0	0	62,5
Valle d'Aosta	21	9	12	0	0	57,1
<b>Totale regioni spec. e p.a.</b>	<b>156</b>	<b>75</b>	<b>65</b>	<b>15</b>	<b>1</b>	<b>41,7</b>
<b>TOTALE</b>	<b>711</b>	<b>318</b>	<b>316</b>	<b>72</b>	<b>5</b>	<b>44,4</b>

**Tabella 7 – Classificazione delle leggi secondo i macrosettori e il profilo delle materie - Regioni ordinarie, speciali e Province autonome 2013**

Macrosettore		Materia	Leggi
Ordinamento istituzionale	1	Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	25
	2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	9
	3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	4
	4	Personale e amministrazione	22
	5	Enti locali, decentramento	34
	6	Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	40
	7	Multimateria	9
		<b>Totale</b>	<b>143</b>
Sviluppo econ. e attività produttive	1	Artigianato	3
	2	Professioni (incluse le nuove figure professionali: es. naturopata, ecc.)	8
	3	Industria	5
	4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	5
	5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	6
	6	Miniere e risorse geotermiche	3
	7	Commercio, fiere e mercati	18
	8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	19
	9	Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	32
	10	Caccia, pesca e itticoltura	15
	11	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	1
	12	Altro (es. cooperazione, programmazione negoziata, programmazione economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale, ecc.)	8

Macrosettore		Materia	Leggi
	13	Multimateria	5
		<b>Totale</b>	<b>128</b>
Territorio Ambiente e Infrastrutture	1	Territorio e urbanistica (edilizia, demanio)	32
	2	Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	26
	3	Risorse idriche e difesa del suolo	9
	4	Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc))	0
	5	Viabilità	4
	6	Trasporti	9
	7	Protezione civile	7
	8	Altro (es. usi civici)	0
	9	Multimateria	4
			<b>Totale</b>
Servizi alla persona e alla Comunità	1	Tutela della salute	52
	2	Alimentazione	2
	3	Servizi sociali	33
	4	Istruzione scolastica e universitaria	4
	5	Formazione professionale	9
	6	Lavoro	18
	7	Previdenza complementare e integrativa	3
	8	Beni e attività culturali	27
	9	Ricerca scientifica e tecnologica	0
	10	Ordinamento della comunicazione	4
	11	Spettacolo	4
	12	Sport	3
	13	Altro (es. sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	7
	14	Multimateria	6
		<b>Totale</b>	<b>172</b>

Macrosettore		Materia	Leggi
Finanza Regionale	1	Bilancio	130
	2	Contabilità regionale	8
	3	Tributi	7
	4	Multimateria	4
		<b>Totale</b>	<b>149</b>
Multisetto* <sup>*</sup>			28
		<b>TOTALE</b>	<b>711</b>

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



Tabella 8 – Fonte giuridica della potestà normativa - 2013

Regioni ordinarie	n. leggi				%		
	concorrente	residuale	mista	Totale	concorrente	residuale	mista
<b>Abruzzo</b>	43	16	0	<b>59</b>	72,9	27,1	0,0
<b>Basilicata</b>	19	1	0	<b>20</b>	95,0	5,0	0,0
<b>Calabria</b>	54	4	0	<b>58</b>	93,1	6,9	0,0
<b>Campania</b>	10	7	4	<b>21</b>	47,7	33,3	19,0
<b>Emilia R.</b>	18	10	0	<b>28</b>	64,3	35,7	0,0
<b>Lazio</b>	11	3	0	<b>14</b>	78,6	21,4	0,0
<b>Liguria</b>	24	9	10	<b>43</b>	55,8	20,9	23,3
<b>Lombardia</b>	9	12	2	<b>23</b>	39,1	52,2	8,7
<b>Marche</b>	20	17	14	<b>51</b>	39,1	33,3	27,5
<b>Molise</b>	17	9	1	<b>27</b>	63,0	33,3	3,7
<b>Piemonte</b>	18	5	0	<b>23</b>	78,3	21,7	0,0
<b>Puglia</b>	25	20	0	<b>45</b>	55,6	44,4	0,0
<b>Toscana</b>	18	17	24	<b>59</b>	30,5	28,8	40,7
<b>Umbria</b>	17	8	2	<b>27</b>	63,0	29,6	7,4
<b>Veneto</b>	18	22	0	<b>40</b>	45,0	55,0	0,0
<b>TOTALE*</b>	<b>321</b>	<b>160</b>	<b>57</b>	<b>538</b>	<b>59,7</b>	<b>29,7</b>	<b>10,6</b>

\* Le leggi delle Regioni ordinarie sono 555. In tabella non sono classificate 17 leggi statutarie.

Tabella 9 – Leggi approvate e abrogate nel 2013

Regioni e Province autonome	Leggi		
	promulgate	abrogate	variazione leggi vigenti al 31/12
Abruzzo	60	253	-193
Basilicata	21	0	21
Calabria	58	11	47
Campania	21	9	12
Emilia-Romagna	29	69	-40
Lazio	15	16	-1
Liguria	44	48	-4
Lombardia	23	6	17
Marche	52	10	42
Molise	27	7	20
Piemonte	26	11	15
Puglia	46	14	32
Toscana	60	6	54
Umbria	33	28	5
Veneto	40	6	34
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>555</b>	<b>494</b>	<b>61</b>
Friuli Venezia Giulia	24	1	23
P.a. Bolzano	18	4	14
P.a. Trento	19	1	18
Sardegna	43	0	43
Sicilia	23	0	23
T.A.A.	8	0	8
Valle d'Aosta	21	37	-16
<b>Totale Regioni spec. e P.A.</b>	<b>156</b>	<b>43</b>	<b>113</b>
<b>TOTALE</b>	<b>711</b>	<b>537</b>	<b>174</b>

Tabella 9a – Leggi vigenti al 31 dicembre 2013\*

Regioni e Province autonome	Leggi		
	promulgate	abrogate	leggi vigenti al 31/13
<b>Abruzzo</b>	3.415	643	2.772
<b>Basilicata</b>	1.757	963	794
<b>Calabria</b>	1.325	608	717
<b>Campania</b>	1.440	608	832
<b>Emilia-Romagna</b>	1.678	713	965
<b>Lazio</b>	2.260	527	1.733
<b>Liguria</b>	1.919	1.011	908
<b>Lombardia</b>	2.184	1.722	462
<b>Marche</b>	1.686	799	887
<b>Molise</b>	1.339	666	673
<b>Piemonte</b>	2.160	1.259	901
<b>Puglia</b>	1.591	556	1.035
<b>Toscana</b>	3.092	2.157	935
<b>Umbria</b>	1.771	852	919
<b>Veneto</b>	2.110	1.251	859
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>29.727</b>	<b>14.335</b>	<b>15.392</b>
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	2.333	1.198	1.135
<b>P.a. Bolzano</b>	1.405	n.d.	n.d.
<b>P.a. Trento</b>	1.331	869	462
<b>Sardegna</b>	2.197	n.d.	n.d.
<b>Sicilia</b>	3.042	n.d.	n.d.
<b>T.A.A.</b>	1.111	32	1.079
<b>Valle d'Aosta</b>	2.866	1.901	965
<b>Totale Regioni spec. e P.A.</b>	<b>14.285</b>	<b>4.000</b>	<b>3.641</b>
<b>TOTALE</b>	<b>44.012</b>	<b>18.335</b>	<b>19.033</b>

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

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

### 2.1. Premessa

La titolarità, il procedimento di approvazione e la tipologia dei regolamenti ammissibili sono disciplinati, per quattordici delle quindici Regioni ordinarie, nei nuovi Statuti regionali, predisposti e approvati ai sensi dell'art. 123 della Costituzione. Solo per la Regione Basilicata valgono ancora le regole sulla potestà regolamentare previste dalla Carta originaria del 1971.

In conformità alle scelte operate in sede di elaborazione delle nuove Carte statutarie, nelle Regioni Calabria, Campania, Lazio, Lombardia, Puglia, Toscana e Umbria sono presenti solo regolamenti emanati dall'Esecutivo, mentre in Abruzzo solo regolamenti di Consiglio. Nella Regione Molise, coerentemente alle previsioni in materia di potestà regolamentare contenute, però, nello Statuto del 1971 (il nuovo Statuto è entrato in vigore, infatti, nell'aprile del 2014), è presente solo un regolamento emanato dall'Assemblea legislativa. Nelle Regioni Marche, Piemonte e Veneto, anche in questo caso in conformità alle nuove disposizioni statutarie, sono, invece, presenti regolamenti emanati da entrambi gli organi. Infatti, nelle Marche e nel Veneto lo Statuto, pur attribuendo la potestà regolamentare in via generale al Consiglio, ha previsto la possibilità di demandarne l'esercizio alla Giunta<sup>33</sup>; nel

---

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

<sup>33</sup> Per la Regione Marche, sono di Giunta i regolamenti 1 (sul risarcimento dei danni prodotti dalla fauna selvatica nell'esercizio dell'attività venatoria), 2 (di modifica del regolamento 3/2012 di disciplina per la gestione degli ungulati nel territorio regionale), 3 (concernente i requisiti strutturali, tecnologici, organizzativi e professionali per l'autorizzazione e l'accreditamento dell'attività di trasporto sanitario), attuativi di leggi che, pur anteriori all'emanazione dello Statuto, avevano previsto l'attuazione regolamentare da parte della Giunta. Sono, infine, di Giunta i regolamenti 4 (in materia di sport e tempo libero) e 6/2013 (in materia di agriturismo). La delega alla Giunta è contenuta per il primo regolamento nell'art. 24 della LR 5/2012 e per il secondo nell'art. 21 della LR 21/2011. Per la Regione Veneto, sono di Giunta i regolamenti 1 (indirizzi per lo sviluppo del sistema

Piemonte lo Statuto, pur assegnando la potestà regolamentare in via generale alla Giunta, ha riservato alla legge la possibilità di attribuirla al Consiglio<sup>34</sup>.

Anche nella Regione Liguria la potestà regolamentare è distribuita tra Giunta e Consiglio. Il regolamento riguardante il trattamento dei dati sensibili e giudiziari è stato approvato dal Consiglio ai sensi dell'art. 50 dello Statuto per il quale i regolamenti delegati dallo Stato, nonché quelli di esecuzione e di attuazione di leggi statali, sono approvati dall'Assemblea legislativa. E lo stesso è avvenuto per l'unico regolamento (sempre in tema di dati sensibili) della Regione Emilia-Romagna anch'esso approvato dal Consiglio.

Inoltre, sempre in conformità alle disposizioni statutarie, nelle Regioni Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Trentino-Alto Adige, nonché nelle Province autonome di Bolzano e Trento, i regolamenti emanati sono solo di Giunta. In Valle d'Aosta l'unico regolamento è emanato, invece, dal Consiglio.

Più in particolare, il quadro che emerge dalle risposte al questionario conferma - sia pure nella diminuzione del numero di atti - le tendenze già evidenziate nella rilevazione dell'anno precedente. Dei 398 regolamenti indicati, 386 - pari al 97,0% del totale - risultano emanati dalle Giunte e solo 12 - pari al 3,0% del totale - dai Consigli. Nelle Regioni ordinarie, su 141 regolamenti, 130 sono emanati dagli Esecutivi<sup>35</sup> e 11 dalle Assemblee legislative, mentre nelle specialità, 256 regolamenti sono delle Giunte e solo 1 è del Consiglio.

---

commerciale) e 4 (direttive generali per la disciplina degli incarichi dirigenziali). La delega alla Giunta è contenuta per il primo regolamento nell'art. 4 della LR 50/2012 e per il secondo nell'art. 30 della LR 54/2012.

<sup>34</sup> Sono di Consiglio i regolamenti 7 e 10/2013, entrambi di modifica del Regolamento 7/2012 in materia di attività funebre e di servizi necroscopici e cimiteriali (l'art. 15 della LR 15/2011 riserva al Consiglio l'attuazione regolamentare della legge).

<sup>35</sup> Di cui 82 emanati sentito il parere della Commissione consiliare di settore.

Percentuali quasi simili nel 2012, quando su 489 regolamenti indicati, 482 – pari al 98,6% del totale – risultavano emanati dalle Giunte e solo 7 – pari all'1,4% del totale – dai Consigli. Nelle Regioni ordinarie, su 155 regolamenti emanati, 149 erano degli esecutivi e 6 delle Assemblee legislative, mentre nelle specialità, 333 regolamenti erano delle Giunte e solo 1 era del Consiglio<sup>36</sup>.

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

## 2.2. Alcuni dati

Le Regioni hanno emanato, nel 2013, complessivamente 398 regolamenti: 141 dalle Regioni ordinarie e 257 dalle Regioni speciali (*cf.* tabella 1).

Vi è, dunque, una diminuzione di 91 unità rispetto ai 489 regolamenti emanati nel 2012. La diminuzione è avvenuta soprattutto nelle specialità con 77 regolamenti in meno (257 contro 334 del 2012). Nelle Regioni ordinarie il dato si è contratto, invece, di 14 unità (141 contro 155 del 2012)<sup>37</sup>. Come sempre, comunque, il ricorso ai regolamenti rimane maggiormente consistente nella Regione Friuli Venezia Giulia e nelle due Province autonome di Bolzano e di Trento, ma anche alcune tra le Regioni ordinarie mostrano, ormai da anni e in modo significativo rispetto al passato, maggiore attenzione per la fonte secondaria.

La diminuzione del peso dei regolamenti è messa in evidenza anche dalle dimensioni degli atti in articoli (*cf.* tabella 2). Pur registrando le Regioni speciali 721 unità in più rispetto alle Regioni ordinarie (2.199 articoli contro 1.478), il dato risulta decisamente

---

<sup>36</sup> *Cfr. I regolamenti regionali: quantità, ambiti materiali e tipologie*, in *Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Roma, 2013, p. 58 ss..

<sup>37</sup> *Cfr. I regolamenti regionali: quantità, ambiti materiali e tipologie*, in *Rapporto 2013*, cit., tabella 1, p. 78.

inferiore rispetto a quello del 2012<sup>38</sup>, quando gli articoli dei regolamenti risultavano 2.671 nelle specialità e 1.621 nelle Regioni ordinarie pari, dunque, a 1.050 unità in più.

Passando, invece, all'analisi dei commi (*cf.* tabella 3), pur essendo sempre le Regioni speciali a registrare una dimensione maggiore (6.132 commi contro i 4.551 delle Regioni ordinarie, pari a 1.581 unità in più), il dato risulta maggiormente in diminuzione rispetto al 2012 nelle specialità quando i commi dei regolamenti erano 6.608 contro i 4.691 delle Regioni ordinarie (pari, dunque, a 1.917 unità in più)<sup>39</sup>.

Infine, anche rispetto alla rilevazione, sia pure non completa, dei caratteri (*cf.* tabella 4), con dati quasi identici (2.126.381 caratteri nelle Regioni ordinarie e 2.216.669 nelle specialità), i dati confermano la sensibile diminuzione del peso degli atti emanati. Nel 2012, infatti, le Regioni speciali registravano una dimensione maggiore: 3.580.398 caratteri contro 1.694.918 delle Regioni ordinarie<sup>40</sup>. Con molta probabilità, il dato sarebbe stato comunque diverso se fossero stati conteggiati anche i caratteri dei numerosi regolamenti emanati dalla Provincia di Bolzano.

Ritornando al 2013 e considerando solo le Regioni ordinarie, è possibile confrontare i dati dell'anno in esame anche con quelli a partire dal 2001. Dopo l'incremento costante degli anni 2001-2002-2003 con rispettivamente 101, 107 e 152 regolamenti e il decremento del 2004 con 96 regolamenti<sup>41</sup> si assiste nuovamente – a

---

<sup>38</sup> *Cfr. I regolamenti regionali: quantità, ambiti materiali e tipologie*, in *Rapporto 2013*, cit., tabella 2, p. 79.

<sup>39</sup> *Cfr. I regolamenti regionali: quantità, ambiti materiali e tipologie*, in *Rapporto 2013*, cit., tabella 3, p. 80.

<sup>40</sup> *Cfr. I regolamenti regionali: quantità, ambiti materiali e tipologie*, in *Rapporto 2013*, cit., tabella 4, p. 81.

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

partire dal 2005<sup>42</sup> – ad una lieve ripresa dell'utilizzo della fonte secondaria con 114 regolamenti che nel 2006 diventano 118, nel 2007 131, nel 2008 133 e nel 2009 166. Tornano a ridursi – probabilmente anche a seguito del rallentamento dell'attività normativa legato al cambio di legislatura – nel 2010 (135 regolamenti), a contrarsi ulteriormente nel 2011 (129 regolamenti), ad aumentare di 26 unità nel 2012 (155 regolamenti) e a contrarsi di 14 unità nel 2013 con 141 regolamenti. Al di là delle fisiologiche oscillazioni, il sistema sembra, ormai, essersi assestato su un numero di atti che non supera (o supera di poco) i 150 regolamenti per anno.

L'esperienza maggiormente rilevante, già messa in luce nei Rapporti degli anni precedenti, risulta essere quella della Regione Puglia che ricorre, a partire dal 2001, in modo sempre più significativo alla fonte secondaria per arrivare, nel periodo di riferimento, ad emanare 29 regolamenti (in diminuzione rispetto al 2012 quando i regolamenti erano 38). Utilizzano, poi, la fonte secondaria anche le Regioni Toscana e Lazio, con, rispettivamente, 20 e 18 regolamenti emanati. Nelle altre Regioni ordinarie – se si escludono i casi delle Regioni Piemonte, Calabria e Campania, le prime due con 14 regolamenti e la terza con 10 regolamenti emanati, nonché le Regioni Umbria, Liguria e Marche, le prime due con 8 regolamenti e la terza con 6 regolamenti emanati – la produzione regolamentare si mantiene ancora bassa. Si passa, infatti, dai 5 regolamenti della Lombardia, ai 4 del Veneto, ai 2 della Basilicata e ad un unico regolamento delle Regioni Abruzzo, Emilia-Romagna e Molise.

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

---

<sup>42</sup> Cfr. *I regolamenti regionali nel 2006*, in *Rapporto 2007 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Roma, 2007, tabelle A e A1, pp. 72-73.

autonome di Bolzano e di Trento, con rispettivamente 75, 146<sup>43</sup> e 28 regolamenti emanati nel 2013. Se si esclude, poi, il caso del Trentino-Alto Adige con 6 regolamenti, nelle altre specialità la fonte secondaria risulta essere utilizzata una sola volta in Sicilia e in Valle d'Aosta, mentre non risultano emanati regolamenti in Sardegna.

### **2.3. Il peso dei regolamenti sul totale della produzione normativa**

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

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

Nel 2013, nelle specialità, a fronte di 156 leggi, risultano emanati 257 regolamenti. Nel 2012 le leggi erano 175 e i regolamenti 134. Una situazione opposta si verifica, invece, nelle Regioni ordinarie che emanano, nel 2013, 555 leggi e 141 regolamenti. Nel 2012, le leggi erano 615 e i regolamenti 135.

Come si ricava dalla tabella 1 e considerando le Regioni nel loro insieme, la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa (leggi e regolamenti) è pari al 35,9% (era del 38,2% nel

---

<sup>43</sup> Per quanto riguarda il dato della Provincia di Bolzano occorre precisare, però, che dei 146 regolamenti emanati: 42 sono regolamenti formali (approvati con decreto del Presidente della Provincia) e 104 sono regolamenti sostanziali (approvati con deliberazione della Giunta provinciale), recanti “criteri e direttive” per l'applicazione di leggi provinciali.

2012). E' pari, invece, al 62,2% nelle specialità (era del 65,6% nel 2012) e al 20,3% nelle Regioni ordinarie in quasi assoluta parità con il dato dell'anno precedente (20,1%).

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

Più in particolare, per quanto riguarda la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa (calcolata in articoli), questa è pari al 33,2% (era del 31,2% nel 2012 e del 35,0% nel 2011); nelle specialità è del 54,4% (era del 51,3% nel 2012 e del 54,5% nel 2011), mentre nelle regioni ordinarie è del 21,1% (era del 18,9% nel 2012 e del 22,6% nel 2011).

Continua a diminuire lo scarto scendendo al numero dei commi. Rispetto a tale partizione, nel 2013, la percentuale dei regolamenti sulla produzione normativa è, infatti, pari al 36,0% (era del 30,7% nel 2012 e del 37,4% nel 2011): nelle specialità è del 52,6% (era del 43,8% nel 2012 e del 48,5% nel 2011), mentre nelle Regioni ordinarie subisce un lieve incremento rispetto alla percentuale calcolata in articoli, arrivando al 25,2% (era del 21,5% nel 2012 e del 28,6% nel 2011).

Infine, per quanto riguarda la produzione normativa calcolata in caratteri – dato, comunque, non disponibile per tutte le Regioni – il peso dei regolamenti è pari al 34,7% (era del 33,1% nel 2012 e del 32,1% nel 2011): 48,7% nelle Regioni speciali e Province autonome (era del 48,9% nel 2012 e del 39,0% nel 2011) e 26,7% nelle Regioni ordinarie (era del 19,7% nel 2012 e del 27,7% nel 2011).

Questo è dovuto al fatto che, al di là del numero delle leggi che in alcune Regioni speciali e Province autonome risulta di molto inferiore rispetto al numero dei regolamenti, quello che conta realmente è l'ampiezza della produzione normativa (articoli, commi e caratteri) che, nel 2013 e per alcune Regioni in particolare, mostra

una tendenziale diminuzione man mano che si sceglie una unità di misura più dettagliata. Ad esempio, nella Regione Friuli Venezia Giulia, le 24 leggi e i 75 regolamenti portano la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa al 75,8%, i 557 articoli di legge e gli 862 articoli di regolamento la fanno scendere al 60,7%, mentre i 2.163 commi di legge e i 1.939 commi di regolamento la riducono ulteriormente al 47,3%.

Alle medesime conclusioni si arriva, ad esempio, per la Regione Lazio dove l'incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa nel suo complesso passa dal 54,5% se calcolata in valori assoluti al 41,4% se calcolata in articoli, al 35,0% se calcolata sui commi.

Non mancano, però, casi in cui le percentuali aumentano. Nel 2013, nella Regione Puglia, ad esempio, la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa risulta pari al 38,7%, mentre se calcolata sul numero degli articoli sale al 41,8% e aumenta nuovamente al 50,1% se calcolata sul numero dei commi. Così come nella Regione Calabria che passa dal 19,5% (in valori assoluti) al 29,3% e al 30,4% (in termini di articoli e commi) e della Regione Toscana che oscilla dal 25,0% al 29,6% (in termini di atti e articoli) e aumenta al 37,9% riguardo ai commi.

## **2.4. I regolamenti per macrosettori e per materie**

I dati relativi alla classificazione dei regolamenti secondo i macrosettori e il profilo delle materie mettono in luce (*cf.* tabella 5) che su 398 regolamenti emanati, i gruppi più numerosi sono quelli inerenti ai “servizi alla persona e alla comunità” (135 regolamenti), seguiti da quelli relativi al macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” (122 regolamenti). Seguono, poi, i 72 regolamenti classificati nel “territorio, ambiente e infrastrutture”, i 60 regolamenti del macrosettore “ordinamento istituzionale” e i 7 regolamenti inquadrati nel macrosettore della “finanza regionale”. Vi sono, poi, 2 regolamenti multisettoriali.

L'ordine delle priorità è leggermente diverso guardando alle sole Regioni ordinarie: su 141 regolamenti emanati, 44 riguardano lo sviluppo economico, 34 l'ordinamento istituzionale, 31 i servizi, 30 il territorio, 1 la finanza e 1 il multisettore. Nelle specialità è, invece, in testa il macrosettore dei servizi con 104 regolamenti, seguito dallo sviluppo economico e dal territorio con, rispettivamente, 78 e 42 regolamenti. Altri 26 e 6 regolamenti sono classificati, nell'ordine, nell'ordinamento istituzionale e nella finanza regionale. Un altro regolamento è nella voce multisettore.

Situazione simile nel 2012 per le Regioni ordinarie quando su 155 regolamenti emanati, 48 riguardavano lo sviluppo economico, 43 i servizi, 30 l'ordinamento istituzionale, 28 il territorio e 5 la finanza. Nelle specialità era sempre in testa il macrosettore dei servizi con 120 regolamenti, seguito dallo sviluppo economico e dal territorio con, rispettivamente, 96 e 57 regolamenti. Altri 54 e 7 regolamenti erano classificati, nell'ordine, nell'ordinamento istituzionale e nella finanza regionale.

Confrontando i dati del 2013 delle Regioni nel loro insieme (Regioni ordinarie, speciali e Province autonome) con quelli dell'anno precedente<sup>44</sup>, ciò che emerge è la riduzione della produzione regolamentare – in alcuni casi rilevante – in quasi tutti i macrosettori di interesse, ma in modo significativo nel campo dei servizi, dell'ordinamento istituzionale e dello sviluppo economico. Diminuiscono, infatti, di 28 unità i regolamenti nel macrosettore dei servizi (che da 163 scendono a 135), di 24 unità quelli relativi all'ordinamento istituzionale (erano 84 nel 2012, diventano 60 nel 2013) e di 22 unità quelli inerenti allo sviluppo economico (da 144 diventano 122). Diminuiscono ancora di 13 unità anche i regolamenti relativi al territorio (che da 85 passano a 72) e di 5 unità quelli ascrivibili alla finanza regionale (passano da 12 a 7). Aumenta di una sola unità il dato dei regolamenti multisettoriali (da 1 a 2).

---

<sup>44</sup> Cfr. *I regolamenti regionali: quantità, ambiti materiali e tipologie*, in *Rapporto 2013*, cit., tabella 5, pp. 82-84.

Per quanto riguarda, invece, gli ambiti materiali, in continuità con quanto indicato nei Rapporti dei vari anni, le Regioni seguitano a privilegiare, all'interno dei macrosettori, in modo significativo determinate materie, da sempre oggetto di competenza regionale, mentre stentano a decollare interventi normativi nelle materie attribuite alle Regioni con la revisione costituzionale del 2001.

Sotto quest'ultimo profilo (*cf.* sempre tabella 5), infatti, nel macrosettore “ordinamento istituzionale” la produzione regolamentare interessa soprattutto la materia “personale e amministrazione” con 42 regolamenti (pari al 70% di regolamenti sul totale del macrosettore). Il dato è degno di nota soprattutto se raffrontato con quello delle leggi (22). In continuità con quanto segnalato nei Rapporti degli anni precedenti, la presenza di un numero elevato di regolamenti (alcuni anni quasi il doppio delle leggi) è dovuta all'ampio processo di delegificazione di interi ambiti di normativa riguardante il personale che avrebbe determinato l'abbandono della fonte primaria a favore di quella secondaria. A queste considerazioni è opportuno, però, aggiungere che il minor numero di leggi (rispetto ai regolamenti) classificate nella materia, è legato anche al fatto che, in questo caso, numerose disposizioni riguardanti il personale sono contenute nelle leggi finanziarie (ad esempio, il 63,1% di quelle per il 2013 prevedono norme nella materia indicata)<sup>45</sup> sfuggendo, quindi, alle classificazioni per materia. Negli altri campi del macrosettore il dato oscilla tra 1 e 10 regolamenti.

Nel macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” la maggior parte degli atti emanati dalle Regioni riguarda la materia che sinteticamente può definirsi dello sviluppo rurale. Le materie “agricoltura e foreste” e “caccia, pesca e itticoltura” totalizzano, infatti, 39 regolamenti (pari al 28,9% di regolamenti sul totale del macrosettore). Altri 26 atti (21,3%) sono classificati nella materia “turismo” e 24 (19,7%) alla voce “altro” che raggruppa la programmazione negoziata, la programmazione economica, il

---

<sup>45</sup> *Cfr.* A. Filippetti, Capitolo 10, in questo Volume.

supporto e l'assistenza allo sviluppo locale. Poco rilevante risulta, invece, il dato delle altre materie (da 1 a 6 regolamenti).

Con attenzione al macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, spiccano le materie “territorio e urbanistica” e “protezione della natura e dell'ambiente” con, rispettivamente, 21 (pari al 29,2% di regolamenti sul totale del macrosettore) e 19 regolamenti (26,4%). Altri 10 atti riguardano, poi, le “risorse idriche”. Sono poco significativi i dati delle altre materie (da 1 a 7 regolamenti).

Con particolare riguardo al macrosettore “servizi alla persona e alla comunità”, la produzione regolamentare interessa soprattutto la materia “tutela della salute” con 30 regolamenti (pari al 22,2% di regolamenti sul totale del macrosettore) seguita dai “servizi sociali” con 25 regolamenti (18,5%). La materia “formazione professionale” registra 15 regolamenti, il “lavoro” e l’“istruzione scolastica” entrambe 14 regolamenti e la materia “beni e attività culturali” 12 regolamenti. Poco rilevante il dato sulle altre materie (da 1 a 4 regolamenti).

Infine, poco significativa appare la distribuzione dei regolamenti tra le materie del macrosettore “finanza regionale” (4 nei tributi, 2 nella contabilità regionale e 1 nella voce multimateria).

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

Anche nel 2012, infatti, nel macrosettore “ordinamento istituzionale” il numero maggiore di regolamenti – 64 – interessava la materia “personale e amministrazione”. Nel macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” erano sempre i regolamenti inerenti allo sviluppo rurale (“agricoltura” e “caccia e pesca”, considerate nel complesso) a totalizzare il maggior numero di regolamenti (56), seguiti da quelli classificati alla voce “turismo”

(20 regolamenti). Nel macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture” i regolamenti più numerosi riguardavano la “protezione della natura e dell’ambiente” e il “territorio e l’urbanistica” (rispettivamente, 32 e 28 regolamenti). Infine, anche nel macrosettore “servizi alla persona e alla comunità” la presenza di un numero significativo di regolamenti – 47 – si rinveniva nel campo dei “servizi sociali”, a cui seguivano 36 regolamenti classificati nella materia “tutela della salute”.

## 2.5. Le tipologie e i contenuti

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

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

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

---

<sup>46</sup> *Cfr.*, ad esempio, il dPReg Friuli Venezia Giulia 248/2013 di modifica del dPReg 3 dello stesso anno, recante la disciplina dell'utilizzazione agronomica dei fertilizzanti azotati e del Programma d'azione delle zone vulnerabili da nitrati.

<sup>47</sup> *Cfr.*, ad esempio, il regolamento Calabria 2/2013, di modifica e integrazione del regolamento 7/2012 (procedure per la denuncia, il deposito e l'autorizzazione di interventi di carattere strutturale e per la pianificazione territoriale in prospettiva sismica); il regolamento Lazio 4/2013, di modifica del regolamento 5/2012 (criteri, modalità e strumenti operativi per la gestione e la valorizzazione del patrimonio

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

Vi è, poi, una serie di regolamenti che può, invece, essere considerata di "giusto" adeguamento alle trasformazioni ed al sopravvenire di eventi nuovi perché questi intervengono a modificare atti emanati già da alcuni anni<sup>48</sup>.

Nel 2013 – *cf.* tabella 6 – i regolamenti di manutenzione sono 181 su 398, pari cioè al 45,5% del totale: 45,4% nelle Regioni ordinarie (64 su 141) e 45,5% nelle specialità (117 su 257). Si registra, dunque, un aumento di 4 punti percentuali rispetto al 2012 quando i regolamenti di manutenzione erano 200 su 489, pari cioè al 40,9% del totale: 45,8% nelle Regioni ordinarie (71 su 155) e 38,6% nelle specialità (129 su 334)<sup>49</sup>.

Gli interventi di manutenzione sono maggiormente diffusi nelle Regioni che utilizzano la fonte secondaria in modo rilevante e costante nel tempo. Ad esempio, nella Regione Friuli Venezia Giulia su 75 regolamenti emanati 43, pari al 57,3% del totale, sono di manutenzione. Così come nella Provincia autonoma di Trento su 28 regolamenti emanati 18, pari al 64,3% del totale, sono di modifica di precedenti atti. Le medesime conclusioni valgono per alcune

---

immobiliare regionale); il regolamento Piemonte 1/2013, recante modifiche al regolamento 1/2012 (gestione della fauna acquatica e regolamentazione della pesca).

<sup>48</sup> *Cfr.*, ad esempio, il regolamento Campania 5/2013, recante modifiche al regolamento 2/2005 (insediamenti produttivi ed aree industriali); il regolamento Lombardia 2/2013, recante modifiche al regolamento 10/2004 (promozione e tutela delle discipline sportive della montagna); il regolamento Toscana 5/2013, recante modifiche al regolamento 47/2003 (sistema regionale delle competenze e di procedure di rendicontazione, monitoraggio e verifica degli interventi formativi); il dPReg Friuli Venezia Giulia 249/2013 di modifica del dPReg 0241/2002, concernente le professioni turistiche ai sensi della LR 2/2002; il d.p.p. Trento 9-111/Leg/2013, recante modifiche al d.p.p. 18-139/Leg/2003 di esecuzione della LP 8/2002 in materia di promozione turistica.

<sup>49</sup> *Cfr. I regolamenti regionali: quantità, ambiti materiali e tipologie*, in *Rapporto 2013*, cit., tabella 6, p. 85.

Regioni ordinarie. Il Lazio, ad esempio, su 18 regolamenti ne emana 14 di manutenzione, pari al 77,8% del totale, mentre il Piemonte su 14 regolamenti ne emana 10 di mera modifica, pari al 71,4% del totale, e così l'Umbria e la Liguria con il 50,0% (4 su 8) di regolamenti di manutenzione e la Toscana con il 45,0% (9 su 20).

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

Ad esempio, la legge della Regione Toscana che ha dettato norme per il governo del territorio (LR 1/2005), come avvenuto negli anni passati, ha, anche quest'anno, trovato attuazione in due regolamenti<sup>50</sup>.

Quanto ai regolamenti attuativi di testi unici, le Regioni Toscana e Friuli Venezia Giulia hanno emanato entrambe 1 regolamento nuovo in attuazione, la prima, del testo unico in materia di educazione, istruzione, orientamento professionale e lavoro<sup>51</sup>, in tema di servizi educativi per la prima infanzia; la seconda, del testo unico in materia di impianto e di tenuta del libro fondiario<sup>52</sup>, in tema di accesso alla banca dati informatica del libro fondiario. La Regione Toscana ha emanato, inoltre, 4 regolamenti di manutenzione di regolamenti attuativi di testi unici: 1 relativo al testo unico in materia di beni, istituti e attività culturali<sup>53</sup>, 1 relativo al testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del

---

<sup>50</sup> Regolamenti 64 e 75/2013 che si aggiungono a quelli emanati, nel corso degli anni, sempre in attuazione della legge richiamata nel testo (*cf.*, regolamenti 58/2012; 53/2011; 36 e 41/2009; 2, 3, 4, 5, 6 e 23/2007; 39, 48 e 51/2006).

<sup>51</sup> Regolamento 41/2013, dettato in attuazione della LR 32/2002.

<sup>52</sup> Regolamento 92/2013, dettato in attuazione della LR 15/2010.

<sup>53</sup> Regolamento 10/2013, di modifica del regolamento 22/2011, dettato in attuazione della LR 21/2010.

personale<sup>54</sup>, 1 al testo unico in materia di turismo<sup>55</sup>, 1 al testo unico in materia di educazione, istruzione, orientamento professionale e lavoro<sup>56</sup>. Analogamente, le Regioni Liguria, Campania e Friuli Venezia Giulia hanno emanato, rispettivamente, 2 regolamenti di manutenzione di regolamenti attuativi del testo unico in materia di strutture turistico-ricettive e balneari<sup>57</sup>, 1 regolamento di manutenzione del regolamento attuativo del testo unico materia di lavoro e formazione professionale<sup>58</sup> e 1 regolamento di modifica del regolamento di attuazione del testo unico in materia di sport e tempo libero<sup>59</sup>.

Inoltre, per citare solo qualche esempio di regolamenti dettati in attuazione di leggi di riordino, nel 2013 la Regione Liguria ha emanato un regolamento esecutivo della LR 2/2012, contenente norme in tema di demanio e patrimonio<sup>60</sup>, composto di 51 articoli, 261 commi e 7 allegati; la Regione Piemonte ha emanato un regolamento in attuazione della LR 3/2010 che ha dettato norme in materia di edilizia sociale<sup>61</sup>, composto di 20 articoli e 80 commi; la Regione Toscana un regolamento attuativo della LR 67/2003, in materia di ordinamento del sistema regionale della protezione civile

---

<sup>54</sup> Regolamento 14/2013, di modifica del regolamento 33/2011, dettato in attuazione della LR 1/2009.

<sup>55</sup> Regolamento 52/2013, di modifica del regolamento 18/2001, dettato in attuazione della LR 42/2000.

<sup>56</sup> Regolamento 76/2013, di modifica del regolamento 7/2004, dettato in attuazione della LR 32/2002.

<sup>57</sup> Regolamenti Liguria 3 e 8/2013, di modifica e integrazione dei regolamenti 2/2009 e 1/2011, dettati in attuazione della LR 2/2008.

<sup>58</sup> Regolamento Campania 7/2013, di modifica del regolamento 9/2010, dettato in attuazione della LR 14/2009.

<sup>59</sup> Regolamento Friuli Venezia Giulia 75/2013, di modifica del regolamento 287/2010, dettato in attuazione della LR 8/2003.

<sup>60</sup> Regolamento 1/2013.

<sup>61</sup> Regolamento 4/2013 che ha disciplinato i programmi di intervento di edilizia sociale sovvenzionata.

e disciplina della relativa attività<sup>62</sup>, composto di 31 articoli e 75 commi.

In molti casi, poi, i regolamenti sono attuativi di disposizioni di leggi settoriali e/o istituzionali che – pur non qualificandosi come vere e proprie leggi di riordino – rivestono, comunque, notevole rilevanza. Rientrano, ad esempio, in quest’ultimo caso, il regolamento Marche 6/2013, emanato in attuazione della legge sulla multifunzionalità dell’azienda agricola (LR 21/2011), il regolamento Puglia 18/2013, emanato in attuazione della legge in materia di valutazione ambientale strategica (LR 44/2012) e il regolamento Toscana 26/2013, emanato in attuazione della legge sul sistema delle autonomie locali (LR 68/2011).

Oltre che di leggi settoriali, i regolamenti sono spesso attuativi di disposizioni contenute nelle leggi finanziarie. Questo avviene soprattutto in quegli ordinamenti che adottano finanziarie "pesanti" con le quali si interviene su diversi settori di competenza regionale. Il caso più rilevante è rappresentato dalla Regione Friuli Venezia Giulia, dove ad eccezione della finanziaria 2008<sup>63</sup>, le finanziarie dei vari anni si caratterizzano per una articolazione piuttosto complessa. A titolo di esempio, nel 2013, la Regione richiamata ha emanato 3 regolamenti in attuazione della finanziaria 2013 (LR 27/2012)<sup>64</sup> e numerosi altri in attuazione di finanziarie di anni precedenti, riguardanti varie materie di intervento regionale. Ha emanato, poi, 3 regolamenti in attuazione della legge di assestamento del bilancio

---

<sup>62</sup> Regolamento 62/2013.

<sup>63</sup> La LR 31/2007, già segnalata nei Rapporti precedenti, si connotava come una “finanziaria leggera” (anche se era stata preceduta dalla legge strumentale 30/2007, tutt’altro che snella).

<sup>64</sup> Regolamenti: 21/2013, concernente i criteri e le modalità di concessione di finanziamento a favore di Province, Comuni e loro forme associative per la realizzazione di cantieri di lavoro; 27/2013, recante i criteri e le modalità per la concessione di contributi straordinari a favore dei Consorzi di sviluppo industriale dell’area montana per il sostegno di iniziative di sviluppo inerenti il *cloud computing*; 150/2013 di modifica del precedente.

2012 (LR 14/2012)<sup>65</sup> e 1 in attuazione di quella relativa al bilancio 2011 (LR 11/2011)<sup>66</sup>.

Le Regioni Toscana e Campania hanno emanato, rispettivamente, 2 regolamenti in attuazione delle leggi finanziarie per l'anno 2013 (LR 77/2012)<sup>67</sup> e 2012 (LR 66/2011)<sup>68</sup> e 1 regolamento in attuazione della finanziaria 2013 (LR 5/2013)<sup>69</sup>.

A conferma di quanto sottolineato a partire dal Rapporto sulla legislazione per il 2002<sup>70</sup>, poco significativo è il dato riguardante i regolamenti attuativi di fonti comunitarie. Per citare qualche esempio, nella rilevazione del 2013 risultano “vincolati” da tale tipo di norme una serie di atti della Provincia di Bolzano e, in particolare, il regolamento (GP D 30), recante criteri e modalità per la concessione di contributi, emanato in attuazione del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio – Sezione VI, contenente disposizioni speciali relative al settore dell’apicoltura.

Contrariamente a quanto avveniva in passato, anche il dato dei regolamenti attuativi di fonti statali risulta poco rilevante, ad eccezione della Regione Puglia che, come già sottolineato nella

---

<sup>65</sup> In particolare, si tratta dei regolamenti: 57/2013 di modifica al regolamento 173/2012, recante criteri e modalità per la concessione dei contributi per lavori in territorio montano di miglioramento della viabilità e delle infrastrutture comunali, di ristrutturazione e manutenzione, restauro e risanamento conservativo di immobili di proprietà comunale; 74/2013 concernente la concessione del contributo straordinario alle associazioni di volontariato che svolgono attività di trasporto di malati, anziani e disabili; 104/2013 concernente l'assegnazione e l'utilizzo delle autovetture in uso alla Regione.

<sup>66</sup> In particolare, si tratta del regolamento 233/2013 recante criteri e modalità di concessione e di erogazione del contributo a sostegno di un progetto finalizzato alla riattivazione della struttura riabilitativa denominata "Ospizio Marino di Grado".

<sup>67</sup> In particolare, si tratta del regolamento Toscana 17/2013 recante interventi di sostegno finanziario per l'inclusione sociale e la lotta alla povertà.

<sup>68</sup> In particolare, si tratta del regolamento Toscana 66/2013 di disciplina del Fondo di garanzia per investimenti in energie rinnovabili.

<sup>69</sup> In particolare, si tratta del regolamento Campania 10/2013 sul funzionamento dei Comitati di indirizzo e monitoraggio dei servizi di TPL.

<sup>70</sup> *Cfr.*, in particolare, le tabelle 4b nell'Appendice ai *Rapporti sulla legislazione 2002* (p. 377) e *2003* (p. 434).

rilevazioni precedenti, ha il primato di atti appartenenti a tale tipologia: nel 2013 ha emanato 4 regolamenti attuativi di disposizioni statali e 2 di due Accordi Stato-Regioni siglati il 10 febbraio 2011 e il 16 dicembre 2010.

Sono “vincolati” da norme statali il regolamento 13, recante criteri per l'esercizio dell'attività di tintolavanderia, emanato in attuazione della legge 84/2006; i regolamenti 23 e 24, rispettivamente, sulle linee guida relative all'adozione del programma sperimentale per l'esercizio dell'attività libero professionale intramuraria ambulatoriale presso studi privati e sui criteri per il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa per la dirigenza medico-sanitaria nelle aziende/enti del servizio sanitario regionale, emanati in attuazione del DL 158/2012 (convertito con legge 189/2012); il regolamento 26, concernente la disciplina delle acque meteoriche di dilavamento e di prima pioggia, emanato in attuazione del Dlgs. 152/2006.

Sono “vincolati” dall'Accordo Stato-Regioni del 2011 il regolamento 6/2013 sul Dipartimento di Medicina Fisica e Riabilitazione, dall'Accordo del 2010 il regolamento 15/2013 di definizione dei requisiti minimi organizzativi, strutturali e tecnologici delle attività sanitarie delle strutture di Medicina trasfusionale.

Inoltre, le Regioni Emilia-Romagna e Liguria hanno emanato 1 regolamento per il trattamento dei dati sensibili e giudiziari di cui è titolare l'Assemblea legislativa, in attuazione del codice in materia di protezione dei dati personali (Dlgs. 196/2003)<sup>71</sup>. Il Molise ha emanato un regolamento (1/2013) per l'accreditamento dei servizi per il lavoro nella Regione, in attuazione del Dlgs. 276/2003, in materia di occupazione e mercato del lavoro.

Infine – quale elemento significativo del 2013 – occorre segnalare la presenza di un regolamento di semplificazione generale. La

---

<sup>71</sup> In particolare, si tratta del regolamento Emilia-Romagna 1/2013 e del regolamento Liguria 2/2013.

provincia autonoma di Trento, infatti, interviene con il regolamento 1-103/Leg ad abrogare in modo espresso 28 regolamenti e alcune disposizioni di altri 2 regolamenti provinciali già abrogati "in maniera implicita per il sopravvenire di nuove norme regolamentari o per l'abrogazione espressa di norme legislative che le disposizioni regolamentari stesse attuano", interessanti diverse materie di competenza provinciale. Il regolamento in oggetto interviene dopo il regolamento n. 14-121/Leg del 2008 che aveva precedentemente abrogato in modo espresso altri 380 regolamenti provinciali. L'esperienza segnalata è comune solo alla regione Piemonte che, già nel 2006, con il regolamento 6, era intervenuta a semplificare l'ordinamento normativo, abrogando 67 regolamenti regionali già implicitamente abrogati o, comunque, non più operanti o applicati.

## **2.6. Considerazioni conclusive**

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

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

E' una costante, infatti, il ricorso alla fonte secondaria in quelle Regioni che in passato la hanno utilizzata in modo episodico e occasionale e questo è sicuramente dovuto anche allo spostamento della funzione regolamentare dal Consiglio alla Giunta, che è avvenuto, nella maggior parte dei casi (salvo le limitate eccezioni indicate in premessa), residuando all'Assemblea legislativa i regolamenti nell'ambito della potestà delegata dallo Stato. Tanto è vera l'ipotesi dell'aumento legato allo spostamento della funzione che, anche nelle Regioni che hanno attribuito la potestà regolamentare in via generale al Consiglio, è molto frequente

delegare alla Giunta l'esercizio della funzione. Ad esempio, nelle Marche dei 6 regolamenti emanati nel 2013, ben 5 sono di Giunta; nel Veneto 2 dei 4 regolamenti emanati sono dell'Esecutivo.

La scelta dell'attribuzione alla Giunta dell'esercizio del potere, comunque, non ha prodotto risultati omogenei su tutto il territorio nazionale. Alcune Regioni ordinarie, infatti, continuano a ricorrere ai regolamenti in modo occasionale. Ad esempio, l'Emilia-Romagna, per rispondere ad esigenze di alleggerimento e semplificazione del *corpus* normativo, più che ricorrere ai regolamenti ha preferito la strada della "deregolamentazione". La stessa Regione ha spiegato – già a partire dal Sesto Rapporto sulla legislazione<sup>72</sup> – che, soprattutto nella legislazione regionale di riordino settoriale (anche se in diminuzione di recente)<sup>73</sup> si tende a rinviare, più che a regolamenti, a successivi atti attuativi di Giunta (e a volte di Consiglio), altre volte genericamente della Regione. Altre Regioni, invece, sembrano consolidare, di anno in anno, l'utilizzo della fonte richiamata. Tra queste sicuramente figura la Regione Puglia che, rispetto al passato meno recente, passa dai 72 regolamenti del periodo 1972-2000 ai 310 degli anni 2001-2013, emanando, in particolare, nell'ultimo anno ben 29 regolamenti. Situazione simile anche in altre Regioni dove la maggior parte dei regolamenti emanati risale all'ultimo decennio. Ad esempio, in Piemonte, su un totale di 337 regolamenti, 205 risultano emanati dal 2001 al 2013, così come nelle Regioni Toscana e Lazio, dove su un totale di 315 e 239 regolamenti, 225 e 169 risalgono agli anni 2001-2013. (*cfr.* tabella 7)

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

---

<sup>72</sup> Regione Emilia-Romagna, Assemblea legislativa, *Sesto Rapporto sulla legislazione, VIII legislatura, anno 2007*, maggio 2008, p. 116 ss.

<sup>73</sup> La Regione Emilia-Romagna, già a partire dall'attuazione delle leggi Bassanini, ha avviato una politica di riordino dei vari settori di intervento regionale, naturalmente in calo perché il riordino una volta fatto è fatto per sempre (al più ad esso seguiranno interventi di manutenzione).

La scarsità del dato delle altre Regioni – e, in particolare, di alcune – è indicativo con molta probabilità di quanto già sottolineato nei Rapporti dei vari anni, vale a dire che molto spesso non sono inclusi nel conteggio dei regolamenti gli altri provvedimenti di Giunta (e, in alcuni casi, di Consiglio) che, pur non essendo classificati formalmente come regolamenti, potrebbero, invece, rivestirne caratteristiche sostanziali e di contenuto. E' molto probabile, dunque, la permanenza, non solo nelle Regioni che ricorrono in modo episodico alla fonte secondaria, ma anche nelle altre (il caso della Provincia di Bolzano è un esempio per tutte) di poteri regolamentari atipici, consistenti appunto nel ricorso ad atti paranormativi nella forma di delibere di Giunta (e di Consiglio), attuativi di leggi, ma anche di piani e programmi, la cui normatività, (almeno in alcuni casi) appare facilmente riscontrabile<sup>74</sup>.

Per quanto riguarda, inoltre, l'incidenza dei regolamenti sui macrosettori – ad eccezione della coincidenza (per le leggi e i regolamenti) del primato degli atti classificati nei “servizi alla persona e alla comunità” (con rispettivamente il 24,2% e il 33,9%) – si conferma, ancora una volta, un ordine di prevalenza decisamente diverso rispetto a quello segnalato per le leggi. Ai regolamenti

---

<sup>74</sup> La tendenza a rinviare a successivi atti non legislativi di Giunta e di Consiglio la disciplina di dettaglio della materia, già evidenziata a partire dal Rapporto 2007 nei capitoli sulla qualità della legislazione, è maggiormente evidente in alcuni ordinamenti regionali. Anche nelle leggi del 2013, gli atti cui il legislatore rinvia maggiormente sono quelli di Giunta (si tratta di rinvii a delibere, direttive e atti con cui l'Esecutivo definisce criteri e modalità per la concessione di contributi, sovvenzioni, ausili o per l'individuazione dei soggetti beneficiari). Come si ricava dalle risposte al questionario, su 690 leggi ordinarie emanate, 193, pari al 28,0% del totale, prevedono, infatti, rinvii ad atti della Giunta (e solo 46, pari al 6,7% del totale, prevedono rinvii ad atti non legislativi dell'Assemblea (si tratta di atti di approvazione di piani, indirizzi e programmi, direttive). Il numero totale di atti di Giunta da emanare ammonta a 781 (354 unità in meno rispetto al dato 2012), mentre quelli di Consiglio sono solo 108 (20 unità in più rispetto all'anno precedente). Naturalmente le differenze tra Regioni risultano sostanziali. Tra quelle ordinarie, ad esempio, l'Abruzzo presenta il maggior numero di atti di Giunta da adottare (117), ma anche i dati delle Regioni Liguria (89), Lombardia (80) e Campania (77) sono molto significativi. Tra le specialità, invece, il dato più rilevante è quello della Regione Valle d'Aosta con 86 atti di Giunta dei quali è prevista l'adozione. Quanto, infine, agli atti di Consiglio, il dato più significativo è rappresentato dalle Regioni Lombardia e Abruzzo con 24 e 21 atti da emanare.

relativi ai servizi, seguono, infatti, quelli dello sviluppo economico (30,7%), quelli inerenti al territorio (18,1%) e, infine, quelli dell'ordinamento istituzionale (15,1%). Per le leggi, invece, dopo i servizi seguono nell'ordine la “finanza regionale” (21,0%), l'“ordinamento istituzionale”(20,1%), lo “sviluppo economico e attività produttive” (18,0%) e il “territorio, ambiente e infrastrutture” (12,8%). Una possibile spiegazione di tale situazione potrebbe derivare dal fatto che spesso i regolamenti sono attuativi di più disposizioni di una stessa legge o addirittura di leggi emanate negli anni precedenti e, in alcuni casi, anche di norme contenute in leggi finanziarie che, pur interessando disposizioni relative a tutti i settori di intervento regionale, sono inserite nel macrosettore della finanza, finendo per sfuggire alle classificazioni per materia.

Infine, quanto alle materie, si ha ancora una volta la conferma della tendenza delle Regioni a privilegiare – sia pure con ordini di priorità leggermente differenti rispetto alla rilevazione dello scorso anno – alcuni ambiti materiali all'interno dei macrosettori: “personale e amministrazione” con addirittura il 70% di regolamenti sul totale del macrosettore “ordinamento istituzionale”; sviluppo rurale (“agricoltura e foreste” e “caccia, pesca e itticoltura”) con il 28,1% nello “sviluppo economico e attività produttive”; “territorio e urbanistica” (con il 29,2%) e “protezione della natura” (con il 26,4%) nel “territorio, ambiente e infrastrutture”; “tutela della salute” (con il 22,2%) e “servizi sociali” (con il 18,5%) nei “servizi alla persona e alla comunità”. Si tratta – come sottolineato ormai nelle rilevazioni dei vari anni – di materie tradizionalmente regionali, sulle quali le Regioni hanno mostrato capacità di intervento a volte anche innovative mentre – come già messo in luce per le leggi e con conseguente ripercussione anche sui regolamenti – poco spazio è riservato ad una serie di materie invano regionalizzate nel 2001.

## Tabelle e grafici

Tabella 1 – Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa 2013

Regioni e Province autonome	totale leggi	totale regolamenti	totale produzione normativa	B/C %
	A	B	C	
Abruzzo	60	1	61	1,6
Basilicata	21	2	23	8,7
Calabria	58	14	72	19,5
Campania	21	10	31	32,3
Emilia-Romagna	29	1	30	3,3
Lazio	15	18	33	54,5
Liguria	44	8	52	15,4
Lombardia	23	5	28	17,9
Marche	52	6	58	10,3
Molise	27	1	28	3,6
Piemonte	26	14	40	35,0
Puglia	46	29	75	38,7
Toscana	60	20	80	25,0
Umbria	33	8	41	19,5
Veneto	40	4	44	9,1
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>555</b>	<b>141</b>	<b>696</b>	<b>20,3</b>
Friuli Venezia Giulia	24	75	99	75,8
P.a. Bolzano*	18	146	164	89,0
P.a. Trento	19	28	47	59,6
Sardegna	43	0	43	0,0
Sicilia	23	1	24	4,2
Trentino-Alto Adige	8	6	14	42,9
Valle d'Aosta	21	1	22	4,5
<b>Totale Regioni spec. e P.a.</b>	<b>156</b>	<b>257</b>	<b>413</b>	<b>62,2</b>
<b>TOTALE</b>	<b>711</b>	<b>398</b>	<b>1.109</b>	<b>35,9</b>

\* I 146 regolamenti sono: 42 decreti del Presidente della Provincia (regolamenti formali) e 104 deliberazioni della Giunta provinciale (regolamenti sostanziali).

Regolamenti regionali - 2013



**Tabella 2 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa in articoli – 2013**

Regioni e Province autonome	totale articoli leggi <b>A</b>	totale articoli regolamenti <b>B</b>	totale produzione normativa <b>C</b>	B/C %
<b>Abruzzo</b>	741	10	751	1,3
<b>Basilicata</b>	144	32	176	18,2
<b>Calabria</b>	316	131	447	29,3
<b>Campania</b>	231	123	354	34,7
<b>Emilia-Romagna</b>	373	6	379	1,6
<b>Lazio</b>	171	121	292	41,4
<b>Liguria</b>	439	121	560	21,6
<b>Lombardia</b>	133	32	165	19,4
<b>Marche</b>	429	73	502	14,5
<b>Molise</b>	200	18	218	8,3
<b>Piemonte</b>	315	119	434	27,4
<b>Puglia</b>	366	263	629	41,8
<b>Toscana</b>	747	314	1.061	29,6
<b>Umbria</b>	507	58	565	10,3
<b>Veneto</b>	429	57	486	11,7
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>5.541</b>	<b>1.478</b>	<b>7.019</b>	<b>21,1</b>
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	557	862	1.419	60,7
<b>P.a. Bolzano</b>	179	952	1.131	84,2
<b>P.a. Trento</b>	215	277	492	56,3
<b>Sardegna</b>	291		291	0,0
<b>Sicilia</b>	202	6	208	2,9
<b>Trentino-Alto Adige</b>	53	58	111	52,3
<b>Valle d'Aosta</b>	345	44	389	11,3
<b>Totale Regioni spec. e P.a.</b>	<b>1.842</b>	<b>2.199</b>	<b>4.041</b>	<b>54,4</b>
<b>TOTALE</b>	<b>7.383</b>	<b>3.677</b>	<b>11.060</b>	<b>33,2</b>

**Tabella 3 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa  
in commi - 2013**

Regioni e Province autonome	totale commi leggi	totale commi regolamenti	totale produzione normativa	B/C %
	A	B	C	
Abruzzo	1.845	29	1.874	1,5
Basilicata	270	90	360	25,0
Calabria	793	346	1.139	30,4
Campania	946	432	1.378	31,3
Emilia-Romagna	935	7	942	0,7
Lazio	513	276	789	35,0
Liguria	916	424	1.340	31,6
Lombardia	390	122	512	23,8
Marche	951	268	1.219	22,0
Molise	467	55	522	10,5
Piemonte	757	317	1.074	29,5
Puglia	928	930	1.858	50,1
Toscana	1.482	903	2.385	37,9
Umbria	1.285	141	1.426	9,9
Veneto	1.029	211	1.240	17,0
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>13.507</b>	<b>4.551</b>	<b>18.058</b>	<b>25,2</b>
Friuli Venezia Giulia	2.163	1.939	4.102	47,3
P.a. Bolzano	528	3.189	3.717	85,8
P.a. Trento	606	625	1.231	50,8
Sardegna	647		647	0,0
Sicilia	586	17	n.d.	-
Trentino-Alto Adige	107	160	267	59,9
Valle d'Aosta	887	202	1.089	18,5
<b>Totale Regioni spec. e P.a.</b>	<b>5.524</b>	<b>6.132</b>	<b>11.656</b>	<b>52,6</b>
<b>TOTALE</b>	<b>19.031</b>	<b>10.683</b>	<b>29.714</b>	<b>36,0</b>

**Tabella 4 - Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa  
in caratteri - 2013**

Regioni e Province autonome	totale caratteri leggi	totale caratteri regolamenti	totale produzione normativa	B/C %
	A	B	C	
<b>Abruzzo</b>	538.088	15.668	553.756	2,8
<b>Basilicata</b>	n.d.	n.d.	n.d.	-
<b>Calabria</b>	395.878	356.951	752.829	47,4
<b>Campania</b>	535.139	226.623	761.762	29,7
<b>Emilia-Romagna</b>	477.569	2.086	479.655	0,4
<b>Lazio</b>	290.740	205.343	496.083	41,4
<b>Liguria</b>	n.d.	n.d.	n.d.	-
<b>Lombardia</b>	249.051	48.251	297.302	16,2
<b>Marche</b>	384.974	114.195	499.169	22,9
<b>Molise</b>	n.d.	n.d.	n.d.	-
<b>Piemonte</b>	771.749	195.343	967.092	20,2
<b>Puglia</b>	420.852	368.147	788.999	46,7
<b>Toscana</b>	7542.768	396.842	1.149.610	34,5
<b>Umbria</b>	596.743	85.578	682.321	12,5
<b>Veneto</b>	423.328	111.354	534.682	20,8
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>5.836.879</b>	<b>2.126.381</b>	<b>7.963.260</b>	<b>26,7</b>
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	925.105	1.107.614	2.032.719	54,5
<b>P.a. Bolzano</b>	n.d.	n.d.	n.d.	-
<b>P.a. Trento</b>	308.287	962.165	1.270.452	75,7
<b>Sardegna</b>	354.664	0	354.664	0,0
<b>Sicilia</b>	278.269	15.050	293.319	5,1
<b>Trentino-Alto Adige</b>	123.416	63.492	186.908	34,0
<b>Valle d'Aosta</b>	344.710	68.348	413.058	16,5
<b>Totale Regioni spec. e P.a.</b>	<b>2.334.451</b>	<b>2.216.669</b>	<b>4.551.120</b>	<b>48,7</b>
<b>TOTALE</b>	<b>8.171.330</b>	<b>4.343.050</b>	<b>12.514.380</b>	<b>34,7</b>

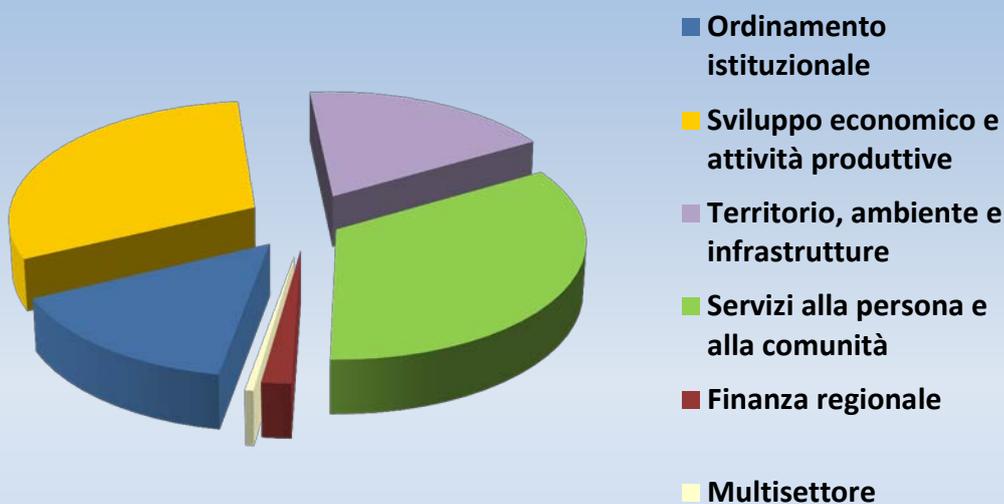
**Tabella 5 - Classificazione dei regolamenti secondo i macrosettori e il profilo delle materie - Regioni ordinarie, speciali e Province autonome – 2013**

Macrosettore		Materia	Reg.
Ordinamento istituzionale	1	Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	4
	2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	0
	3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	1
	4	Personale e amministrazione	42
	5	Enti locali, decentramento	2
	6	Altro (referendum, persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	10
	7	Multimateria	1
		<b>Totale</b>	<b>60</b>
Sviluppo econ. e attività produttive	1	Artigianato	6
	2	Professioni (incluse le nuove figure professionali: es. naturopata, ecc.)	5
	3	Industria	2
	4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	6
	5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	3
	6	Miniere e risorse geotermiche	4
	7	Commercio, fiere e mercati	6
	8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ititurismo)	26
	9	Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi)	28
	10	Caccia, pesca e itticoltura	11
	11	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	1

Macrosettore		Materia	Reg.
	12	Altro (es. cooperazione, programmazione negoziata, programmazione economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale, ecc.)	24
	13	Multimateria	0
	<b>Totale</b>		<b>122</b>
Territorio Ambiente e Infrastrutture	1	Territorio e urbanistica (edilizia, demanio)	21
	2	Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	19
	3	Risorse idriche e difesa del suolo	10
	4	Opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc.)	4
	5	Viabilità	1
	6	Trasporti	7
	7	Protezione civile	5
	8	Altro (es. usi civici)	5
	9	Multimateria	0
	<b>Totale</b>		<b>72</b>
Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	30
	2	Alimentazione	2
	3	Servizi sociali	25
	4	Istruzione scolastica e universitaria	14
	5	Formazione professionale	15
	6	Lavoro	14
	7	Previdenza complementare e integrativa	4
	8	Beni e attività culturali	12
	9	Ricerca scientifica e tecnologica	3
	10	Ordinamento della comunicazione	2
	11	Spettacolo	4
	12	Sport	5
	13	Altro (es. sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura)	4

Macrosettore		Materia	Reg.
	14	Multimateria	1
		<b>Totale</b>	<b>135</b>
Finanza Regionale	1	Bilancio	0
	2	Contabilità regionale	2
	3	Tributi	4
	4	Multimateria	1
		<b>Totale</b>	<b>7</b>
Multisetto* <sup>*</sup>			2
		<b>TOTALE</b>	<b>398</b>

### Regolamenti regionali - Classificazione per macrosettore



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

**Tabella 6 - Incidenza dei regolamenti di manutenzione sulla produzione regolamentare 2013**

Regioni e Province autonome	totale regolamenti	manutenzione	B/A %
	A	B	
Abruzzo	1	0	0,0
Basilicata	2	0	0,0
Calabria	14	5	35,7
Campania	10	3	30,0
Emilia-Romagna	1	0	0,0
Lazio	18	14	77,8
Liguria	8	4	50,0
Lombardia	5	2	40,0
Marche	6	2	33,3
Molise	1	0	0,0
Piemonte	14	10	71,4
Puglia	29	11	37,9
Toscana	20	9	45,0
Umbria	8	4	50,0
Veneto	4	0	0,0
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>141</b>	<b>64</b>	<b>45,4</b>
Friuli Venezia Giulia	75	43	57,3
P.a. Bolzano*	146	51	34,9
P.a. Trento	28	18	64,3
Sardegna	0	0	-
Sicilia	1	0	0,0
Trentino-Alto Adige	6	5	83,3
Valle d'Aosta	1	0	0,0
<b>Totale Regioni spec. e P.a.</b>	<b>257</b>	<b>117</b>	<b>45,5</b>
<b>TOTALE</b>	<b>398</b>	<b>181</b>	<b>45,5</b>

\* I 146 regolamenti sono: 42 decreti del Presidente della Provincia (regolamenti formali) e 104 deliberazioni della Giunta provinciale (regolamenti sostanziali).

Tabella 7 – Regolamenti vigenti al 31 dicembre 2013

Regioni e Province autonome	Regolamenti		
	emanati	abrogati	regolamenti vigenti al 31/13
Abruzzo*	110	12	98
Basilicata	107	3	104
Calabria**	120	6	114
Campania	79	2	77
Emilia-Romagna	93	50	43
Lazio	239	30	209
Liguria	132	56	76
Lombardia	175	67	108
Marche	115	42	73
Molise	68	15	53
Piemonte	337	120	217
Puglia	382	53	329
Toscana	315	104	211
Umbria	196	62	134
Veneto	78	42	36
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>2.546</b>	<b>664</b>	<b>1.882</b>
Friuli Venezia Giulia	n.d.	n.d.	n.d.
P.A. Bo.	n.d.	n.d.	n.d.
P.A. Tre.	948	515	433
Sardegna	n.d.	n.d.	n.d.
Sicilia	166	n.d.	n.d.
Trentino-Alto Adige	n.d.	n.d.	n.d.
Valle d'Aosta	128	76	52
<b>Totale Regioni spec. e P.A.</b>	<b>1.242</b>	<b>591</b>	<b>485</b>
<b>TOTALE</b>	<b>3.788</b>	<b>1.255</b>	<b>2.367</b>

\* I regolamenti sono conteggiati a partire dal 1981.

\*\* I regolamenti sono conteggiati a partire dal 1983.

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

#### **3.1. Premessa**

L'interesse suscitato dalle problematiche sottese al tema della qualità della legislazione e della valutazione delle politiche legislative regionali è andato progressivamente aumentando nel corso degli ultimi anni: ciò in quanto, da un lato, è stata compresa l'importanza di utilizzare tecniche normative atte a formulare leggi che siano più agevolmente applicabili dagli operatori del settore e più facilmente conoscibili dai destinatari; dall'altro, poiché la valutazione delle politiche pubbliche può essere considerata un mezzo per rinnovare i rapporti tra le Assemblee elettive e gli Esecutivi regionali, non concepiti esclusivamente come una forma di controllo delle prime sull'operato dei secondi, ma nei termini di una collaborazione, finalizzata ad incrementare l'efficacia e l'efficienza delle azioni pubbliche.

La consapevolezza acquisita ha condotto al potenziamento, da parte delle Regioni, degli strumenti di valutazione della legislazione regionale e di valorizzazione delle politiche poste in essere sul loro territorio, in ossequio al dovere di emanare buone leggi, dal quale consegue quello di verificare gli effetti prodotti dall'entrata in vigore e dalla concreta applicazione delle medesime. Ciò ha determinato l'individuazione di diverse modalità di informazione, comunicazione e collaborazione tra gli organi regionali, in particolare tra le Assemblee legislative e le Giunte, al fine di verificare periodicamente lo stato di attuazione e/o la necessità di implementazione delle norme e delle politiche pubbliche, sulla base delle criticità riscontrate. Inoltre ha favorito la produzione di regole tecniche da parte delle Regioni – spesso inserite nei nuovi Statuti o nei Regolamenti interni dei Consigli regionali, altre volte inserite in apposite leggi o regolamenti riguardanti specifiche materie – sulle attività di analisi da svolgersi nelle diverse fasi in cui si snoda l'*iter* di

---

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

formazione delle leggi, volte a fornire la valutazione dell'impatto della regolamentazione e a verificare il raggiungimento degli obiettivi previsti con l'emanazione dell'atto.

Il ricorso a questi strumenti ha comportato non solo una maggiore attenzione delle Regioni alla qualità normativa, ma anche l'attivazione di iniziative istituzionali: basti pensare, da un lato, alla elaborazione delle clausole valutative e delle note informative sulle politiche regionali, attraverso le quali si pongono in evidenza le criticità riscontrate durante l'attuazione delle disposizioni legislative a cui fanno riferimento e, sulla base dell'analisi di queste, le diverse ipotesi prospettate per la risoluzione delle situazioni che presentano elementi di maggiore complessità; dall'altro, all'impegno profuso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali nello sviluppo del progetto CAPIRe.

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

È noto come tutti gli Statuti regionali, successivamente alla riforma costituzionale del 1999-2000, si siano dotati di disposizioni sulle modalità di attuazione normativa e sulla valutazione delle politiche pubbliche. Spesso tali disposizioni sono state inserite anche nei Regolamenti interni dei Consigli regionali oppure in leggi generali o, al contrario, in singole leggi o regolamenti riguardanti specifici settori e materie.

Nel corso del 2013, sono tre gli Enti territoriali che hanno provveduto in tal senso: la Regione Campania, la Regione Marche e la Provincia autonoma di Trento; le prime due, emanando leggi di disciplina di specifici settori, l'ultima, emanando una legge generale di più ampio respiro.

Analizzando nel dettaglio, la Regione Campania ha emanato due leggi regionali contenenti disposizioni relative alla valutazione *ex post* degli atti normativi: la LR 13 e la LR 18. La prima delle citate norme – sulla promozione e sul sostegno dell'editoria libraria regionale e dell'informazione locale – prevede la possibilità della Giunta

regionale di modificare con propria delibera i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie e dei contributi, decorsi due anni dall'entrata in vigore della legge e previa verifica dell'impatto della normativa, nel rispetto delle finalità prefissate e tenuto conto dell'evoluzione delle esigenze delle imprese editoriali campane (art. 20). La seconda, invece, riguarda gli interventi per la promozione e lo sviluppo della pratica sportiva e delle attività motorio-educativo-ricreative e prevede due disposizioni sulla valutazione della normativa in questione: l'art. 5, co. 3, lett. d), con il quale si dispone la vigilanza da parte dei Comuni, singoli o associati, sulla regolare gestione degli impianti sportivi, nonché sull'attuazione dell'art. 6, co. 14-*bis*, LR 32/1994<sup>75</sup>; l'art. 25, co. 2, con il quale si istituisce il Comitato di vigilanza e di controllo per l'attuazione delle disposizioni relative alla Carta elettronica sanitaria dell'atleta e al passaporto biologico.

Per quanto concerne la Regione Marche, durante il periodo di riferimento è stata effettuata un'analisi *ex ante* di una proposta di legge in materia di medicine complementari, sotto forma di indagine conoscitiva. I risultati dell'analisi svolta sono stati discussi in Aula contestualmente all'approvazione della relativa legge<sup>76</sup>.

La Provincia autonoma di Trento, infine, ha approvato la LP 5/2013, interamente dedicata al controllo sull'attuazione delle leggi provinciali e alla valutazione degli effetti delle politiche pubbliche, prevedendo modifiche miranti alla razionalizzazione delle leggi provinciali che stabiliscano obblighi in materia. Le attività di controllo e di valutazione – sulle quali sono informati i cittadini e i diretti destinatari secondo i principi di pubblicità e trasparenza – sono effettuate sulle leggi provinciali che contengono clausole valutative o obblighi informativi nei confronti del Consiglio provinciale, nonché sulle leggi e sulle politiche pubbliche previste nel relativo Programma (art. 3). In quest'ultimo sono individuati i documenti e le informazioni che la Giunta provinciale deve porre a

---

<sup>75</sup> *Cfr.*, Dlgs. 502/1992 e successive modifiche ed integrazioni, sul riordino del Servizio sanitario regionale.

<sup>76</sup> LR 43/2013, sulle "Modalità di esercizio delle medicine complementari".

disposizione del Consiglio, attraverso la presentazione di una relazione, nella quale siano specificati gli indicatori e le fonti utilizzate – in modo da consentire comparazioni sui risultati delle politiche – e gli esiti delle consultazioni svolte con i soggetti interessati dall'intervento (art. 5).

### **3.3. Le clausole valutative**

Per quanto riguarda la previsione legislativa di clausole valutative, l'anno 2013 registra un lieve aumento rispetto ai due anni precedenti, in ognuno dei quali ne erano state previste 19. Nel periodo di riferimento, le Regioni a Statuto ordinario Abruzzo, Calabria, Campania, Liguria, Marche e Molise hanno emanato 1 clausola; le Regioni Emilia-Romagna e Umbria ne hanno previste 4, la Lombardia e la Toscana 2; tra le specialità la Regione Friuli Venezia Giulia ha elaborato 3 clausole valutative.

Alle predette 21 clausole valutative si aggiungono, sempre nell'anno 2013, altre formule di valutazione che le Regioni Campania, Lazio, Liguria, Marche, Puglia, Umbria, Valle D'Aosta e la Provincia autonoma di Trento hanno inserito nelle rispettive leggi, prediligendole rispetto alle clausole, per un totale di 27 ulteriori disposizioni<sup>77</sup>.

Prendendo avvio dalle clausole valutative, l'Abruzzo ha emanato una clausola prevista nell'art. 28, LR 42<sup>78</sup>, con la quale si dispone che la Giunta regionale rende conto al Consiglio sull'attuazione della legge e sui risultati ottenuti nell'ambito dello sviluppo e miglioramento organizzativo ed operativo del servizio di polizia amministrativa locale. A tal fine, con cadenza annuale, a partire dal secondo anno dall'entrata in vigore della legge, sulla base di una relazione predisposta dall'Osservatorio regionale di polizia locale e sicurezza urbana (art. 23), previo parere del Comitato consultivo per la polizia locale (art. 25), la Giunta presenta alla Commissione

---

<sup>77</sup> Cfr. tabella 1.

<sup>78</sup> “Norme in materia di Polizia amministrativa locale e modifiche alla legge regionale n. 18/2001, alla legge regionale n. 40/2010 e alla legge regionale n. 68/2012”.

consiliare competente una relazione sullo svolgimento del processo di attuazione in relazione alla definizione di modelli operativi e organizzativi uniformi e dell'assetto organizzativo della polizia locale ai vari livelli; sulle eventuali criticità riscontrate nella fase di attuazione; sulla misura in cui i contributi regionali abbiano prodotto l'effetto di incentivare la gestione associata del servizio tra enti locali; sulle iniziative poste in essere per la formazione e l'aggiornamento degli operatori del settore; sull'entità degli oneri finanziari connessi all'attuazione della normativa in materia e sulla qualità del servizio erogato.

Per quel che concerne la Regione Calabria, l'art. 10, LR 53<sup>79</sup> dispone che il sistema regionale dell'istruzione e della formazione professionale sia sottoposto a una specifica valutazione di qualità ed efficacia, in coerenza con quanto previsto dalle Linee guida nazionali. Il Consiglio regionale esercita il controllo sull'attuazione della legge e ne valuta i risultati ottenuti, dietro presentazione, da parte della Giunta alla Commissione consiliare competente, di una relazione contenente informazioni sulle attività svolte, i soggetti formativi coinvolti, gli studenti interessati e gli effetti prodotti riguardo all'offerta formativa e alle qualifiche conseguite; al proseguimento in percorsi formativi; all'inserimento nel mondo del lavoro; alla creazione delle condizioni per agevolare i passaggi fra sistema dell'istruzione e sistema dell'istruzione e formazione professionale. È inoltre prevista la possibilità di promuovere forme di valutazione partecipata, coinvolgendo cittadini e soggetti attuatori degli interventi previsti.

Come anticipato, anche la Regione Campania ha previsto un'unica clausola valutativa ai sensi dell'art. 1, co. 1, lett. e), LR 7<sup>80</sup>. La disposizione, invero, introduce l'art. 5-*quinquies* nella LR 12/2001, prevedendo, appunto, l'apposizione di una clausola valutativa relativa all'attuazione delle disposizioni in essa contenute. Inoltre, nel corso del 2013, sono state approvate ulteriori leggi

---

<sup>79</sup> "Disciplina del Sistema Regionale dell'Istruzione e Formazione Professionale".

<sup>80</sup> "Modifiche alla legge regionale 24 novembre 2001, n. 12 (Disciplina ed armonizzazione delle attività funerarie)".

contenenti altre formule finalizzate a prevedere obblighi informativi da parte dei soggetti incaricati dell'attuazione della legge all'organo legislativo. Esse sono la LR 5<sup>81</sup>, art. 1, c. 12, lett. f), n. 2 e c. 39, lett. a), n. 7; la LR 10<sup>82</sup>, art. 7, c. 2; la LR 14<sup>83</sup>, art. 7, c. 2; infine, la LR 21<sup>84</sup>, art. 5.

Anche la Liguria e la Regione Marche hanno emanato una clausola valutativa concernente la medesima materia: si tratta dell'art. 6, LR 28<sup>85</sup>, della Regione Liguria e dell'art. 6, LR 1<sup>86</sup>, della Regione Marche. La legge ligure, modificando l'art. 8, LR 26/2012, introduce l'art. 8-*bis*, con il quale è stabilito che, entro il 31 marzo di ogni anno, a partire dall'anno successivo all'entrata in vigore della legge, la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale – Assemblea legislativa della Liguria una relazione recante il numero di pazienti trattati con farmaci cannabinoidi distinti per patologia e per tipologia di assistenza ospedaliera o domiciliare; l'ammontare della spesa annua sostenuta per l'acquisto dei farmaci cannabinoidi e la sua incidenza sulla spesa del Servizio Sanitario Regionale; l'emanazione degli indirizzi procedurali e organizzativi di cui all'art. 9, co. 2<sup>87</sup>; le eventuali criticità riscontrate nell'attuazione della legge,

---

<sup>81</sup> “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2013)”.

<sup>82</sup> “Valorizzazione dei suoli pubblici a vocazione agricola per contenerne il consumo e favorirne l'accesso ai giovani”.

<sup>83</sup> “Disposizioni in materia di trasparenza amministrativa e di valorizzazione dei dati di titolarità regionale”.

<sup>84</sup> “Istituzione della consulta regionale per la promozione e la tutela dei diritti dei minori”.

<sup>85</sup> “Modifiche alla legge regionale 3 agosto 2012, n. 26 (Modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche)”.

<sup>86</sup> “Disposizioni organizzative relative all'utilizzo di talune tipologie di farmaci nell'ambito del Servizio Sanitario Regionale”.

<sup>87</sup> “In coerenza con la programmazione in materia sanitaria e sociale di livello regionale, la Giunta regionale emana, con propria deliberazione, gli indirizzi procedurali ed organizzativi per l'attuazione della presente legge, volti in particolare ad assicurare l'omogeneità nell'organizzazione dell'erogazione dei farmaci in ambito ospedaliero e in ambito domiciliare, nonché a monitorare il consumo sul territorio regionale dei farmaci cannabinoidi, dei medicinali registrati all'estero e dei preparati galenici magistrali”.

anche con riferimento alle potenziali disomogeneità riscontrabili sul territorio regionale e alle problematiche inerenti l'acquisizione e l'erogazione dei farmaci cannabinoidi. La Liguria, inoltre, con LR 8<sup>88</sup> – relativa alla regolamentazione del CO.RE.COM – e con LR14<sup>89</sup> – riguardante la modifica e l'adeguamento della normativa regionale – ha previsto ulteriori obblighi informativi in capo ai competenti uffici nei confronti dell'Assemblea legislativa regionale.

La legislazione marchigiana prevede lo stesso scambio di informazioni dalla Giunta regionale all'Assemblea legislativa, con la consueta cadenza annuale. Inoltre, è opportuno segnalare in questa sede la LR 8/2013, la quale prevede un Rapporto annuale sul fenomeno della violenza sulle donne. Questo viene presentato dalla Giunta regionale all'Assemblea legislativa per relazionare sullo stato di attuazione della LR 32/2008<sup>90</sup> e sui suoi effetti, sul fenomeno delle discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere sul territorio regionale, nonché sullo stato di attuazione e sull'efficacia della LR 8/2010<sup>91</sup>.

Tra le Regioni a Statuto ordinario che hanno emanato una sola clausola valutativa vi è, infine, il Molise. Anche in questo caso, l'art. 16, LR 15<sup>92</sup> attribuisce alla Giunta regionale il compito di presentare alla Commissione consiliare competente, a partire dal secondo anno dall'entrata in vigore della legge e con successiva cadenza biennale, una relazione in base alla quale il Consiglio possa valutare i risultati ottenuti in ordine alla riduzione dei casi di violenza di genere e alla rimozione delle cause di disagio e di sofferenza per le vittime. A tal fine, la relazione, anche in base alle informazioni fornite dai soggetti, pubblici e privati, coinvolti nell'attuazione della legge,

---

<sup>88</sup> *Cfr.* art. 14, sulla programmazione delle attività del Comitato regionale per le comunicazioni.

<sup>89</sup> *Cfr.* art. 6, sui programmi regionali di intervento strategico (P.R.I.S.) per agevolare la realizzazione delle grandi opere infrastrutturali attraverso la ricerca della coesione territoriale e sociale.

<sup>90</sup> “Interventi contro la violenza sulle donne”.

<sup>91</sup> “Disposizioni contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere”.

<sup>92</sup> “Misure in materia di prevenzione e contrasto alla violenza di genere”.

presenta i dati sull'andamento e sulle caratteristiche del fenomeno della violenza di genere nel territorio regionale, con particolare riferimento alla sua emersione; sugli interventi attivati dalla Regione per contrastare il fenomeno e garantire un adeguato sostegno alle vittime, con il dettaglio delle risorse finanziarie stanziata e utilizzate; sul funzionamento delle strutture predisposte (artt. 3, 4 e 5), documentando la quantità e la qualità dei servizi offerti e le caratteristiche sociali e anagrafiche delle donne assistite; sugli interventi adottati per favorire l'inserimento lavorativo e l'autonomia economica delle donne vittime di violenza; sulle attività di prevenzione, sensibilizzazione e formazione realizzate sul territorio regionale, con l'indicazione dei soggetti attuatori e destinatari, e, infine, sulle attività svolte dal Tavolo di coordinamento regionale per la prevenzione e contrasto di ogni forma di violenza contro le donne (art. 9).

Nella Regione Emilia-Romagna, sono state approvate 4 clausole valutative, contenute nelle LLRR 4, 5, 17, 24. A norma dell'art. 10, LR 4<sup>93</sup>, la Giunta regionale, trascorso un anno dall'entrata in vigore della legge e con successiva periodicità biennale, presenta alla Commissione assembleare competente una relazione su diversi aspetti del commercio sulle aree pubbliche in forma hobbistica (diffusione dei mercatini nel territorio regionale, numero dei tesserini rilasciati agli operatori, evoluzione del settore). L'art. 9, LR 5<sup>94</sup> prevede la presentazione di una relazione da parte della Giunta al Consiglio volta a fornire, con cadenza triennale e avvalendosi delle informazioni provenienti dall'Osservatorio regionale, informazioni sul fenomeno della dipendenza da gioco d'azzardo,

---

<sup>93</sup> “Regolamentazione del commercio sulle aree pubbliche in forma hobbistica. Modifiche alla legge regionale 25 giugno 1999 n. 12 (norme per la disciplina del commercio su aree pubbliche in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.114), alla legge regionale 28 aprile 1984, n. 21 (disciplina dell'applicazione delle sanzioni amministrative di competenza regionale) e alla legge regionale 10 febbraio 2011, n. 1 (presentazione del documento unico di regolarità contributiva da parte degli operatori del commercio sulle aree pubbliche)”.

<sup>94</sup> “Norme per il contrasto, la prevenzione, la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico, nonché delle problematiche e delle patologie correlate”.

sugli interventi promossi per contrastarlo e ridurne i rischi, sui loro effetti e sulle eventualità criticità da superare. Per quanto riguarda l'art. 19, LR 17<sup>95</sup>, questo sostituisce l'art. 24, LR 11/2004<sup>96</sup>, introducendo una clausola valutativa, a norma della quale la relazione presentata ogni due anni dalla Giunta alla Commissione assembleare competente in materia deve contenere informazioni documentate sui servizi, sugli obiettivi e sui benefici relativi alla programmazione prevista dal piano regionale per lo sviluppo telematico, delle *information and communication technology* (ICT) e dell'*e-Government*, oltre al livello di diffusione e di utilizzo della banda larga. Infine, l'ultima clausola valutativa della Regione Emilia-Romagna riguarda il settore dell'edilizia residenziale pubblica ed è contenuta nell'art. 55, LR 24/2001, come sostituito dall'art. 32, LR 24/2013<sup>97</sup>. Anche in questo caso, ma con cadenza triennale e avvalendosi anche dei dati e delle informazioni prodotte dall'Osservatorio regionale del sistema abitativo e dell'Anagrafe dell'intervento pubblico, la Giunta regionale presenta alla Commissione assembleare competente una relazione che fornisce informazioni richieste in materia, affinché le competenti strutture di Assemblea e Giunta si raccordino per la migliore valutazione della legge.

Il dato che accomuna le quattro clausole è la previsione, in ciascuna di essa, della possibilità per la Regione di promuovere forme di valutazione partecipata, coinvolgendo sia i cittadini, sia i soggetti attuatori pubblici e privati degli interventi previsti.

Anche la Regione Umbria ha approvato 4 clausole valutative nel 2013: si tratta degli artt. 10, LR 5<sup>98</sup>; 90, LR 13<sup>99</sup>; 8, LR 16<sup>100</sup>; 6, LR

---

<sup>95</sup> “Modifiche alla legge regionale 24 maggio 2004, n. 11 (Sviluppo regionale della società dell'informazione) e alla legge regionale 10 aprile 1995, n. 29 (Riordinamento dell'istituto dei beni artistici, culturali e naturali della regione Emilia-Romagna)”.

<sup>96</sup> “Sviluppo regionale della società dell'informazione”.

<sup>97</sup> “Modifiche alla legge regionale 8 agosto 2001 (Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo)”.

<sup>98</sup> “Valorizzazione del patrimonio di archeologia industriale”.

<sup>99</sup> “Testo unico in materia di turismo”.

<sup>100</sup> “Norme in materia di prevenzione delle cadute dall'alto”.

30<sup>101</sup>. Nel primo caso, la Giunta dà conto annualmente al Consiglio regionale delle modalità d'attuazione della legge e dei risultati ottenuti nel valorizzare, rendere fruibile e salvare dal degrado il patrimonio di archeologia industriale presente nella Regione. Nel secondo caso, lo scambio di informazioni tra Giunta e Consiglio è tesa alla valutazione dei dati sulla valorizzazione delle risorse turistiche dell'Umbria e sulla qualificazione dell'offerta e dell'accoglienza. Anche in questo caso la relazione è presentata ogni anno, entro il 31 luglio. Nel terzo caso, la clausola valutativa è posta all'interno della legge che disciplina la prevenzione dei rischi di infortunio a seguito di attività che si svolgono in quota ed è volta a verificare i risultati ottenuti nell'attuazione delle relative disposizioni, mediante una relazione fornita dalla Giunta al Consiglio di anno in anno. Nel quarto e ultimo caso, la relazione informativa contiene dati riguardanti le misure adottate per il miglioramento del sistema regionale di istruzione e formazione professionale, la valutazione dei quali avviene attraverso la predisposizione di forme di raccordo tra Assemblea legislative e Giunta.

È opportuno, infine, dar conto, sempre per quanto riguarda la Regione Umbria, di ulteriori leggi che prevedono obblighi informativi e, precisamente: la LR 3/2013<sup>102</sup>, art. 17, che concerne il monitoraggio degli interventi realizzati per la ricostruzione e del ripristino degli immobili privati e delle opere pubbliche danneggiati dal sisma del 15 dicembre 2009, nonché dell'entità delle risorse e contributi stanziati; la LR 4<sup>103</sup>, art. 24, co. 5, riguardante la relazione annuale che le cooperative artigiane di garanzia trasmettono alla Giunta regionale, al fine di valutare i risultati raggiunti anche attraverso i contributi regionali; la LR 10<sup>104</sup>, art. 4, co. 2, che

---

<sup>101</sup> “Disciplina del sistema regionale di istruzione e formazione professionale”.

<sup>102</sup> “Norme per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 15 dicembre 2009”.

<sup>103</sup> “Testo unico in materia di artigianato”.

<sup>104</sup> “Disposizioni in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Ulteriori modifiche ed integrazioni della legge regionale 3

prevede un monitoraggio delle attività svolte per favorire lo sviluppo del commercio; e, infine, la LR 31<sup>105</sup>, art. 28, a norma del quale la Giunta regionale ha il compito di trasmettere annualmente all'Assemblea legislativa una relazione contenente dati e informazioni sull'attuazione del Piano telematico regionale.

La Regione Lombardia ha emanato 2 clausole valutative. La prima, contenuta nell'art. 11 della LR 8/2013, riguarda, come nel caso della LR 5 dell'Emilia-Romagna, la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico. La relazione annuale presentata dalla Giunta sull'attuazione della legge e sui risultati da essa ottenuti progressivamente nel prevenire, contrastare e trattare detto fenomeno deve tener conto anche dei dati prodotti dal monitoraggio realizzato dall'Osservatorio regionale sulle dipendenze (art. 4, co. 1, lett. c)) ed è pubblicata unitamente agli eventuali documenti del Consiglio regionale che ne concludono l'esame. La seconda, prevista dall'art. 5, LR 21, concerne le misure poste in essere a favore dei contratti e degli accordi sindacali di solidarietà. La clausola in questione prevede che la relazione elaborata annualmente dalla Giunta – per la predisposizione della quale essa si avvale del coinvolgimento della Commissione per le politiche del lavoro e della formazione<sup>106</sup> – informi il Consiglio dettagliatamente, e per ciascun territorio provinciale, dei risultati conseguiti per sostenere i livelli occupazionali e le competenze professionali delle imprese lombarde, sia incentivando la stipula di contratti di solidarietà sia applicando misure regionali ulteriori.

Come la Lombardia, anche la Regione Toscana, nel corso del 2013, ha approvato 2 leggi contenenti clausole valutative: LLRR 34, art. 7; e 51, art. 10<sup>107</sup>. Nello specifico, la prima clausola prevede

---

agosto 1999, n. 24, della legge regionale 20 gennaio 2000, n. 6 e della legge regionale 23 luglio 2003, n. 13”.

<sup>105</sup> “Norme in materia di infrastrutture per le telecomunicazioni”.

<sup>106</sup> Di cui all'art. 8 LR 22/2006, recante “Il mercato del lavoro in Lombardia”.

<sup>107</sup> Recanti rispettivamente “Disciplina del sostegno regionale alle imprese di informazione. Modifiche alla LR 35/2000, alla LR 22/2002 ed alla LR 32/2002” e “Norme per la protezione e bonifica dell'ambiente dai pericoli derivanti dall'amianto e promozione del risparmio energetico, della bioedilizia e delle energie alternative”.

l'elaborazione di una relazione da parte della Giunta regionale con la quale, a partire dal 2015 ed entro il 30 aprile di ogni anno, si provveda a reperire tutte le informazioni utili a monitorare il processo di attuazione degli interventi volti al sostegno delle imprese di informazione. Per quanto riguarda le disposizioni contenute nella seconda clausola, esse stabiliscono che, entro il 31 marzo 2016 e successivamente con cadenza annuale, la Giunta relazioni sulle iniziative di prevenzione, di decontaminazione, di smaltimento e di bonifica assunte, sulle risultanze delle attività di controllo delle condizioni di salubrità ambientale e dei luoghi di lavoro, nonché sulle eventuali situazioni di rilevante criticità dovute al permanere di siti e di zone contenenti amianto non ancora smaltito. A queste clausole bisogna aggiungere la LR 46, la quale, all'art. 24, contiene disposizioni sulle modalità di valutazione e sugli orientamenti del Consiglio regionale in ordine ai processi partecipativi locali e ai dibattiti pubblici svolti nel corso dell'anno, sulla base di una relazione annuale presentata dall'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione.

Tra le Regioni a Statuto ordinario che non hanno emanato clausole valutative nel periodo di riferimento ma che, comunque, hanno previsto obblighi di informazione dalla Giunta al Consiglio, vi sono il Lazio, la Puglia e la Valle D'Aosta. Relativamente alla Regione Lazio, si segnalano i seguenti provvedimenti legislativi: la LR 4, concernente la riduzione dei costi della politica, nonché le misure in materia di razionalizzazione, controlli e trasparenza dell'organizzazione degli uffici e dei servizi della Regione<sup>108</sup>; la LR 10, riguardante il riordino delle società regionali operanti nel settore dello sviluppo economico e imprenditoriale<sup>109</sup>; infine, la LR 13, ovvero la legge di stabilità regionale 2014<sup>110</sup>.

---

<sup>108</sup> Più specificamente: art. 21, co. 6, sulla razionalizzazione del patrimonio edilizio; art. 22, co. 4, sulla ricognizione e riordino degli enti; art. 23, co. 2, sui compensi dei componenti degli organi di amministrazione e controllo; art. 24, co. 4, sulla privatizzazione delle società pubbliche; art. 28, co. 3, sui compiti del Collegio dei Revisori dei conti; art. 35, co. 6, sull'Agenzia di sanità.

<sup>109</sup> *Cfr.* gli artt. 1, co. 2, relativa all'informativa in merito alla fusione per incorporazione o all'avvio della liquidazione volontaria di Banca Impresa Lazio

Per quanto riguarda, invece, la Regione Puglia, si pone all'attenzione la LR 26, sulle variazioni del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013, la quale prevede che gli organismi di revisione e certificazione contabile trasmettano alla Giunta regionale e alla Presidenza del Consiglio regionale, nel termine perentorio di cinque giorni dalla data di adozione, i propri verbali, pareri e conclusioni sulla gestione contabile o formulino osservazioni sulla regolarità dell'attività, con riferimento a norme di legge e principi di buona amministrazione (art. 25, co. 6).

Altra Regione che ha emanato disposizioni volte a conferire obblighi informativi a favore dell'organo legislativo è la Valle D'Aosta, la quale, con LR 4<sup>111</sup>, ha istituito, presso la struttura regionale competente in materia di politiche familiari e sociali, il Forum permanente contro le molestie e la violenza di genere, pensato come sede di dialogo e confronto fra le istituzioni e la società in materia di prevenzione e contrasto alla violenza di genere. Fra i compiti del Forum v'è quello di fornire le indicazioni sulla base delle quali la Giunta predispose il Piano triennale degli interventi in questo campo (art. 4).

Rimangono da segnalare, tra le specialità, 3 clausole valutative approvate dalla Regione Friuli Venezia Giulia, ovvero l'art. 7, LR

---

S.p.A. e circa l'acquisizione delle azioni detenute da soci terzi nelle società B.I.C. Lazio S.p.A., Unionfidi Lazio S.p.A. e Banca Impresa Lazio S.p.A., ovvero alla cessione in permuta; e co. 5, lett. a) - a), che prevede l'approvazione e la trasmissione di una relazione sulle attività inviata da Sviluppo Lazio S.p.A. a seguito dell'approvazione del bilancio d'esercizio, nella quale sono descritti le attività svolte e la valutazione dei risultati economici ed operativi conseguiti, anche in relazione agli obiettivi prefissati e nel rispetto delle direttive ricevute in materia di sviluppo regionale, nonché i benefici per il sistema degli enti locali e delle imprese con le relative ricadute occupazionali.

<sup>110</sup> L'art. 6, co. 2, relativamente al Fondo per la nascita e lo sviluppo di imprese start-up innovative, prevede la predisposizione di un *report* dettagliato sulla natalità e mortalità delle imprese finanziate tramite il Fondo stesso, al fine di valutare complessivamente l'efficacia dei criteri adottati e la economicità delle risorse pubbliche impegnate.

<sup>111</sup> "Interventi di prevenzione e di contrasto alla violenza di genere e misure di sostegno alle donne vittime di violenza di genere".

2/2013<sup>112</sup>, a norma del quale la Giunta regionale presenta ogni due anni, entro il mese di febbraio dell'anno successivo al biennio di riferimento, una relazione dettagliata sul numero dei pazienti trattati con farmaci cannabinoidi, sull'ammontare della spesa annua sostenuta per l'acquisto di tali farmaci e sulle eventuali criticità emerse nell'applicazione della legge e nel garantire continuità di trattamento al paziente secondo prescrizione medica; l'art. 92, LR 4/2013<sup>113</sup>, il quale prevede che la Giunta illustri, attraverso una relazione annuale, i dati relativi alle iniziative di incentivazione alle microimprese e nei settori dell'artigianato e del turismo, evidenziando, in particolare, le eventuali criticità emerse e le cause di esclusione e rigetto delle domande presentate; infine, l'art. 11, LR 9/2013<sup>114</sup>, in base al quale il Consiglio regionale acquisisce dalla Giunta le informazioni necessarie a valutare lo stato degli adempimenti, l'andamento degli impieghi finanziari, il tiraggio e l'impatto delle misure attuate a favore delle imprese e a tutela dell'occupazione.

Si pongono, infine, all'attenzione, per quanto concerne la Provincia autonoma di Trento, 4 leggi che prevedono ulteriori formule di valutazione e obblighi di informazione al Consiglio sull'attuazione normativa e sui risultati conseguiti: innanzitutto, la LP 5/2013<sup>115</sup>, emanata con l'intento di razionalizzare la disciplina del controllo sull'attuazione delle leggi provinciali in generale e la valutazione degli effetti delle politiche pubbliche. Le rimanenti 3 leggi, invece, riguardano le modalità di informazioni sull'attuazione normativa in singoli settori: la LP 7/2013 (art. 6) riguardante le

---

<sup>112</sup> “Modalità di erogazione dei medicinali e delle preparazioni magistrali a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche”.

<sup>113</sup> “Incentivi per il rafforzamento e il rilancio della competitività delle microimprese e delle piccole e medie imprese del Friuli Venezia Giulia e modifiche alle leggi regionali 12/2002 e 7/2011 in materia di artigianato e alla legge regionale 2/2002 in materia di turismo”.

<sup>114</sup> “Interventi urgenti per il sostegno e il rilancio dei settori produttivi e dell'occupazione. Modifiche alle leggi regionali 2/2012, 11/2009 e 7/2000”.

<sup>115</sup> “Controllo sull'attuazione delle leggi provinciali e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche. Modificazioni e razionalizzazione delle leggi provinciali che prevedono obblighi in materia”.

norme in materia di discipline bionaturali; la LP 10/2013 (art. 13), concernente gli interventi per favorire l'apprendimento permanente e la certificazione delle competenze; infine, la LP 2/2013 (art. 7), sulla prevenzione, sul contrasto del *mobbing*, sulla promozione del benessere organizzativo sul luogo di lavoro<sup>116</sup>.

### 3.4. Le note informative

A differenza delle clausole valutative, il cui numero è rimasto quasi invariato rispetto al 2011 e al 2012, per le note informative elaborate nel periodo di riferimento si registra una flessione quantitativa, poiché, mentre nel biennio precedente sono state formulate 11 note<sup>117</sup>, 7 sono quelle presenti nella legislazione regionale del 2013. Anche in questo caso, si tratta di note ascritte alle Regioni ordinarie e, nello specifico: 1 alla Regione Abruzzo (n. 4); 2 alla Lombardia (nn. 22, 23); 4 alla Toscana (nn. 26, 27, 28, 29).

La nota informativa n. 4<sup>118</sup> della Regione Abruzzo è stata redatta dal Servizio Analisi Economica, Statistica e Monitoraggio, con lo scopo di verificare lo stato di attuazione della LR 31/2006<sup>119</sup> dopo 7 anni dalla sua entrata in vigore. La nota costituisce un aggiornamento dei contenuti di una nota elaborata nel dicembre 2009 che ha seguito la fase di prima applicazione della legge, fornendo un contributo alla riflessione sugli effetti della politica di

---

<sup>116</sup> La legge in questione reca inoltre modifiche alla LP 13/2012, in materia di pari opportunità.

<sup>117</sup> Di cui, in particolare nel 2012, 2 appartenenti alla Regione Abruzzo (nn. 2 e 3); 1 all'Emilia-Romagna (n. 1); 1 alla Lombardia (n. 21); 4 alla Toscana (nn. 22, 23, 24, 25); 3 al Veneto (nn. 1, 2, 3): cfr. *Gli strumenti per la valutazione delle politiche legislative regionali*, in Camera dei Deputati, *Rapporto sulla legislazione 2013*.

<sup>118</sup> “Disposizioni per la promozione ed il sostegno dei centri antiviolenza e delle case di accoglienza per le donne maltrattate”.

<sup>119</sup> La legge prevede l'erogazione di finanziamenti a favore di progetti, disposti ogni anno con la legge di bilancio, finalizzati all'attivazione e alla gestione di centri antiviolenza e case di accoglienza, con l'obiettivo di promuovere interventi in grado di contrastare efficacemente il fenomeno della violenza di genere, valorizzando percorsi di elaborazione culturale e di pratiche di accoglienza autonome e autogestite dalle donne.

promozione e sostegno dei centri antiviolenza e delle case di accoglienza per le donne maltrattate<sup>120</sup>. La prima nota informativa aveva rilevato diverse criticità della legge regionale e proposto alcuni correttivi, ai quali, tuttavia, non è stato dato seguito, non essendo stata apportata alcuna modifica di rilievo. Alle criticità rilevate, nel corso del tempo se ne sono aggiunte altre, sorte dalle mutate necessità del territorio e riscontrate grazie all'esperienza degli operatori del settore, come ad esempio, la carenza di un sistema istituzionalizzato di raccolta dei dati sul fenomeno, il finanziamento saltuario e discontinuo della LR 31 e la sua inidoneità ad incentivare l'apertura e la permanenza sul territorio di case di accoglienza, per le quali mancano, come per i centri, la definizione dei requisiti minimi prescritti per la loro realizzazione.

A queste criticità si aggiungono la disomogeneità territoriale della distribuzione dei centri, la scarsa valorizzazione del ruolo svolto dalle reti provinciali con gli operatori del settore e l'inadeguata attenzione alla formazione di questi ultimi, la mancanza di un intervento diretto della Regione nella politica di contrasto alla violenza di genere, la mancanza di iniziative di sensibilizzazione del territorio.

Nel corso del 2013, l'Ufficio Analisi Leggi e Politiche Regionali del Consiglio regionale della Lombardia ha predisposto una nota informativa – la n. 22<sup>121</sup> – a partire dai dati contenuti dalla relazione che la Giunta, nel novembre 2012, ha presentato al Consiglio sullo stato di attuazione e sui risultati ottenuti dagli interventi realizzati sul territorio, in ottemperanza alla clausola valutativa *ex* art. 21, LR 19/2008<sup>122</sup>, legge volta a limitare la frammentazione amministrativa. Volendo corrispondere alle istanze dei cittadini, i quali richiedono alla pubblica amministrazione servizi sempre più efficienti e qualitativamente soddisfacenti, la nota analizza la capacità dei

---

<sup>120</sup> Secondo quanto disposto dalla clausola valutativa contenuta nell'art. 12, LR 31/2006.

<sup>121</sup> “L'unione fa la forza? Dalla gestione associata facoltativa a quella obbligatoria nei comuni lombardi”.

<sup>122</sup> “Riordino delle comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali”.

comuni di erogare i servizi richiesti, in un contesto di scarsa disponibilità economica, che obbliga a razionalizzare le risorse finanziarie, strumentali e umane. Considerando come da tempo sia le norme regionali, sia le norme statali, incentivino la gestione associata (GA) di alcuni servizi e funzioni comunali, la nota non solo offre uno studio sulla GA effettuata negli anni 2009-2012, ma fa il punto sull'esperienza maturata durante il periodo in cui tale forma di gestione era ritenuta facoltativa, focalizzando i problemi che l'hanno ostacolata e i fattori che ne hanno agevolato l'esercizio, per trarne soluzioni utili a sostenere il passaggio alla GA obbligatoria (GAO) introdotta con leggi statali<sup>123</sup>. Tra le maggiori criticità riscontrate, sicuramente vi è la difficoltà di conciliare l'offerta di servizi di qualità con il problema del contenimento della spesa pubblica. Gli oneri organizzativi e finanziari per l'esercizio delle funzioni e per l'erogazione dei servizi rilevano in special modo per i numerosi piccoli comuni lombardi, dove l'elevata frammentazione della rete amministrativa locale è maggiormente avvertita, aggravata dalla discontinuità degli insediamenti dovuta anche alla natura montana di buona parte del territorio regionale. Dall'analisi effettuata emerge la convinzione che la gestione associata costituisca uno strumento organizzativo in grado di assistere i comuni con maggiori difficoltà, incoraggiandoli a cooperare tra loro per offrire servizi in modo aggregato e coordinato, nel rispetto dell'autonomia e dell'identità di ciascuno.

La nota n. 23, invece, riguarda la nascita e lo sviluppo degli ecomusei in Lombardia. Nel 2007, con l'approvazione della LR 13<sup>124</sup>, per la prima volta, lo sviluppo degli ecomusei, fenomeno culturale piuttosto recente in tutto il territorio nazionale, ha trovato regolamentazione e sostegno economico. Sulla base delle relazioni fornite dalla Giunta al Consiglio negli anni 2009 e 2011, la nota descrive la nascita del progetto culturale "ecomuseo", gli interventi posti in essere dalla Regione Lombardia per promuoverne la

---

<sup>123</sup> L. 122/2010, L. 148/2011 e L. 135/2012.

<sup>124</sup> "Riconoscimento degli ecomusei per la valorizzazione della cultura e delle tradizioni locali ai fini ambientali, paesaggistici, culturali, turistici e economici".

costituzione e la qualità, le difficoltà riscontrate nel processo di sviluppo da incentivare, poiché scopo primario degli ecomusei è individuato nella valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico regionale, con ricadute sull'ambiente, sull'identità sociale e culturale e sullo sviluppo economico e turistico. A tal fine, considerate le connessioni tra gli ecomusei e, ad esempio, i sistemi museali, bibliotecari, l'archivio etnografico, i sistemi turistici e la scarsità di risorse a disposizione, si ritiene necessario predisporre un quadro d'azione generale in materia di cultura e di istituzioni culturali regionali, con il quale razionalizzare e coordinare procedure e risorse.

Per quanto riguarda la Regione Toscana, nel periodo di riferimento sono state elaborate 4 note informative. La nota n. 26/2013<sup>125</sup> delinea lo stato di attuazione della LR 20/2009, nel corso dei primi tre anni di vigenza<sup>126</sup>, in materia di ricerca e innovazione, attraverso l'elaborazione delle informazioni contenute nella relazione presentata dalla Giunta regionale<sup>127</sup>, e nella nota integrativa predisposta su richiesta delle Commissioni consiliari "Sviluppo economico" e "Istruzione, formazione, beni ed attività culturali"<sup>128</sup>. Dall'analisi dei dati disponibili risulta che la Toscana, in termini di capacità innovativa, si colloca, a livello europeo, in una fascia medio-bassa mentre, a livello nazionale, è preceduta dalle Regioni Emilia-Romagna, Piemonte, Lombardia, Lazio e Veneto. L'allineamento alla media nazionale per quanto riguarda il rapporto tra spesa e PIL in quest'ambito, è dovuto sostanzialmente al notevole contributo derivante dal settore universitario, mentre altri soggetti, in particolare le piccole imprese, che caratterizzano significativamente il tessuto economico regionale, trovano difficoltà a reperire le risorse progettuali e finanziarie necessarie. Fattore

---

<sup>125</sup> "Le politiche regionali per il sostegno all'innovazione: i primi tre anni di attuazione della LR 20/2009".

<sup>126</sup> "Disposizioni in materia di ricerca e innovazione".

<sup>127</sup> Cfr. Decisione GR, 6/2012, secondo quanto previsto dall'art. 12, LR 20/2009: "Relazione sullo stato di attuazione della legge".

<sup>128</sup> Seduta congiunta del 3 ottobre 2012.

decisivo, dunque, appare l'agevolazione dell'incontro tra il mondo della ricerca e quello imprenditoriale, per un maggiore sfruttamento economico del *know-how* disponibile. A tal fine, la Regione ha scelto di destinare una quota rilevante di risorse finanziarie al sostegno dei poli per l'innovazione, aumentando lo stanziamento inizialmente previsto di oltre il 70%.

La nota informativa n. 27<sup>129</sup> riguarda i primi tre anni di attuazione della LR 40/2009<sup>130</sup>, elaborata tenendo conto dei dati forniti dalla Giunta, attraverso una relazione<sup>131</sup> presentata in ottemperanza a quanto previsto dalla clausola valutativa presente nella legge stessa (art. 72), secondo la quale l'Esecutivo regionale dà conto dell'applicazione delle nuove procedure di semplificazione previste per la riduzione dei tempi burocratici, con particolare riferimento alle disposizioni relative alla Conferenza dei servizi, allo sportello unico per le attività produttive (SUAP) e all'uso delle tecnologie informatiche nelle relazioni fra pubblica amministrazione e privati. Dai dati forniti, pur risultando l'adeguamento della Regione Toscana alle novità normative nazionali disposte in materia, sono emerse le difficoltà riguardo alla costituzione della rete regionale dei SUAP, in considerazione delle condizioni di partenza dei soggetti interessati. La soluzione operativa individuata nell'ambito del tavolo tecnico regionale (TTR) per superare, sebbene con alcuni ritardi rispetto ai tempi previsti, tale difficoltà è stata quella della costituzione del sistema regionale di supplenza, la quale ha consentito a tutti gli enti locali di adeguarsi ai requisiti minimi richiesti per l'accreditamento al portale "impresainungiorno", nei tempi fissati dalla legge statale, consentendo loro di beneficiare di maggiori livelli di servizio. Le criticità riscontrate hanno comportato ritardi nella definizione dei contenuti degli interventi formativi e, dunque, l'impossibilità di procedere alla stipula delle convenzioni con l'associazionismo

---

<sup>129</sup> "Lo stato di attuazione della LR 40/2009: una prima valutazione".

<sup>130</sup> "Norme sul procedimento amministrativo, per la semplificazione e la trasparenza dell'attività amministrativa".

<sup>131</sup> Decisione GR, 6/2013.

rappresentativo delle imprese e dei professionisti e con i loro centri servizi, volte a favorire prassi applicative uniformi nonché ad agevolare i rapporti con la pubblica amministrazione (art. 38).

La nota n. 28<sup>132</sup> fornisce gli aggiornamenti relativi all'ultimo triennio di attuazione della LR 66/2008<sup>133</sup> ed è stata elaborata in seguito alla relazione prodotta dalla Giunta regionale in applicazione della clausola valutativa contenuta nella legge (art. 20). Dalle informazioni acquisite emerge che, pur essendo stati ridotti i trasferimenti statali, anche nel 2012 la Regione Toscana ha cospicuamente finanziato il Fondo per la non autosufficienza, del quale la quota maggiormente rilevante (57,5%), destinata all'erogazione di prestazioni assistenziali prevalentemente domiciliari, è stata assegnata alle zone-distretto, nelle quali sono stati modificati i regolamenti comunali per l'adeguamento agli indirizzi regionali per la compartecipazione ai costi delle prestazioni da parte degli assistiti. Inoltre, se da un lato si registra un avanzamento nel processo di consolidamento del sistema informativo regionale sulla non autosufficienza, dall'altro, i tempi d'attesa per ottenere le risposte assistenziali sono ancora superiori a quelli previsti dalla legge.

La nota n. 29<sup>134</sup>, infine, concerne il primo biennio di attuazione della LR 68/2011<sup>135</sup>, relativa alle politiche regionali a favore dei territori montani. Innanzitutto, con quest'ultima nota, è stato evidenziato come le risorse statali assegnate al fondo per la montagna continuino a diminuire, tant'è che per gli anni dal 2009 al 2011 la quota di compartecipazione regionale ha costituito l'unica fonte di finanziamento. In secondo luogo, l'attenzione è stata richiamata sul fatto che gli interventi a favore delle aree montane, tra il 2010 e il 2013, sono stati finanziati sul fondo per la montagna

---

<sup>132</sup> “Il Fondo regionale per la non autosufficienza: tre anni di attuazione della LR 66/2008”.

<sup>133</sup> “Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza”.

<sup>134</sup> “L'attuazione della LR 68/2011: le politiche regionali per le aree montane”.

<sup>135</sup> Più specificamente del Titolo IV, Capo II. La legge in questione reca “Norme sul sistema delle autonomie locali”.

solo per il 6,3% del totale. Infine, il fatto che il regolamento attuativo sia stato approvato solo nel 2012 ha determinato, fino a quel momento, la suddivisione del fondo secondo i vecchi parametri, circostanza che ha comportato la mancanza della definizione dei criteri di priorità e premialità per l'accesso ai fondi regionali a favore dei soggetti sottoscrittori dei patti per la montagna, in difetto dei quali i vincoli imposti dai patti hanno indubbiamente costituito un disincentivo. Per tali ragioni è stato ritenuto opportuno sospendere il giudizio sul concreto impatto della legge sulle politiche per la montagna, fino al momento in cui i citati criteri non saranno del tutto operativi.

### **3.5. Considerazioni conclusive**

Da quanto esposto, è possibile constatare come, anche nel corso del 2013, le Regioni abbiano posto in essere diverse iniziative volte alla verifica dello stato di attuazione delle loro leggi, attraverso una comparazione tra gli obiettivi prefissati e i risultati ottenuti, operata mediante l'utilizzo di strumenti ideati con lo scopo di coniugare l'attenzione verso la qualità formale delle leggi e l'analisi dei risultati prodotti dall'azione pubblica.

Diverse, tuttavia, sono le difficoltà che si frappongono alla completa trasformazione del dettato legislativo in prassi governativa, prime fra tutte sembrano essere le contrapposizioni che emergono in sede decisionale, spesso di ostacolo ad una piena cooperazione, finalizzata ad assumere e condividere informazioni, in vista di un più incisivo intervento pubblico<sup>136</sup>.

Al fine di agevolare tale cooperazione e creare uno spazio di condivisione e di discussione sugli effetti delle politiche legislative, diversi Consigli regionali – come quelli dell'Abruzzo, della Lombardia, del Piemonte, del Friuli Venezia Giulia – già negli anni passati, hanno istituito organismi paritetici cui è stato affidato il

---

<sup>136</sup> Cfr., *La valutazione delle politiche e le Assemblee legislative. Esperienze a confronto*, Raccolta delle Relazioni presentate al Convegno AIV, *La valutazione delle politiche nelle Assemblee legislative: l'esperienza del progetto CAPIRe*, 18-19 aprile 2013.

compito di promuovere le attività di valutazione e confronto<sup>137</sup>; anche la Liguria ha istituito un apposito ufficio<sup>138</sup> col compito di monitorare e valutare la legislazione regionale, mentre la maggior parte delle Regioni ha affidato tale compito a strutture<sup>139</sup> che, tra le altre competenze, hanno quella di coadiuvare i Consigli regionali nella realizzazione degli impegni assunti in materia di informazione e controllo<sup>140</sup>.

A completamento dell'*iter* valutativo, in diversi casi, i risultati delle attività informative legate al controllo delle politiche sono presentati e/o discussi nelle Commissioni competenti e/o in Aula, dove, a seguito dell'esame svolto, si compiono formali valutazioni attraverso la produzione di specifiche risoluzioni o determinazioni: nel corso del 2013, è il caso, ad esempio, dell'Emilia-Romagna, la

---

<sup>137</sup> In Lombardia, dal 1° agosto 2013, è stato soppresso il Servizio Studi e valutazione politiche regionali. Le funzioni di analisi delle politiche regionali e supporto tecnico specialistico al Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione sono rimaste in capo all'Ufficio Analisi Leggi e Politiche regionali (già facente parte del Servizio Studi e Valutazione) che è stato inserito nel Servizio Commissioni.

<sup>138</sup> Facente capo alla Vice Segreteria Gestione del Processo normativo.

<sup>139</sup> Tra le quali: in Abruzzo, l'Ufficio monitoraggio posto all'interno del Servizio analisi economica, statistica e monitoraggio; in Basilicata, l'Ufficio legislativo, studi e documentazione; in Calabria, il Servizio legislativo del Consiglio regionale; in Emilia-Romagna, il Servizio Segreteria e affari legislativi, presso cui opera uno *staff* a supporto delle attività; in Molise, l'Ufficio monitoraggio, analisi leggi e politiche regionali; in Piemonte, è stata creata un'Unità organizzativa per le attività connesse alla qualità della normazione e alla valutazione delle politiche pubbliche in *staff* alla Direzione Processo legislativo, che fornisce assistenza giuridica, tecnica e operativa per lo svolgimento di ciascuna funzione istituzionale assegnata al Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche; in Toscana, il Settore analisi della normazione; in Umbria, la struttura denominata analisi documentale, controllo e valutazione, all'interno del Servizio Lavori d'Aula e Legislazione. Nella Regione Marche, nel corso del 2013, è stata effettuata una modesta riorganizzazione della struttura assembleare ed è stata istituita la Posizione organizzativa "Consulenza e Segreteria I e II Commissione - Monitoraggio attuazione delle leggi" a cui sono state attribuite anche le funzioni di analisi *ex post* ed *ex ante* delle proposte di legge. Tra le Regioni a Statuto speciale, si segnalano: in Friuli Venezia Giulia, il Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione; in Sicilia, i Servizi dell'Area legislativa presso l'Assemblea regionale; in Valle D'Aosta, la Direzione affari legislativi, studi e documentazione, nella Provincia autonoma di Trento, il Servizio legislativo.

<sup>140</sup> Si segnala che il personale afferente a tali uffici è, in genere, considerato numericamente e qualitativamente adeguato allo svolgimento dei compiti attribuiti.

cui Giunta ha presentato 11 relazioni in risposta ad altrettante clausole valutative<sup>141</sup>, di cui 10 sono state discusse congiuntamente dalla VI Commissione “Statuto e Regolamento” e la Commissione competente per materia<sup>142</sup>. È il caso anche della Liguria che, nel gennaio 2014, ha approvato l’Agenda normativa 2013/2014 e il Programma 2013/2014 delle strategie degli interventi di semplificazione<sup>143</sup>; della Lombardia, il cui Comitato paritetico di controllo e valutazione ha preso in esame l’attuazione di leggi regionali, in considerazione delle relazioni periodiche inviate dalla Giunta regionale<sup>144</sup> e la cui attività è stata oggetto di apposita relazione al Consiglio<sup>145</sup>. La Regione, inoltre, nel novembre 2013 ha adottato una risoluzione (n. 8) che impegna la Giunta a valutare l’efficacia degli interventi realizzati in attuazione della

---

<sup>141</sup> Contenute nelle seguenti leggi: LR 11/2004, relativa all’uso delle ICT; LR 5/2004, concernente le politiche sull’immigrazione; LR 3/2006, sugli emiliano-romagnoli nel mondo; LR 6/2006, sulla cooperazione mutualistica; LR 3/2008, sullo stato delle carceri; LR 11/2009, sull’amministratore di sostegno (in seguito alla discussione della quale, l’Assemblea legislativa ha approvato una risoluzione per invitare la Giunta a dare piena attuazione alla legge, superando le criticità evidenziate); LR 15/2009, in materia di trasporto ferroviario delle merci; LR 11/2010, sull’edilizia sicura; LR 23/2011, sui servizi pubblici locali dell’ambiente; LR 24/2011, sul sistema regionale delle aree protette e dei siti della rete natura 2000; infine, la relazione in risposta alla clausola della LR 24/2001, sull’ERP, presentata nel 2013 ma discussa nel 2014.

<sup>142</sup> L’esame delle relazioni di ritorno alle clausole valutative prevede che la VI Commissione, coinvolta in sede consultiva, esprima un parere sugli aspetti legati alla puntualità, completezza e adeguatezza della relazione alla clausola. La Commissione referente per materia discute il merito della relazione e, al termine della seduta, visto il parere della VI Commissione, se ritiene esaurito l’esame della relazione, chiude la seduta prendendone formalmente atto per iscritto.

<sup>143</sup> Le due risoluzioni con le quali sono stati approvati l’Agenda e il Programma contengono anche un report sull’attività di semplificazione e razionalizzazione della normativa curata negli anni precedenti.

<sup>144</sup> Si tratta delle LLRR 21/2008, in materia di spettacolo; 12/2005, sul governo del territorio e 21/2010, in materia di Servizio Idrico Integrato. In tutti i casi il CPCV ha inviato osservazioni e suggerimenti alle Commissioni di merito e, in alcuni casi, il Presidente del Comitato è intervenuto nelle sedute delle relative Commissioni per l’esame congiunto delle informazioni contenute nelle relazioni.

<sup>145</sup> A tal proposito, il Comitato paritetico di controllo e valutazione, d’intesa con la V Commissione, ha promosso una missione valutativa sull’implementazione e sui risultati delle misure regionali di sostegno agli affitti e all’acquisto della prima casa.

programmazione europea 2014-2020; a fornire al Consiglio regionale informazioni assidue e puntuali sullo stato di attuazione dei programmi operativi, sui risultati degli interventi realizzati e sugli effetti che essi hanno prodotto; ad assicurare la diffusione e la pubblicazione dei risultati ottenuti dall'azione regionale, facilitando l'accesso della comunità dei ricercatori e dei cittadini ai dati raccolti. È il caso, ancora, della Regione Piemonte, nella quale, nel corso del 2013, sono state presentate 2 relazioni in materia di sperimentazione di nuove procedure per la formazione e l'approvazione delle varianti strutturali ai piani regolatori generali<sup>146</sup> e di tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio linguistico piemontese<sup>147</sup>; della Toscana, nella quale sono state presentate 4 relazioni, corrispondenti alle 4 note informative di cui si è dato conto nel paragrafo precedente; dell'Umbria, al cui Consiglio regionale sono pervenute 3 relazioni, due delle quali esaminate dalle competenti Commissioni<sup>148</sup>. Tra le specialità, infine, si segnalano due pareri presentati alla II e alla III Commissione, per la X Legislatura, in Friuli Venezia Giulia<sup>149</sup> e la relazione conclusiva della Commissione d'inchiesta sulla mancata applicazione delle leggi regionali in Sardegna.

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

---

<sup>146</sup> LR Piemonte 1/2007.

<sup>147</sup> LR Piemonte 11/2009.

<sup>148</sup> La prima relazione contiene un rapporto sugli appalti di lavori, servizi e forniture realizzati in ambito regionale nel 2012, in adempimento alla clausola valutativa di cui all'art. 39, c. 1 e 2, LR 3/2010; la seconda relazione riguarda il conseguimento degli obiettivi programmatici e lo stato qualitativo, quantitativo ed economico dei servizi erogati dall'A.DI.SU. (Agenzia per il diritto allo studio universitario) nel 2011, in adempimento alla clausola valutativa di cui all'art. 21, LR 6/2006; la terza relazione, per l'anno 2012, è stata elaborata in adempimento all'art. 90, c. 2 e 3, LR 13/2003, recante "Testo unico in materia di turismo".

<sup>149</sup> Parere n. 40 (LR 4/2005) e n. 42 (LR 11/2006).

Nel corso del 2013, le Regioni interessate dalla formalizzazione di accordi sono state l'Emilia-Romagna e la Puglia: nella prima, oltre ad essere tuttora operativo il Gruppo di lavoro interdirezionale per "l'analisi e l'applicazione delle clausole valutative", in attuazione dell'art. 4, co. 6, LR 18/2011<sup>150</sup>, la Giunta regionale e l'Assemblea legislativa definiscono le modalità volte a garantire la piena collaborazione tecnica fra le rispettive strutture. A tal proposito, nel periodo di riferimento, il Presidente dell'Assemblea legislativa e il Presidente della Giunta della Regione hanno firmato un accordo, nel quale è previsto il coinvolgimento delle strutture della Direzione Generale dell'Assemblea legislativa ai lavori del Nucleo tecnico per la semplificazione, articolato nei Gruppi Tecnico Tematici istituiti al fine dell'elaborazione delle soluzioni tecnico-giuridiche e delle soluzioni di revisione dei processi tramite ICT, per la semplificazione delle procedure attinenti agli oggetti individuati. Nella seconda, sono state avviate collaborazioni all'interno dei progetti "Small Business Act" e "Test Mpmi"; "Programma integrato per il miglioramento delle performance delle amministrazioni della Regione Puglia", Dfp-Formez, "Partecipazione regionale al processo decisionale dell'Unione europea".

All'istituzione di nuove strutture, alla riorganizzazione di quelle preesistenti, alla loro reciproca collaborazione è conseguito un maggior rilievo assunto, sotto questo profilo, dalla formazione del personale, strumento utile al raggiungimento dell'obiettivo di razionalizzazione, semplificazione e incremento qualitativo della legislazione<sup>151</sup>. E' in quest'ottica che le Regioni proseguono l'esperienza relativa alla partecipazione al progetto CAPIRe<sup>152</sup>, iniziativa promossa dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome, il cui fine

---

<sup>150</sup> "Misure per l'attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale. Istituzione della sessione di semplificazione".

<sup>151</sup> Si segnalano iniziative formative, nel corso del 2013, in Campania, Emilia-Romagna e, tra le specialità, in Sicilia.

<sup>152</sup> Per la rassegna delle iniziative regionali del 2012, si veda il sito [www.capire.org](http://www.capire.org).

consiste nel promuovere la cultura e l'uso della valutazione delle politiche in seno alle Assemblee legislative, dotando la funzione di controllo di queste ultime di maggior efficacia, attraverso l'adozione di nuovi strumenti sia legislativi sia organizzativi.

Nell'ambito delle attività del progetto, ad aprile 2013, si è tenuto a Milano il XVI Congresso dell'Associazione Italiana di Valutazione (AIV), dal titolo "Lo stato della valutazione in Italia: istituzionalizzazione, uso e competenze". I funzionari che operano all'interno delle Assemblee dell'Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte e Umbria, hanno partecipato alla sessione tematica dedicata a "La valutazione delle politiche nelle assemblee legislative: l'esperienza del progetto CAPIRe", presentando la propria esperienza di lavoro in seno al Consiglio relativa a diversi aspetti del processo di istituzionalizzazione della valutazione nell'*iter* legislativo regionale.

**Tabella 1 - Clausole valutative e altre formule di valutazione -  
2013**

Regioni e Province autonome	Clausole valutative		Altre formule di valutazione	
	n.	Estremi	n.	Estremi
<b>Abruzzo</b>	1	(art. 28, LR n. 42)		
<b>Basilicata</b>	-		-	
<b>Calabria</b>	1	(art. 10, LR n. 53)		
<b>Campania</b>	1	(art. 1, c. 1, lett. e), LR n. 7)	4	(art.1, c. 12, lett. f), n. 2 e c. 39, lett. a), n. 9, LR 5; art. 7, c. 2, LR 10; art. 7, c. 2, LR 14; art. 5, LR 21)
<b>Emilia-Romagna</b>	4	(art. 10, LR n. 4; art. 9, LR n. 5; art. 19, LR n. 17; art. 32, LR n. 24)		
<b>Lazio</b>			9	(artt. 21-24, 28, 35, LR 4; art. 1, c. 2 e 5, let. a), LR 10; art. 6, c. 2, LR 13)
<b>Liguria</b>	1	(art. 6, LR n. 28)	2	(art. 14, LR 8; art. 6, LR 14)
<b>Lombardia</b>	2	(art. 11, LR n. 8; art. 5, LR n. 21)		
<b>Marche</b>	1	(art. 6, LR n. 1)	1	(LR n. 8)
<b>Molise</b>	1	(art. 16, LR n. 15)		

Regioni e Province autonome	Clausole valutative		Altre formule di valutazione	
	n.	Estremi	n.	Estremi
Piemonte	-		-	
Puglia			1	(art. 25, c. 6, LR 26)
Toscana	2	(art. 7, LR n. 34; art. 10, LR n. 51)	1	(art. 24, LR 46)
Umbria	4	(art. 10, LR n. 5; art. 90, LR n. 13; art. 8, LR n. 16; art. 6, LR n. 30)	4	(art. 17, LR n. 3; art. 24, c. 5, LR 4; art. 4, c. 2, LR 10; art. 28, LR 31)
Veneto	-		-	
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>18</b>		<b>22</b>	
Friuli-Venezia Giulia	3	(art. 7, LR n. 2; art. 92, LR n. 4; art. 11, LR n. 9)		
P.a. Bolzano	-		-	
P.a. Trento			4	(art. 7, LP n. 2; LP n. 5; art. 6, LP n. 7; art. 13, LP n. 10)
Sardegna	-		-	
Sicilia	-		-	
Trentino-Alto Adige	-		-	

Regioni e Province autonome	Clausole valutative		Altre formule di valutazione	
	n.	Estremi	n.	Estremi
Valle d'Aosta			1	(art. 4, LR 4)
<b>Totale Regioni spec. e p.a.</b>	<b>3</b>		<b>5</b>	
<b>TOTALE</b>	<b>21</b>		<b>27</b>	

Tabella 2 – Note informative - 2013

Regioni e Province autonome	Note informative	
	n.	Estremi
Abruzzo	1	(n. 4)
Basilicata	-	
Calabria	-	
Campania	-	
Emilia- Romagna	-	
Lazio	-	
Liguria	-	
Lombardia	2	(n. 22; n. 23)
Marche	-	
Molise	-	
Piemonte	-	
Puglia	-	
Toscana	4	(n. 26; n. 27; n. 28; n. 29)
Umbria	-	
Veneto	-	
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>7</b>	
Friuli-Venezia Giulia	-	
P.a. Bolzano	-	
P.a. Trento	-	
Sardegna	-	
Sicilia	-	
Trentino-Alto Adige	-	
Valle d'Aosta	-	
<b>Totale Regioni spec. e p.a.</b>	<b>0</b>	
<b>TOTALE</b>	<b>7</b>	

## 4. LE ISTITUZIONI REGIONALI NEL 2013\*

### 4.1. Premessa

Il 2013 ha rappresentato per più della metà delle Regioni a statuto ordinario il terzo anno di piena attività consiliare; mentre per le altre ha coinciso o con il rinnovo dei Consigli regionali o con lo spirare del termine della legislatura.

In particolare, in Lombardia<sup>153</sup> e nel Lazio le elezioni regionali del 24 e 25 febbraio 2013 si sono svolte a seguito dello scioglimento anticipato dei rispettivi Consigli regionali; in Basilicata le consultazioni del 17 e 18 novembre 2013 si sono tenute dopo le dimissioni anticipate del Presidente De Filippo<sup>154</sup>. Sempre in data 24 e 25 febbraio 2013, il rinnovo della compagine politico-istituzionale è avvenuto in Molise, per via della sentenza del Consiglio di Stato del 29 ottobre 2012 che, come si ricorderà, aveva annullato le consultazioni del 2011<sup>155</sup>.

Per l'Abruzzo, invece, il 2013 ha segnato la fine della IX Legislatura ed il 25 maggio 2014 si sono svolte le consultazioni elettorali. Nella stessa data anche il Piemonte è stato (ri)chiamato alle urne per il rinnovo del Consiglio regionale a seguito della decisione della Corte di Cassazione di respingere il ricorso presentato dal Presidente Cota contro la sentenza del Consiglio di Stato del 17 febbraio 2013 con cui erano state annullate le elezioni regionali del 2010.

Similmente anche in tre delle cinque Regioni ad autonomia speciale si sono svolte le elezioni per il rinnovo dei Consigli.

---

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

<sup>153</sup> Si tratta delle prime elezioni anticipate nella storia della Lombardia. Come si ricorderà il 26 ottobre 2012 si era dimessa la maggioranza dei consiglieri regionali.

<sup>154</sup> Il Presidente della Regione De Filippo si era dimesso il 24 aprile dello stesso anno.

<sup>155</sup> CdS sez. V, sentenza del 16-29 ottobre 2012 n. 5504; *cf.*, anche TAR, sentenza n. 224/2012.

Specificamente in Valle d'Aosta il 26 maggio 2013 si è votato per il rinnovo del XIV Consiglio della Valle della Regione Autonoma. In Friuli Venezia Giulia le elezioni regionali si sono svolte il 21 e 22 aprile 2013<sup>156</sup>, mentre in Trentino – Alto Adige il 27 ottobre dello stesso anno.

Per la Sicilia, il 2013 ha rappresentato il primo anno di attività dell'Assemblea regionale<sup>157</sup>; in Sardegna, invece, il 16 febbraio 2014 si sono svolte le elezioni regionali, essendo la XIV legislatura iniziata nel 2009.

Oltre ai dati appena riferiti si aggiungeranno, qui nel proseguo, quelli concernenti le istituzioni regionali sotto due diversi profili: a) strutturale (quello, cioè, attinente alla composizione e all'organizzazione dei principali organi regionali); b) funzionale, concernente la produzione normativa complessivamente considerata. In questo scenario, saranno descritti pure i rapporti tra gli organi regionali stessi per meglio definire il quadro delle dinamiche istituzionali.

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

La composizione dei Consigli regionali nel 2013 risulta contratta rispetto agli anni precedenti. Infatti, nel 2011 si contavano complessivamente 1.180 consiglieri regionali e nell'anno successivo, entro un quadro pressoché immutato, 1.179; nel 2013 si contano totalmente 42 unità in meno per un totale di 1.137 consiglieri. Lazio, Molise, Veneto e Friuli Venezia Giulia sono le Regioni che nel corso del periodo di riferimento hanno subito una riduzione del numero dei componenti dei rispettivi Consigli <sup>158</sup>. Nelle Marche, invece, tale

---

<sup>156</sup> E' stata la terza tornata elettorale con l'elezione diretta del Presidente della Giunta.

<sup>157</sup> Elezioni svolte il 28 ottobre 2012.

<sup>158</sup> Rispettivamente nel Lazio si registrano 20 consiglieri in meno; nel Molise 10 consiglieri in meno; per il Veneto nel corso del 2013 risultano cessati dal mandato 2 consiglieri e in Friuli Venezia Giulia 10.

dato risulta aumentato di una sola unità, passando da 42 consiglieri del 2012 a 43 del 2013. (tabella n. 1)

Come noto, questa contrazione scaturisce anche dalla necessità di adeguare l'ordinamento regionale al DL n. 138 del 2011, che all'art. 14 prevede proprio la riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali in un'ottica di contenimento dei costi della politica.

Diverse Regioni hanno provveduto infatti ad approvare leggi statutarie di modifica delle norme riguardanti la composizione consiliare<sup>159</sup>, alcune delle quali saranno applicate a partire dalla prossima legislatura. La medesima tendenza si registra anche nelle Regioni speciali. In particolare, in Sardegna la L. Cost. n. 3 del 2013 ha modificato le norme statutarie, portando a 60 il numero dei consiglieri<sup>160</sup>. In Sicilia la L. Cost. n. 2 del 2013 ha previsto che a partire dalla prossima Legislatura i deputati dell'Assemblea regionale saranno 70 anziché 90.

Quanto all'organizzazione interna dei Consigli e con riferimento alla presenza dei gruppi consiliari, il dato che emerge segna un progressivo e graduale aumento rispetto al totale complessivo del 2011 (n. 231) e del 2012 (n. 238).

---

<sup>159</sup> Cfr., LR Abruzzo, n. 1/2013. Calabria pdl statutaria Riduzione del numero dei componenti del consiglio regionale e dei componenti della giunta regionale. modifiche alla legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25 "statuto della regione Calabria" Approvato in II lettura dall'Aula nella seduta del 18/03/2013 e pdl Modifica alla legge regionale 19 ottobre 2004 n. 25 (Statuto Regione Calabria) Approvata in I lettura dall'Aula nella seduta del 22/04/2013. LR Liguria, 1/2013; LR Piemonte, 3/2013; LR Puglia, 8/2013; pdl Umbria n. 1036 – IX Legislatura, Ulteriori modificazioni della LR 16/04/2005, n. 21 (nuovo statuto della regione Umbria) - approvato in seconda lettura il 04.06.2013. Per la Regione Veneto, nella prossima legislatura si applicherà la disciplina recata dall'art. 34 dello Statuto e dalla legge elettorale regionale n. 5 del 2012. Inoltre, si segnala che in Basilicata dopo le elezioni del novembre 2013 e, quindi, a partire dalla X Legislatura il numero dei consiglieri è di 20. Nel Lazio il n. dei Consiglieri è stato di 70 nel periodo ricompreso dal primo gennaio al 25 marzo 2013.

<sup>160</sup> Tale modifica ha trovato applicazione a partire dalla XV Legislatura (iniziata il 19 marzo 2014).

Nelle Regioni ordinarie risultano 172 gruppi consiliari, uno solo in più rispetto al dato del 2012 (171), mentre complessivamente i gruppi consiliari nel 2013 sono pari a 242 (ovvero 4 unità in più rispetto al 2012), un incremento che deriva in buona sostanza dalla nascita di nuove formazioni politiche a livello nazionale<sup>161</sup>. In ogni caso, l'incidenza resta ferma alla media di 11 gruppi per Consiglio regionale, proprio come nel 2011 e nel 2012 (tabella n. 1).

In linea con la contrazione registrata nel 2012, anche nel 2013 la rilevanza dei gruppi consiliari monocratici risulta diminuita. Complessivamente considerato, il dato rileva che la consistenza numerica dei suddetti gruppi è pari a 65 unità rispetto alle 69 dell'anno precedente. Più specificamente, nelle Regioni ordinarie si contano 54 gruppi monocratici: 3 in meno rispetto al 2012; mentre nelle Regioni speciali il dato resta pressoché invariato, essendo diminuita la consistenza di una sola unità: 11 nel 2013 rispetto ai 12 gruppi del 2012. A seguito di questa lieve flessione si registra un'incidenza percentuale sul totale dei gruppi consiliari pari al 31,3%, che è di poco inferiore rispetto a quella del 2012, pari al 33%. Il decremento numerico dei gruppi consiliari monocratici solo in alcuni casi ha coinciso con la riduzione dei gruppi consiliari, come ad esempio nel Lazio, in Molise e in Lombardia. Diversamente, questo automatismo non si è verificato nelle altre Regioni. Come nel 2012, anche nel 2013 la Regione Marche presenta il maggior numero di gruppi monocratici (9), seguita dal Molise (8), dal Piemonte, dal Lazio (7) e dall'Abruzzo (5). Il Veneto

---

<sup>161</sup> In Abruzzo ad esempio si è sciolto il gruppo "Alleanza per l'Italia" e si sono costituiti i gruppi "Centro Democratico" e "Nuovo centro destra": *cf.*, delibere n. 160 del 19.11.2013 e n. 169 del 3. 12.2013. In Calabria in seguito alla scissione del gruppo PdL si sono costituiti i gruppi "Forza Italia" e "Nuovo Centro Destra". Nel Lazio, il 7 gennaio 2013 si è costituito il gruppo consiliare "Fratelli d'Italia" cosicché il numero dei gruppi è aumentato a 18 e tale è rimasto sino alla fine della Legislatura. A partire dalla nuova Legislatura, dopo il voto del 24-25 febbraio, i gruppi consiliari presenti sono pari a 14. In Lombardia, al 31 dicembre 2013 i gruppi sono pari a 9, ma fino al 26 novembre i gruppi "Forza Italia – Il Popolo della Libertà – Berlusconi Presidente" e "Nuovo Centro Destra" costituivano un unico gruppo, il Popolo della Libertà. Anche in Piemonte, i consiglieri regionali a seguito del disciolto PdL si sono ricostituiti nei gruppi di "Forza Italia" e "Nuovo Centro Destra".

conta 4 gruppi monocratici (uno in più rispetto all'anno precedente); Liguria, Umbria e Puglia 3; Emilia-Romagna e Calabria 2. La Lombardia registra un solo gruppo consiliare monocratico, mentre del tutto prive ne sono la Basilicata, la Campania e la Toscana (tabella n. 2).

Parimenti tra le Regioni speciali le uniche che contano all'interno dei loro Consigli gruppi monocratici sono soltanto le due Province autonome di Trento e Bolzano rispettivamente con 5 e 6 gruppi. La Valle d'Aosta, che nel 2012 contava 2 gruppi, ora nel 2013 non ne presenta nessuno (tabella n. 2).

Con riguardo ancora all'articolazione interna dei Consigli, dalla comparazione del dato d'insieme riferito all'anno 2012, viene rilevata una riduzione del numero sia delle Commissioni permanenti sia di quelle speciali. Per quanto concerne le prime, esse ammontano a 133, di cui 96 istituite nelle Regioni ordinarie e 37 nelle Regioni speciali. Complessivamente la riduzione del numero delle Commissioni è pari a 10 unità rispetto alle 143 del 2012. Soltanto nel Lazio sono state soppresse ben 8 Commissioni e nella Provincia autonoma di Bolzano 3. In Emilia-Romagna ne è stata istituita una in più rispetto al 2012<sup>162</sup>. Si segnala inoltre che in Campania opera anche una Commissione consiliare d'inchiesta Anticamorra, per la vigilanza e la difesa contro la criminalità organizzata, istituita per 6 mesi e già più volte prorogata.

Per quanto concerne le Commissioni speciali, anch'esse risultano di poco diminuite rispetto al 2012. Infatti, il dato che si registra nel 2013 è pari a 33, di cui 17 nelle Regioni ordinarie e 16 nelle Regioni speciali. Rispetto all'anno precedente, la consistenza numerica

---

<sup>162</sup> In particolare si riferisce che con LR 24 ottobre 2013, n. 16 "Integrazione della Legge regionale 15 luglio 2011, n. 8 (Istituzione della Commissione regionale per la promozione di condizioni di piena parità tra donne e uomini)" è stata attribuita alla Commissione regionale per la promozione di condizioni di piena parità tra donne e uomini della IX legislatura regionale funzione preparatoria e referente in ordine al pdl quadro regionale in materia di pari opportunità, ai progetti di legge regionali contro la violenza di genere e le discriminazioni, e ad eventuali altri progetti di legge regionali attinenti e abbinabili.

complessiva si è ridotta di 2 unità. In particolare, si segnala l'istituzione in Lombardia di 4 Commissioni speciali nelle seguenti materie: "Situazione carceraria in Lombardia"; "Antimafia"; "Rapporti tra Lombardia, Confederazione Elvetica e Province autonome", "Riordino delle autonomie"<sup>163</sup>. In Umbria il Consiglio regionale<sup>164</sup> ha prorogato fino alla fine dell'attuale legislatura la Commissione speciale per le riforme statutarie e regolamentari, ai sensi dell'art. 7 della legge regionale n. 20/2010. Parimenti, il Veneto ha prorogato la durata della Commissione speciale per le relazioni ed i rapporti comunitari sino alla fine della IX Legislatura regionale<sup>165</sup>.

Sul versante delle autonomie speciali, si evidenzia che in Sicilia, nel corso del 2013<sup>166</sup>, ha operato la Commissione speciale per l'esame dei disegni di legge in materia statutaria e di contenimento dei costi della politica.

I dati sin qui riferiti restituiscono un quadro istituzionale regionale che nel 2013 appare - rispetto al 2011 e al 2012 - caratterizzato da una graduale spinta verso la riorganizzazione e la razionalizzazione del sistema stesso. Ciò può dedursi in primo luogo dalla ridotta consistenza numerica degli stessi Consigli regionali, i quali, come si è anticipato, sono destinati ad un ridimensionamento ulteriore a partire dalla prossima legislatura. Questa medesima tendenza si registra pure in riferimento alla presenza degli organi consiliari interni, con la riduzione delle Commissioni permanenti e delle Commissioni speciali. Diversamente, aumenta il numero dei gruppi parlamentari, seguendo una progressione graduale e costante se si confrontano i dati del 2011 e del 2012. Questo elemento pone in luce una certa frammentazione politica, che nel 2013 si presenta, comunque, meno evidente rispetto all'anno precedente (27% rispetto al 29% del 2012). Infatti, se per un verso il numero dei

---

<sup>163</sup> *Cfr.*, DCR. n. X/5 del 9. 04.2013 e specificamente n. X/6; n. X/7; n. X/8; n. X/9.

<sup>164</sup> *Cfr.*, DCR 26 marzo 2013, n. 230.

<sup>165</sup> *Cfr.*, DCR n. 148 del 21 dicembre 2012.

<sup>166</sup> Nel periodo compreso dal 15 giugno al 15 ottobre 2013.

gruppi consiliari è aumentato di alcune unità, dall'altro quello dei gruppi monocratici è diminuito.

Ciononostante, i riflessi che la frammentazione politica riverbera sulla produttività dei Consigli regionali sono pur sempre una costante rilevabile, soprattutto se il dato circa la consistenza numerica dei gruppi è messo in relazione alla produttività normativa e, in particolare, legislativa dei Consigli regionali.

In questo senso si rileva che nel 2013 due delle Regioni più produttive, come Toscana (con 60 leggi) e Calabria (con 58 leggi), presentano un numero di gruppi inferiori alla media nazionale.

Invece, lì dove la frammentazione politica è più accentuata si registra una produttività più contratta, anche se poi non è sempre così. Infatti, considerando il primo profilo, la Regione Lazio, che presenta 14 gruppi consiliari, mostra una produttività legislativa piuttosto esigua (15 leggi), come pure il Piemonte con 16 gruppi consiliari e 26 leggi approvate. Fanno eccezione quelle Regioni nelle quali, nonostante l'elevato numero di gruppi consiliari, la produttività risulta comunque alta. È il caso della Regione Marche, dove pure si registra la presenza di un numero elevato di gruppi (15), ma una produttività legislativa non certo esigua, con 52 leggi approvate; ed ancora l'Abruzzo con 13 gruppi consiliari e 60 leggi approvate.

La medesima circostanza si ripete anche nelle Regioni speciali. La Sardegna con i suoi 9 gruppi consiliari è la più produttiva in assoluto con 43 leggi. Diversamente, il Friuli Venezia Giulia, che come la Sardegna conta 9 gruppi, ne ha approvate poco più della metà (24) e la Valle d'Aosta con soli 6 gruppi ancora meno (21).

La consistenza numerica dei gruppi rappresenta un ulteriore indicatore per valutare l'incidenza degli stessi sulla durata dell'*iter legis*. Secondo logica, i Consigli ove minore è il numero dei gruppi e, dunque, caratterizzati da una maggiore compattezza politica dovrebbero essere anche quelli più celeri nel concludere il procedimento di approvazione delle leggi. Nella prassi risulta che il

Lazio con 14 gruppi consiliari ha approvato l'86,6% delle sue leggi in un mese, come anche il Molise che, con 13 gruppi consiliari, ha definito il 74% degli atti legislativi nello stesso periodo di tempo. La Sardegna, che presenta un numero di gruppi inferiore alle altre Regioni speciali (9) è stata tra queste la più spedita, avendo approvato l'83,7% delle sue leggi in un periodo compreso tra 1 e 30 giorni. In buona sostanza, la celerità o meno dell'*iter legis* prescinde dalla consistenza numerica dei gruppi presenti in Consiglio. Infatti, non necessariamente le Regioni in cui si registra una minore presenza risultano poi essere più spedite nell'approvazione degli atti legislativi, come mostra l'esempio della Campania che con 9 gruppi ha approvato il 33,3% dell'intera produzione legislativa in un arco temporale che supera i 360 giorni.

### 4.3. La Giunta regionale

La composizione degli esecutivi regionali, nel corso del 2013, ha subito qualche variazione rispetto all'anno precedente<sup>167</sup>. Complessivamente considerato, il dato che si registra conta 232 assessori e tra questi sono ricompresi anche i Presidenti delle Giunte, poiché sono titolari di deleghe *ad interim* per uno o più assessorati. (tabella n. 3)

Con riguardo alle Regioni ordinarie, dei 167 assessori quasi la metà (78) è di origine non elettiva ovvero "esterna".

In Campania, Lazio, Liguria, Molise e Toscana la consistenza numerica degli assessori è rimasta inalterata. In altre Regioni tale consistenza si è lievemente modificata: come in Abruzzo, dove da 10 assessori si è passati a 9 (di cui 2 esterni)<sup>168</sup>; in Basilicata, dove da

---

<sup>167</sup> Il dato relativo al 2012 e qui preso in considerazione ai fini della comparazione con l'anno 2013 è diverso da quello apparso - a causa di un refuso - nel precedente Rapporto.

<sup>168</sup> A seguito delle dimissioni dell'assessore Di Paolo.

7 assessori si è passati a 6 assessori (di cui 3 esterni)<sup>169</sup>; in Emilia-Romagna, dove il numero degli assessori si è ridotto a 12 (di cui 11 esterni) a seguito della revoca di un componente<sup>170</sup>. Il dato complessivo tiene conto pure degli assessori “non più consiglieri”, dimessisi dalla carica per incompatibilità di diritto o di fatto (4), mentre tutti gli altri rivestono anche la carica di consigliere.

Nelle Regioni a statuto speciale il numero degli assessori è pari a 65 ed è rimasto invariato rispetto al 2012. Qui si contano 24 assessori “esterni” e 11 che non rivestono la carica di consigliere. In particolare nella Provincia di Bolzano il numero degli assessori è rimasto immutato rispetto al 2012. Infatti, a seguito delle dimissioni dalla carica di assessore provinciale di uno dei componenti (Berger Hans) ne è stato eletto un altro in luogo di quello dimissionario (Pichler Rolle Elmar). Per la Provincia autonoma di Trento le vicende della Giunta provinciale sono state scandite prima dalle dimissioni del Presidente Dellai nel dicembre 2012: a lui è subentrato in qualità di vice-presidente f.f. Pacher, eletto Presidente il successivo 22 gennaio 2013<sup>171</sup>. Ciononostante, la composizione della Giunta è rimasta invariata rispetto all’anno precedente, tenuto conto delle dimissioni di un altro componente della stessa<sup>172</sup>.

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

---

<sup>169</sup> Per quanto concerne la Basilicata, dopo le elezioni del 17 e 18 novembre 2013, la nuova Giunta si compone di 5 assessori compreso il Presidente Pittella e i restanti 4 assessori sono tutti di origine esterna.

<sup>170</sup> *Cfr.*, Decreto n. 178 del 06/09/2013.

<sup>171</sup> In seguito alle elezioni del 27 ottobre 2013 diventa Presidente della Regione Ugo Rossi.

<sup>172</sup> Il 28 marzo 2013 si è dimesso l’assessore Franco Panizza.

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

Nel quadro dei rapporti tra Giunta e Consiglio, un elemento di particolare interesse riguarda la partecipazione della Giunta ai lavori del Consiglio regionale, quale momento di interazione effettiva tra i due organi. In particolare, con riferimento alla presenza dei Presidenti di Giunta ai lavori consiliari, si registra una partecipazione piuttosto attiva, considerato che su un numero complessivo di 1.092 (il dato non comprende il Veneto) sedute consiliari, l'incidenza percentuale di partecipazione si attesta intorno al 43%. (tabella n. 4)

Nelle Regioni ordinarie, il dato complessivo mette in luce – rispetto al 2012 – un aumento percentuale sia rispetto alla partecipazione, sia allo svolgimento di interventi orali da parte dei Presidenti stessi. Infatti, si passa dal 58% delle presenze registrate nel 2012 al 61% del 2013 e dal 52% degli interventi del 2012 al 58,7% del 2013.

Se si osservano i dati in maniera più analitica, emerge che nelle Regioni dove il Consiglio regionale si è riunito il più alto numero di volte la partecipazione non è stata altrettanto elevata (come ad es. il Piemonte con 84 sedute consiliari e un tasso percentuale di partecipazione del Presidente del 28,5% pari cioè a 24 presenze).

Come nel 2011 e nel 2012, le Regioni che vantano una partecipazione assidua dei rispettivi Presidenti in seno al Consiglio sono la Basilicata e la Calabria, alle quali si aggiunge nel corso del 2013 anche il Molise con il 100% di presenze. Nondimeno, per altre Regioni tale partecipazione è stata comunque sostenuta e cospicua come in Umbria (97%), Abruzzo (82%), Liguria (81%), Puglia (75%). Molto più bassa è la partecipazione dei Presidenti in Campania (23%) e in Piemonte (28,5%), in linea di continuità con i dati del 2012.

Alla partecipazione dei Presidenti ai lavori consiliari si lega quasi sempre un intervento orale, che nel 2013 si attesta intorno al 59%. Il

dato che si registra non è comunque omogeneo, poiché in alcune Regioni il Presidente, pur partecipando poco (8 volte su 35 sedute) interviene praticamente sempre, come in Campania, dove il Presidente ha preso la parola nel dibattito consiliare ogni volta che partecipato ai lavori, cioè 8 volte su 8. La Basilicata, invece, fa registrare un'incidenza percentuale di sedute/presenze/interventi pari al 100%. (tabella n. 4)

#### **4.5. La partecipazione degli assessori ai lavori consiliari**

In linea di continuità con gli anni precedenti, la partecipazione degli assessori ai lavori consiliari si conferma molto attiva e costante e di gran lunga superiore rispetto a quella dei Presidenti di Giunta (tabella n. 5). Il dato percentuale complessivo rileva, infatti, che la partecipazione dei Presidenti è pari al 43%, mentre quella degli assessori è del 97,8%. Basti osservare come in quasi tutte le Regioni ordinarie si registra un'incidenza percentuale del tasso di partecipazione dei componenti dell'Esecutivo del 100%<sup>173</sup>, come può rilevarsi anche per alcune Regioni a statuto speciale<sup>174</sup>.

Anche in questo caso, la partecipazione degli assessori è spesso collegata ad un intervento orale in seno all'assemblea consiliare. In Basilicata, Campania e Lombardia gli assessori sono intervenuti ad ogni seduta consiliare, svolgendo sempre un intervento orale con una incidenza percentuale pari al 100%. Anche nelle altre Regioni tale indicatore è molto elevato, attestandosi al di sopra del 90% (Liguria, 96%; Piemonte 95%; Emilia Romagna 92%). Mentre la Regione in cui il rapporto percentuale presenze/interventi appare più contenuto è il Molise con il 53,5%. (tabella n. 5)

---

<sup>173</sup> Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Puglia, Toscana, Umbria. Percentuali alte si registrano finanche in Piemonte (94%), Molise (87,5%), Basilicata (87%).

<sup>174</sup> Sardegna, Valle d'Aosta, Provincia di Bolzano e Provincia di Trento.

I dati qui riferiti mostrano un chiaro segnale di interazione tra i due organi regionali, senz'altro traducibile nell'esistenza di processi istituzionali e decisionali partecipati.

#### **4.6. L'attività normativa regionale: la potestà legislativa**

Sotto il profilo funzionale, l'analisi dell'assetto istituzionale regionale prende in considerazione i dati sulla produzione normativa in generale (leggi e regolamenti). Per il periodo di riferimento questa risulta lievemente diminuita rispetto al 2012 (723/797). Si contano infatti 74 atti in meno, circa 3 atti in meno per ciascuna Regione. L'indicatore mostra come la parte più cospicua della produzione normativa sia rappresentata dalla produzione di leggi. Nel 2013, infatti, a fronte dei 723 atti normativi adottati dalle Regioni ordinarie e speciali ben 711 sono atti legislativi e solo 12 regolamenti, per un'incidenza percentuale pari al 98,7% dell'intera produzione.

Più specificamente, le Regioni ordinarie hanno approvato 555 tra leggi ordinarie e statutarie, mentre le Regioni speciali 156. Di tali leggi il 54,2% costituisce approvazione di ddl di Giunta, mentre il 40,7% deriva da pdl di origine consiliare; infine, una percentuale residuale è espressione dell'attività di iniziativa legislativa mista (CAL, popolare, Autonomie locali) (tabella n. 8).

Tale incidenza percentuale non è tuttavia proporzionale all'esercizio dell'iniziativa legislativa. Infatti, se si guarda al dato complessivo (2.103 sono i ddl e i pdl presentati da Giunta Regionale e Consiglio Regionale), risulta che i Consigli regionali hanno esercitato tale attività in maniera più sostenuta rispetto alle Giunte, incidendo con una percentuale pari al 71%, mentre quella delle Giunte si attesta intorno al 28,5%. Ciononostante, il tasso di approvazione dei ddl di Giunta e, dunque, la percentuale di successo tra iniziativa e approvazione (ovvero ddl presentati e leggi approvate) è pari al 64,2%. Difatti, di 601 ddl presentati 386 sono stati tradotti in leggi. Diversamente, il tasso di successo riscontrabile per i ddl consiliari è assolutamente molto più basso, attestandosi

intorno al 19%. In questo caso, rispetto alle 1.502 proposte di legge avanzate, soltanto 290 si sono trasformate in leggi. (tabella n. 6)

Come per il 2012, la considerazione che emerge dalla lettura dei dati appena riferiti colloca certamente gli esecutivi regionali in posizione di vantaggio rispetto alle assemblee legislative. Questo sembrerebbe affidare ai Consigli stessi un “ruolo” svilito nell’ambito del quadro dell’assetto istituzionale, ove la Giunta opererebbe come principale legislatore. Comparando poi il dato con gli anni precedenti, ci si accorge che nel 2013 l’esercizio dell’attività legislativa in termini percentuali è diminuita rispetto al 2012 (28%) e al 2011 (20%), ma aumentata rispetto al 2010 (6%).

Analizzando ancora i dati delle singole Regioni, risulta che le più produttive sono state l’Abruzzo e la Toscana, con 60 leggi approvate (di cui 59 leggi ordinarie e 1 statutaria); la Calabria, con 58 leggi tutte ordinarie. Tra le speciali la Sardegna, con 43 leggi (di cui 41 ordinarie e 2 statutarie). Tra le Regioni meno prolifiche risulta il Lazio con 15 leggi (di cui 14 ordinarie e 1 statutaria).

Accanto al dato quantitativo, la funzionalità e la produttività dei Consigli regionali si misura anche sotto il profilo della tempistica di approvazione degli atti legislativi stessi. Nelle Regioni ordinarie circa il 40% delle leggi approvate (224/555) ha avuto un *iter legis* che non ha superato i 30 giorni; il 28% (156/555) delle stesse entro un periodo non superiore ai tre mesi, mentre la restante parte ha seguito un procedimento di formazione meno spedito e, comunque, il 9,5% di esse ha avuto un *iter* che si è protratto oltre i 12 mesi<sup>175</sup>.

Nelle Regioni speciali, il 50,6% (79/156) delle leggi approvate ha avuto un procedimento conclusosi entro 30 giorni ed il 32% entro un periodo non superiore ai tre mesi.

Accanto a questi valori assoluti, si osservano le Regioni più celeri e spedite nei tempi di approvazione delle loro leggi. Tra le ordinarie si contano il Lazio(86,8%) e il Molise (74%) che hanno concluso i

---

<sup>175</sup> Sul punto si rinvia a A.G. Arabia, Capitolo 1, in questo Volume.

rispettivi *iter legis* in un periodo compreso tra 1 e 30 giorni. Meno celere risulta la Campania che nello stesso periodo ha approvato solo il 14,2% del totale delle leggi. Tra le Regioni speciali, la Sardegna e la Provincia autonoma di Bolzano presentano percentuali molto alte di leggi approvate in un mese: rispettivamente l'83,7% e l'87,5%. Diversamente, il Trentino-Alto Adige ha approvato il 12,5% delle leggi in un mese e il 12,5% in un tempo superiore ai 12 mesi.

Come osservato in precedenza, l'articolazione interna dei Consigli regionali ovvero la più o meno accentuata frammentazione incide marginalmente sulla durata del procedimento, che appare influenzato piuttosto dal contesto politico e molto dal rapporto tra maggioranza ed opposizione.

#### **4.7. La potestà regolamentare consiliare**

La potestà regolamentare rappresenta all'interno dell'attività normativa consiliare un elemento non molto significativo, poiché il numero degli atti regolamentari adottati rappresenta una cifra piuttosto marginale. Nel 2013 si registra, tuttavia, un incremento della loro produzione rispetto al 2012 e al 2011. Infatti, mentre il dato per gli anni appena indicati era rimasto invariato (pari cioè a 7 regolamenti adottati), nel periodo di riferimento è di poco aumentato, essendo pari a 12 (di cui 11 adottati dalla Regioni ordinarie e uno dalla Valle d'Aosta) (tabella n. 8).

I provvedimenti adottati rientrano per lo più nella competenza propria delle Regioni *ex art.* 117, comma sesto Costituzione, soltanto pochi di essi sono espressione dell'esercizio delegato della potestà regolamentare. Quanto alla natura o tipologia, solo un numero esiguo di essi sono regolamenti di mera manutenzione (3/12).

Se la potestà regolamentare consiliare si confronta, poi, con la medesima attività esercitata dagli esecutivi regionali, essa appare di gran lunga inferiore. Il dato quantitativo consiliare incide sull'intera

produzione regolamentare regionale per il 3,3% circa. Il dato mostra un lieve incremento rispetto al 2012 (1,4%) e al 2011 (meno del 2%), ma inferiore rispetto al 2010 (5%).

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

Un altro profilo che senz'altro rileva nel rapporto tra Consiglio e Giunta è proprio la partecipazione del primo all'attività normativa del secondo per mezzo del rilascio di un parere obbligatorio o facoltativo, che esprima una valutazione sulla potestà esercitata. Nel periodo di riferimento, l'attività consiliare in relazione all'adozione di atti della Giunta è abbastanza diversificata tra le Regioni e, comunque, non molto sostenuta. Infatti, su un totale di 402 atti adottati dalle Giunte (di cui 130 dalle Regioni ordinarie e 272 dalle Regioni speciali) sono stati resi complessivamente 97 pareri consiliari (82 nelle Regioni ordinarie e 15 in quelle speciali). L'incidenza percentuale è piuttosto bassa e si attesta intorno al 24,1%, ma, se si considera il solo indicatore delle Regioni ordinarie, tale incidenza è più consistente, pari al 63% circa. Solo in quattro Regioni l'adozione di atti regolamentari è stata sempre accompagnata dall'attività consultiva consiliare: Liguria (7/7); Lombardia (5/5); Marche (5/5); Puglia (29/29); Umbria (8/8) e (Veneto). Per le Regioni speciali soltanto la Provincia autonoma di Trento presenta un'attività consultiva, pari a 15 pareri consiliari rilasciati (tabella n. 8).

Rispetto agli anni precedenti, si evidenzia una flessione della consistenza numerica dei pareri consiliari resi. Limitatamente alle Regioni ordinarie, nel 2012 si sono registrati 100 pareri su 155 atti regolamentari. Nel 2013 il dato ammonta a 82, inferiore anche a quello del 2011, pari a 90 pareri consiliari. Diversamente, più sostenuta è la partecipazione del Consiglio alla formazione di atti non regolamentari della Giunta. Infatti, l'entità del dato è più consistente rispetto a quello appena riferito, poiché si registrano 311 pareri resi, di cui 191 nelle Regioni ordinarie e 120 in quelle speciali.

La Regione in cui l'attività consultiva consiliare è stata maggiormente esercitata è la Campania (80) e tra quelle speciali la Sardegna e la Provincia di Trento con 37 e 36 pareri rilasciati.

#### **4.9. L'attività di controllo del Consiglio sulla Giunta**

Oltre alla partecipazione dei Consigli alla attività regolamentare delle Giunte, anche l'attività di indirizzo e l'attività ispettiva consiliare è un ulteriore strumento di collegamento che pone in relazione i due organi istituzionali. Ma rispetto alla partecipazione all'attività regolamentare, le attività di controllo e di indirizzo si rilevano senz'altro più cospicue.

Con riguardo all'attività ispettiva, nel 2013 il dato quantitativo riferito al totale delle interrogazioni ed interpellanze presentate dai consiglieri è pari a 8.722 (tenuto conto dei dati non disponibili del Veneto e del Friuli Venezia Giulia): comparandolo con quello degli anni precedenti, si riscontra una graduale flessione nell'utilizzo di questo strumento (tabella n. 7).

Infatti, se nel 2011 il numero complessivo degli atti ispettivi presentati era di 10.419 e nel 2012 di 9.848, agevolmente può leggersi una contrazione di circa 1.000 atti, almeno rispetto al 2012. Il rapporto percentuale tra atti presentati (8.722) ed atti definiti (5.349) si attesta intorno al 61,3%, valore inferiore a quello del 2012 (64,5%) e che si distanzia sensibilmente da quello del 2011 (67%). Ciononostante, il sindacato ispettivo consiliare resta uno strumento discretamente utilizzato da parte dei Consigli, come dimostrano alcune Regioni, che vi hanno fatto ricorso in maniera considerevole. È il caso dell'Emilia-Romagna, con 1.111 atti presentati o, tra le Regioni speciali, la Sicilia e la Provincia autonoma di Trento rispettivamente con 1.715 e 1.033 interrogazioni ed interpellanze presentate. Anche altre Regioni hanno esercitato l'attività di controllo in modo rilevante: per esempio la Liguria (658), il Piemonte (490) e le Marche (454).

Altre Regioni sono ricorse meno a tale strumento: tra le Regioni ordinarie il Molise (con 53 atti presentati) e tra quelle speciali il Trentino-Alto Adige (con 25 atti presentati) (tabella n. 7).

Il dato relativo al rapporto percentuale tra atti presentati ed atti definiti, che hanno cioè ottenuto una risposta, mostra una sufficiente attenzione verso questo strumento da parte degli esecutivi regionali. In Emilia-Romagna tale percentuale si attesta intorno al 95%; in Abruzzo all'88%; in Toscana all'80%. Più basse sono invece le percentuali di Puglia (16%) e Basilicata (14,5%). Nelle Regioni speciali sicuramente la Valle d'Aosta riporta la percentuale più alta di atti definiti, che è pari al 95%, mentre la Sicilia lascia registrare solo il 24%.

In questo contesto si conferma il dato che, in linea di continuità col passato, mostra un diverso atteggiamento dei Consigli e delle Giunte verso l'esercizio di tale attività, che appare certamente più valorizzata dai primi.

#### **4.10. L'attività di indirizzo del Consiglio sulla Giunta**

Anche il dato relativo all'attività di indirizzo consiliare mostra, rispetto al 2012, una contrazione, anche se un po' meno marcata rispetto a quella registrata nell'attività ispettiva. Gli atti di indirizzo complessivamente presentati nel 2013 sono stati 3.014 (tenuto conto del dato non disponibile del Veneto), circa 630 atti in meno rispetto all'anno precedente (3.645) e ancora meno rispetto al 2011 (3.708) (tabella n. 7).

Se da un lato il numero delle mozioni è diminuito, dall'altro è aumentato - rispetto al 2012 - il rapporto percentuale tra atti presentati ed atti definiti. In termini assoluti, infatti, gli atti definiti sono stati 2.331, pari al 77,3%<sup>176</sup>, un dato che attesta un riscontro decisamente positivo riguardo l'uso e l'esercizio di questa attività da parte del Consiglio. Più analiticamente, i Consigli regionali che

---

<sup>176</sup> Nel 2012 era pari al 63%.

hanno maggiormente fatto ricorso a mozioni, ordini del giorno *etc.* sono stati per le Regioni ordinarie quelli lombardo (385) ed emiliano (327). Per le Regioni speciali quello siciliano (451) (tabella n. 7).

Le Regioni, invece, dove sono stati presentati meno atti di indirizzo sono la Basilicata (14) e il Trentino-Alto Adige (9), che però registrano il 100% nel rapporto tra atti presentati e definiti. Accanto a queste anche in Abruzzo tutti gli atti presentati sono stati discussi e definiti (47/47); anche in altre Regioni l'incidenza percentuale è stata comunque rilevante: Liguria (90%), Emilia-Romagna (87%) e tra le speciali la Valle d'Aosta con il 92%.

#### **4.11. L'attività amministrativa**

Tra le attività svolte dai Consigli regionali particolare ampiezza e significatività riveste l'attività amministrativa, che tuttavia non raggiunge l'intensità di quella di controllo e di indirizzo. Rispetto al decremento già risultante dai dati del 2012 (1.850 atti approvati di fronte ai 1.921 del 2011) il 2013 segna un'ulteriore flessione dell'indicatore con 1.107 atti amministrativi adottati (tabella n. 8).

Più in particolare, del totale degli atti adottati 964 sono delle Regioni ordinarie (tenuto conto del dato non disponibile del Veneto) e 143 delle Regioni speciali (tenuto conto del dato non disponibile di Sardegna e Sicilia). Il dato complessivo che qui si considera comprende non solo gli atti amministrativi *stricto sensu*, ma anche gli atti che rientrano nell'autonomia contabile ed organizzativo-istituzionale del Consiglio regionale stesso. Questi rappresentano una parte cospicua del totale degli atti amministrativi adottati, con un'incidenza percentuale del 46,5%.

Osservando più analiticamente il dato, si evince che tra le Regioni più prolifiche nel 2013 (ma meno rispetto al 2012) possono annoverarsi l'Abruzzo con 145 atti amministrativi adottati; la Lombardia (118), la Campania (112); mentre tra quelle meno produttive la Puglia (12), il Lazio (21), Marche ed Umbria (22).

Tra le Regioni speciali la Valle d'Aosta ha adottato il numero più alto di atti amministrativi (56). In alcuni casi, come ad esempio nel Trentino-Alto Adige, gli atti adottati rientrano tutti nell'autonomia contabile del Consiglio (3). (tabella n. 8)

I dati qui riferiti consentono di tracciare un parallelismo tra l'attività amministrativa e legislativa che da un mero punto di vista quantitativo lascia trasparire la diversa produttività consiliare.

Nel confronto, infatti, la prima appare superiore rispetto alla seconda (1.107 atti amministrativi/711 leggi). Le Regioni che hanno esercitato un'attività legislativa più rilevante sono anche quelle che presentano una maggiore produzione amministrativa come ad esempio l'Abruzzo che ha approvato 60 leggi e 145 atti amministrativi o anche la Toscana con 60 leggi e 106 atti amministrativi. (tabella n. 8)

#### **4.12. Considerazioni conclusive**

Sotto il profilo strutturale, l'analisi dei dati riferiti all'anno 2013 pone in luce la tendenza di quasi tutte le Regioni a razionalizzare l'organizzazione e la composizione dei rispettivi organi. Questa contrazione scaturisce dalla necessità di adeguare l'ordinamento regionale al DL n. 138 del 2011, che all'art. 14 prevede proprio la riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali in un'ottica di contenimento dei costi della politica. La composizione dei Consigli regionali nel 2013 risulta contratta rispetto agli anni precedenti. Si contano, infatti, 42 unità in meno rispetto al 2012, per un totale di 1.137 consiglieri, destinati ad un ridimensionamento ulteriore a partire dalla prossima legislatura. Quanto all'organizzazione interna dei Consigli e con riferimento alla presenza dei gruppi consiliari, il dato che emerge segna un progressivo e graduale aumento rispetto al totale complessivo del 2011 (n. 231) e del 2012 (n. 238). Questo elemento pone in luce una certa frammentazione politica, che nel 2013 si presenta, comunque, meno evidente rispetto all'anno precedente (27% rispetto al 29% del

2012). Risulta diminuita la rilevanza dei gruppi consiliari monocratici. In linea con questa tendenza, viene rilevata una riduzione anche nel numero delle Commissioni permanenti e speciali.

La composizione degli esecutivi regionali, nel corso del 2013, ha subito qualche variazione rispetto all'anno precedente: 232 assessori, rispetto ai 240 dell'anno precedente.

Nel quadro dei rapporti tra Giunta e Consiglio, un elemento di particolare interesse riguarda la partecipazione della Giunta ai lavori del Consiglio regionale. Con riferimento alla presenza dei Presidenti di Giunta ai lavori consiliari, si registra una partecipazione piuttosto attiva, considerato che su un numero complessivo di 1.092 (il dato non comprende il Veneto) sedute consiliari, l'incidenza percentuale di partecipazione si attesta intorno al 43%. La partecipazione degli assessori ai lavori consiliari si conferma molto più attiva e di gran lunga superiore rispetto a quella dei Presidenti di Giunta: mentre la partecipazione dei Presidenti è pari al 43%, quella degli assessori è del 97,8%.

Sotto il profilo funzionale si evince una complessiva flessione dell'attività consiliare. La produttività annuale generale dei Consigli regionali risulta infatti rispetto al 2012 in decremento, attestandosi su un totale di 9.918 atti, circa 1.856 atti in meno. (tabella n. 8)

A considerare separatamente le Regioni ordinarie rispetto a quelle speciali, si osserva che nelle prime l'attività produttiva è diminuita rispetto al 2012 (6.667/7.850), sebbene deve darsi conto dei dati non disponibili di alcune Regioni. Anche quella delle Regioni speciali ha subito una flessione, ma non così considerevole come la prima (3.251/3.984). (tabella n. 8)

Questa generale flessione si riflette su ogni attività consiliare. Se si guarda all'attività normativa (legislativa e regolamentare), si è passati dai 797 atti del 2012 ai 723 del 2013. Con riguardo all'attività amministrativa, che nelle Regioni speciali è stata più sostenuta rispetto al 2012 (143/75), si registra in termini assoluti un ulteriore

decremento, passando dai 1.850 atti del 2012 ai 1.107 del 2013. L'attività amministrativa, se più consistente rispetto all'attività legislativa, è pur sempre inferiore all'attività di indirizzo e di controllo. Infatti gli atti rientranti nell'esercizio di tali attività restano di gran lunga superiori (7.680), sebbene anche qui si registri rispetto al 2012 una flessione del dato complessivo (7.680/8.654). (tabella n. 6)

Gli atti di indirizzo aumentano in generale sia nelle Regioni ordinarie sia in quelle speciali (2.331/2.297); mentre diminuiscono quelli di controllo (5.349/6.357), pur costituendo la parte più cospicua dell'attività consiliare (tabella n. 7). L'entità degli atti ispettivi adottati rende omogeneo il dato relativo alla natura degli atti adottati dalle singole Regioni. Solo in alcune Regioni risulta maggiore il numero degli atti amministrativi rispetto a quello degli atti di controllo: Abruzzo (145/61); Campania (112/105); Molise (108/23).

Infine, se si guarda al dato parziale di ciascuna Regione si riscontra una certa eterogeneità dell'attività consiliare stessa. Nel 2013 solo 8 tra tutte le Regioni superano il numero medio annuale di circa 452 atti adottati, un rapporto più basso rispetto a quello del 2012 (538). Così si passa dalla Basilicata con 88 atti ai 1.364 dell'Emilia-Romagna, una rappresentazione questa esattamente coincidente con quella del 2012. Riemerge, pertanto, un dato: quello della differenziazione tra le Assemblee legislative, che è fisiologico al sistema stesso.

Tabella 1 – Composizione dei Consigli regionali – 2013

Regioni e Province autonome	numero consiglieri	Gruppi	commissioni permanenti	commissioni speciali
Abruzzo	45	13	7	2
Basilicata	30	9	5	0
Calabria	50	10	4	2
Campania	61	9	8	4
Emilia	50	9	7	0
Lazio	50	14	8	0
Liguria	40	11	8	0
Lombardia	80	9	8	4
Marche	43	15	6	0
Molise	20	13	4	0
Piemonte	60	16	6	1
Puglia	70	12	7	0
Toscana	55	10	8	2
Umbria	31	10	3	1
Veneto	58	12	7	1
Friuli	49	9	6	0
Sardegna	80	9	8	3
Sicilia	90	12	7	5
Trentino	70	12	2	0
V. d'Aosta	35	6	5	0
Bolzano	35	11	4	8
Trento	35	11	5	0
<b>TOTALE</b>	<b>1137</b>	<b>242</b>	<b>133</b>	<b>33</b>
<b>MEDIA</b>	51,7	11	6	1,5

Tabella 2 – Gruppi consiliari – 2013

Regioni e Province autonome	consiglieri	gruppi	Gruppi monocratici	incidenza % monocratici sul totale
Abruzzo	45	13	5	38,4
Basilicata	30	9	0	0,0
Calabria	50	10	2	20,0
Campania	61	9	0	0,0
Emilia	50	9	2	22,2
Lazio	50	14	7	50,0
Liguria	40	11	3	27,2
Lombardia	80	9	1	11,1
Marche	43	15	9	60,0
Molise	20	13	8	61,5
Piemonte	60	16	7	43,7
Puglia	70	12	3	25,0
Toscana	55	10	0	0,0
Umbria	31	10	3	30,0
Veneto	58	12	4	33,3
<b>Totale Regioni ordinarie</b>	<b>743</b>	<b>172</b>	<b>54</b>	<b>31,3</b>
Media R.O	50	11	4	
Friuli	49	49	0	0,0
Sardegna	80	80	0	0,0
Sicilia	90	90	0	0,0
Trentino	70	70	0	0,0
V.d'Aosta	35	35	0	0,0
Bolzano	35	35	6	17,1
Trento	35	35	5	14,2
<b>Totale Regioni Speciali</b>	<b>394</b>	<b>70</b>	<b>11</b>	<b>15,7</b>
Media R.S.	56	10	1,5	
<b>TOTALE</b>	<b>1137</b>	<b>242</b>	<b>65</b>	<b>27</b>
<b>MEDIA</b>	<b>51,7</b>	<b>11</b>	<b>2,9</b>	

Tabella 3 – Composizione delle Giunte – 2013 \*

Regioni e Province autonome	n. assessori	n. assessori esterni	n. assessori consiglieri	n. assessori non più consiglieri	vicepresidenti (compresi nel totale)
Abruzzo	9	2	7	0	1
Basilicata	6	3	3	0	0
Calabria	14	3	10	1	1
Campania	12	7	4	1	1
Emilia R.	12	11	1	0	1
Lazio	11	10	1	0	1
Liguria	13	6	7	0	1
Lombardia	15	11	4	0	1
Marche**	12	2	10	0	1
Molise	5	1	4	0	1
Piemonte	13	4	3	6	1
Puglia	12	5	7	0	1
Toscana	11	10	1	0	1
Umbria	9	2	7	0	0
Veneto	13	1	10	2	1
Friuli	9	7	2	0	1
Sardegna	13	3	1	9	1
Sicilia	13	12	1	0	0
Trentino	5	0	5	0	2
V.d'Aosta	9	1	7	1	1
Bolzano	9	0	8	1	2
Trento	7	1	6	0	1
<b>TOTALE</b>	<b>232</b>	<b>102</b>	<b>109</b>	<b>21</b>	<b>20</b>
<b>MEDIA</b>	10,5	5	5	0,7	0,9

\* La composizione delle Giunte include anche il Presidente.

\*\* Al 31 maggio 2013, gli assessori in carica erano 12. Dal 31 maggio al 31 dicembre 2013 il numero degli assessori è sceso a 9.

**Tabella 4 – Rapporti Giunta-Consiglio. Partecipazione del Presidente della Giunta in Consiglio – 2013**

Regioni ordinarie e speciali	n. sedute consiliari	presenze in Consiglio	% di presenze in Consiglio	numero di interventi	% di presenze con intervento
Abruzzo	44	36	82	27	75
Basilicata	15	15	100,0	15	100,0
Calabria	22	22	100,0	11	50
Campania	35	8	23	8	100,0
Emilia	49	21	43	5	24
Lazio	22	11	50	8	73
Liguria	47	38	81	19	50
Lombardia	28	15	53	5	33,3
Marche	40	27	67,5	11	41
Molise	32	32	100,0	22	69
Piemonte	84	24	28,5	15	62,5
Puglia	20	15	75	8	53,3
Toscana	47	21	45	18	86
Umbria	31	30	97	13	43,3
Veneto	nd	nd	nd	nd	nd
<b>TOTALE</b>	<b>516</b>	<b>315</b>	<b>61</b>	<b>185</b>	<b>58,7</b>
<b>MEDIA</b>	<b>34</b>	<b>21</b>		<b>12</b>	

Friuli V.G.	46	-	-	-	-
Sardegna	75	-	-	-	-
Sicilia	105	12	11	12	100,0
Trentino A.A.	11	8	73	6	75
V.d'Aosta	57	50	88	50	100,0
Bolzano	212	31	15	24	77
Trento	70	52	74	32	61,5
<b>TOTALE R.S</b>	<b>576</b>	<b>153</b>	<b>26,5</b>	<b>124</b>	<b>81</b>
<b>MEDIA</b>	<b>82</b>	<b>22</b>		<b>18</b>	
<b>TOTALE</b>	<b>1092</b>	<b>468</b>	<b>41</b>	<b>319</b>	<b>67</b>

**Tabella 5 – Rapporti Giunta-Consiglio. Partecipazione degli assessori ai lavori consiliari - 2013**

Regioni ordinarie e speciali	n. sedute consiliari	presenze in Consiglio	% di presenze in Consiglio	numero di interventi	% di presenze con intervento
Abruzzo	44	44	100,0	35	79,5
Basilicata	15	13	87	13	100,0
Calabria	22	22	100,0	19	86
Campania	35	35	100,0	35	100,0
Emilia R.	49	49	100,0	45	92
Lazio	22	22	100,0	18	82
Liguria	47	47	100,0	45	96
Lombardia	28	28	100,00	28	100,0
Marche	40	40	100,0	36	90
Molise	32	28	87,5	15	53,5
Piemonte	84	79	94	75	95
Puglia	20	20	100,0	16	80
Toscana	47	47	100,0	35	74
Umbria	31	31	100,0	27	87
Veneto	nd	nd	nd	nd	nd
<b>TOTALE R.O</b>	<b>516</b>	<b>505</b>	<b>97,8</b>	<b>442</b>	<b>83,5</b>
<b>MEDIA</b>		38		29	

Friuli V.G.	46	-	--	-	-
Sardegna	75	75	100,0	75	100,0
Sicilia	105	80	76	89	
Trentino A.A.	11	28		9	
V.d'Aosta	57	57	100,0	57	100,0
Bolzano	212	212	100,0	212	100,0
Trento	70	70	100,0	70	100,0
<b>TOTALE R.S</b>	<b>576</b>	<b>522</b>	<b>91</b>	<b>512</b>	<b>98</b>
<b>MEDIA</b>	<b>82</b>	<b>74,5</b>		<b>73</b>	
<b>TOTALE</b>	<b>1092</b>	<b>1092</b>	<b>94</b>	<b>1019</b>	<b>93</b>

**Tabella 6 – Iniziativa legislativa e tasso di successo – 2013**

Regioni e Province autonome	ddl di Giunta presentati	ddl appr.ati	% sul totale ddl presentati	pdl di Consiglio presentati	pdl appr.ati	% sul totale pdl presentate	Totale ddl GR e pdl CR presentati
Abruzzo	16	13	21,6	89	45	75	105
Basilicata	23	20	95,2	7	1	4,7	30
Calabria	21	12	20,6	103	45	77,5	124
Campania	17	7	33,3	38	9	42,8	55
Emilia	25	19	65,5	26	6	20,6	51
Lazio	22	10	45,4	93	4	4,3	115
Liguria	42	37	84	22	7	15,9	64
Lombardia	36	13	56,5	85	7	30,4	121
Marche	33	26	50	72	19	36,5	105
Molise	20	17	62,9	31	10	37	51
Piemonte	22	17	65,3	40	9	34,6	62
Puglia	22	26	56,2	33	19	41,3	55
Toscana	44	39	65	54	21	35	98
Umbria	22	19	57,5	16	10	30,3	38
Veneto	27	18	45	47	19	47,5	74
Friuli	nd	16	66,6	nd	7	29,1	nd
Sardegna	36	11	25,5	111	32	74,4	147
Sicilia	47	16	73,9	570	5	26	617
Trentino	8	8	100	1	0		9
V d'Aosta	15	20	95,2	7	nd		22
Bolzano	11	15	83,3	7	3	16,6	18
Trento	7	7	36,8	35	12	63,15	42
<b>TOTALE</b>	<b>516</b>	<b>386</b>	<b>74,8</b>	<b>1.487</b>	<b>290</b>	<b>19,5</b>	<b>2.003</b>

**Tabella 7 - Attività di controllo e indirizzo del Consiglio regionale sulla Giunta - 2013**

Regioni e Province autonome	Atti di controllo			Atti d'indirizzo		
	atti presentati	Atti definiti	% definiti su presentati	atti presentati	Atti definiti	% definiti su presentati
Abruzzo	69	61	88	47	47	100,0
Basilicata	62	9	14,5	14	14	100,0
Calabria	165	105	64	63	53	84
Campania	172	105	61	38	27	71
Emilia	1111	1056	95	220	192	87
Lazio	341	137	40	327	229	70
Liguria	658	493	75	153	138	90
Lombardia	252	169	67	385	308	80
Marche	454	141	31	204	120	58,8
Molise	53	23	43	67	32	47,7
Piemonte	490	377	77	216	107	49,5
Puglia	206	33	16	54	36	67
Toscana	455	367	81	256	362	
Umbria	170	96	56	37	27	72
Veneto	-	-	-	-	-	
Friuli	-	-	-	33	13	39
Sardegna	364	130	36	65	41	63
Sicilia	1715	407	24	451	268	59
Trentino	25	19	76	9	9	100,0
Valle d'Aosta	262	250	95	84	68	92
Bolzano	665	674	-	134	123	92
Trento	1033	697	67	157	117	74,5
<b>TOTALE</b>	<b>8.722</b>	<b>5.349</b>	<b>61,3</b>	<b>3.014</b>	<b>2.331</b>	<b>77,3</b>
<b>MEDIA</b>	396	243		137	106	

TABELLA 8 - Attività generale dei Consigli regionali – 2013

Regioni ordinarie	Atti normativi		Pareri		Altri atti			TOT.
	n. leggi	n. reg.menti	n. pareri su regolamenti di Giunta	n. pareri su atti di Giunta	n. atti amm.vi	n. atti di indirizzo	n. atti di controllo	
Abruzzo	60	1	-	-	145	47	61	314
Basilicata	21	2	-	-	42	14	9	88
Calabria	58	0	0	13	74	53	105	308
Campania	21	0	5	80	112	27	105	351
Emilia	29	1	0	36	50	192	1056	1364
Lazio	15	0	-	14	21	229	137	416
Liguria	44	1	7	0	35	138	493	718
Lombardia	23	0	5	0	118	308	169	623
Marche	52	1	5	-	22	120	141	336
Molise	27	1	-	16	108	32	23	207
Piemonte	26	2	3	24	97	107	377	636
Puglia	46	0	29	5	12	36	33	161
Toscana	60	0	18	-	106	362	367	913
Umbria	33	0	8	3	22	27	96	189
Veneto	40	2	2					42
<b>TOT.R. O. per atto</b>	<b>555</b>	<b>11</b>	<b>82</b>	<b>191</b>	<b>964</b>	<b>1.692</b>	<b>3.172</b>	
<b>Tot. R.O. complessivo</b>	<b>566</b>		<b>273</b>		<b>964</b>	<b>1.692</b>	<b>3.172</b>	<b>6.667</b>
<b>Regioni speciali</b>								
Friuli V.G.	24	0	-	-	58	13	-	96
Sardegna	43	0	-	37	-	41	130	250
Sicilia	23	0	-	23	-	268	407	721
Trentino A.A.	8	0	-	-	3	9	19	39
Valle d'Aosta	21	1	-	24	56	68	250	419
Bolzano	18	0	-	-	7	123	674	822
Trento	19	0	15	36	19	117	697	903
<b>TOTALE R.SP. per atti</b>	<b>156</b>	<b>1</b>	<b>15</b>	<b>120</b>	<b>143</b>	<b>639</b>	<b>2.177</b>	
<b>Totale R.S. complessivo</b>	<b>157</b>		<b>135</b>		<b>143</b>	<b>639</b>	<b>2.177</b>	<b>3.251</b>
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>723</b>		<b>408</b>		<b>1.107</b>	<b>7.680</b>		<b>9.918</b>

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

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

Nel corso del 2013, le Regioni ordinarie ancora prive di uno statuto successivo ed in linea con le riforme costituzionali del 1999 e 2001, ovvero Basilicata e Molise, non sono riuscite a portare a termine il rispettivo *iter* di revisione<sup>177</sup>.

Continuano invece le modifiche agli statuti ordinari in vigore, finalizzate in particolare a *riportare alla normalità* la questione del numero dei componenti gli organi istituzionali regionali, in adeguamento alle indicazioni imposte dal noto art. 14 del D.L. n. 138/2011, giudicato non illegittimo dalla Corte costituzionale con sentenza n. 198/2012<sup>178</sup>.

In Abruzzo si segnala così la legge statutaria n. 1/2013 che ha (tra l'altro) ridotto sia il numero dei componenti del Consiglio regionale da 40 a 29 più il Presidente della Giunta e il candidato alla carica di Presidente della Giunta che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore (art. 14, co. 1, nuova formulazione) sia il numero massimo di assessori, portandolo da 10 a 6 unità (art. 43, co. 1, nuova formulazione).

---

\* Di Alessandro Gentilini, assegnista di ricerca, ISSIRFA-CNR.

<sup>177</sup> Per le “complicate” vicende relative a tali procedimenti di revisione statutaria si rinvia al *Rapporto* 2013. In questa sede può anticiparsi che nella Regione Molise il nuovo statuto è entrato in vigore nell'aprile 2014 (legge statutaria 10/2014).

<sup>178</sup> A tale adeguamento non erano tenute la Lombardia e l'Emilia-Romagna, dove il numero di consiglieri fissato nei rispettivi Statuti era già conforme ai parametri del D.L. n. 138/2011: 80 consiglieri in Lombardia (art. 12 dello Statuto del 2008) e 50 consiglieri in Emilia-Romagna (art. 29 dello Statuto del 2005, come modificato dalla L.R. n. 12/2009).

In Basilicata, nonostante la menzionata interruzione del procedimento di revisione dello Statuto, è invece stata approvata la legge statutaria n. 1/2013 che ridefinisce, in linea generale, le funzioni della giunta e degli assessori regionali (modificando l'art. 32, co. 1, dello Statuto del 1971).

In Emilia-Romagna a fine anno è stata approvata la riduzione del numero massimo degli assessori regionali, portato da 12 a 10 grazie alla LR 25/2013 (che modifica l'art. 45, co. 2, dello Statuto del 2005).

Nel Lazio la legge statutaria n. 1/2013 fissa definitivamente a 50 (dagli originali 70 previsti dallo Statuto del 2001) il numero dei consiglieri e a 10 (più il Presidente) il numero degli assessori<sup>179</sup>.

In Liguria, come peraltro anticipato nel precedente *Rapporto*, la legge statutaria n. 1/2013 ha modificato lo Statuto del 2005 (art. 15, co. 2 e l'art. 41, co. 1), anche qui incidendo sul numero di consiglieri e assessori regionali: nel dettaglio, ha ridotto il numero dei primi da 50 a 30 e portato da 12 a 6 il numero massimo dei secondi.

Stesso dicasi per le Marche, dove con legge statutaria n. 3 del 2013 è stato ridotto da 42 a 30 (oltre al Presidente della Giunta) il numero dei consiglieri regionali e da 10 a 6 il numero degli assessori, compreso il Vicepresidente; è stato inoltre limitato ad 1 il numero di assessori che il Presidente può scegliere al di fuori del Consiglio e fissata in 30 mesi la durata in carica del Presidente e dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.

In Piemonte lo Statuto è stato modificato a più riprese con le leggi statutarie n. 3, n. 4 e n. 5 del 2013. Con la prima è stato ridotto da 60 a 50 (oltre al Presidente) il numero dei consiglieri, da 14 a 11 quello dei membri di Giunta e a non più di 3 il numero degli assessori esterni. La legge statutaria n. 4 ha invece istituito il

---

<sup>179</sup> Come noto, il Presidente della Regione aveva provveduto a diminuire il numero dei consiglieri regionali da 70 a 50 con il primo decreto (n. 412 del 1° dicembre 2012) di ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni regionali, in “attuazione” dell'art. 14 del DL 138/2011 e dell'art. 2 del DL 174/2012.

Collegio dei revisori dei conti per l'esercizio del controllo sulla gestione finanziaria della Regione e ne ha affidato alla legge la disciplina della composizione e del funzionamento. Con legge statutaria n. 5, infine, sono state modificate alcune denominazioni già presenti nello Statuto (cfr. il Titolo II, Capo III); è stato altresì specificato che la direzione dell'attività di un gruppo consiliare da parte del suo presidente non pregiudica la libertà organizzativa per lo svolgimento dell'attività politica di pertinenza del gruppo; ed infine è stato precisato che debba essere il Presidente del Consiglio regionale ad assegnare alle Commissioni permanenti, secondo i termini previsti dal regolamento interno, i provvedimenti per l'esame e l'approvazione in sede redigente.

In Puglia la legge n. 8 del 2013 ha ridotto da 70 a 50 (oltre al Presidente della Giunta) il numero dei consiglieri regionali, a 2 il numero massimo di assessori esterni che il Presidente può nominare, a 6 il numero di consiglieri che possono convocare la prima seduta del Consiglio nel caso in cui non vi si provveda nei termini previsti. La stessa legge ha altresì introdotto il Collegio dei revisori dei conti tra gli organi di garanzia statutaria, rimettendo alla legge regionale la disciplina della sua composizione, i criteri di nomina, le modalità di organizzazione e funzionamento, nonché il trattamento economico dei suoi componenti.

Anche la Toscana, con la legge statutaria n. 18 del 2013, ha ridotto a 40 il numero dei consiglieri (oltre al Presidente) e ridotto ad 8 il numero massimo degli assessori<sup>180</sup>; ha previsto «forme di trattamento su base contributiva a beneficio dei consiglieri cessati dal mandato»; ed ha ridotto la composizione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, eliminando le figure dei segretari questori.

In Umbria nel 2013 sono state approvate 6 leggi di revisione statutaria (nn. 21, 22, 23, 24, 25 e 26), comportanti piccoli ritocchi

---

<sup>180</sup> L'originale numero di consiglieri regionali in Toscana era di 65 (Statuto del 2005), già ridotto a 53 nel 2010 (legge statutaria n. 1).

allo Statuto vigente. Nell'ordine, è stata introdotta una riserva di legge regionale in materia di «strumenti generali della programmazione» e di «procedure di formazione, aggiornamento, attuazione e verifica dei risultati degli stessi» (legge n. 21); sono stati inseriti nello Statuto la tutela delle risorse naturali e dell'acqua quale «bene comune» (l. n. 22) nonché la «cultura della legalità e il contrasto alla criminalità organizzata e alle mafie» (l. n. 23); è stato ridotto da 30 a 20 il numero dei consiglieri regionali e da 8 a non più di 5 il numero degli assessori (l. n. 24); è stato specificato «che il Consiglio regionale è l'Assemblea legislativa dell'Umbria» (l. n. 25) ed, infine, che il Collegio dei revisori dei conti è «nominato nel rispetto dei principi contenuti in leggi dello Stato» (l. n. 26).

In Veneto nel 2013 non è stata apportata nessuna modifica allo Statuto, approvato poco prima con la legge 1/2012.

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

Nel 2013 è inoltre continuato, registrando una netta intensificazione, l'adeguamento delle Regioni alla riduzione dei costi della politica, imposto dalla normativa statale (in particolare dal DL 174/2012) e, probabilmente, anche dagli umori dell'opinione pubblica.

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

**ABRUZZO:** LR 7/2013, Modifiche alla LR n. 68/2012 (Disposizioni di adeguamento agli articoli 1 e 2 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213. Modifiche alla legge regionale 10 agosto 2010, n. 40 (Testo unico sul trattamento economico spettante ai Consiglieri regionali e sulle spese generali di funzionamento dei gruppi consiliari). Istituzione del Collegio dei revisori dei conti), modifiche alla LR n. 42/2007 (Istituzione e disciplina del Collegio regionale per le garanzie statutarie) e modifiche alla LR n. 39/2012 (Disciplina della professione di maestro di sci); LR 24/2013, Modifiche all'art. 33 della LR 28.12.2012, n. 68, modifiche alla LR 10.8.2010, n. 40 alla LR 21.10.2011, n. 36, alla LR 28.5.2013, n. 12, e alla LR 16.9.1998, n. 86. **CALABRIA:** LR 1/2013,

Disposizioni di adeguamento all'articolo 2 riduzione dei costi della politica - del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012) convertito con modifiche con legge 7 dicembre 2012, n. 213. EMILIA-ROMAGNA: LR 11/ 2013, Testo Unico sul funzionamento e l'organizzazione dell'assemblea legislativa: stato giuridico ed economico dei consiglieri regionali e dei gruppi assembleari e norme per la semplificazione burocratica e la riduzione dei costi dell'assemblea; LAZIO: LR 4/2013 Disposizioni urgenti di adeguamento all'articolo 2 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, relativo alla riduzione dei costi della politica, nonché misure in materia di razionalizzazione, controlli e trasparenza dell'organizzazione degli uffici e dei servizi della Regione. LIGURIA: LR 24/2013, Modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2012, n. 48 recante disposizioni di adeguamento dell'ordinamento regionale al decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, alla legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12 in materia di aree protette, alla legge regionale 28 giugno 1994, n. 28 in materia di enti strumentali della regione, alla legge regionale 10 luglio 2009, n. 28 in materia di biodiversità e alla legge regionale 20 dicembre 2012, n. 49 recante disposizioni di adeguamento alla normativa nazionale in materia di sistemi contabili. LOMBARDIA: LR 3/2013, Riduzione dei costi della politica in attuazione del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213. MOLISE: LR 10/2013, Riduzione dei costi della politica e misure di razionalizzazione, controllo e trasparenza dell'organizzazione e dei servizi della regione. Disposizioni di adeguamento all'articolo 2 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213; LR 25/2013, Norme urgenti per l'ulteriore riduzione dei costi della politica; PUGLIA: LR 29/2013, Modifica all'articolo 14 della legge regionale 27 giugno 2003, n. 8 (Testo unico sulle norme in materia di trattamento economico e previdenziale dei Consiglieri regionali della Puglia); LR 31/2013, Completamento del processo in attuazione del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213. Modifiche alla legge regionale 11 gennaio 1994, n. 3 (Norme per il funzionamento dei Gruppi consiliari) e alla legge regionale 30 novembre 2012, n. 34 (Riduzione dei costi della politica). UMBRIA: LR 33/2013, Modificazioni ed integrazioni della legge regionale 27 dicembre 2012, n. 28 (Disposizioni di adeguamento al decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174

(Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213) e abrogazione di norme. VENETO: LR 28/2013, Norme integrative, interpretative e modificative del capo v - norme per il funzionamento dei gruppi consiliari – della legge regionale 21 dicembre 2012, n. 47, in attuazione del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con legge 7 dicembre 2012, n. 213, in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, costituzione e modifica della legge regionale 27 novembre 1984, n. 56 “norme per il funzionamento dei gruppi consiliari”. FRIULI VENEZIA GIULIA: LR 10/2013, Disposizioni in materia di trattamento economico e di pubblicità della situazione patrimoniale dei consiglieri e degli assessori regionali, nonché di funzionamento dei gruppi consiliari. Modifiche alle leggi regionali 2/1964, 52/1980, 21/1981, 41/1983, 38/1995, 13/2003.

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

Con riguardo all'adeguamento degli statuti speciali alla riforma del Titolo V, *ex art.* 10 della legge costituzionale n. 3/2001, si segnalano le seguenti novità (alcune peraltro già anticipate nel Rapporto precedente), anch'esse relative, come per le Regioni ordinarie, alla riduzione dei componenti delle istituzioni regionali.

La legge cost. n. 1/2013 ha modificato l'art. 13 dello Statuto del Friuli Venezia Giulia (di cui alla legge cost. n. 1/1963), prevedendo che il numero dei consiglieri sia determinato non più in *1 ogni 20.000* ma in *1 ogni 25.000* abitanti o frazioni superiori a 10 mila.

La legge cost. n. 2/2013 ha modificato l'art. 3 dello Statuto della Regione siciliana (di cui al Regio decreto legislativo n. 455/1946, convertito dalla legge costituzionale n. 2/1948), riducendo il numero dei deputati regionali da 90 a 70.

Infine, la legge cost. n. 3/2013 ha modificato gli artt. 15 e 16 dello Statuto speciale per la Sardegna (di cui alla legge cost. n. 3/1948) in materia di composizione ed elezione del Consiglio regionale, riducendone da 80 a 60 il numero dei componenti.

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

Soltanto la Sardegna, tra le Regioni speciali, ha nel 2013 approvato leggi statutarie. Si tratta delle n. 1 e n. 2 in materia elettorale, adottate in attuazione dell'art. 15 dello Statuto.

La nuova disciplina elettorale dispone, tra l'altro, che sia eletto Presidente della Regione il candidato presidente che ha ottenuto nell'intera Regione il maggior numero di voti validi (art. 1, co. 4); che siano esclusi dall'attribuzione dei seggi le coalizioni che ottengono meno del 10% del totale dei voti validi e i gruppi di liste non coalizzati che ottengono meno del 5% (art. 1, co. 7); che il 60% dei seggi del Consiglio regionale sia attribuito alla lista o alla coalizione collegate al presidente proclamato eletto se quest'ultimo ha ottenuto una percentuale di voti superiore al 40%, o, per contro, che la percentuale del 60% si riduca al 55% qualora il presidente proclamato eletto abbia ottenuto una percentuale di voti compresa tra il 25 ed il 40%; sono stati previsti infine il divieto di candidature plurime (art. 7) e le «elezioni primarie», la cui disciplina viene rinviata alla legge regionale.

La Provincia di Bolzano con la LP 5/2013 ha modificato la disciplina relativa alla elezione del consiglio e alla composizione e formazione della giunta provinciale, dettando altresì norme sul voto dei residenti all'estero e stabilendo il divieto per ciascuno dei due generi di essere rappresentato in ogni lista in misura superiore ai due terzi dei candidati.

La Provincia di Trento, infine, con la LP 3/2013 ha fissato a 6 il numero massimo degli assessori provinciali, specificando quanto disposto all'art. 8 della precedente LP 2/2003.

## 5.2. Attuazione dello Statuto regionale

In coerenza con l'impostazione adottata nei *Rapporti* precedenti, nel presente paragrafo (e nelle sue articolazioni) si tratterà dei nuovi

regolamenti interni dei Consigli regionali, delle leggi istitutive degli organi di garanzia statutaria, delle “altre” leggi di attuazione degli statuti, infine, delle nuove leggi elettorali.

### 5.2.1. La revisione dei regolamenti interni dei Consigli

A seguito della riduzione del numero dei componenti dei consigli regionali, alcune Regioni (anche, come si vedrà, ad autonomia speciale) hanno conseguentemente dovuto incidere sull'organizzazione interna dell'organo, diminuendo, ad esempio, il numero delle commissioni consiliari, agendo sul procedimento legislativo nelle commissioni e sulla possibilità di delegare altri consiglieri alla partecipazione ai loro lavori. Altre, invece, hanno apportato modifiche di natura diversa, non collegate a tali necessità.

In Abruzzo il regolamento interno del Consiglio regionale è stato modificato con il *Provvedimento* n. 161/8 del 2013, che ha inciso sulle modalità di individuazione dei capigruppo e dei vice-capigruppo consiliari nonché dettato una norma transitoria sulla possibilità di costituzione di gruppi consiliari di soli tre membri (senza oneri ulteriori a carico del Consiglio regionale).

Nella Regione Marche, la *Deliberazione amministrativa* del Consiglio regionale n. 89/2013 ha modificato in più punti il regolamento consiliare del 1979. Tra l'altro, ha introdotto il parere della *Commissione competente per le politiche comunitarie* sulla compatibilità con l'ordinamento europeo delle proposte di legge assegnate ad altre commissioni ed ha ridotto sensibilmente i tempi a disposizione, nelle varie circostanze, dei consiglieri regionali.

In Piemonte con la *Deliberazione* n. 233-19727 del 2013 sono stati modificati molti punti del Regolamento interno del Consiglio regionale del 2009. In particolare, è stato dettagliato meglio il procedimento legislativo nell'ambito delle commissioni; è stata modificata la disciplina delle interpellanze e delle interrogazioni, dando ad esempio più tempo per il loro studio (l'elenco va ora consegnato ai consiglieri regionali tre giorni prima della

discussione), abrogando la disposizione (art. 54, co. 5) che le prevedeva per un'ora all'inizio di ogni seduta, fissandone invece una sessione specifica «una volta a settimana».

In Puglia la *Deliberazione* n. 197 del 2013 ha modificato l'art. 6 del Regolamento interno del Consiglio regionale del 1970, come modificato nel 2011, dettando le regole per l'automatico scioglimento dei gruppi consiliari che scendano, a seguito di fuoriuscita, sotto i tre componenti.

In Toscana, nel 2013 non ci sono state modifiche al *Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale*, mentre è stato modificato il *Regolamento interno di organizzazione del Consiglio regionale*. Quest'ultimo tratta in particolare delle competenze funzionali ed organizzative attinenti alla struttura consiliare, quali l'organizzazione del lavoro dei funzionari, nonché l'acquisizione, la selezione e la formazione delle risorse umane ed altri profili strettamente organizzativi. Con il *Regolamento* n. 22 del 2013 è stata apportata qualche lieve modifica alla precedente versione del 2011 di tale atto, relativa alla funzioni del Segretario generale.

Infine, in Veneto con la *Deliberazione* n. 26/2013 il Consiglio regionale ha disciplinato la possibilità di delega, in alcuni casi, di un componente assente a un componente presente ai lavori della *Commissione per lo Statuto e il Regolamento del Consiglio*; di conseguenza, le deliberazioni di tale Commissione sono adottate non più a maggioranza dei presenti ma «a maggioranza dei voti rappresentati».

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

Nel 2013 sono stati modificati anche i regolamenti interni dei Consigli di alcune autonomie speciali.

In Friuli Venezia Giulia, la *Delibera* consiliare del 24 settembre 2013 ha riordinato le funzioni delle 6 Commissioni consiliari, distribuendole diversamente rispetto a quanto disposto dalla

versione del Regolamento interno del 2005. Inoltre, con la *Delibera* del 29 ottobre è stato eliminato il tramite del presidente di un gruppo consiliare per la presentazione delle interrogazioni alla Giunta regionale.

In Sardegna, con *Deliberazione* del 22 luglio 2013 sono state apportate diverse modifiche al regolamento interno del Consiglio regionale, finalizzate anche ad adeguarlo alle modifiche statutarie apportate dalla citata legge cost. n. 3/2013. La riduzione del numero dei consiglieri da 80 a 60 da quest'ultima disposta ha comportato la modifica, stabilita con la *Deliberazione* del 22 luglio, dell'articolazione interna del Consiglio, con la riduzione delle commissioni da 8 a 6 e l'abbassamento da 5 a 4 del numero dei consiglieri necessari a formare un gruppo; sono state inoltre introdotte alcune modifiche finalizzate ad una maggiore celerità dell'esame e dell'approvazione degli atti consiliari (cfr. ad es. artt. 23, 58 nella nuova formulazione).

In Valle d'Aosta è stata approvata la *Deliberazione* n. 203/XIV del 2013, con l'obiettivo di migliorare l'organizzazione dei lavori dell'Assemblea e delle Commissioni consiliari permanenti. Si segnalano in particolare (in assonanza con quanto avvenuto nella Regione Veneto) gli articoli 2 e 3, che modificano gli articoli 30, co. 1, e 33, co. 1, del regolamento interno, relativi alle modalità di sostituzione di un Consigliere che non possa intervenire ad una seduta della propria Commissione, prevedendo che egli possa farsi sostituire solo da un Consigliere dello stesso Gruppo non appartenente alla Commissione, il quale sarà quindi conteggiato nel *quorum* per la validità delle sedute («purché sia comunque presente la maggioranza dei componenti effettivi della Commissione, diminuita di un'unità»). Altre lievi modifiche sono state apportate agli artt. 37, 38, 92, 96-*bis* e 116.

Nella Provincia autonoma di Bolzano, la *Delibera* n. 06/13 del 17 settembre 2013 ha modificato l'art. 1 del regolamento interno, riducendo gli adempimenti consiliari in fase di prima convocazione del Consiglio provinciale; ha, inoltre, dettagliato maggiormente le procedure di elezione del Presidente della Provincia (modificando

l'art. 9), l'elezione degli assessori e dei vicepresidenti (modificando l'art. 10 e abrogando l'art. 11); è poi intervenuto sulle elezioni suppletive dei componenti della giunta in caso di dimissioni, decadenza o altro (sostituendo l'art. 13); ha ridotto da 10 a 5 minuti gli interventi dei consiglieri in alcuni casi specifici (sostituendo l'art. 85, co. 3), ed infine ha riformulato le procedure per le mozioni di sfiducia nei confronti della giunta, dei singoli componenti di questa, quindi dell'ufficio di presidenza consiliare o di suoi singoli componenti (intervenendo sugli artt. 115 e 116).

Infine, nella Provincia autonoma di Trento si segnala l'approvazione del *Regolamento sul trattamento economico dei consiglieri e sugli interventi a favore dei gruppi consiliari*, approvato con *Deliberazione* n. 6/2013, che non modifica il regolamento del consiglio provinciale ma attua alcune disposizioni.

### 5.2.2. Gli organi di garanzia statutaria

Come nel 2012, anche nel 2013 si registra una certa stasi in ordine agli organi di garanzia statutaria. Campania, Lombardia, Puglia e Veneto, pur prevedendo l'organo nello Statuto, non hanno approvato ancora la legge di attuazione; nel Lazio è previsto sia dallo Statuto sia dalla legge, ma non è mai stato istituito. Nelle Marche, come noto, manca la previsione statutaria mentre, si può già anticipare, il nuovo Statuto della Regione Molise (2014) ha previsto l'organo (*Consulta statutaria*) all'art. 67.

Nelle Regioni dove è operativo ha svolto nel 2013 un'attività abbastanza blanda, eccezion fatta per la Regione Emilia-Romagna, dove la *Consulta di garanzia statutaria* ha approvato 10 delibere, il cui contenuto ha riguardato sempre la ammissibilità di proposte di legge di iniziativa comunale e popolare, tranne nel caso dell'approvazione del definitivo Regolamento interno alla Consulta (avvenuta con *Delibera* n. 9/2013, la prima dell'anno in riferimento).

In Piemonte la *Commissione di garanzia* ha espresso un solo ma dettagliato parere (n. 1/2013, favorevole) sulla proposta di legge regionale di iniziativa degli enti locali, contenente “Norme per l’elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta”.

In Liguria nel corso del 2013 la *Consulta statutaria* si è riunita 4 volte ma non ha adottato nessun atto formale o espresso pareri in senso proprio, in quanto nessuna richiesta in tal senso le è pervenuta nel corso dell’anno.

In Toscana il *Collegio di garanzia statutaria* ha espresso 2 pareri. Il primo (del 25 marzo 2013) in risposta al Presidente del Consiglio regionale, che chiedeva quale fosse la procedura da seguire per la surroga dei consiglieri regionali eletti (e successivamente divenuti deputati), allorquando tutti i candidati regionali di quella lista o gruppo di liste risultino già eletti e la lista cui attingere per la surroga si è pertanto esaurita. Il Collegio ha ritenuto che una volta attinto per il primo consigliere regionale da surrogare dalla lista provinciale che ha riportato il miglior quoziente elettorale non utilizzato, per i successivi consiglieri regionali da surrogare si debba procedere ad attingere dalle liste provinciali successive, ed in particolare, per il *secondo* consigliere da surrogare, dalla *seconda* lista provinciale che ha riportato il miglior quoziente elettorale non utilizzato. Nel secondo parere (del 31 maggio 2013) il Collegio si è espresso invece su una questione relativa alla possibilità, in alcuni casi, di costituire gruppi consiliari composti da 1 solo membro.

In Abruzzo il *Collegio regionale per le garanzie statutarie* ha espresso, sia nel n. 1/2013 che nel n. 2/2013, «parere di contrasto»: nel primo caso, contro la legge regionale che prevede il «procedimento volto [...] alla realizzazione della centrale di compressione e spinta [presso] Sulmona [...] giacché, allo stato, la legge impedisce la localizzazione e realizzazione dell’opera in zona sismica [...]»; nel secondo caso, contro una «incostituzionalità derivata» supposta dalla *Direzione risorse umane* della Regione a seguito della sent. n. 289/2012

della Corte costituzionale, sulla base della quale la *Direzione* non applicava una norma di legge regionale simile ad altra dichiarata illegittima dalla Corte: ciò, in quanto secondo il Collegio regionale spetta «alla sola Corte costituzionale dichiarare la “incostituzionalità derivata” di una disposizione legislativa».

### 5.2.3. Le “altre” leggi di attuazione statutaria

Come nel precedente Rapporto, le “altre” leggi di diretta attuazione statutaria possono essere accorpate a fini espositivi, ed indicate quindi per gruppi.

Nel 2013, si segnalano i seguenti:

- a) leggi in materia di organi di governo, in numero abbastanza contenuto<sup>181</sup>;
- b) leggi in materia di personale e di organizzazione amministrativa della Regione (tra le quali quelle relative alla creazione, soppressione o riordino di enti dipendenti o società), in numero assai più cospicuo<sup>182</sup>;

---

<sup>181</sup> ABRUZZO: LR 25/2013, che modifica la LR 18/2001 sull'organizzazione del Consiglio regionale; EMILIA-ROMAGNA: LR 11/2013, recante il Testo unico sul funzionamento e l'organizzazione dell'assemblea legislativa: stato giuridico ed economico dei consiglieri regionali e dei gruppi assembleari e norme per la semplificazione burocratica e la riduzione dei costi dell'assemblea; UMBRIA: LR 6/2013, Integrazione della legge regionale 22 settembre 2010, n. 20 (Istituzione di una Commissione speciale per le riforme statutarie e regolamentari); LR 20/2013, Ulteriore integrazione della legge regionale 23 gennaio 1996, n. 3 (Nuove norme sul funzionamento dei gruppi consiliari); VENETO: LR 37/2013, istitutiva, ai sensi dell'art. 63 del nuovo Statuto del 2012, del Garante regionale dei diritti della persona. Per quanto concerne le leggi che, pur interessando la “materia statutaria”, hanno soprattutto inciso sui costi della politica, si rimanda alla nota precedente.

<sup>182</sup> ABRUZZO: LR 19/2013, Modifiche e integrazioni alla legge regionale 7 giugno 1996, n. 36 (“Adeguamento funzionale, riordino e norme per il risanamento dei consorzi di bonifica”) e altre disposizioni normative; LR 27/2013, Modifiche alla legge regionale 20 ottobre 1996, n. 96 (“Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione”) e altre disposizioni in materia di ATER; LR 34/2013, Modifiche alla LR 24 marzo 2009, n. 4 (“Principi generali in materia di riordino degli Enti regionali”); LR 41/2013, su Le Società Operaie di Mutuo Soccorso e modifica all'art. 1 della LR

15.10.2013, n. 34 recante "Modifiche alla LR 24 marzo 2009, n. 4 (Principi generali in materia di riordino degli Enti regionali)"; LR 42/2013, Norme in materia di Polizia amministrativa locale e modifiche alle leggi regionali 18/2001, 40/2010 e 68/2012; LR 43/2013, Modifiche alla legge regionale 24 giugno 2011, n. 17 recante "Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP)"; LR 56/2013, Razionalizzazione delle spese per il personale; BASILICATA: LR 20/2013, Misure urgenti per il Consorzio per lo Sviluppo Industriale della Provincia di Potenza e il sostegno agli Enti Locali e Strumentali; CALABRIA: LR 5/2013, Sottoscrizione quota di capitale sociale della società Aeroporto S. Anna S.p.A.; LR 24/2013, Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità, come modificata dalla LR 51/2013; LR 25/2013, Istituzione dell'Azienda regionale per la forestazione e le politiche per la montagna – Azienda Calabria Verde – e disposizioni in materia di forestazione e di politiche della montagna; LR 28/2013, Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 13 maggio 1996, n. 7 ("Norme sull'ordinamento della struttura organizzativa della Giunta regionale e sulla dirigenza regionale"); LR 29/2013, Modifica dell'articolo 10 della legge regionale 7 agosto 2002, n. 31 ("Misure organizzative di razionalizzazione e di contenimento della spesa per il personale"); LR 44/2013, Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 20 dicembre 2012, n. 66 ("Istituzione dell'Azienda regionale per lo sviluppo dell'agricoltura e disposizioni in materia di sviluppo dell'agricoltura"); CAMPANIA: LR 15/2013, Disposizioni in materia di razionalizzazione delle società partecipate dalla Regione Campania del Polo sviluppo, ricerca e I.C.T.; EMILIA-ROMAGNA: LR 8/2013, Modifiche alla legge regionale 4 dicembre 2003, n. 24 ("Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza"); LR 26/2013, Disposizioni urgenti in materia di organizzazione del lavoro nel sistema delle amministrazioni regionali; LAZIO: LR 10/2013, Disposizioni in materia di riordino delle società regionali operanti nel settore dello sviluppo economico e imprenditoriale; LIGURIA: LR 43/2013, Istituzione dell'Agenzia regionale per i servizi educativi e del lavoro (ARSEL Liguria); LOMBARDIA: LR 2/2013, Disposizioni urgenti per il funzionamento delle Aziende regionali per l'edilizia residenziale pubblica (ALER); MARCHE: LR 7/2013, Costituzione della società pubblica di progetto per la realizzazione della strada di grande comunicazione Fano-Grosseto; LR 13/2013, Riordino degli interventi in materia di Bonifica e di Irrigazione. Costituzione del Consorzio di Bonifica delle Marche e fusione dei Consorzi di Bonifica del Foglia, Metauro e Cesano, del Musone, Potenza, Chienti, Asola e Alto Nera, dell'Aso, del Tenna e del Tronto; LR 33/2013, Misure organizzative per il contenimento della spesa. Modifica delle leggi regionali 15 ottobre 2001, n. 20 "Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione" e 14 maggio 2012, n. 12 "Istituzione della Stazione Unica Appaltante della Regione Marche - SUAM"; LR 40/2013, Approvazione dell'intesa tra la Regione Umbria e la Regione Marche concernente il riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale dell'Umbria e delle Marche; MOLISE: LR 2/2013, Disposizioni urgenti per la proroga di organi di enti, istituti e aziende dipendenti dalla Regione; LR 11/2013, Modifiche all'articolo 12 della legge regionale 24 marzo 2011, n. 6 ("Norme sull'organizzazione dell'esercizio di funzioni e compiti amministrativi a livello locale.

- c) leggi che disciplinano o modificano la disciplina di altri organismi previsti dagli statuti o dalla legislazione statale, ovvero il collegio dei revisori dei conti<sup>183</sup>, il comitato regionale per le comunicazioni<sup>184</sup> e un organismo per le pari opportunità<sup>185</sup>;
- d) leggi che disciplinano istituti di partecipazione e di democrazia diretta, tutte di modifica di disposizioni già in vigore<sup>186</sup>;

---

Soppressione delle Comunità Montane”); TOSCANA: LR 12/2013, Attività di controllo ambientale svolte dall’Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT). Modifiche alla l. r. 30/2009; VENETO: LR 13/2013, Modifiche della legge regionale 9 marzo 1995, n. 10, “Norme per il riordinamento degli enti di edilizia residenziale pubblica”, per la razionalizzazione e la riduzione delle spese degli apparati amministrativi; LR 39/2013, Norme in materia di società regionali.

<sup>183</sup> CALABRIA: LR 2/2013, Disciplina del Collegio dei revisori dei conti del Consiglio regionale della Calabria”, come modificata dalla LR 14/2013; LAZIO: LR 4/2013, Disposizioni urgenti di adeguamento all’articolo 2 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, relativo alla riduzione dei costi della politica, nonché misure in materia di razionalizzazione, controlli e trasparenza dell’organizzazione degli uffici e dei servizi della Regione, il cui Capo II istituisce il Collegio dei revisori dei conti; MOLISE: LR 6/2013, Istituzione del Collegio dei revisori dei conti. In alcuni casi, sopra segnalati, le Regioni hanno provveduto all’istituzione del Collegio contestualmente alla riduzione del numero dei consiglieri.

<sup>184</sup> LIGURIA: LR 8/2013, Istituzione, organizzazione e funzionamento del Comitato regionale per le comunicazioni (CO.RE.COM.).

<sup>185</sup> ABRUZZO: LR 29/2013, Modifiche alla LR 14 giugno 2012, n. 26 (“Istituzione della Commissione regionale per la realizzazione delle pari opportunità e della parità giuridica e sostanziale tra donne e uomini”), modifiche alla LR 14 settembre 1999, n. 77 e modifica alla LR 28 gennaio 2004, n. 10; EMILIA-ROMAGNA: LR 16/2013, Integrazione della legge regionale 15 luglio 2011, n. 8 (“Istituzione della Commissione regionale per la promozione di condizioni di piena parità tra donne e uomini).

<sup>186</sup> ABRUZZO: LR 52/2013, Modifiche ed integrazioni alla LR 19 dicembre 2007, n. 44 (Disciplina del referendum abrogativo, consultivo e dell’iniziativa legislativa); LIGURIA: LR 38/2013, Modifica della legge regionale 28 novembre 1977, n. 44 (Norme di attuazione dello statuto sull’iniziativa e sui referendum popolari); MARCHE: LR 4/2013, Modifiche alla Legge Regionale 5 aprile 1980, n. 18 «Norme sui referendum previsti dallo statuto»; LR 9/2013, Modifiche alla Legge Regionale 5 aprile 1980, n. 18 "Norme sui referendum previsti dallo statuto" e alla legge regionale 16 gennaio 1995, n. 10 "Norme sul riordinamento territoriale dei comuni e delle Province nella Regione Marche"; PUGLIA: LR 11/2013, Modifica all’articolo 22 della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 27 (Norme sul referendum abrogativo e consultivo), come sostituito dall’articolo 3 della legge regionale 30 settembre 1986, n.

- e) leggi finalizzate a promuovere una serie di principi fissati dagli statuti (e/o modificarne le leggi attuative), come la trasparenza dell'attività politica e amministrativa<sup>187</sup> o la semplificazione normativa<sup>188</sup>, abbastanza numerose nel secondo caso;
- f) ed infine leggi che danno attuazione al diritto comunitario<sup>189</sup>.

---

26, e integrazione dell'articolo 3 della legge regionale 30 novembre 2012, n. 34 (Riduzione dei costi della politica)", come modificata dalla LR 13/2013; TOSCANA: LR 3/2013, Disposizioni urgenti in materia di svolgimento dei referendum consultivi sull'istituzione, derivante da fusione, di nuovi comuni; LR 30/2013, Disposizioni in materia di referendum regionali. Modifiche alla l.r. 62/2007 e alla l.r. 51/2010.

<sup>187</sup> PIEMONTE: LR 13/2013, Modifiche alla legge regionale 25 marzo 1995, n. 39 (Criteri e disciplina delle nomine ed incarichi pubblici di competenza regionale e dei rapporti tra la Regione ed i soggetti nominati) ed alla legge regionale 27 dicembre 2012, n. 17 (Istituzione dell'anagrafe delle cariche pubbliche elettive e di Governo della Regione e del Sistema informativo sul finanziamento e sulla trasparenza dell'attività dei gruppi consiliari e disposizioni in materia di società ed enti istituiti, controllati, partecipati e dipendenti da parte della Regione); TOSCANA: LR 80/2013, Interpretazione autentica dell'articolo 13, co. 6, della legge regionale 6 novembre 2012, n. 61 in materia di anagrafe pubblica dei consiglieri e degli assessori regionali e trasparenza patrimoniale e associativa dei componenti degli organi della Regione e dei titolari di cariche istituzionali di garanzia e di cariche direttive.

<sup>188</sup> ABRUZZO: LR 45/2013, Semplificazione del sistema normativo regionale. Anno 2013. Abrogazione di disposizioni legislative; EMILIA-ROMAGNA: LR 15/2013, Semplificazione della disciplina edilizia; LR 27/2013, Abrogazioni di leggi, regolamenti e singole disposizioni normative regionali; LIGURIA: LR 13/2013, Quarto provvedimento di semplificazione dell'ordinamento regionale; MARCHE: LR 10/2013, Disposizioni di semplificazione e adeguamento della normativa regionale; MOLISE: LR 1/2013, Abrogazioni e modifiche urgenti di norme di leggi regionali; TOSCANA: LR 9/2013, Modifiche alla legge regionale 23 luglio 2009, n. 40 (Legge di semplificazione e riordino normativo 2009); LR 27/2013, Disposizioni di semplificazione di carattere settoriale. Modifiche alla l. r. 23/2007, alla l. r. 1/2009, alla l. r. 35/2011 e alla l. r. 3/1994. Abrogazione parziale della l. r. 40/2009; UMBRIA: LR 19/2013, Ulteriore modificazione della legge regionale 16 settembre 2011, n. 8 (Semplificazione amministrativa e normativa dell'ordinamento regionale e degli Enti locali territoriali) e abrogazione di leggi regionali.

<sup>189</sup> ABRUZZO: LR 55/2013, Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione delle direttive 2009/128/CE e 2007/60/CE e disposizioni per l'attuazione del principio della tutela della concorrenza, Aeroporto d'Abruzzo, e Disposizioni per l'organizzazione diretta di eventi e la concessione di contributi (Legge europea regionale 2013); VENETO: LR 27/2013 Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della regione del veneto derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'unione europea. Attuazione della direttiva 2006/123/CE e della direttiva

#### 5.2.4. La legislazione in materia elettorale

Alcune Regioni ed autonomie speciali sono intervenute sulla propria disciplina elettorale (nel caso delle Regioni speciali, anche su quella per le elezioni negli enti locali), soprattutto per adeguarla, laddove necessario, alle modifiche statutarie relative al *numero dei componenti* delle assemblee rappresentative.

In Abruzzo, come già segnalato nel precedente Rapporto, la LR 9/2013 prevede che il Consiglio regionale sia eletto con voto attribuito a liste di candidati concorrenti su base circoscrizionale, con un premio di maggioranza di almeno il 60%, ma non più del 65%, dei seggi del Consiglio. In ogni lista circoscrizionale, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60% dei candidati. Ogni elettore può votare sia in favore di un candidato alla carica di Presidente, sia in favore di una lista circoscrizionale. Non è però ammesso il voto disgiunto, ed è vietata la ricandidatura del Presidente che abbia già ricoperto tale carica per due mandati consecutivi.

Nel Lazio, la citata LR 1/2013 si limita a modificare i *numeri* contenuti nella preesistente LR 2/2005, relativi ai *membri* del Consiglio regionale e agli *eletti* a seguito delle procedure elettorali, adeguandoli alla sua stessa disposizione che, come sopra ricordato, ha fissato definitivamente a 50 il numero dei componenti del Consiglio.

Diverso il discorso sulla disciplina degli Enti locali nelle Regioni a statuto speciale le quali, come noto, sono titolari di una competenza legislativa primaria in materia, ai sensi della legge costituzionale n. 2/1993.

In Friuli Venezia Giulia, la LR 19/2013 ha rivisto tutto il sistema di elezione degli organi dei Comuni e il relativo procedimento elettorale, dettando una sorta di Testo unico che apporta modifiche

---

2009/28/CE nonché modifiche alla legge regionale 25 novembre 2011, n. 26 (legge regionale europea 2013).

alla precedente LR 28/2007. Si segnalano, in particolare, la tassativa indicazione del numero dei componenti dei consigli comunali, peraltro mediamente più elevato rispetto alla normativa statale valida nelle Regioni ordinarie<sup>190</sup>, ed il rinvio, con riguardo alle cause di incandidabilità, alle norme contenute nel Dlgs. 35/2012<sup>191</sup>.

In Trentino–Alto Adige, con la LR 1/2013 sono state apportate alcune modifiche in materia di ordinamento ed elezione degli organi dei Comuni, precedentemente disciplinata dalla LR 3/1994: in particolare, è stato ridotto il numero dei componenti dei consigli comunali, sia dei Comuni della Provincia di Trento che di Bolzano, con riduzioni che vanno da 1/5 a 1/10 a seconda degli abitanti di ciascun Comune; stesso dicasi per i componenti delle giunte comunali, anche qui con riduzioni che variano a seconda delle dimensioni del Comune considerato. Ancora con la LR 1/2013, il legislatore ha previsto l'utilizzo di strumenti informatici per la convocazione degli organi collegiali e l'invio dei documenti; ha dettato norme per la pubblicità della situazione patrimoniale degli eletti; ha ridotto le indennità di carica degli amministratori degli enti locali; ha introdotto il principio della pari opportunità nelle nomine e designazioni effettuate dagli organi comunali e nella designazione della Giunta. Tale legge è stata ritoccata in alcune parti dalla successiva LR 3/2013, che ha altresì modificato le circoscrizioni territoriali dei Comuni di Bressanone e Varna.

In Sardegna, invece, gli interventi in materia elettorale hanno riguardato l'ordinamento della Regione e non degli enti locali. Oltre alle due leggi *statutarie* (sopra citate), sono state approvate ulteriori norme, a carattere attuativo: con la LR 16/2013 (approvata nel mese di luglio) sono state stabilite le «norme integrative per

---

<sup>190</sup> I Comuni delle Regioni ordinarie con popolazione da 10.001 a 30.000 abitanti hanno consigli comunali di 16 membri, mentre i consigli dei Comuni friulani con popolazione da 10.001 a 15.000 abitanti ne hanno 20 e quelli dei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti ne hanno ben 24.

<sup>191</sup> *Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, co. 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190.*

l'organizzazione amministrativa del procedimento elettorale e delle votazioni per l'elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale [...]», con disposizioni relative alla determinazione dei seggi per ogni circoscrizione, ai compiti degli Uffici circoscrizionali e centrale della Regione e alle modalità di espressione del voto; la successiva LR 29/2013 (approvata nel mese di novembre) ha apportato delle modifiche soprattutto all'art. 17 della legge precedente, oltre ad aggiungere il comma 1-*bis* all'art. 20 e a modificare l'Allegato A (il modello di scheda elettorale).

#### 5.2.5. Le norme di attuazione degli statuti speciali

Come già anticipato nel precedente Rapporto, nel 2013 è stato approvato il Dlgs. 36/2013, recante *Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia concernenti il trasferimento del "Castello di Udine"*, che hanno riguardato il trasferimento di tale bene alla Regione e disposto l'autorizzazione alla stessa a trasferirlo al Comune di Udine.

Lo statuto del Trentino-Alto Adige, col Dlgs. 28/2013, è stato invece attuato con riguardo all'esercizio della delega in materia di cassa integrazione guadagni, disoccupazione e mobilità, conferita dall'articolo 2, co. 124, della legge 191/2009, con disposizioni rivolte direttamente alle due Province autonome di Trento e Bolzano.

### 5.3. I Consigli delle Autonomie locali

Alla fine del 2013, il CAL non risulta ancora operativo in Veneto (laddove è previsto solo a livello statutario), in Campania e Puglia (laddove è previsto e disciplinato sia dallo statuto che dalla legislazione regionale ma non è ancora stato istituito) ed in Basilicata (ancora priva del nuovo statuto). In Abruzzo la disciplina dell'organo, stabilita dalla LR 41/2007, è stata invece ritoccata con la LR 15/2013, con la quale, tra l'altro, è stata soppressa la delega ad

essere rappresentati che i componenti potevano conferire ad altri amministratori degli enti di provenienza.

Salvo rari (ma rilevanti) casi (della Lombardia e del Lazio, laddove l'organo ha espresso soltanto, rispettivamente, 1 e 3 pareri), nel corso dell'anno l'attività dell'organo nelle singole Regioni è stata particolarmente intensa.

Colpisce, tuttavia, la quasi totale assenza di pareri *contrari*; più frequente, invece, il caso di pareri favorevoli ma condizionati all'accoglimento di alcune indicazioni (disciplinate in vario modo nei singoli ordinamenti regionali). Di gran lunga preponderante, al contrario, il numero dei pareri *tout court* favorevoli: circostanza che dimostra come la funzione dell'organo contribuisca certamente ad arricchire il dibattito sugli atti regionali che abbiano ricadute sugli enti locali, senza tuttavia incidere significativamente sull'indirizzo politico regionale in materia.

In Abruzzo nel 2013 il CAL ha espresso 10 pareri, di cui 7 favorevoli, 1 favorevole con raccomandazioni e 2 contrari.

In Emilia-Romagna l'organo ha espresso 27 pareri, tutti favorevoli. Cifra di poco superiore ai 25 pareri espressi dal CAL della Liguria, di cui 18 favorevoli, 2 condizionati, 3 con osservazioni, 1 (di cui alla Delibera n. 175/2013) favorevole su parte della proposta di legge e contrario rispetto all'art. 5 della stessa, ed infine 1 non espresso per scadenza termini.

Nelle Marche l'attività dell'organo è stata particolarmente intensa. Ad esso sono stati sottoposti 81 atti, di cui 39 proposte di legge, 10 proposte di atti amministrativi e 32 deliberazioni di giunta; l'organo ha fornito nell'anno 61 pareri: i pareri favorevoli sono stati 26, 7 i pareri favorevoli con condizioni, 18 i favorevoli con osservazioni, 8 i favorevoli con condizioni e osservazioni, e 2 soltanto quelli contrari.

In Piemonte l'organo si è espresso con 11 pareri, di cui 7 favorevoli, 2 condizionati e 2 contrari.

In Toscana l'organo ha adottato 24 pareri, di cui 12 favorevoli, 11 favorevoli con raccomandazioni (relative soprattutto a provvedimenti successivi, attuativi dell'atto sottoposto a parere) e 1 favorevole con condizione. Nessun parere contrario, quindi.

In Umbria, l'organo ha adottato 27 pareri, di cui 19 favorevoli e 8 con osservazioni. E anche qui nessun parere contrario.

In Friuli Venezia Giulia, l'organo ha espresso 25 pareri, di cui 9 con osservazioni e 1 contrario. Singolare l'esito della riunione tenuta il 18 marzo 2013: dato che la «ristrettezza dei tempi per l'espressione del parere non ha consentito un adeguato approfondimento dei contenuti del provvedimento» e «preso atto che non è stata raggiunta la maggioranza dei presenti», il verbale si conclude con la formula per cui l'organo «*non esprime* parere sulla proposta di legge regionale» sottoposta al suo esame.

Il CPEL (Consiglio Permanente degli Enti Locali) della Valle d'Aosta ha espresso nell'anno 54 pareri sui 58 richiesti (di cui 11 su disegni di legge, 43 su proposte di deliberazione della Giunta, 2 su proposte di atti amministrativi e 2 su documenti di indirizzo): dei 54 espressi, 49 sono stati favorevoli e 5 favorevoli con proposte modificative o osservazioni.

Nella Provincia autonoma di Trento, il CAL ha espresso 42 pareri, di cui 12 favorevoli con osservazioni e 1 *negativo*, il quale ultimo verteva sulla proposta di svolgimento contemporaneo delle elezioni provinciali e di quelle comunali.

#### **5.4. Le “altre” leggi regionali in materia di Enti locali**

Come di consueto, nel presente paragrafo vengono indicate le leggi che disciplinano gli *ambiti territoriali ottimali*, l'*associazionismo comunale* e le *variazioni territoriali*, le *comunità montane*, e infine le leggi organiche di riordino del sistema locale e di conferimento di funzioni agli Enti locali.

Dopo la legge statale 191/2009 che all'art 2, co. 186-*bis*, aveva disposto la soppressione delle autorità d'ambito territoriale, anche nel 2013 le Regioni hanno continuato ad assolvere il compito di riorganizzare le relative funzioni.

In Abruzzo la LR 36/2013 ha stabilito che il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani è organizzato in un Ambito Territoriale Ottimale unico regionale, denominato "ATO Abruzzo" e che il relativo Piano d'Ambito delimita, ai soli fini gestionali, sub-ambiti territoriali almeno su base provinciale; i compiti gestionali vengono affidati all'AGIR - *Autorità per la gestione integrata dei rifiuti urbani*, ente rappresentativo di tutti i comuni dell'ATO Abruzzo, a cui i Comuni partecipano obbligatoriamente.

In Liguria, la LR 33/2013, nel riformare il sistema di trasporto pubblico regionale e locale, dopo averne affidata la programmazione al Consiglio regionale, sentito il CAL, istituisce l'Ambito Territoriale Ottimale per l'organizzazione e la gestione del servizio, denominato Bacino Unico Regionale per il Trasporto (BURT), che coincide con l'intera circoscrizione territoriale della Regione: il governo del Bacino è assicurato dalla *Agenzia regionale per il trasporto pubblico locale* che, in forma di società di capitali, deve avere i requisiti del soggetto *in house* ed è costituita con la partecipazione almeno della Regione, delle Province, dei Comuni capoluogo e della Città metropolitana di Genova (una volta istituita).

Nelle Marche, la LR 6/2013, al fine di consentire il raggiungimento di economie di scala e massimizzarne l'efficienza, ha stabilito che i servizi di trasporto pubblico regionale e locale sono organizzati in un unico bacino regionale di programmazione, articolato tuttavia in ambiti territoriali di gestione coincidenti con il territorio di ciascuna Provincia. Da segnalare che con la LR 13/2013 è stato disposto il riordino degli interventi in materia di bonifica e di irrigazione, con la costituzione del Consorzio di Bonifica delle Marche e la fusione dei Consorzi di Bonifica del

Foglia, Metauro e Cesano, del Musone, Potenza, Chienti, Asola e Alto Nera, dell'Aso, del Tenna e del Tronto.

L'Umbria invece, in materia di servizio idrico integrato e gestione dei rifiuti, con la LR 11/2013 torna su un unico ambito territoriale, coincidente con il territorio regionale e gestito dall'*AURI - Autorità Umbra per Rifiuti e Idrico*, e che sopprime i precedenti Ambiti Territoriali Integrati (ATI).

Da segnalare, infine, la soppressione, in relazione al servizio idrico integrato, dell'Autorità d'ambito territoriale ottimale della Sardegna, disposta con la LR 3/2013; le sue funzioni sono state assegnate, nelle more dell'approvazione della legge regionale di riordino del servizio, a un commissario straordinario nominato su designazione della Giunta regionale, con decreto del Presidente della Regione: il regime transitorio doveva durare fino al 30 aprile 2013, ma è stato prorogato al 31 dicembre con la LR 11/2013.

In materia di associazionismo comunale e di variazioni territoriali, dovute soprattutto a fusioni di Comuni preesistenti, si registra nel 2013 un'attività legislativa regionale di una certa rilevanza, specie con riferimento alle seconde.

In Abruzzo si segnala la LR 1/2013 che ha individuato<sup>192</sup> le dimensioni territoriali ottimali per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata, delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni: il limite è di 3.000 abitanti, per i Comuni appartenenti o appartenuti a Comunità montane; di 5000 abitanti negli altri casi. Tali unioni vanno costituite all'interno degli 8 ambiti territoriali ottimali individuati dalla stessa legge<sup>193</sup>: il numero degli Ambiti è dunque *doppio* rispetto al numero delle province della Regione, la

---

<sup>192</sup> ...«in attuazione delle disposizioni di cui al DL 6 luglio 2012, n. 95, convertito in L. 7 agosto 2012, n. 135, di modifica del DL 31 maggio 2010, n. 78, convertito in L. 30 luglio 2010, n. 122, e del DL 13 agosto 2011, n. 138, convertito in L. 14 settembre 2011, n. 148» (art. 2, co. 1).

<sup>193</sup> Ovvero: a) Ambito "L'Aquila"; b) Ambito "Sulmona"; c) Ambito "Avezzano"; d) Ambito "Chieti"; e) Ambito "Lanciano"; f) Ambito "Vasto"; g) Ambito "Pescara"; h) Ambito "Teramo".

loro individuazione ubbidendo a criteri ritenuti probabilmente più congrui rispetto all'attuale delimitazione territoriale provinciale. La stessa legge ha, inoltre, disposto il riassetto degli enti operanti nel territorio montano, promuovendo la costituzione di Unioni tra i Comuni montani (con deliberazioni dei consigli comunali interessati da trasmettere alla Regione entro il 15 settembre 2013: termine così prorogato dalla LR 10/2013).

In materia di variazioni territoriali, si diceva, si registra un numero forse non eclatante ma nemmeno insignificante di *fusioni* comunali, disposte con legge regionale: in totale, si è trattato di 16 operazioni di fusione che hanno ridotto a 16 (nuovi) Comuni i 37 Comuni preesistenti.

In Campania la LR 16/2013 ha disposto la istituzione del Comune unico di Montoro, mediante la fusione dei Comuni di Montoro inferiore e Montoro superiore.

Più intensa la stessa attività nella Regione Emilia-Romagna. Qui, con la LR 1/2013 è stato istituito nella Provincia di Bologna il Comune di Valsamoggia, mediante fusione dei Comuni di Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio e Savigno<sup>194</sup>; con la LR 18/2013 è stato istituito nella Provincia di Ferrara il Comune di Fiscaglia mediante fusione dei Comuni di Migliaro, Migliarino e Massa Fiscaglia; con la LR 19/2013 è stato istituito nella Provincia di Rimini il Comune di Poggio Torriana mediante fusione dei Comuni di Torriana e Poggio Berni; infine, con la LR 20/2013 è stato istituito nella Provincia di Parma il Comune di Sissa Trecasali mediante fusione dei Comuni di Sissa e Trecasali. In Emilia-Romagna si segnala altresì la LR 23/2013, che ha prorogato i termini per la costituzione, l'adeguamento alla legge, il conferimento delle funzioni e la costituzione delle Unioni subentranti alle Comunità montane.

---

<sup>194</sup> Si tratta della fusione che ha determinato la riduzione più vistosa del 2013, con il passaggio da ben 5 (vecchi) Comuni a 1 (nuovo) Comune.

Nelle Marche la LR 18/2013 e la LR 47/2013 hanno disposto altrettante fusioni comunali: la prima, istituendo il Comune di Trecastelli, che nasce mediante fusione dei Comuni di Castel Colonna, Monterado e Ripe; la seconda, istituendo il Comune di Vallefoglia, che nasce dalla fusione dei Comuni di Colbordolo e Sant'Angelo in Lizzola<sup>195</sup>. Da ricordare che con la LR 9/2013, sopra già menzionata (par. 3), il legislatore marchigiano aveva disciplinato il referendum consultivo sulla proposta di legge per l'istituzione di nuovi Comuni, stabilendo che la pronuncia referendaria è valida indipendentemente dal numero degli aventi diritto che vi hanno partecipato.

In Lombardia la LR 11/2013, la LR 12/2013 e la LR 13/2013 hanno disposto il mutamento di denominazioni e circoscrizioni comunali: le stesse, tuttavia, secondo quanto si può già anticipare in questa sede, sono state tutte abrogate dalla LR 19/2014. Occorre tuttavia precisare che, ai sensi dell'articolo 24 LR 29/2006 i risultati e gli effetti prodotti dalle leggi citate, nonché gli atti adottati sulla base delle leggi stesse, permangono e restano validi. Tali leggi continuano, inoltre, ad applicarsi fino alla conclusione dei procedimenti amministrativi attuativi ancora in corso.

In Piemonte la LR 1/2013 ha istituito, nell'ambito della Provincia di Torino, il Comune di Mappano, mediante *distacco* di porzioni di territorio da altri Comuni, nella specie di Caselle Torinese, Borgaro Torinese, Settimo Torinese e Leini.

Ben più intensa è stata l'attività di variazione territoriale in Toscana, dove si è addivenuto a fusioni comunali. Con la LR 31/2013 è stato istituito in Provincia di Firenze il Comune di Figline e Incisa Valdarno, per fusione dei Comuni di Figline Valdarno e Incisa in Val d'Arno; con la LR 32/2013 è stato istituito in Provincia di Arezzo il Comune di Castelfranco Piandiscò, per

---

<sup>195</sup> Nelle Marche si segnala anche la LR 22/2013, che reca lievi *Modifiche alla Legge Regionale 5 aprile 1980, n. 18 "Norme sui Referendum previsti dallo Statuto"* e alla *Legge Regionale 16 gennaio 1995, n. 10 "Norme sul riordinamento Territoriale dei Comuni e delle Province nella Regione Marche"*.

fusione dei Comuni di Castelfranco di Sopra e Pian di Scò; con la LR 43/2013 è stato istituito in Provincia di Lucca il Comune di Fabbriche di Vergemoli, per fusione dei Comuni di Fabbriche di Vallico e Vergemoli; con la LR 67/2013 è stato istituito in Provincia di Firenze il Comune di Scarperia e San Piero, per fusione dei Comuni di Scarperia e di San Piero a Sieve; con la LR 68/2013 è stato istituito in Provincia di Pisa il Comune di Casciana Terme Lari, per fusione dei Comuni di Casciana Terme e di Lari; con la LR 69/2013 è stato istituito in Provincia di Pisa il Comune di Crespina Lorenzana, per fusione dei Comuni di Crespina e di Lorenzana; infine, con la LR 70/2013 è stato istituito in Provincia di Arezzo il Comune di Pratovecchio Stia, per fusione dei Comuni di Pratovecchio e di Stia. La Toscana, come già anticipato nel Rapporto precedente, con la LR. 3/2013 (legge-provvedimento) aveva provveduto a dettare norme per accelerare le procedure del referendum consultivo sull'istituzione di nuovi Comuni (di Isola d'Elba e di Figline e Incisa Valdarno), al fine di consentire lo svolgimento contestuale di quelli a quel momento già indetti (riguardanti i Comuni di Fabbriche di Vergemoli e Castelfranco Piandiscò).

In Veneto, la LR 34/2013 ha istituito in Provincia di Belluno il nuovo Comune di Quero Vas mediante fusione dei Comuni di Quero e Vas. Si segnala inoltre la LR 22/2013 che ha eliminato, anche in questa Regione, il *quorum* per la validità dei referendum in materia di variazioni territoriali comunali.

In Friuli Venezia Giulia è stato istituito nella Provincia di Udine il Comune di Rivignano Teor mediante fusione dei Comuni di Rivignano e Teor (ai sensi dell'articolo 7, co. 1, n. 3, dello Statuto speciale della Regione).

In Sardegna, infine, si segnala in questa sede la LR 15/2013, recante disposizioni transitorie in materia di Province, la quale stabilisce, tra l'altro, un regime transitorio di esercizio delle funzioni delle Province soppresse a seguito dei referendum del 6 maggio 2012 (Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Ogliastra e Olbia-

Tempio) per cui le stesse sono affidate a commissari straordinari nominati, con delibera della Giunta regionale, su proposta del Presidente della Regione. La Regione aveva precedentemente disposto, come ricordato nel Rapporto dello scorso anno, che entro il 31 ottobre 2012 fosse approvata una legge generale di riordino delle autonomie e che, nelle more della sua adozione, gli organi provinciali in carica assumessero in via provvisoria, fino al 28 febbraio 2013, la gestione delle funzioni amministrative attribuite alle Province soppresse in seguito ai referendum del maggio 2012<sup>196</sup>: ma il termine era stato prorogato al 30 giugno 2013 dalla LR 5/2013. Tale legge, ancora in fatto di proroghe, ha altresì stabilito che, nelle more dell'approvazione della legge di riordino del servizio idrico integrato, le funzioni già svolte dall'Autorità d'ambito territoriale ottimale siano esercitate, dal 1° gennaio 2013 – e comunque non oltre il 30 aprile 2013 – da un commissario straordinario nominato su designazione della Giunta regionale, con decreto del Presidente della Regione.

Con riguardo al passaggio dalle Comunità montane alle Unioni di Comuni montani, nel 2013 si segnala infine l'approvazione nella Regione Marche della LR 35/2013 che segna il definitivo passaggio dalle prime alle seconde (a partire dal 1° gennaio 2015), con un rinvio all'art. 32 del TUEL (l'articolo che disciplina le unioni comunali): così, nelle Marche «le Unioni montane esercitano le funzioni a esse conferite dai Comuni in conformità alle disposizioni statali vigenti», oltre ovviamente alle «funzioni già conferite dalla Regione alle corrispondenti Comunità montane».

Più lieve la portata legislativa in Molise della LR 11/2013, di modifica della precedente LR 6/2011 che aveva già soppresso le Comunità montane: si è trattato di una modifica al regime del loro finanziamento e gestione finanziaria.

---

<sup>196</sup> LR Sardegna 11/2012, recante “Norme sul riordino generale delle autonomie locali e modifiche alla legge regionale n. 10 del 2011”.

## 5.5. L'applicazione delle nuove norme del Titolo V della Costituzione in materia di intese interterritoriali

Si dà conto in questo paragrafo di quanto registrato in riferimento all'attuazione dell'art. 117, co. 8, della Costituzione: ovvero dei procedimenti concernenti le intese interregionali. A fronte dello stallo in cui sembra versare il processo di attuazione del c.d. regionalismo differenziato (art. 116, co. 3), maggiore risulta l'attivismo delle Regioni sul versante della conclusione di tali intese (soprattutto di quelle sottoscritte con altre Regioni).

Le Regioni Emilia-Romagna e Marche hanno, nel 2013, in un certo senso proseguito il percorso iniziato con il distacco dei Comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello dalla Regione Marche e il loro passaggio alla Regione Emilia-Romagna (in particolare alla Provincia di Rimini) in considerazione, secondo quanto affermato nella legge (statale) che ha sancito il passaggio stesso (l. 117/2009) «della loro particolare collocazione territoriale e dei peculiari legami storici, economici e culturali con i comuni limitrofi della medesima provincia». Considerato che la Regione Marche aveva a suo tempo istituito il *Parco naturale regionale Sasso Simone e Simoncello* con la LR 15/1994 e che, per effetto della citata legge statale, il Parco insiste oggi sia nel territorio della Regione Marche che in quello della Regione Emilia-Romagna, le due Regioni sono addivenute ad una *intesa*, stipulata in data 8 luglio 2013, che ha reso lo stesso un *Parco interregionale* e stabilito le regole per la sua gestione congiunta; l'intesa è stata ratificata, nella Regione Emilia-Romagna, con la LR 13/2013 e, nella Regione Marche, con la L 27/2013.

La Regione Marche ha altresì collaborato con la Regione Umbria, addivenendo ad un *accordo* (definito invece *intesa* nelle legge marchigiana che l'ha recepito,) concernente il riordino dell'*Istituto zooprofilattico sperimentale*, a seguito dell'impulso dato in tale direzione dal Dlgs. 106/2012 di *Riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute*. Fatta salva la competenza esclusiva dello Stato (come precisa l'intesa), le Regioni Umbria e Marche disciplinano

congiuntamente le modalità gestionali, organizzative e di funzionamento dell'*Istituto*, nonché l'esercizio delle funzioni di sorveglianza amministrativa, di indirizzo e verifica sull'istituto medesimo (art. 3, co. 2, dell'Accordo); e le funzioni di loro competenza sono esercitate dalle rispettive Giunte regionali, che al fine di raggiungere l'intesa sulle decisioni da assumere utilizzano preventivamente lo strumento della conferenza di servizi di cui alla L. 241/1990 (co. 3). L'accordo(-intesa) citato è stato recepito, nelle Marche, con la LR 40/2013 e, in Umbria, con la LR 28/2013.

Nella stessa direzione hanno mosso le Regioni Liguria, Piemonte e Valle d'Aosta. I tre enti hanno siglato un accordo concernente le modalità gestionali, organizzative e di funzionamento dell'*Istituto zooprofilattico sperimentale del Piemonte, della Liguria e della Valle d'Aosta*, anch'esse alla luce della razionalizzazione dettata dal cit. Dlgs. 106/2012. L'accordo, tuttavia, non è ancora in vigore in quanto il Piemonte non l'ha recepito con legge regionale, adempimento già assolto dalla Regione Liguria, con LR 29/2013, e dalla Valle d'Aosta, con LR 15/2013.

## 6. GLI INTERVENTI REGIONALI IN MATERIA DI SVILUPPO ECONOMICO E ATTIVITA' PRODUTTIVE NEL 2013

### 6.1. Agricoltura e turismo\*

#### 6.1.1 Gli interventi legislativi regionali in materia di Agricoltura

La produzione legislativa del 2013 conferma, anche per quest'anno, come lo sviluppo rurale (e l'agricoltura, in particolare,) sia il settore più dinamico rispetto alle altre materie del macrosettore "sviluppo economico": 32 le leggi classificate come "agricoltura", cui si aggiungono altre 15 leggi del settore "caccia e pesca", per un totale, dunque, di 47 leggi su un totale di 128. Senza contare quelle in tema di agriturismo, classificate nella voce "turismo".

Quello che emerge dall'esame dei provvedimenti è la presenza di numerose leggi nuove, anche dal carattere organico, relative all'organizzazione di un segmento o di un aspetto della materia agricoltura o di uno dei settori principali di cui la stessa si compone. A queste si aggiungono, poi, naturalmente, le leggi cosiddette di manutenzione con cui si integrano o si correggono atti già vigenti.

Provando a suddividerli per settore d'attività, si ricordano, *sull'attività agricola di produzione*, la LR 23 dell'Abruzzo, finalizzata alla salvaguardia e alla valorizzazione del patrimonio apistico regionale e, in particolare, a disciplinare, tutelare e sviluppare il settore apistico abruzzese e a promuoverne i prodotti; a favorire la tutela delle risorse genetiche di ceppi di api autoctone; a migliorare la zootecnia apistica e le relative produzioni; a diversificare e incrementare i redditi nell'ottica della multifunzionalità; in tema di *selvicoltura*, sia sotto l'aspetto produttivistico, sia sotto quello della tutela del bosco come bene ambientale: la LR 13 della Basilicata che modifica la normativa forestale del '98 in tema di tagli di boschi pubblici; le LR

---

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

nn. 9 e 20 della Liguria, entrambe di modifica della LR del '99 in materia forestale e di assesto idrogeologico, che si occupano, dell'affidamento in concessione delle foreste del patrimonio regionale, della realizzazione delle strade e altre infrastrutture forestali e di interventi compensativi, la prima; di reimpiego dei residui vegetali provenienti da attività agricole e selvicolturali, la seconda. Riguarda la selvicoltura, anche se sotto il profilo organizzativo, anche la LR 25 della Calabria che istituisce l'Azienda regionale per la forestazione e per le politiche della montagna ("Azienda Calabria Verde"), ente strumentale della Regione, attraverso cui saranno esercitate anche le funzioni delle soppresse comunità montane.

Quanto alle *attività connesse* svolte dall'imprenditore agricolo e dirette alla fornitura di servizi alla collettività, si ricordano in tema d'*agriturismo*: la LR 42 della Puglia, che disciplina in maniera organica le attività di ricezione e ospitalità esercitate, per almeno sessanta giorni l'anno, dagli imprenditori agricoli attraverso l'utilizzazione delle proprie strutture aziendali in rapporto di connessione con le attività di coltivazione del fondo, di selvicoltura e di allevamento degli animali e istituisce un apposito osservatorio regionale; la LR 35 del Veneto, che modifica e integra la normativa sull'agriturismo del 2012 integrandola con la disciplina del *turismo rurale* e delle *fattorie didattiche*, intendendosi, con la prima espressione, l'insieme delle attività e delle iniziative turistiche, sportive, culturali, ricreative, di valorizzazione del patrimonio ambientale, di utilizzazione dello spazio e dell'ambiente rurale, svolta da imprenditori agricoli e ittici o da imprese turistiche; mentre con la seconda, l'azienda agricola o ittica che ospita e svolge attività didattiche e divulgative a favore delle scuole e dei cittadini allo scopo di riscoprire il valore culturale dell'agricoltura, della pesca, della civiltà rurale e marinara. Di *fattorie didattiche* si occupa specificamente anche la LR 48 dell'Abruzzo, che disciplina le attività didattico-educative svolte dalle imprese agricole distinguendole in agrinido, agriasilo e agritata. Questo strumento, che completa la disciplina dei servizi socio-assistenziali forniti dall'agricoltura sociale (LR 18/2011), ha come obiettivo

l'integrazione dell'agricoltura con la scuola e la società per favorire nelle nuove generazioni non solo la conoscenza del mondo agricolo regionale, dei suoi prodotti tipici e dei metodi di coltivazione ed allevamento, ma anche l'interesse per l'ambiente rurale e i suoi valori culturali, nonché un più corretto stile alimentare e di vita. In particolare, la legge, per incrementare la copertura territoriale dei servizi integrativi ai nidi d'infanzia, introduce un'innovativa forma di attività domiciliare alla prima infanzia, denominata "agritata".

Tra gli interventi di *valorizzazione dei prodotti agricoli e agroalimentari tipici e di qualità*, si ricorda la LR 4 della Toscana, che modifica la normativa del 2003 relativa alle strade del vino, dell'olio extra vergine di oliva e dei prodotti agricoli e agroalimentari di qualità, intervenendo sul sistema della segnaletica per prevedere la possibilità di inserire nei segnali stradali turistici e di territorio destinati all'individuazione del percorso, l'indicazione del nome delle aziende agricole aderenti ad una determinata strada. È volta, invece, alla promozione dei *prodotti locali*, la LR 14 della Lombardia, che modifica il Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale del 2008 per introdurre alcuni articoli dedicati all'organizzazione periodica di mercati rurali contadini per la vendita diretta ed esclusiva di prodotti agricoli locali e per stabilire che nei bandi relativi alle procedure di appalto pubblico di forniture di prodotti agro-alimentari destinati alla ristorazione collettiva possa essere previsto, quale criterio preferenziale per l'aggiudicazione, l'utilizzo di derrate di prodotti agricoli freschi, semilavorati e lavorati, e da agricoltura biologica, che seguano la stagionalità della terra e che rispettino il principio della minore distanza di trasporto. Infine, sempre allo scopo di promuovere le produzioni locali, la Regione stipula accordi con i rappresentanti della media e grande distribuzione per la creazione di appositi spazi destinati alla vendita esclusiva di prodotti agricoli regionali nell'ambito degli esercizi di vendita al dettaglio di generi alimentari.

Tra le leggi relative ad attività non di produzione agricola, ma che si svolgono sul territorio rurale, come la *raccolta e la commercializzazione dei funghi spontanei e dei tartufi*, si ricordano, per esempio, nel 2013, la LR 5 delle Marche, che ha sostituito la normativa del 2003 in materia di tartufi per dare maggiore enfasi agli aspetti della tutela e della valorizzazione del patrimonio tartufigeno e dell'ambiente naturale in cui i tartufi si riproducono e le LR 58 dell'Abruzzo e 26 del Molise, entrambe di modifica delle rispettive normative vigenti sempre in tema di tartufi.

Diversi, anche nel 2013, gli interventi relativi all'*attività venatoria*, pur trattandosi quasi esclusivamente di leggi di modifica e manutenzione delle rispettive normative regionali per la tutela e la gestione della fauna selvatica e la disciplina dell'attività venatoria, attuative della legge-quadro del 1992. Così, infatti, per esempio, le LR: n. 9 della Valle d'Aosta, n. 26 e n. 38 della Calabria, n. 25 e n. 51 delle Marche, n. 12 della Campania, n. 7 del Friuli Venezia Giulia e n. 65 della Toscana. Ad esse si aggiunge la LR 6 del Veneto, con cui la Regione interviene, da un lato, per promuovere l'utilizzo di metodi di controllo ecologici a carattere selettivo della fauna selvatica nei territori preclusi all'esercizio della attività venatoria e, dall'altro, per concorrere a sostenere, mediante la costituzione di appositi fondi, gli interventi e le opere per la prevenzione e l'indennizzo dei danni alle produzioni agro-zootecniche riconducibili alla presenza della fauna selvatica.

In materia di *pesca*, invece, a parte qualche intervento di manutenzione di poco rilievo, si ricorda la LR 17 della Campania che, partendo dal presupposto che tutte le acque superficiali e sotterranee sono pubbliche e rappresentano una risorsa fondamentale da salvaguardare così come la fauna che le abita, interviene a disciplinare l'esercizio della pesca in tutte le acque interne della Regione, nel rispetto dei principi di tutela e di salvaguardia degli ecosistemi acquatici.

Riguarda l'aspetto soggettivo dell'attività agricola d'impresa la LR 26 del Veneto in materia di *organizzazioni di produttori agricoli* (OP), di

modifica di una legge regionale del 2003; essa si occupa, in particolare, del riconoscimento delle organizzazioni ad opera della Giunta regionale; dell'istituzione degli elenchi regionali delle OP, suddivisi per settori produttivi e prodotti; della concessione di contributi alle stesse per la realizzazione di programmi operativi.

Si occupa di *ricerca e sperimentazione in agricoltura* la LR 54 dell'Abruzzo, con cui la Regione, allo scopo di valutare le potenzialità produttive del settore della canapa, gli aspetti ambientali della coltivazione e trasformazione della stessa nel territorio regionale e la convenienza socioeconomica alla creazione di una filiera agro-industriale regionale, ha promosso un progetto pilota che prevede, tra l'altro, la realizzazione di campi sperimentali di diverse varietà di canapa; la riproduzione dei semi selezionati e certificati; la realizzazione di campi dimostrativi presso le aziende agricole per l'avvio della coltivazione; la sperimentazione della coltivazione della canapa ai fini della bonifica di terreni inquinati da metalli pesanti; la ricerca relativa all'utilizzazione della canapa in vari settori industriali, come la bioedilizia, in campo farmaceutico, alimentare e cosmetico, nella produzione di cellulosa per carta, ecc. In tema di ricerca, pur attenendo più agli aspetti organizzativi, è anche la LP n. 6 di Bolzano, che attribuisce al Centro di sperimentazione agraria e forestale Laimburg, ente strumentale non economico della Provincia, le funzioni della soppressa ripartizione provinciale competente per la sperimentazione agraria e forestale. Al Centro sono attribuite attività di ricerca, sperimentazione, innovazione anche tecnica, e compiti relativi al trasferimento e alla diffusione delle conoscenze nel settore agrario e forestale, agroalimentare e botanico.

Tra le leggi che hanno avuto ad oggetto gli enti del settore agricolo in un'ottica di riforma e *riorganizzazione del sistema istituzionale* e di contenimento della spesa pubblica, si ricordano, nel 2013, le leggi sul riordino dei *consorzi di bonifica* come, per esempio, la LR 13 delle Marche, con cui la Regione ha disciplinato il riordino delle attività di bonifica, di miglioramento fondiario e di irrigazione

nonché la riorganizzazione dei consorzi di bonifica presenti nel territorio regionale ai fini della razionalizzazione e della omogeneità degli interventi; la LR 19 dell'Abruzzo, che è intervenuta ad integrare e modificare la LR del 1996, con cui la Regione aveva già provveduto al riordino dei propri consorzi di bonifica, per conferire agli stessi nuove funzioni, anche in attuazione delle disposizioni del codice dell'ambiente in tema di tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche. Le LR nn. 8 e 60 della Toscana che, facendo seguito al riordino complessivo della disciplina dei consorzi di bonifica compiuto nel 2012 e nelle more dell'istituzione dei nuovi consorzi, sono intervenute per rendere comunque operativa la nuova disciplina; la prima, modificandone alcune disposizioni relative, per esempio, al numero dei membri dell'assemblea consortile, ai piani di classifica e ai perimetri di contribuenza; la seconda, integrando nella disciplina transitoria contenuta nella stessa legge del 2012 disposizioni relative, tra l'altro, all'approvazione della proposta di piano delle attività di bonifica e dei bilanci preventivi, alle modalità per la nomina dei direttori generali dei consorzi, alla determinazione della sede legale degli enti. Si ricorda, poi, la LR 44 della Calabria che inserisce nella legge del 2012, istitutiva dell'Azienda Regionale per lo Sviluppo dell'Agricoltura Calabrese (ARSAC) un articolo relativo al trasferimento della gestione dei ventidue impianti di irrigazione silani ai consorzi di bonifica, pur rimanendone la proprietà in capo alla Regione.

Nel 2013, infine, un discreto numero di leggi riguarda contestualmente *più aspetti della materia agricola*, nel senso che un solo provvedimento interviene a modificare varie normative agricole vigenti e/o prevede misure di sostegno a vari comparti del settore. Tra queste, per esempio, la LR 6 dell'Abruzzo, con cui la Regione, tra le altre cose, predispone interventi di sostegno in favore dell'Associazione regionale allevatori e della Marineria di Pescara; la LR 6 del Piemonte, che prevede aiuti per la copertura dei costi sostenuti dai consorzi di difesa delle colture agrarie per la stipula di polizze assicurative agevolate contro le avversità atmosferiche; interventi di rafforzamento del sistema di garanzia dedicato al

settore della produzione primaria (cooperative e dei consorzi di garanzia collettiva fidi – condifi); istituisce, ai fini della repressione delle frodi, un sistema di rilevazione e controllo della produzione e del commercio delle uve, dei mosti e dei vini; introduce misure di emergenza per la prevenzione e l'eradicazione di fitopatie ed infestazioni parassitarie; le LR nn. 25 e 40 della Sardegna, rispettivamente sugli aiuti per gli allevatori che devono fronteggiare la febbre catarrale degli ovini (*blue tongue*) e sull'istituzione di un fondo di rotazione per il piccolo credito in agricoltura destinato alla produzione primaria e agli interventi di assistenza tecnica in zootecnia.

### 6.1.2 La legislazione regionale e l'attenzione a fenomeni nuovi

Le Regioni si sono spesso mosse in anticipo rispetto al legislatore nazionale con riferimento alla disciplina di alcuni temi importanti per l'agricoltura e per la collettività in genere. L'*agricoltura sociale*, così come si era già rilevato nei precedenti Rapporti, costituisce un esempio di una legislazione regionale, ormai ingente, che anticipa quella statale ancora in via di definizione. Anche nel 2013, infatti, tale attività, che associa alla produzione agricola il soddisfacimento di bisogni sociali, come la riabilitazione e il recupero di soggetti svantaggiati, l'inserimento lavorativo o le attività didattiche, continua ad essere oggetto di disciplina da parte delle Regioni: si tratta, in particolare, delle LR 36 della Liguria e 14 del Veneto. La prima, oltre a definire l'attività e ad istituire un apposito registro regionale, attribuisce alla Regione il compito di promuovere percorsi e corsi di formazione e aggiornamento professionale per lo svolgimento delle attività e dei servizi dell'agricoltura sociale; di promuovere azioni di valorizzazione e sostegno dell'attività, anche garantendo apposite priorità nell'ambito di graduatorie e bandi; di favorire la costituzione di una rete regionale delle aziende agricole sociali che funga da riferimento per tutte le azioni regionali di valorizzazione e sostegno alla agricoltura sociale. La creazione di una rete delle fattorie sociali è prevista anche dalla legge veneta,

assieme all'istituzione di un osservatorio regionale dell'agricoltura sociale e un elenco delle fattorie sociali. Anche tale legge, inoltre, attribuisce alla Regione la promozione e il sostegno del ruolo e delle pratiche dell'agricoltura sociale e, in più, prevede che le fattorie sociali possano avvalersi di un apposito logo e della dicitura "Fattoria sociale del Veneto" da utilizzare nell'azienda e nella pubblicitaria.

Tra gli altri temi "emergenti", vale la pena di sottolineare come in questi ultimi anni sia cresciuta l'attenzione da parte del legislatore regionale nei confronti della *tutela delle risorse agricole*, sia delle risorse genetiche autoctone da impiegare per scopi agricoli e alimentari, sia del suolo destinato all'attività di produzione agricola. Quanto al primo aspetto, quello della tutela delle *risorse genetiche autoctone*, non si tratta di un tema nuovo, perché già a partire dal 2000 diverse Regioni avevano provveduto ad introdurre una disciplina di tutela delle stesse, ancora una volta anticipando il legislatore nazionale e, anzi, fungendo da stimolo e traino nei confronti di quest'ultimo. Nuovo impulso, alla materia è venuto dall'approvazione, nel 2012, delle "linee guida nazionali per la conservazione *in-situ*, *on-farm* ed *ex-situ*, della biodiversità vegetale, animale e microbica di interesse agrario", uno strumento atteso da tempo che, in linea con gli accordi internazionali e, in particolare, con il Trattato della FAO sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura del 2001, va proprio nella direzione di uniformare le azioni locali fornendo un quadro normativo di riferimento nazionale. Nel 2013 si inseriscono in questo filone le LR 19 della Sicilia e 39 della Puglia. Entrambi i provvedimenti, allo scopo di tutelare le varietà e le razze locali e promuoverne e garantirne l'utilizzazione collettiva, istituiscono un Repertorio o Registro volontario regionale delle risorse genetiche regionali e una Rete di conservazione e salvaguardia delle risorse genetiche autoctone diretta a mantenere in vita il materiale genetico di interesse regionale a rischio di estinzione, attraverso la conservazione *in situ*, *on farm* o *ex situ*. All'interno della Rete un ruolo particolarmente importante è quello svolto dagli "agricoltori custodi", i quali provvedono alla messa in

sicurezza della singola risorsa genetica proteggendola e salvaguardandola da qualsiasi forma di contaminazione, alterazione o distruzione; diffondono la conoscenza e la coltivazione delle risorse genetiche di cui sono custodi; promuovono la diffusione delle conoscenze culturali e agronomiche relative alle risorse genetiche in conservazione, partecipando ad iniziative regionali di educazione alimentare; effettuano il rinnovo dei semi di specie erbacee e ortive conservate *ex situ*.

Quanto, invece, al profilo della *tutela del suolo agricolo*, le Regioni sono intervenute di recente con leggi di contrasto alla riduzione della superficie agricola, causata soprattutto dall'abbandono delle terre meno produttive. Nel 2013, si ricorda, al riguardo, la LR 10 della Campania che, anche in attuazione di una norma statale<sup>197</sup>, disciplina le modalità di affidamento dei suoli pubblici a vocazione agricola di proprietà della Regione – individuati a seguito di un apposito censimento e oggetto di annuale aggiornamento – a giovani imprenditori agricoli.

### 6.1.3 Le norme agricole nelle leggi multimateria, multisettore o finanziarie.

Anche nel 2013 numerose norme d'interesse agricolo sono rinvenibili in provvedimenti multisettoriali. Si tratta, per esempio, di diverse leggi di manutenzione dell'ordinamento regionale, come le LR 10, 11 e 12 dell'Abruzzo che si occupano, tra le altre cose, di razionalizzazione e rideterminazione dei Servizi di Sviluppo Agricolo (di cui alla LR 29/2011), la prima; del rimborso degli oneri conseguenti alle operazioni di dragaggio in favore dell'Associazione Armatori Pescara, la seconda; di interventi a sostegno delle aziende zootecniche regionali a seguito di emergenze zootecniche, sanitarie, la terza; la LR 7 della Basilicata, che introduce disposizioni di semplificazione delle procedure per l'attuazione della Riforma

---

<sup>197</sup> Cfr. art. 66, co. 7, decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività) convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

Fondiarria (LR 47/2000); la LR 24 della Calabria, sul riordino degli enti e delle aziende regionali, che riorganizza la Fondazione Mediterranea Terina, con compiti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale, trasferimento tecnologico e divulgazione scientifica nel settore della qualità agroalimentare, della sicurezza alimentare e della salute, nonché compiti di certificazione delle produzioni tipiche e di qualità, da sviluppare coerentemente con la vigente normativa in materia; la LR 5 del Friuli Venezia Giulia, che attribuisce nuovi compiti all'Agenzia Regionale per lo Sviluppo Rurale (ERSA), come l'utilizzo dei marchi collettivi regionali di cui alla Delib.G.R. 2495/2010, la partecipazione a eventi, mostre e fiere di rilievo nazionale e internazionale, l'organizzazione di eventi enogastronomici, ecc.; concede finanziamenti agevolati alle cooperative di produzione, trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli che attuano iniziative e progetti per la realizzazione o di economie di scala o di scopo, o di una maggiore efficienza in ambito produttivo o commerciale. Di manutenzione dell'ordinamento regionale anche le LR 27 e 47 della Toscana: la prima modifica la disciplina regionale sulla fauna selvatica in tema di calendario venatorio, mentre la seconda introduce modifiche alla disciplina sulla raccolta e commercio dei funghi epigei spontanei e alla legge forestale regionale, nonché alla normativa in materia di tutela e valorizzazione del patrimonio di razze e varietà di interesse agrario, zootecnico e forestale.

Tra le leggi di carattere multisetoriale si segnala anche la LR 26 della Puglia, che introduce misure in favore della pesca per fronteggiare la perdurante crisi del settore; la LR 9 della Sicilia, che prevede contributi per la meccanizzazione agricola e in favore dell'Associazione regionale allevatori siciliani (ARAS) per la realizzazione di programmi destinati al miglioramento ed allo sviluppo della zootecnia siciliana nonché alla prevenzione, alla cura ed al controllo delle malattie del bestiame; la LP 10 della Provincia di Bolzano, che modifica la legge sull'ordinamento forestale (LP 21/1996) in tema di trasformazione del bosco, di riordinamento delle associazioni agrarie (interessenze, vicinie, comunità agrarie,

ecc.) rispetto all'esercizio dei diritti sulle terre comuni, di contrassegno di alimenti e mangimi geneticamente non modificati (LP n. 1/2001).

Diverse norme in materia agricola, soprattutto di previsione di finanziamenti per il settore, sono, inoltre, presenti nelle *leggi finanziarie*, leggi collegate alla finanziaria o di bilancio. Per esempio:

la LR 8 dell'Umbria prevede, quale eccezionale misura anticrisi, la riduzione, per due annate agrarie, dei canoni di concessione relativi alle aziende agrarie facenti parte del patrimonio immobiliare regionale, confluiti nell'Agenzia forestale regionale; autorizza il finanziamento dell'Associazione regionale allevatori; introduce modifiche alla disciplina regionale sulla pesca (LR 18/2005) e al testo unico sulle foreste (LR 28/2001);

la LR 56 della Calabria introduce modifiche in tema di garanzie fornite dai confidi (LR 30/2012) e di gestione forestale nelle aree ricadenti all'interno della Rete Natura 2000 (LR 45/2001);

la LR 5 della Campania contiene norme sulle opere di miglioramento fondiario e gli interventi strutturali e infrastrutturali finalizzati alla cura e alla fruizione, anche per scopi turistico-ricreativi, dei beni silvo-pastorali, nonché sul finanziamento di progetti inerenti alle attività di forestazione e bonifica;

la LR 18 della Valle d'Aosta ridetermina, per gli anni 2014-2015, l'autorizzazione di spesa per la gestione e la valutazione del PSR 2007/2013 e determina quella per il triennio 2014-2016 relativa al PSR 2014/2020;

la LR 45 della Puglia introduce misure fitosanitarie di emergenza; prevede un finanziamento per provvedere all'adeguamento dell'acquedotto rurale in favore delle aziende agrozootecniche del Consorzio di bonifica Terre d'Apulia; eroga le somme necessarie per fare fronte a spese di funzionamento dei consorzi di bonifica commissariati; prevede interventi di ripristino e di

rifunzionalizzazione di domini irrigui ricadenti nelle aree del brindisino e della Murgia sud est;

la LR 12 della Sardegna contiene un'autorizzazione di spesa per la prosecuzione di "Progetti sperimentali in agricoltura" in aree marginali a livello locale;

la LR 2 dell'Abruzzo autorizza una spesa in favore della proprietà coltivatrice e, in particolare, per i rimborsi delle rate a mutui agevolati, nonché per l'associazione regionale allevatori, per le attività connesse al miglioramento genetico del bestiame, e per altri interventi nel settore agricolo e agroalimentare, di cui alla LR 53/1997;

le LR 6 e 23 del Friuli Venezia Giulia: la prima modifica le disposizioni sull'impiego di OGM in agricoltura e, in particolare, affida ad un regolamento la disciplina della coesistenza, vale a dire delle misure volte ad evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche; la seconda incrementa la dotazione del fondo di rotazione regionale per interventi nel settore agricolo (LR 80/1982) e sostiene, attraverso le sue risorse, le imprese agricole, quelle di utilizzazione boschiva e di erogazione di servizi di manutenzione idraulico-forestale con difficoltà finanziarie attraverso la concessione di finanziamenti agevolati;

la LR 19 della Lombardia modifica il testo unico sull'agricoltura in relazione ai consorzi di bonifica e, in particolare, alla possibilità di stipulare apposita convenzione con la Regione per la gestione del reticolo idrico principale e all'elaborazione del piano di classificazione degli immobili ricadenti nel comprensorio consortile;

la LR 8 del Piemonte, allo scopo di garantire continuità e rafforzamento ad una politica regionale di sostegno alla ricerca e all'innovazione in agricoltura, promuove la costituzione di una fondazione cui partecipa la Regione stessa;

la LR 17 sempre del Piemonte prevede, tra l'altro, il potenziamento del settore fitosanitario regionale al fine di

fronteggiare le emergenze derivanti da organismi nocivi delle piante e interviene sulla disciplina regionale in materia di gestione e promozione economica delle foreste (LR 4/2009), sulla definizione di bosco e in tema di compensazioni ambientali.

Infine, tra le leggi di attuazione della normativa dell'Unione europea, si ricorda, per esempio, la n. 13 del Friuli Venezia Giulia, che contiene disposizioni in materia di disciplina sanzionatoria in viticoltura e di conservazione della fauna selvatica.

#### 6.1.4 L'attività regolamentare in materia agricola

Anche il numero dei regolamenti emanati nel 2013 in materia di sviluppo rurale - 28 nella materia "agricoltura" più 11 in materia di "caccia e pesca" -, conferma la predominanza di questo comparto rispetto agli altri del macrosettore sviluppo economico (39 regolamenti su un totale di 122).

Sulle attività agricole di *produzione* si ricordano, per esempio, il Reg. n. 8 della Campania che, in attuazione della LR 8/1995 sulla realizzazione di impianti serricoli funzionali allo sviluppo delle attività agricole, detta i criteri e le norme tecniche per la realizzazione e la regolarizzazione degli impianti serricoli, nonché quelli per la realizzazione delle coperture stagionali; il DPGR 24/R della Toscana che modifica il regolamento di attuazione della LR 68/2012 sul controllo e la gestione del potenziale vitivinicolo e disciplina gli interventi sullo schedario viticolo, la gestione dell'idoneità tecnico-produttiva dei vigneti anche ai fini della rivendicazione delle produzioni, le commissioni di degustazione nonché la tenuta degli elenchi dei tecnici degustatori e degli esperti degustatori; il DPRReg 3/2013 del Friuli Venezia Giulia recante la disciplina sull'utilizzazione agronomica dei fertilizzanti azotati e del programma d'azione nelle zone vulnerabili da nitrati, in attuazione di diverse leggi regionali (LR 16/2008; 24/2009 e 17/2006).

In tema di *silvicoltura* si ricordano, tra gli altri, il Reg. n. 9 della Puglia che, ai sensi della LR 4/2009, disciplina l'istituzione dell'Albo

regionale delle imprese boschive presso il Servizio Foreste della Regione. L'iscrizione all'albo è obbligatoria per l'esecuzione, con fondi pubblici, di lavori, opere e servizi in ambito forestale, di lavori selvicolturali, di opere di imboschimento e di rimboschimento, nonché per le operazioni di taglio boschivo anche da parte dei privati per superfici boscate superiori ad un ettaro. Anche i Reg. n. 21 e n. 27 della stessa Regione recano disposizioni attuative delle norme regionali in materia di boschi e foreste (LR 18/2000): in particolare, il reg. n. 21 si occupa della trasformazione d'uso del suolo boscato e del rimboschimento compensativo, mentre il n. 27 disciplina le procedure amministrative autorizzatorie per l'esercizio del pascolo sul soprassuolo boschivo, arbustivo ed erbaceo dei terreni regionali e le concessioni sui terreni boscati e pascolivi del Demanio forestale regionale. Sempre in tema di bosco si ricorda il DPReg n. 42 del Friuli Venezia Giulia recante modalità e criteri per l'assegnazione dei premi annuali ai proprietari pubblici o privati dei boschi situati sul territorio regionale, in attuazione della LR 9/2007.

Sull'attività di *agriturismo* si segnala il Reg. n. 6 delle Marche che dà attuazione alla relativa disciplina regionale (LR 21/2011). In particolare, esso introduce i criteri e le modalità per la verifica del rapporto di connessione con l'attività agricola principale e regola l'organizzazione del servizio di ospitalità, la tipologia dei prodotti di derivazione aziendale o locale utilizzati per la somministrazione di pasti e bevande, la degustazione di prodotti aziendali, l'attività di fattoria didattica, ecc. Anche il DPP n. 15-117/Leg della Provincia di Trento modifica un precedente regolamento del 2003 di esecuzione della LP 10/2001 sulla disciplina delle strade del vino e delle strade dei sapori, in relazione all'agriturismo e, in particolare, alle modalità e ai limiti per l'esercizio dell'attività, alle modalità di accertamento del rapporto di connessione con l'attività agricola principale, ai requisiti delle strutture e dei locali utilizzati, all'ospitalità in spazi aperti attrezzati e all'utilizzo del marchio.

In tema di *valorizzazione dei prodotti agroalimentari di qualità*, si ricordano, ad esempio, il DPGR n. 11/R del Piemonte che, in attuazione di una norma della finanziaria regionale 2011, individua i prodotti agro-alimentari con specificità di processo e/o di prodotto, aventi caratteristiche qualitativamente superiori rispetto alle norme di commercializzazione o ai requisiti minimi stabiliti dalla normativa comunitaria e nazionale vigente e disciplina, inoltre, il sistema di qualità delle produzioni agroalimentari denominato “Sistema di Qualità Certificata della Regione Piemonte” e il DPP n. 16-118/Leg della Provincia di Trento che modifica il regolamento di esecuzione della disciplina provinciale sulle strade del vino e dei sapori, con particolare riguardo agli elementi caratterizzanti tali strade, alle linee guida per il disciplinare; al Comitato di gestione della strada; all’attività di vigilanza e alla procedura di controllo; agli *standard* minimi di qualità dei soggetti aderenti alla strada.

Riguardano la *semplificazione amministrativa* i reg. n. 1 e n. 17 del Lazio. Il primo individua i procedimenti amministrativi relativi all’esercizio dell’attività agricola di competenza della Regione e degli enti locali per i quali è ammessa la presentazione attraverso i Centri Autorizzati di Assistenza Agricola (CAA); il secondo, sull’agricoltura “semplice”, in attuazione delle disposizioni statali in materia di semplificazione e di sviluppo, disciplina la semplificazione dei controlli sulle aziende agricole, allo scopo di ridurre gli oneri amministrativi e garantire una adeguata tutela degli interessi pubblici.

Si ricorda, inoltre, in materia di Consorzi di garanzia collettiva fidi in agricoltura, il Reg. n. 4 della Calabria che dà attuazione alla LR 30/2012, disciplinando, in particolare, le modalità di presentazione delle domande e i criteri per la concessione di contributi per la formazione o l’integrazione dei fondi rischi.

A questi si aggiungono diversi regolamenti in materia di *caccia e pesca*, tra cui, per esempio, i Reg. n. 1 e n. 2 delle Marche, entrambi attuativi della LR 7/1995 sull’attività venatoria e relativi, rispettivamente, al risarcimento dei danni prodotti dalla fauna

selvatica nell'esercizio dell'attività venatoria e alla disciplina per la gestione degli ungulati nel territorio regionale; il reg. n. 5 sempre delle Marche che modifica un regolamento del 2009 sulla gestione e la tutela dei molluschi bivalvi (LR 11/2004); il reg. n. 8 della Calabria che contiene le disposizioni attuative per l'esercizio delle attività connesse alla pesca - ittiturismo e pescaturismo - ai sensi della LR 15/2009; il Reg. n. 5 della Lombardia che disciplina l'attività di pesca nella sponda lombarda del lago di Garda.

#### 6.1.5 Gli interventi legislativi regionali in materia di turismo

Nel 2013, le 19 leggi in materia di turismo confermano più o meno il dato dell'anno precedente, nonché la tendenza secondo cui tale settore, dopo l'agricoltura e lo sviluppo rurale, si dimostra, assieme al commercio, quello più attivo del macrosettore "sviluppo economico".

Tra le leggi di riordino, nel 2013, si ricorda la LR 13 dell'Umbria, un vero e proprio testo unico che, in un'ottica di semplificazione normativa e amministrativa dell'ordinamento regionale, riunisce le disposizioni delle leggi regionali in materia di turismo, articolandole in vari titoli: principi generali; strutture ricettive; norme comuni per le attività ricettive; organizzazione, intermediazione di viaggi e organizzazione professionale di congressi; professioni turistiche; interventi per la qualificazione della ricettività turistica; disposizioni finanziarie, finali e transitorie. Con tale opera di riordino della materia, la Regione, riconoscendo al turismo un ruolo strategico per lo sviluppo economico ed occupazionale e per la crescita culturale e sociale, e ispirandosi ai principi della qualità e della compatibilità ambientale, persegue contestualmente varie finalità, come la tutela e la valorizzazione del territorio regionale e delle sue risorse turistiche, l'innovazione e la qualificazione dell'offerta e dell'accoglienza turistica (con particolare riguardo alle persone diversamente abili), la tutela e la soddisfazione del turista, l'incentivazione del processo di aggregazione di soggetti pubblici e privati, ecc. Con finalità molto simili, anche il Veneto, nel 2013, ha riordinato la materia del turismo

con una legge, la LR 11 “Sviluppo e sostenibilità del turismo veneto”, che ha inciso profondamente sul Testo unico del 2002, abrogandone quasi completamente le disposizioni. Anche tale legge è strutturata in vari titoli: disposizioni generali; disciplina dell’attività ricettiva; intermediazione di pacchetti turistici; finanza di impresa e di territorio; disposizioni sanzionatorie e finali.

Diverse, nel 2013, le leggi in tema di *attività ricettive* e di *strutture destinate all’ospitalità*. Tra le prime si ricordano, per esempio, la LR 42 della Puglia sull’*agriturismo* che disciplina in maniera organica le attività di ricezione e ospitalità esercitate, per almeno sessanta giorni l’anno, dagli imprenditori agricoli attraverso l’utilizzazione delle proprie strutture aziendali in rapporto di connessione con le attività di coltivazione del fondo, di silvicoltura o di allevamento degli animali. La legge, oltre ad identificare i requisiti per i locali utilizzati per le attività e determinare i criteri e i limiti della stessa, nonché prevedere l’elenco regionale degli operatori e gli obblighi amministrativi cui sono sottoposti, istituisce un apposito osservatorio regionale con funzioni di indirizzo e di coordinamento in materia e prevede l’approvazione di un programma regionale agriturismo e di rivitalizzazione delle aree rurali. Punta alla valorizzazione del *turismo naturalista* la LR 26 dell’Abruzzo che lo definisce il «modo di vivere in armonia con la natura, caratterizzato dalla pratica della nudità in comune, allo scopo di favorire il rispetto di se stessi, degli altri e dell’ambiente». Con tale intervento la Regione promuove, sul proprio territorio, le condizioni necessarie per garantire la possibilità di praticare il naturalismo, riconoscendolo come stile di vita sano, naturale ed educativo, nonché settore con potenzialità di sviluppo economico. Ha, invece, come obiettivo la tutela e la valorizzazione della *rete escursionistica* regionale e delle relative attività, la LR 14 dell’Emilia-Romagna, al confine tra la disciplina del turismo e la promozione delle aree naturali, rurali e periferiche, che definisce l’escursionismo come l’attività «turistica, ricreativa e sportiva che si svolge su tracciati ubicati prevalentemente al di fuori dei centri urbani, finalizzata alla visita e all’esplorazione degli ambienti naturali e del patrimonio storico-

culturale, architettonico e religioso del territorio». La legge si occupa, tra le altre cose, della costituzione di una rete escursionistica regionale e delle modalità di fruizione della stessa; dell'istituzione di un apposito catasto che archivia, classifica e descrive il sistema di percorsi che costituiscono la rete escursionistica; della distribuzione delle funzioni e delle competenze tra i vari livelli di governo del territorio; del programma triennale degli interventi straordinari.

Ben tre leggi regionali, nel 2013, riguardano, poi, l'*albergo diffuso* - LR 22 dell'Abruzzo, n. 11 della Sicilia e n. 71 della Toscana - una forma ricettiva che punta all'utilizzazione del patrimonio edilizio esistente e al recupero e al restauro conservativo degli immobili situati nei borghi antichi e nei centri storici minori, nonché alla valorizzazione e alla fruizione turistica dei beni naturalistici, ambientali e culturali del territorio regionale rurale ed urbano. Al di là delle differenze, le leggi si occupano fondamentalmente di qualificare gli interventi e le attività ammesse (come gli interventi di recupero e restauro conservativo degli immobili); di identificare gli elementi di eleggibilità per la localizzazione (come, per esempio, il pregio storico-ambientale, la vitalità e la vivibilità); di indicare le politiche regionali di incentivazione e sostegno alla realizzazione ed alla gestione di questa tipologia di ricettività.

Ha disciplinato, invece, l'attività ricettiva di *bed and breakfast* la LR 27 della Puglia, con la finalità strategica di promuovere un turismo sostenibile e un'ospitalità autentica in ambito familiare. In particolare, la legge individua e disciplina due differenti tipologie di *Be&B*: quella a conduzione familiare e quella in forma imprenditoriale, distinguendosi, la prima, per la natura non continuativa e non imprenditoriale dell'attività, essendo questa svolta da chi, nella casa in cui abita, fornisce alloggio e prima colazione in non più di tre camere e nove posti letto e avvalendosi della normale organizzazione familiare, ivi compresa l'eventuale presenza di collaboratori domestici al servizio della famiglia, senza la fornitura di servizi aggiuntivi. Tale forma di attività non necessita

d'iscrizione nel registro delle imprese e beneficia delle agevolazioni fiscali previste dalla normativa vigente.

Tra gli interventi che riguardano più specificamente le *strutture ricettive* si ricordano, ad esempio: la LR 4 della Liguria, di modifica e integrazione della LR 1/2008, che, ai fini della salvaguardia e della valorizzazione degli *alberghi* attraverso lo sviluppo e il mantenimento dell'attività ricettiva, il suo miglioramento qualitativo e il mantenimento o l'incremento dei livelli occupazionali nel turismo, sottopone a specifico vincolo di destinazione d'uso ad albergo gli immobili sedi degli alberghi e le relative aree asservite e di pertinenza, autorizzando i Comuni a concedere, per gli immobili alberghieri sottoposti al vincolo, ampliamenti mediante interventi di ristrutturazione edilizia e a consentire una parziale trasformazione della destinazione d'uso per gli immobili che necessitano di interventi edilizi di ristrutturazione e di riqualificazione al fine di riacquisire la competitività rispetto al mercato della domanda turistica; la LP n. 12 della Provincia di Trento che integra la disciplina provinciale del 2012 sui *campeggi* con norme relative alla realizzazione degli alloggi sopraelevati; la LP n. 2 della Provincia di Bolzano sulle *aree sciabili* e gli impianti a fune, che modifica un provvedimento del 2010, integrandolo con disposizioni relative al nuovo piano decennale di settore per gli impianti di risalita e le piste da sci, necessario a regolare l'uso e le modificazioni del territorio finalizzati all'esercizio dello sci.

Riguardano ulteriori aspetti della ricettività la LR 21 della Toscana, che modifica il testo unico regionale del 2000 in relazione a disposizioni concernenti le aree demaniali marittime oggetto di concessione per attività turistico-ricreative e la LR 25 del Veneto che, nelle more dell'attuazione della LR 11, introduce disposizioni transitorie concernenti il fondo di garanzia e controgaranzia in materia di turismo.

Si occupa, infine, di *semplificazione amministrativa*, la LR 8 del Lazio che modifica sia la legge regionale del 2007 sull'organizzazione del sistema turistico laziale che la disciplina del '99 relativa

all'organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo. Tra le altre cose, la legge sostituisce la norma sull'esercizio dell'attività ricettiva alberghiera, extralberghiera e all'aria aperta, subordinato alla presentazione della SCIA, disciplina i casi di sospensione e divieto di prosecuzione dell'attività, le informazioni sui prezzi e sui periodi di apertura delle strutture ricettive.

#### 6.1.6 Le norme sul turismo nelle leggi multimateria, multisettore o finanziarie

Anche nel 2013 diverse norme d'interesse per il turismo sono rinvenibili in provvedimenti multimateria o multisettore. Ne costituiscono esempi tre leggi del Friuli Venezia Giulia: le LR nn. 4, 5 e 21. La prima (n. 4), relativa agli incentivi per il rafforzamento e il rilancio della competitività delle microimprese e delle piccole e medie imprese, contiene alcune disposizioni in materia di sviluppo del sistema turistico regionale e, in particolare, modificando la LR 2/2002 in materia di turismo, autorizza un contributo in favore della TurismoFVG per il funzionamento degli IAT (uffici pubblici per l'informazione e l'accoglienza turistica) gestiti dai comuni; definisce le competenze comunali in materia di strutture ricettive turistiche e di agenzie di viaggio e turismo, con particolare riferimento ai procedimenti amministrativi per l'esercizio delle attività, nonché alla promozione turistica delle località situate nel territorio di competenza, alla promozione e gestione di attività economiche turistiche di interesse regionale in ambito locale, alla partecipazione ai Consorzi turistici. La legge contiene, inoltre, norme specifiche sulle agenzie di viaggio e turismo, sulle strutture ricettive, sugli stabilimenti balneari, sulla sicurezza sulle piste di sci e sugli incentivi al settore turistico. La seconda (n. 5) conferma contributi in favore del settore turistico, mentre la terza (n. 21) inserisce nella disciplina regionale del turismo norme relative al trasferimento in gestione o in proprietà delle strutture ricettive turistiche; alla registrazione e alla notificazione degli ospiti; agli

stabilimenti balneari; al finanziamento in favore dei poli sciistici regionali e per il rilancio dello sviluppo turistico del territorio montano.

Si ricordano, inoltre, la LP n. 9 di Trento, che modifica la legge provinciale del 2002 sulla ricettività turistica in materia di realizzazione di villaggi alberghieri e di residenze turistico alberghiere; la LR 14 della Liguria di modifica e adeguamento della normativa regionale che autorizza le Province ad utilizzare, per finalità turistiche (di cui alla LR 28/2006), le somme loro assegnate costituenti giacenze libere da obbligazioni verso terzi, originate da accertate economie o dal mancato utilizzo dei fondi assegnati.

Ancora, norme che riguardano il turismo si riscontrano in numerose *leggi finanziarie*, leggi collegate alla finanziaria o di bilancio, come, per esempio: la LR 2 dell'Abruzzo che stabilisce la dotazione del Fondo per il sostegno alle imprese operanti nel settore del turismo (LR 77/2000); la LR 28 dell'Emilia-Romagna che, in attuazione della LR 7/1998, contiene autorizzazioni di spesa per l'attuazione dei progetti di *marketing* e di promozione turistica; per i contributi alle aggregazioni di imprese per iniziative di commercializzazione turistica anche in forma di *comarketing* e alle unioni di prodotto per progetti di *marketing* e di promozione turistica; e, a norma della LR 17/2002, prevede finanziamenti per gli interventi volti al miglioramento delle stazioni invernali, del sistema sciistico e degli impianti a fune; la LR 6 del Friuli Venezia Giulia che autorizza l'amministrazione regionale a istituire, nell'ambito del Fondo speciale di rotazione a favore delle imprese commerciali, turistiche e di servizio (FSRICTS) una sezione per gli interventi anticrisi anche a favore delle imprese turistiche; tali dotazioni possono essere utilizzate mediante la concessione di finanziamenti agevolati per la realizzazione di investimenti aziendali; per il consolidamento di debiti a breve in debiti a medio e lungo termine; per sostenere le esigenze di credito a breve e medio termine. Anche la LR 23 sempre del Friuli Venezia Giulia, nell'ambito della promozione del turismo invernale nel territorio regionale, si occupa

del sostegno alle attività sportive invernali mediante la concessione alla Federazione Italiana Sport Invernali di un contributo straordinario per l'attività istituzionale e gli oneri pregressi. Il Piemonte, con LR 8, opera il trasferimento ai comuni – o alle unioni di comuni se già costituite - degli impianti olimpici di innevamento programmato e degli impianti di risalita funzionalmente collegati alle piste da sci di proprietà regionale con vincolo all'uso pubblico e con LR 17 prevede che le attività pertinenti alle strutture turistico-alberghiere, extralberghiere e all'aria aperta, quali, ad esempio, palestre, spa, centri benessere, che comprendano tra l'altro saune e servizi similari, finalizzate in via esclusiva a garantire un più elevato livello di accoglienza e di *relax* della clientela alloggiata, se non estese ad attività mediche e di estetista, possano essere direttamente gestite con impiego di personale interno all'azienda; estende il finanziamento di cui alla LR 4/2000 anche ai progetti necessari alla messa in sicurezza di strutture e acquisto di attrezzature o strutture mobili destinate all'organizzazione di manifestazioni con finalità di promozione turistica e di valorizzazione delle realtà e delle potenzialità naturalistiche, culturali, storiche, sociali ed enogastronomiche dei luoghi in cui si svolgono; inserisce tra le tipologie alberghiere (di cui alla LR 14/1995) l'albergo diffuso e, per favorirne la diffusione nei territori montani, prevede che possano rientrare in tale tipologia di albergo le strutture, localizzate nelle borgate montane, caratterizzate dalla centralizzazione in unico stabile dell'ufficio ricevimento e delle sale di uso comune e dalla dislocazione delle unità abitative in uno o più stabili separati dello stesso comune, ovvero in più comuni, purché distanti non dall'edificio nel quale sono siti i servizi principali.

Disposizioni relative al turismo sono, inoltre, contenute nelle leggi: n. 26 della Puglia che si occupa, in particolare, di norme di carattere tributario relative alle agenzie di viaggi e turismo e di rilevazione dei flussi turistici; n. 12 della Sardegna, che estende i contributi per le operazioni di credito già previste per le imprese artigiane (DGR 20/37/2012) anche alle imprese turistiche; n. 3 del Veneto che sostiene iniziative per la valorizzazione e la promozione

delle attività di cicloturismo e di ciclo-escursionismo nel territorio regionale, nonché per l'informazione e l'identificazione dei relativi percorsi e punti di interesse turistico lungo i percorsi e gli itinerari individuati nell'ambito delle Rete Escursionistica Veneta; attribuisce alla Giunta, allo scopo di promuovere l'esercizio del turismo equestre, il compito della definizione delle condizioni per la presentazione di progetti di ippovie, diretti a individuare e definire tracciati attrezzati, e per la promozione e sostegno del turismo equestre nell'ambito degli strumenti di programmazione turistica; modifica il testo unico del 2002 in materia di turismo per ammettere al fondo di rotazione le reti di imprese che realizzano progetti strategici di carattere strutturale ed infrastrutturale finalizzate ad attività di particolare interesse per lo sviluppo delle località turistiche.

#### 6.1.7 L'attività regolamentare in materia turistica

Anche nel 2013 l'attività regolamentare in materia turistica è fondamentalmente di manutenzione di testi già vigenti. È questo il caso, per esempio, dei regolamenti: n. 9-111/Leg della Provincia di Trento che modifica il regolamento di esecuzione della legge provinciale sulla promozione turistica; nn. 5 e 20 della Puglia che modificano il Regolamento del 2009 sui regimi di aiuto in esenzione per le imprese turistiche; n. 3 della Liguria che modifica e integra un regolamento del 2009 attuativo della disciplina delle strutture ricettive alberghiere; n. 8 sempre della Liguria, di modifica del regolamento del 2011 attuativo della disciplina delle strutture ricettive all'aria aperta; n. 5 del Lazio, di modifica del regolamento del 2011 di organizzazione dell'Agenzia regionale del turismo. Così anche il DPGR n. 6/R del Piemonte, che modifica il regolamento del 2011 in materia di gestione delle strutture ricettive alpinistiche e il DPReg. n. 45 del Friuli Venezia Giulia che modifica un regolamento del 2004 in materia di operatori per la prevenzione, soccorso e sicurezza sulle piste di sci.

Danno, invece, attuazione a disposizioni legislative: il DPP n. 12-114/Leg di Trento che dà esecuzione alla legge provinciale del 2012 in materia di ricezione turistica all'aria aperta, occupandosi, in particolare, dei parametri di classificazione delle strutture; della capacità ricettiva complessiva e delle caratteristiche generali dell'area adibita alla ricettività turistica all'aperto; degli allestimenti della struttura, delle caratteristiche dei servizi (servizio di somministrazione di alimenti e bevande e servizi accessori), ecc. Il regolamento disciplina, inoltre, il cosiddetto turismo itinerante, vale a dire le aree di sosta attrezzate e le aree di servizio per *autocaravan*. Il DPGR n. 52/R della Toscana modifica il regolamento del 2001 di attuazione del Testo unico regionale del 2000 in materia di turismo per introdurre le norme relative ai criteri utili per l'individuazione delle opere di facile rimozione realizzate su aree demaniali marittime oggetto di concessione per finalità turistico-ricreative e la disciplina delle attività accessorie svolte degli stabilimenti balneari (somministrazione di alimenti e bevande e altre attività connesse alla balneazione, come le cure elioterapiche e termali, le attività sportive e la ricreazione). Il DPR n. 191 del Friuli Venezia Giulia, relativo alla sezione per gli interventi anticrisi a favore delle PMI artigiane e del commercio, turistiche e di servizio, dando attuazione alle relative disposizioni della legge finanziaria regionale (LR 6/2013), stabilisce le condizioni, i criteri e le modalità di concessione di incentivi a valere sulla sezione anticrisi commercio, turismo e servizi del Fondo speciale di rotazione a favore delle imprese commerciali, turistiche e di servizio del Friuli Venezia Giulia. Il reg. n. 8 della Calabria contiene disposizioni attuative per l'esercizio delle attività di ittiturismo e pescaturismo di cui alla LR 15/2009 e, in particolare, disciplina l'uso della denominazione, della simbologia e del logo di "ittiturismo" e "pescaturismo"; le modalità e i requisiti per lo svolgimento delle attività (rapporto di prevalenza e connessione; piano aziendale di attività; strutture e aree destinate all'attività; ecc.); le funzioni amministrative (SCIA; elenco regionale; variazioni nell'esercizio dell'attività, ecc.).

### 6.1.8 Considerazioni conclusive

Come si è già anticipato, da un punto di vista quantitativo, la produzione legislativa del 2013 conferma più o meno l'andamento degli anni precedenti, e del 2012 in particolare, sia nella materia dell'“agricoltura” sia in quella del “turismo”. Anche nell'anno in esame, infatti, l'agricoltura si conferma il settore più attivo rispetto alle altre materie del macrosettore “sviluppo economico”, seguita dal turismo.

Da un punto di vista qualitativo, invece, di contenuto, cioè, dei provvedimenti esaminati, se l'agricoltura conferma una dinamicità già espressa e osservata in passato, nella materia del turismo ci sembra si possa “scrutare” qualche segnale di ripresa del settore o per lo meno la volontà delle Regioni di provare ad imprimere allo stesso una spinta, un nuovo vigore. Due Regioni, infatti, hanno provveduto, nel 2013, ad un'opera di riordino della materia: si tratta della LR 13 dell'Umbria, un testo unico in materia di turismo, e della LR 11 del Veneto, “Sviluppo e sostenibilità del turismo veneto” che incide profondamente sul testo unico del 2002 abrogandone quasi completamente le disposizioni. Entrambi i provvedimenti, oltre che dall'esigenza di semplificazione normativa dell'ordinamento regionale, sembrano essere mossi dal fatto di riconoscere al turismo «un ruolo strategico per lo sviluppo economico ed occupazionale e per la crescita culturale e sociale». Nel corso del 2013, poi, è stato approvato anche un discreto numero di leggi “nuove” e dal carattere organico che puntano al potenziamento e alla valorizzazione di diverse attività ricettive: solo a titolo d'esempio si citano le tre leggi sull'*albergo diffuso* (n. 22 dell'Abruzzo, n. 11 della Sicilia e n. 71 della Toscana), la LR 14 dell'Emilia-Romagna sulla *rete escursionistica* regionale, la LR 26 dell'Abruzzo sul *turismo naturalista*.

Tornando all'agricoltura, come si è detto, essa conferma le tendenze di contenuti già evidenziate nei Rapporti precedenti e la capacità del legislatore regionale di muoversi, spesso, in anticipo rispetto a quello nazionale con riferimento alla disciplina di alcuni temi importanti per l'agricoltura e per la collettività in genere.

L'*agricoltura sociale*, oggetto di disciplina anche nel 2013 da parte di due Regioni (LR 36 della Liguria e LR 14 del Veneto) costituisce solo un esempio di una legislazione regionale, ormai ingente, che anticipa quella statale ancora in via di definizione. Tra gli altri temi "emergenti", vale la pena di sottolineare come in questi ultimi anni sia cresciuta l'attenzione da parte del legislatore regionale nei confronti della *tutela delle risorse agricole*, sia delle risorse genetiche autoctone da impiegare per scopi agricoli e alimentari, sia del suolo destinato all'attività di produzione agricola. Nel 2013 si inseriscono in questo filone diverse leggi, tra cui la LR 19 della Sicilia e la 39 della Puglia sulla tutela delle varietà e delle razze locali e la LR 10 della Campania sulle modalità di affidamento dei suoli pubblici a vocazione agricola di proprietà della Regione a giovani imprenditori agricoli.

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

### **6.2.1. La produzione legislativa nel 2013**

La produzione normativa regionale in materia di attività produttive nel 2013 è quantitativamente più esigua rispetto al 2012. Come negli anni precedenti, risulta invece un numero consistente di atti secondari e delibere di giunta, che in genere sono adottati in attuazione di altri atti e di frequente concernono incentivi o misure di sostegno di vario genere. Nell'analisi che segue verrà posta attenzione in primo luogo alla normativa di riordino e di promozione del sistema produttivo, in seguito alle leggi settoriali ed infine ai regolamenti più significativi, mentre saranno richiamati solo gli atti amministrativi particolarmente rilevanti.

Iniziando con l'esame della normativa per la promozione del sistema produttivo regionale e il sostegno all'innovazione, viene in rilievo la LR 4 del Friuli Venezia Giulia, che si presenta come una

---

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

delle leggi più ampie e strutturate adottate nel periodo, poiché, oltre a modificare normative esistenti, contiene incentivi per il rafforzamento della competitività delle PMI della Regione e per il supporto delle reti d'impresa, così come disposizioni in materia di sostegno e promozione al comparto produttivo artigiano. Sempre in Friuli Venezia Giulia è stata adottata la LR 9 che, al fine di fronteggiare la perdurante situazione di grave crisi economica e sociale e la conseguente carenza di liquidità delle imprese, contiene misure urgenti necessarie a sostenere e rilanciare i settori produttivi del territorio regionale e a tutelare l'occupazione.

Tra le leggi più particolari vi è invece la LR 8 del Molise, volta all'attivazione nella Regione dello strumento europeo *Progress microfinance* (istituito dalla decisione 283/2010/UE), che mira a rendere accessibili, attraverso intermediari selezionati, microprestiti (di importi inferiori a 25.000 euro) a microimprese o privati, in particolare a disoccupati, a persone che rischiano di perdere il loro lavoro, a rischio di esclusione sociale o comunque svantaggiate ed escluse da prestiti di tipo tradizionale, con l'obiettivo di creare e/o sviluppare microimprese. A tal fine, viene individuata la Finmolise S.p.A. quale intermediario selezionato per l'attuazione sul territorio molisano dello strumento, cui è affidato il compito di aumentare i prestiti ed ampliare, in tal modo, il volume di piccoli finanziamenti alle microimprese regionali. Nello stesso anno, in attuazione della legge regionale è stata adottata la delibera di Giunta 182/2013.

Passando invece all'esame della normativa settoriale, nel 2013 si segnala il testo unico in materia di artigianato adottato dalla Regione Umbria con LR 4, che riunisce le disposizioni di legge in materia e contiene disposizioni per lo sviluppo economico ed imprenditoriale, l'attività promozionale e la tutela dell'artigianato artistico e tradizionale. Nello stesso anno la Regione Umbria ha adottato la LR 10 in materia di commercio, che si presenta come una legge di modifica adottata in attuazione di alcune disposizioni nazionali.

Sempre in materia di artigianato, occorre menzionare la LR 24 della Puglia "Norme per lo sviluppo, la promozione e la tutela dell'artigianato pugliese", che disciplina i requisiti necessari per

l'attività di imprenditore artigiano e impresa artigiana, dei consorzi e delle società consortili, così come le procedure per l'iscrizione all'albo delle imprese artigiane; la legge, inoltre, contiene norme per la creazione di imprese artigiane, per sostenerne la crescita e lo sviluppo, per favorire la successione d'impresa e il passaggio generazionale, per salvaguardare e tutelare i valori e i mestieri dell'artigianato artistico e tradizionale pugliese.

Nonostante le problematiche derivanti dai rischi di compatibilità con la normativa europea, che negli ultimi anni hanno determinato l'illegittimità costituzionale di diverse leggi regionali, continua l'adozione da parte delle Regioni di normative volte alla promozione delle produzioni tipiche. Nel 2013 a tal proposito è stata adottata la LR Veneto 17, che contiene misure dirette a garantire la qualità dei prodotti e dei servizi e autorizza la Giunta regionale a proporre domanda per la registrazione del marchio "Qualità Veneto" (marchio collettivo di qualità con indicazione d'origine) così come a concedere contributi, nel rispetto della normativa nazionale ed europea sugli aiuti di Stato, per azioni promozionali, pubblicitarie e informative.

Tra le normative più settoriali, vanno infine segnalate la LR 10 della Lombardia, in materia di promozione e tutela della attività di panificazione o la LR 29 della Toscana, in materia di attività di acconciatore.

Com'è noto, una parte consistente della normativa adottata nel macrosettore "attività produttive" può essere qualificata come "normativa di incentivazione", poiché contenente disposizioni finanziarie o di incentivazione alle attività produttive. Tra le leggi adottate nel 2013 rivestono tale qualifica la LP 9 della Provincia di Trento, che oltre a disciplinare gli orari degli esercizi commerciali (art. 11) include alcune tipologie di incentivi alle imprese (art. 6). Talvolta esse riguardano situazioni particolari, come la LR 2 della Sardegna, che autorizza l'intervento della SFIRS Spa per l'infrastrutturazione, il risparmio e l'approvvigionamento energetico dell'area industriale di Portovesme - Sulcis, l'incremento della dotazione finanziaria relativa agli interventi per il Parco

geominerario e contiene norme urgenti in materia di sostegno al reddito dei lavoratori in regime di ammortizzatori sociali. Similmente, la Regione Basilicata ha adottato la LR 20 “Misure urgenti per il consorzio per lo sviluppo industriale della provincia di Potenza e il sostegno agli enti locali e strumentali”, e la LR 17, contenente disposizioni urgenti in materia di attività produttive principalmente volte a precisare termini o requisiti.

Tra le leggi composte principalmente da disposizioni organizzative si segnala la LR 19 della Campania, che disciplina l'assetto, le funzioni e la gestione dei consorzi per le Aree di sviluppo industriale della Regione, i quali hanno il compito di promuovere le condizioni necessarie per la creazione e lo sviluppo di attività imprenditoriali e dei relativi servizi alle imprese. Contiene invece disposizioni procedurali la LR Liguria 17, che prevede la sospensione temporanea della presentazione del Documento Unico di regolarità contributiva da parte degli operatori del commercio sulle aree pubbliche.

Le altre leggi adottate nel periodo di riferimento sono prevalentemente di modifica: come la LR 4 dell'Emilia Romagna in materia di commercio; la LR 11 del Lazio relativa alle vendite di fine stagione; le leggi 2, 3, 6, 7, 37 della Liguria; le leggi 7 e 4 della Lombardia; le leggi 45 e 11 delle Marche; la LR 5 del Piemonte; le leggi 13 e 34 della Toscana; la LR 5 della Valle D'Aosta; la LR 8 del Veneto; le leggi 10 e 11 della Provincia di Bolzano e la LP 14 della Provincia di Trento.

### [6.2.2. La produzione regolamentare e amministrativa nel 2013](#)

In merito alla produzione regolamentare nel 2013, possono essere menzionati alcuni regolamenti di attuazione: il regolamento 25 della Puglia, "Promozione e sviluppo del sistema fieristico regionale", adottato in attuazione dell'omonima legge regionale del 2009; il DPP della Provincia di Trento 6-108/Leg., regolamento di esecuzione che disciplina l'esercizio del commercio al dettaglio e del commercio all'ingrosso in attuazione di una legge provinciale del 2010; il regolamento 1 del Veneto (adottato in attuazione

dell'articolo 4 della LR 50/2012), che contiene gli indirizzi per lo sviluppo del sistema commerciale, i criteri per la pianificazione locale, le autorizzazioni per grandi strutture di vendita, la determinazione delle dotazioni di parcheggio, gli ambiti territoriali di rilevanza regionale, gli interventi di rilevanza regionale, gli oneri per la sostenibilità territoriale e sociale e i criteri per la redazione dello studio di impatto viabilistico.

Come per la produzione legislativa anche quella regolamentare si caratterizza per un alto numero di atti di modifica.

Molto elevata è la produzione di atti amministrativi, che di norma specificano i requisiti e le modalità per l'accesso ai contributi e agli investimenti stabiliti in altri atti, la promozione dell'internazionalizzazione delle imprese o l'accesso al credito.

Tra le delibere di più ampia portata, che istituiscono bandi o prevedono misure per la riorganizzazione aziendale, possono essere menzionate a titolo esemplificativo, la Delib. CR Lombardia X/187, Nuove linee per lo sviluppo delle imprese del settore commerciale, molto ampia poiché contiene una analisi e una ricognizione della situazione lombarda; la Det. Reg. Puglia 141, Bando a favore delle PMI del commercio; la Delib. GR Umbria 112//2013, Approvazione Programma annuale 2013 per la crescita, l'innovazione e la competitività del sistema produttivo regionale.

In relazione alle misure dirette ad incentivare l'accesso al credito si segnalano atti adottati nelle Regioni Abruzzo (DGR 659); Basilicata (DGR 321); Lazio (DGR 429), Lombardia (DGR 10/608), Puglia (DGR 1969); così come l'adesione di alcune regioni all'accordo "Nuove misure per il credito alle PMI" che prevede la proroga della sospensione dei debiti delle PMI verso il sistema creditizio (Regione Liguria DGR 1111, DGR 240; Regione Lombardia DGR 10/59, DGR 9/4808).

Tra le misure adottate per sostenere l'*export* o l'internazionalizzazione delle imprese possono menzionarsi quelle contenute nelle: DGR 210 e s.m.i. dell'Abruzzo; DGR 209 della Basilicata; DGR 905 dell'Emilia Romagna; le delibere 10/489, 10/422, 4325, 558, 9/4714 della Lombardia; le delibere 55, 67, 126

delle Marche; le delibere 20 del Piemonte; la delibera 1128 dell'Umbria.

Infine, per quanto riguarda il sostegno all'innovazione si segnalano a titolo esemplificativo le delibere adottate nelle Regioni: Lazio (DGR 268), Lombardia (DGR 10/1024; 10/395), Molise (DGR 577; DPR 46), Piemonte (DGR 18-6003; Det. Reg. 252) Umbria (DGR 1127; Det. Reg. 8181 e 234).

## 7. TENDENZE NELLA SANITÀ REGIONALE\*

### 7.1. Il *policy making* nel 2013

Le Regioni continuano a dedicare molta attenzione al settore della sanità, il più rilevante in termini di risorse economiche tra quelli di competenza decentrata, come emerge dall'analisi dei dati dell'apposito questionario sull'attività normativa svolta.

Tutte le Regioni hanno risposto a tale questionario con riferimento all'anno 2013; le informazioni di anno in anno divengono più chiare e complete. Ad esempio, dal 2012 è stata inserita una apposita sezione relativa agli interventi del Commissario *ad acta*. Si osservi inoltre che la Regione Sicilia ha segnalato molti decreti dell'Assessore per la salute, di cui si è cercato di dare conto in questo capitolo in considerazione della particolare importanza di questi atti, dovuta alla rilevanza costituzionale del loro ruolo ai sensi dell'art. 9, co. 5, dello Statuto speciale.

In questo Rapporto è stato sostanzialmente mantenuto il criterio di classificazione che distingue i provvedimenti in due gruppi, quelli principalmente diretti alla “tutela della salute” e quelli mirati al “governo della spesa”, anche se molti interventi, come ad esempio quelli per migliorare l'appropriatezza, possono rispondere ad entrambe le esigenze. Le successive ripartizioni nell'ambito del primo gruppo individuano obiettivi e caratteristiche più specifici (ad esempio organizzazione, prevenzione), mentre all'interno del secondo gruppo si distinguono le diverse voci di spesa e alcune azioni trasversali (quali farmaceutica, personale, compartecipazioni).

Tuttavia, in considerazione del fatto che gli interventi di programmazione della spesa e quelli di pianificazione delle attività sanitarie e socio-sanitarie sono spesso inscindibili, si è preferito questa volta presentare in un paragrafo preliminare tutte le misure che sostanziano lo sforzo delle Regioni di impostare, coordinare e

---

\* Di Stefania Gabriele, dirigente di ricerca in Economia pubblica, ISSiRFA-CNR.

finanziare i servizi sanitari regionali (SSR), prima di affrontare le misure prioritariamente rivolte alla tutela della salute e quelle mirate principalmente al governo della spesa.

### 7.1.1 Pianificazione e programmazione

Va osservato innanzitutto che le Regioni, nella loro attività di programmazione, hanno dovuto comunque fare i conti, anche nel 2013, con i tagli di risorse previsti dalle successive manovre del Governo.

Generalmente con legge o con decreto del Commissario *ad acta* è stato indicato il finanziamento della spesa sanitaria (ad esempio Sardegna, Valle d'Aosta, Puglia, che attribuisce risorse aggiuntive dal bilancio regionale), dei livelli di assistenza (Calabria), delle attività socio-sanitarie (Liguria), delle diverse funzioni assistenziali, compresa didattica e ricerca (Lazio, Liguria). Allo stesso modo, è stata definita la programmazione del SSR (Friuli Venezia Giulia), è stato regolato l'utilizzo delle risorse in fase di assestamento (Marche), ci si è occupati del rimborso e del pagamento dei debiti - spesso in considerazione del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, contenente disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione - (Piemonte, Calabria, Veneto, Puglia, Sicilia, Umbria, che è intervenuta con delibera di giunta), del ripiano o copertura del disavanzo e delle perdite (Piemonte, Calabria, Basilicata). Tuttavia, è con delibera di giunta che l'Abruzzo ha definito gli strumenti di programmazione delle aziende sanitarie (AS) e ha individuato il finanziamento dei consultori, il Friuli Venezia Giulia ha indicato la programmazione del SSR, le Province di Trento e Bolzano gli indirizzi programmatori, le direttive e le disposizioni per il finanziamento del Servizio Sanitario Provinciale, la Provincia di Trento ha anche approvato la relazione programmatica dell'istituto zooprofilattico, la Valle d'Aosta ha dato disposizioni all'azienda sanitaria per la definizione del contratto di programma, l'Umbria è intervenuta ripetutamente sul finanziamento di parte corrente. L'Emilia-Romagna, nell'ambito delle linee di

programmazione e finanziamento delle aziende sanitarie, in considerazione della situazione di incertezza sull'attribuzione delle risorse, ha individuato la stima del Fondo sanitario regionale, e inoltre ha programmato il Fondo per la non autosufficienza, mentre la Liguria, in attesa del riparto del Fondo sanitario tra le Regioni, ha finanziato alcune attività e la Provincia di Bolzano ha indicato i contributi (a soggetti pubblici e privati) per il raggiungimento degli obiettivi del Piano sanitario provinciale e dei progetti obiettivo e il contributo straordinario per la copertura dei disavanzi delle associazioni di soccorso convenzionate; l'Umbria ha recepito l'Accordo della Conferenza dei Presidenti delle Regioni sul riparto dei finanziamenti del 19 dicembre 2013, basato per la prima volta sui costi *standard*. Inoltre è stato segnalato che in quest'ultima Regione, dove i contenuti della programmazione socio-economica nel territorio e gli interventi di finanza regionale sono indicati nel Documento annuale di programmazione (DAP), nel 2013 è stato approvato dal Consiglio regionale il DAP per il 2013/15.

Nelle Regioni in Piano di rientro la programmazione/pianificazione si appoggia sui Piani stessi e sui Programmi Operativi: in Calabria il Commissario *ad acta* è intervenuto per richiedere l'adeguamento agli obiettivi del Piano di rientro in seguito al parere ministeriale, nel Lazio per adottare i Programmi Operativi, il Piemonte con delibera ha approvato il Programma Operativo e ha istituito il tavolo per il governo dello stesso.

E' per lo più con delibera o con decreto del Commissario *ad acta* che sono state determinate la ripartizione, assegnazione o liquidazione dei finanziamenti del SSR ed eventualmente del Fondo per la non autosufficienza alle AS, alle Agenzie sanitarie, a determinate attività, anche socio-assistenziali, e per taluni obiettivi, compresa la sanità penitenziaria e gli ospedali psichiatrici giudiziari (Sardegna, Umbria, Liguria, Lazio, Molise, Puglia, Trento, Emilia-Romagna, Abruzzo, Piemonte, Campania, che ha individuato le risorse a carico dei comuni del Fondo sociale regionale per la non

autosufficienza per prestazioni erogate dalle AS), e l'autorizzazione alla stipula di mutui (Umbria). La Puglia invece ha stabilito con legge i criteri di ripartizione dei fondi per la riabilitazione.

Molti sono stati anche gli interventi volti all'approvazione, adozione, modifica o controllo dei bilanci dei SSR, delle aziende sanitarie e ospedaliere (AO), della gestione sanitaria accentrata, degli istituti zooprofilattici.

Come sopra accennato, il finanziamento e la programmazione accompagnano la pianificazione delle attività, rivolta ai servizi sanitari e/o socio-sanitari nel loro complesso o a particolari sotto-settori: ad esempio nel Lazio sono stati approvati i piani di attività insieme ai bilanci, nella Provincia di Trento i programmi di attività con il bilancio dell'AS, e sono stati emanati l'atto di indirizzo e le direttive relative ai servizi socio-sanitari nell'ambito della disabilità, salute mentale e dipendenze, e alle Residenze sanitarie assistenziali (RSA), regolando prestazioni e finanziamento, l'Emilia-Romagna ha dettato le indicazioni attuative del piano sociale e sanitario regionale insieme ai criteri di riparto.

Ci si è inoltre preoccupati di finanziare le università (Sardegna), gli Istituti di ricerca (il Piemonte), i consorzi (come il SIR Umbria, consorzio degli enti locali umbri per lo sviluppo del sistema informativo), gli Istituti zooprofilattici (Sardegna). Sono state pure finanziate alcune associazioni (ad esempio da parte del Lazio) ed enti privati (Abruzzo).

Allo stesso modo, sono stati decisi i finanziamenti alle strutture private - remunerazione delle prestazioni, livelli massimi di finanziamento, *budget*, tariffe – (ad esempio nel caso del Lazio). Su questo si tornerà nella sezione sul governo della spesa, quando si tratterà della regolazione dei rapporti con gli erogatori privati.

Anche per la spesa in conto capitale generalmente il finanziamento accompagna la pianificazione. Anche su questo tema si rinvia al paragrafo sugli investimenti, più oltre.

Un altro aspetto che sarà affrontato più avanti è quello del finanziamento di specifici percorsi di cura, individuato nell'ambito della regolazione delle attività di diagnosi, sostegno e terapia specifici.

Si ricorda ancora che alcune regioni hanno recepito gli accordi sugli obiettivi del piano sanitario nazionale (Molise, Lazio). Inoltre nel Lazio il Commissario *ad acta* è intervenuto per consentire l'utilizzo per la spesa corrente indistinta di risorse inizialmente assegnate ad obiettivi di piano; la Liguria e l'Abruzzo hanno finanziato gli obiettivi di carattere prioritario e rilievo nazionale; l'Umbria ha definito le linee progettuali per l'utilizzo delle risorse destinate agli stessi obiettivi; il Molise ha approvato i progetti.

## **7.2. Tutela della salute**

Il folto gruppo di provvedimenti per la tutela della salute comprende un ampio insieme di interventi di organizzazione e regolazione dei SSR, un numero molto consistente di misure rivolte alla prevenzione, vigilanza e controllo, una serie di azioni mirate a individuare le prestazioni erogabili, comprese nei livelli essenziali di assistenza (LEA) o aggiuntive, una raccolta degli atti in cui si manifesta lo sforzo di programmazione e realizzazione degli investimenti, promozione della ricerca e attuazione della formazione.

E' particolarmente interessante considerare gli interventi adottati nel 2013 a fini di riordino dei SSR, anche perché alcune Regioni hanno modificato la propria direzione di marcia, scegliendo un percorso di riorganizzazione diverso da quello precedentemente individuato. Mentre restano preponderanti le azioni nel campo della prevenzione, quelle che delineano il campo di intervento dei SSR (prestazioni fornite) mostrano una sempre maggiore divaricazione tra le Regioni che devono fermarsi all'erogazione dei LEA e quelle che sono in grado di offrire servizi extra e benefici economici. Le Regioni hanno dato conto anche della loro attività sul lato della

spesa in conto capitale, e a fianco all'investimento in strutture e attrezzature va considerato quello nella ricerca e nella formazione.

### 7.2.1. Organizzazione e regolazione del sistema erogativo

Le Regioni continuano a lavorare per adattare e correggere l'organizzazione dei SSR. Nel 2013 alcune Regioni hanno cambiato l'impostazione delle proprie politiche generali di riassetto dei servizi sanitari. Il Friuli Venezia Giulia, ad esempio, ha abrogato la legge del precedente governo regionale per il riordino istituzionale e organizzativo del SSR, annullando in particolare l'accorpamento delle ASL, e indicando finalità e principi della nuova impostazione, che dovrà avere tra gli obiettivi la valutazione dell'appropriatezza e la costituzione di una centrale unica per gli acquisti. Il Piemonte, a sua volta, è intervenuto nuovamente, con legge, sull'organizzazione e il riassetto del SSR e le norme per la programmazione socio-sanitaria: in particolare, è stato deciso il superamento delle Federazioni sovrazionali, mentre si è puntato sulle aree interaziendali di coordinamento, che sono state poi individuate dalla Giunta; è stata inoltre costituita l'azienda ospedaliero-universitaria Città della salute e della scienza di Torino.

L'Umbria è invece una Regione che si è impegnata a realizzare il nuovo ordinamento del SSR già in precedenza delineato (legge regionale n. 18/2012), con le prime misure e le direttive alle AS, i protocolli attuativi per l'istituzione delle Aziende ospedaliero-universitarie, le direttive per l'istituzione dei dipartimenti. E' stato anche approvato il progetto di fattibilità per la costituzione di un centro interdipartimentale e sono state adottate le determinazioni sugli organismi indipendenti di valutazione del SSR.

In Emilia-Romagna sono state introdotte con legge alcune misure di adeguamento degli assetti istituzionali in materia sanitaria, in particolare con riguardo alla fusione delle precedenti AS in una unica azienda della Romagna, alla partecipazione della Regione al

capitale sociale di un IRCCS, alla riorganizzazione delle forme pubbliche di gestione nel sistema dei servizi sociali e socio-sanitari.

La Provincia di Bolzano e la Liguria hanno rivisto le rispettive leggi di riordino del servizio sanitario e la Liguria ha anche emanato le direttive vincolanti per la riorganizzazione delle attività distrettuali e delle cure primarie e si è occupata del regolamento di organizzazione e funzionamento di un IRCCS (Istituto di Ricovero e Cura a carattere Scientifico). Le Marche hanno regolato i processi funzionali relativi alla sanità e il coordinamento degli enti del SSR e hanno definito i parametri per la riduzione delle strutture complesse e semplici degli enti del SSR. In Veneto ci si è occupati dell'adeguamento delle schede di dotazione ospedaliera e della definizione delle schede di dotazione territoriale.

Diverse Regioni hanno citato la validazione degli atti aziendali (Calabria) o l'approvazione/aggiornamento delle raccomandazioni, criteri, linee guida, indirizzi, procedure per la relativa stesura (Lazio, Molise, Piemonte, che li ha dovuti rendere coerenti con il superamento delle federazioni sovrazonali, Sardegna).

Alcuni provvedimenti sono stati focalizzati sugli Istituti Zooprofilattici: la Liguria ha approvato una legge sulle modalità gestionali, organizzative e di funzionamento di quello del Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta, e su tali modalità sono stati anche stabiliti specifici accordi tra le tre regioni coinvolte; simili accordi si sono avuti anche tra Calabria e Campania, mentre le Marche hanno concordato il riordino del comune Istituto zooprofilattico con l'Umbria, e il Molise ha dato il parere di conformità alla proposta di statuto dell'Istituto dell'Abruzzo e del Molise.

Nel 2013 uno sforzo di riorganizzazione ha investito anche le Agenzie regionali sanitarie e le società delle Regioni: il Piemonte e l'Umbria si sono occupate della liquidazione delle relative Agenzie, mentre Lazio, Abruzzo, Valle d'Aosta, Liguria e Campania ne hanno affrontato la razionalizzazione, organizzazione e disciplina. In Campania la legge ha stabilito che la Società Regionale per la

Sanità debba esercitare le proprie competenze gestionali nell'osservanza delle prescrizioni del Commissario *ad acta* e, a seguito della sentenza della Corte costituzionale 26 febbraio 2013, n. 28, sono state riviste le norme sulla copertura del finanziamento della società di scopo per azioni Campania Ambiente e Servizi. La Toscana ha rivisto la legge sulle attività dell'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale. La Puglia ha modificato i criteri di organizzazione e gestione delle società strumentali alle attività delle aziende ed enti del SSR.

Per quanto riguarda i servizi di emergenza, le Marche hanno modificato la propria legge regionale e la Liguria le deliberazioni della Giunta in materia, la Provincia di Trento ha dato direttive per l'estensione del servizio di elisoccorso e quella di Bolzano ha introdotto un regolamento sull'organizzazione del servizio di eliambulanze e ha deliberato sull'attività degli autisti soccorritori e dei soccorritori volontari.

Quanto alla riorganizzazione delle reti (di quella ospedaliera si dirà in seguito, essendo i provvedimenti finalizzati anche e forse prioritariamente al governo della spesa), si può ricordare che Abruzzo e Marche hanno recepito l'Accordo Stato-Regioni sui criteri per la riorganizzazione delle reti di offerta di diagnostica di laboratorio, la Sardegna ha istituito la rete delle cure palliative, la Liguria quella della terapia del dolore, il Veneto quella oncologica, l'Umbria quella per i trapianti, la Calabria ha stabilito il riassetto della rete psichiatrica, il Piemonte ha definito e la Lombardia ha aggiornato la rete delle malattie rare. La Campania inoltre ha individuato il centro regionale di riferimento per la diagnostica di biologia molecolare clinica e delle malattie congenite del metabolismo e rare.

Possiamo inoltre ricordare che l'Umbria ha approvato alcuni accordi Stato-Regioni del 2012 e le Marche hanno individuato i referenti per i singoli adempimenti previsti dall'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005. La Puglia ha adottato il Regolamento sul

dipartimento di medicina fisica e riabilitazione in adempimento di un ulteriore accordo.

Diverse Regioni hanno organizzato i Comitati etici: Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Abruzzo, Liguria, Provincia Autonoma di Bolzano.

Una serie di provvedimenti riguarda poi la sanità penitenziaria, anche in applicazione del DPCM 1° aprile 2008 sul trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria e dei successivi accordi in Conferenza Unificata, compresi quelli sugli interventi negli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG) e nelle case di cura e custodia: in Calabria sono state approvate le linee di indirizzo per la presa in carico integrata dei minori sottoposti a provvedimento dell'autorità giudiziaria e il nuovo diario clinico per i servizi sanitari attivati presso gli istituti penitenziari e le strutture del dipartimento della giustizia minorile e inoltre è stato stipulato un protocollo d'intesa con il Ministro della Giustizia per l'attivazione del centro diagnostico terapeutico presso la Casa circondariale di Siano; l'Abruzzo ha rivisto la programmazione di articolazioni del servizio sanitario negli istituti penitenziari per la tutela della salute mentale delle persone ristrette e ha approvato un accordo con la Regione Molise per la realizzazione e l'utilizzo della struttura destinata ad accogliere i residenti a cui sono applicate le misure di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario e dell'assegnazione a casa di cura e custodia; l'Umbria ha introdotto ulteriori determinazioni sul protocollo di intesa con il Centro di giustizia minorile per la Toscana e l'Umbria; le Marche hanno adottato un protocollo d'intesa con l'analogo centro dell'Abruzzo, delle Marche e del Molise e hanno approvato il programma regionale per la realizzazione di interventi per il superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari. La Provincia di Trento ha approvato uno schema di convenzione per le prestazioni medico-legali in favore del corpo della polizia penitenziaria.

Inoltre la Toscana e la Provincia di Trento hanno regolato le questioni relative alla cremazione; l'Abruzzo ha integrato la disciplina in materia funeraria e di polizia mortuaria e l'Umbria ha dettato le linee di indirizzo in materia di polizia mortuaria.

Parecchi sono i provvedimenti che riguardano la gestione dei flussi informativi e l'adozione di strumenti elettronici per la gestione delle informazioni: Calabria, Liguria, Molise e Umbria hanno recepito l'Accordo Stato-Regioni sulle linee guida per la dematerializzazione della documentazione clinica in diagnostica per immagini. Inoltre, la Sardegna si è occupata dell'ottimizzazione della qualità dei flussi informativi; la Provincia di Bolzano ha approvato le linee guida per gestire informaticamente l'erogazione gratuita di prodotti senza glutine; il Piemonte ha dettato gli indirizzi alle AS per la gestione del sistema informativo sanitario; l'Umbria ha deliberato sulla dematerializzazione della ricetta; la Puglia ha modificato la legge sul sistema informativo regionale e sugli obblighi informativi degli enti sanitari e del personale convenzionato; la Provincia di Trento ha prorogato il progetto cartella clinica del cittadino e ha dato avvio alla dematerializzazione della prescrizione farmaceutica e inoltre ha emanato direttive per l'istituzione di una banca dati sulle dichiarazioni anticipate di volontà del cittadino relative ai trattamenti sanitari. Nel campo dell'informatizzazione sono state realizzate anche varie forme di collaborazione con diversi enti, ad esempio da parte dell'Umbria, della Liguria, della Calabria, del Lazio.

Alcune Regioni, a fini di semplificazione, hanno stabilito, con legge, di abolire talune certificazioni sanitarie e autorizzazioni (Veneto, Valle d'Aosta, Puglia); la Campania invece, per migliorare la trasparenza, ha deciso che le AS e le AO debbano pubblicare sul proprio sito l'anagrafe dei beni demaniali, con l'indicazione della relativa utilizzazione e destinazione.

Un gruppo di provvedimenti riguarda poi la regolazione dell'attività intramuraria, anche in considerazione del decreto legge 158/2012 (cosiddetto "decreto Balduzzi"): l'Emilia-Romagna ha

approvato le linee guida, sulla base della ricognizione straordinaria degli spazi e dei volumi per l'attività libero-professionale; anche la Sardegna ha approvato le linee guida, nonché lo schema di convenzione tra azienda e professionista per lo svolgimento dell'attività presso lo studio privato; la Puglia ha raggiunto un accordo con le organizzazioni del personale su una fase sperimentale di abbattimento delle liste d'attesa attraverso l'uso della quota del 5 per cento del compenso del libero professionista. A proposito della gestione delle liste di attesa si deve aggiungere che il Lazio ha approvato il relativo piano regionale; in Calabria ci si è dedicati all'attuazione del piano e dei relativi monitoraggi; in Lombardia si è intervenuti sui tempi di attesa e sull'accessibilità delle prestazioni di specialistica ambulatoriale.

Veniamo al gruppo di interventi che riguardano la definizione dei requisiti minimi per svolgere alcune attività (di quelli per l'autorizzazione e accreditamento si dirà più oltre): la Puglia ha determinato quelli delle strutture di medicina trasfusionale e ha emanato un regolamento sui requisiti delle attività di radioterapia stereotassica, la Provincia di Bolzano ha modificato quello dei bagni di fieno, l'Umbria si è occupata dei requisiti per le piscine ad uso natatorio, nonché dell'accertamento dei requisiti sanitari dei procedimenti tecnici impiegati nello svolgimento dell'attività di estetista. Si ricorda ancora che, con legge, le Marche e la Toscana hanno disciplinato l'attività di tatuaggio e *piercing*.

Molti sono gli accordi, le convenzioni e i protocolli con enti pubblici e privati realizzati dalle Regioni, cui in parte si è già accennato, o si dirà in seguito, soprattutto a proposito delle attività di ricerca e formazione. Per intanto si possono ricordare il caso dell'Umbria (protocollo di intesa con l'ANCI e le organizzazioni dei pensionati, con il Comando dei Carabinieri per migliorare l'efficacia e l'efficienza complessiva dei controlli, rinnovo di quello con l'Ufficio Scolastico Regionale in materia di somministrazione dei farmaci a scuola), o della provincia di Trento (protocollo di intesa

con alcuni comuni e comunità montane e con l'AS su un presidio socio-sanitario).

Inoltre alcune Regioni hanno recepito l'accordo Stato-Regioni per la definizione delle modalità di erogazione di prestazioni di assistenza sanitaria da parte dell'INAIL (Calabria, Molise) e/o hanno stipulato protocolli d'intesa con lo stesso Istituto per l'erogazione di prestazioni di assistenza sanitaria (Umbria, Provincia di Trento, Molise). L'Abruzzo è ritornato sul protocollo d'intesa INAIL-ISPEL-Regioni sull'indagine per l'approfondimento dei casi di infortunio mortale e grave il Lazio ha realizzato una convenzione per la gestione della salute e sicurezza nelle Aziende sanitarie pubbliche e la Provincia di Trento un accordo per la sensibilizzazione sulle malattie professionali e la loro prevenzione.

In alcuni casi sono state decise collaborazioni tra Regioni: ad esempio le Marche hanno ratificato un accordo con l'Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico di Ancona (INRCA) e la Regione Lazio; l'Umbria ha stipulato con l'Emilia-Romagna l'accordo triennale 2014-2016 per la gestione della mobilità sanitaria; la Provincia di Trento ha adottato una convenzione triennale con la Regione Veneto per la mobilità sanitaria di confine; il Piemonte ha approvato lo schema di accordo con la Regione Autonoma Valle d'Aosta per la riorganizzazione ed il prosieguo delle attività della rete interregionale di oncologia e oncoematologia pediatrica; l'Abruzzo ha approvato uno schema di accordo con la Toscana sulla qualità dei servizi di medicina di laboratorio.

### 7.2.2. Prevenzione, vigilanza, controlli

Anche nel 2013 è continuato lo sforzo delle Regioni nel campo della prevenzione, con una serie di interventi rivolti principalmente alla tutela dei prodotti alimentari, collegata peraltro alla cura e protezione degli animali, ad ampliare l'attività di *screening* e di sorveglianza e le campagne vaccinali, a combattere le dipendenze,

ma anche a rafforzare la sicurezza sul lavoro, a migliorare l'ambiente e a ridurre il rischio clinico.

Innanzitutto si può osservare che in molti casi si è preso atto dell'Intesa Stato-Regioni sulla proroga del piano nazionale della prevenzione (Molise, Marche, Emilia-Romagna, Provincia di Trento), anche approvando/prorogando i piani regionali (Abruzzo, Piemonte, Umbria, Emilia-Romagna). L'Abruzzo ha stabilito i criteri di ammissibilità delle proposte progettuali da inviare al Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie.

Come già negli anni passati, la maggiore attenzione è stata posta sulla sicurezza degli alimenti, innanzitutto recependo una serie accordi Stato-Regioni volti a definire alcune linee guida: per il funzionamento e miglioramento dell'attività di controllo ufficiale in materia di sicurezza degli alimenti e sanità pubblica veterinaria (Molise, Calabria, Lazio e Provincia di Trento); per l'individuazione delle non conformità negli stabilimenti del settore carne e latte e la verifica della completezza ed efficacia delle azioni correttive adottate (Provincia di Trento, Molise, Calabria, Liguria e Lazio); per la predisposizione di piani di autocontrollo per l'identificazione e la gestione dei pericoli negli stabilimenti che trattano alimenti di origine animale - Regolamento (CE) n. 853/2004 - (Molise, Lazio, Provincia di Trento e Liguria); per l'applicazione del Regolamento (CE) n. 2073/2005 che stabilisce i criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari (Provincia di Trento) e di quello - Regolamento (CE) n. 1069/2009 - recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano (Provincia di Trento Umbria, Lazio e Liguria). Inoltre il Molise è tornato sul recepimento dell'intesa Stato-Regioni sul Piano nazionale integrato dei controlli 2011-2014 sulla sicurezza alimentare e di approvazione del piano di controllo pluriennale integrato, il Lazio ha preso atto dell'accordo sulla trasmissione dei controlli di condizionalità effettuati dai servizi veterinari regionali, la Sicilia ha recepito quello sulla sicurezza alimentare. In applicazione del Reg. (CE) 854/2004, la Liguria ha

attuato la riclassificazione delle acque del golfo di La Spezia per l'attività di molluschicoltura e ostricoltura.

Molti provvedimenti sono stati indirizzati alla sicurezza degli stabilimenti di produzione. La Calabria è tornata sulle procedure per la registrazione e il riconoscimento degli stabilimenti del settore alimentare e degli *audit* regionali sui servizi veterinari e di igiene degli alimenti e nutrizione; la Provincia di Bolzano sull'autorizzazione degli stabilimenti che producono e/o confezionano alimenti particolari; la Liguria ha approvato le linee guida riguardanti la macellazione a domicilio di ovini e caprini e relativi controlli, l'Umbria le linee di indirizzo per la registrazione ed il controllo ufficiale dei laboratori di smielatura che forniscono direttamente piccoli quantitativi.

Inoltre sono stati disposti, programmati e pianificati numerosi tipi di controlli: ad esempio da parte della Liguria (sicurezza alimentare e sanità animale, ricerca dei residui negli animali e nei prodotti di origine animale); della Calabria (alimenti di origine animale e vegetale, contaminazione da diossine e altre sostanze xenobiotiche in alimenti di origine animale); dell'Umbria (sicurezza alimentare); del Molise (limiti massimi ed esposizione dei consumatori ai residui di antiparassitari); dello stesso Molise, con Liguria e Marche (ricerca di diossine in alimenti di origine animale). La Liguria inoltre ha affrontato i problemi relativi all'esecuzione dei controlli sulle merci alimentari di origine vegetale che transitano attraverso il porto di Savona e la Provincia di Trento ha definito un piano di monitoraggio dello stato di contaminazione dei prodotti ittici del Lago di Garda.

La Calabria ha recepito il piano nazionale residui, la Liguria ha approvato quello sulla formazione e sicurezza alimentare e ha aggiornato quello sull'alimentazione animale, la Provincia di Trento ha approvato il piano della sicurezza alimentare. Ancora, l'Umbria ha approvato le linee di indirizzo per la gestione degli episodi di malattie veicolate da alimenti, la Calabria ha attivato la rete d'emergenza per la sicurezza degli alimenti e dei mangimi, in

attuazione della relativa Intesa Stato-Regioni, e ha approvato un protocollo di intesa con l'Istituto zooprofilattico sperimentale del Mezzogiorno sulla sicurezza alimentare, mentre la Liguria ha approvato un protocollo con la Regione Toscana in materia di sicurezza alimentare e sanità pubblica veterinaria.

In Calabria inoltre sono state recepite le procedure operative straordinarie relative al rischio contaminazione da aflatossine e ci si è attivati per la valutazione del rischio sanitario di infezioni attraverso prodotti vegetali ottenuti in aree ad elevata pressione zootecnica, mentre la Liguria ha dato alcune indicazioni sul settore dell'acquacoltura.

Alcune Regioni si sono occupate anche della qualità dell'acqua: ad esempio l'Abruzzo ha individuato alcuni tratti di fiume per la successiva classificazione delle acque superficiali destinate ad uso potabile e la Provincia di Trento si è dedicata all'attuazione del decreto legislativo 31/2001 sulla qualità delle acque destinate a consumo umano, mentre la Toscana ha modificato le norme sull'utilizzazione delle acque minerali, di sorgente e termali.

Diverse Regioni inoltre si sono attivate per la profilassi, cura, eradicazione e sorveglianza delle malattie dei bovini, degli ovini, dei caprini e dei bufalini (Umbria, Provincia di Trento, Lazio, Sardegna, Calabria) e la Provincia di Trento ha recepito l'Accordo Stato-Regioni sulle linee guida per l'adozione dei piani di controllo e certificazione nei confronti della paratubercolosi bovina. Inoltre Trento ha dettato direttive per la monticazione e demonticazione del bestiame. Il Molise ha elaborato il manuale operativo per le attività pianificate di sanità animale. Il Lazio si è occupato dell'albo regionale degli *auditor* per la sanità pubblica veterinaria. La Liguria ha aggiornato il censimento dei flussi informativi in materia di sanità animale e sicurezza alimentare. La Campania ha introdotto una norma nella legge finanziaria 2013 per promuovere il marchio di qualità sanitaria ambientale, agroalimentare e dell'allevamento. La Calabria ha rivisto la regolazione della “*Task force* per la medicina veterinaria”.

Ma ci si è occupati anche della tutela di altri animali: la Provincia di Trento ha dettato direttive per un piano di controllo delle malattie che colpiscono le famiglie di api e disposizioni per il programma di controllo sulle malattie dei pesci, mentre la Calabria ha emanato le linee guida operative per l'intervento volto alla gestione degli spiaggiamenti di fauna acquatica. La Liguria inoltre è intervenuta nuovamente sui requisiti delle strutture di ricovero di animali, l'Emilia-Romagna ha approvato il regolamento sui requisiti delle strutture di ricovero e custodia dei cani e gatti, oasi feline e colonie feline e il Friuli Venezia Giulia quello sui criteri di concessione dei finanziamenti regionali per gli interventi di sterilizzazione di animali non identificati e delle colonie feline. L'Emilia-Romagna e il Friuli Venezia Giulia hanno dettato norme sulla tutela del benessere animale e sulle associazioni che agiscono in questo campo.

Inoltre, la Liguria e l'Umbria hanno modificato e l'Abruzzo ha approvato una legge su controllo del randagismo, anagrafe canina e protezione degli animali da affezione e l'Umbria ha realizzato una convenzione con l'Università di Perugia per l'assistenza zoiatrica specialistica e il piano di prevenzione del randagismo; la Toscana ha rivisto un regolamento e l'Abruzzo ha preparato il rapporto annuale sullo stesso tema; Abruzzo e Liguria hanno recepito l'accordo Stato-Regioni in materia di identificazione e registrazione degli animali d'affezione; la Provincia di Trento ha definito il regolamento su questa materia e i requisiti per l'esercizio del commercio degli stessi animali; l'Emilia-Romagna ha dettato la disciplina per il loro accesso nelle strutture ospedaliere in caso di paziente ricoverato e ha approvato le linee guida sugli interventi assistiti con gli animali.

La Calabria invece ha stabilito le Linee guida per l'abbattimento e la cattura selettiva e utilizzo delle carni di fauna selvatica, e in particolare del cinghiale e la Provincia di Trento si è occupata della sorveglianza passiva della rabbia silvestre. L'Emilia-Romagna ha definito misura e criteri di erogazione dei contributi agli allevatori e alle aziende agricole per danni da predatori.

Passando alla protezione dell'ambiente, è stato segnalato che la Toscana ha approvato una legge per la protezione e bonifica dall'amianto e la promozione del risparmio energetico, della bioedilizia e delle energie alternative; la Sicilia ha pure definito le iniziative relative ai pericoli derivanti dall'amianto, la Provincia di Trento ha individuato i criteri per la concessione dei contributi per la rimozione e smaltimento di coperture in cemento amianto. Il Lazio è intervenuto sulle tariffe fitosanitarie previste nell'ambito della protezione contro l'introduzione e la diffusione di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali. L'Abruzzo ha recepito il piano nazionale dei controlli sull'applicazione del regolamento Reach (sulle sostanze chimiche) e il Veneto ha approvato una legge per la salvaguardia dal rischio gas radon.

Anche della regolamentazione della sicurezza sul lavoro si sono occupate diverse Regioni: la Lombardia ha approvato il relativo piano regionale 2014-2018, l'Umbria il documento programmatico, la Provincia di Trento ha modificato il programma provinciale, l'Abruzzo ha recepito l'intesa sulle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro, le Marche hanno definito un piano per la prevenzione del rischio cancerogeno e dei tumori occupazionali, l'Emilia-Romagna ha finanziato alcune attività di prevenzione nei luoghi di lavoro. Alcune regioni hanno recepito gli accordi Stato-Regioni relativi al controllo della tubercolosi e alla prevenzione della stessa negli operatori sanitari e soggetti ad essi equiparati (Abruzzo, Umbria). L'Umbria inoltre ha dettato le linee di indirizzo per la sorveglianza sanitaria dei lavoratori esposti ad amianto e per l'attività di vigilanza nei cantieri edili e ha disciplinato la profilassi contro il carbonchio ematico. La Provincia di Trento ha adottato una legge sulla prevenzione e il contrasto del *mobbing* e sulla promozione del benessere organizzativo sul luogo di lavoro, modificando la precedente legge provinciale in materia di pari opportunità. Si osserva che la Liguria ha eliminato con legge l'obbligo di vidimazione dei registri infortuni e la Toscana ha abrogato il regolamento del 2005 sulle coperture delle costruzioni ed edifici per sicurezza sul lavoro.

Altri interventi si sono focalizzati sulla prevenzione nell'ambito della sanità, ad esempio affrontando la questione del rischio clinico e della prevenzione degli errori in terapia (Calabria) e del rischio infettivo (Emilia-Romagna). Il Lazio ha istituito una commissione per le indagini sui rischi avversi. L'Abruzzo è intervenuto per regolare la valutazione dell'esposizione a radiazioni ionizzanti a scopo medico.

Invece la Provincia di Bolzano ha regolato l'utilizzo dei defibrillatori in ambiente extraospedaliero e la Toscana ha deciso con legge la diffusione dei defibrillatori semiautomatici esterni nell'attività sportiva. L'Emilia-Romagna ha stabilito il piano dei controlli sulle piscine e la Provincia di Trento ha deciso di sostenere le spese relative alla certificazione medica di idoneità sportiva non agonistica dei minori a fini di prevenzione e ha emanato direttive sull'assistenza sanitaria da fornire in occasione dell'Universiade invernale Trentino 2013.

Nell'ambito della lotta alle dipendenze, il Piemonte ha dettato disposizioni generali, la Calabria ha approvato alcuni progetti relativi alle tossicodipendenze, l'Emilia-Romagna un progetto per il personale medico e sanitario affetto da uso di sostanze e dipendenza patologica, il Friuli Venezia Giulia un regolamento sugli interventi di prevenzione e contrasto dell'induzione alla dipendenza e un piano d'azione regionale, le Marche hanno riordinato il sistema regionale dei servizi per le dipendenze patologiche, l'Umbria si è adoperata per l'approvazione di un protocollo d'intesa promosso dalla Prefettura di Perugia sulle sostanze psicoattive, la Puglia si è occupata della dispensazione attraverso le farmacie di farmaci al fine dell'integrazione sociale dei pazienti tossicodipendenti.

In un altro settore, Calabria e Basilicata hanno approvato le linee di indirizzo per la riduzione del rischio autolesivo e suicidario dei detenuti, degli internati e dei minorenni sottoposti a provvedimento penale, in adempimento dell'Accordo Stato-Regioni in materia, e l'Umbria ha approvato una convenzione con la Toscana sullo stato di salute dei detenuti e la prevenzione dei tentativi suicidari.

Inoltre, a seguito del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, le Regioni si sono occupate della dipendenza da gioco (Abruzzo, Lazio, Toscana ed Emilia-Romagna, con apposite leggi); la Campania ha istituito l'Osservatorio regionale sulla dipendenza dal gioco d'azzardo e l'Umbria ha costituito un gruppo di lavoro.

Quanto alle campagne di vaccinazione e alla sorveglianza, vi sono stati provvedimenti volti a rafforzare quella della rosolia e del morbillo (Abruzzo), nell'ambito del nuovo piano nazionale per l'eliminazione di queste patologie. La Calabria ha deciso di far ricorso anche ad azioni di volontariato. La Provincia di Bolzano ha modificato le disposizioni sull'obbligo vaccinale. L'Abruzzo ha recepito la circolare ministeriale sulla campagna vaccinale antinfluenzale e anche il Lazio si è occupato di tale campagna e della sorveglianza epidemiologica e virologica dell'influenza. Le Marche hanno recepito il piano nazionale di prevenzione vaccinale 2012-2014 e il Piemonte ha approvato un proprio piano. L'Umbria inoltre ha approvato un protocollo di intesa con l'Università per la sorveglianza epidemiologica della TBC e dell'HIV. Il Commissario *ad acta* del Lazio è intervenuto per organizzare il controllo degli eventi avversi/sentinella. Alcune regioni hanno istituito dei registri o ne hanno regolato il funzionamento (Calabria, Umbria, Molise, Marche, Veneto, Liguria, Provincia di Bolzano).

In Abruzzo ci si è attivati per l'informatizzazione dell'anagrafe vaccinale e *screening*. Invece la Basilicata ha stabilito con legge di derogare al tetto delle prestazioni aggiuntive per l'attuazione dei programmi di *screening*. L'Umbria ha aderito ai progetti nazionali per lo *screening* dei tumori e pure la Calabria si è attivata su questi *screening*, anche in adempimento delle richieste provenienti dal monitoraggio dei LEA, mentre le Marche hanno regolato lo *screening* neonatale per malattie metaboliche ereditarie e il Lazio si è occupato di quello uditivo neonatale universale. La Liguria ha valutato l'uso del *test* HPV DNA per l'individuazione del carcinoma del collo dell'utero.

Nel campo della farmacovigilanza, l'Abruzzo ha regolato le funzioni ispettive e di vigilanza sull'attività di distribuzione e/o deposito all'ingrosso di medicinali e gas medicinali e la vigilanza sulle farmacie e ha approvato uno schema tipo di convenzione con la Fondazione Mario Negri Sud su farmacovigilanza ed educazione sanitaria. La Liguria ha delineato gli indirizzi per il centro regionale di farmacovigilanza e informazione indipendente sul farmaco.

Si osservi inoltre che l'Umbria si è adoperata per la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile e il Lazio ha recepito l'Intesa sugli interventi da sviluppare a questo proposito.

Si può ricordare infine che alcune Regioni si sono occupate delle sanzioni in materia igiene e sanità pubblica e altri settori (Liguria e Calabria).

### 7.2.3. Prestazioni erogate

Come di consueto, si ritiene utile dedicare un paragrafo ai provvedimenti volti a regolare l'offerta e l'accesso a determinati trattamenti, considerando sia le prestazioni incluse nei livelli essenziali di assistenza (LEA), sia quelle aggiuntive, nonché i contributi e benefici economici previsti per determinati individui o nuclei familiari. Molti sono i casi di interventi volti a regolare un particolare settore di cura, attribuendovi spesso contestualmente i finanziamenti o in altri casi definendo le condizioni di accesso. Nel determinare i percorsi e le cure da assicurare si mira a migliorare l'appropriatezza, anche per motivi di governo della spesa, come ad esempio nel caso dell'Emilia-Romagna, che ha definito le condizioni di erogabilità di alcune prestazioni di TAC e RM.

Tra i provvedimenti rivolti al trattamento di specifiche patologie e problemi si possono ricordare quelli per affrontare i disturbi del comportamento alimentare (Piemonte), l'emofilia (Lazio), l'endometriosi (Friuli Venezia Giulia), l'epatite C (Umbria, Basilicata e Marche), l'infarto, l'ipoacusia dei minori e i disturbi del linguaggio (Umbria), la fibrosi cistica (Provincia di Bolzano). Le Marche hanno

individuato i criteri per l'erogazione delle prestazioni specialistiche ambulatoriali ai malati reumatici in esenzione. Il Veneto ha riconosciuto la sensibilità chimica multipla come una patologia rara e ha definito le iniziative per la relativa diagnosi e cura. Il Piemonte ha recepito l'accordo sul piano di azioni per la salute mentale. Sono stati approvati altri accordi sulle linee di indirizzo o i percorsi per il trattamento di particolari disturbi, come quelli pervasivi dello sviluppo (Umbria) e le malattie emorragiche congenite (Trento, Puglia).

Di alcuni aspetti si sono occupate, in vario modo, più Regioni. Ad esempio per affrontare la patologia diabetica in alcuni casi (Calabria, Lazio, Marche e Abruzzo) è stato recepito l'accordo Stato-Regioni sull'apposito piano; l'Umbria ha costituito dei gruppi di lavoro, mentre la Liguria, con legge, ha regolato la prevenzione, diagnosi e cura del diabete mellito.

L'Emilia-Romagna ha recepito l'accordo sul piano di azioni per le malattie neuromuscolari o analoghe e ha anche adottato il documento di indirizzo sulla SLA. La Provincia di Trento ha definito il modello organizzativo e il piano diagnostico terapeutico assistenziale per la presa in carico globale e continuativa delle persone con SLA.

Le Marche invece hanno recepito gli accordi Stato-Regioni sulla donazione di sangue e si sono adoperate per la relativa attuazione, mentre l'Emilia-Romagna, l'Umbria e la Provincia di Trento hanno approvato il piano sangue e la Calabria ha istituito la struttura di coordinamento regionale delle attività trasfusionali.

Inoltre la Provincia di Trento si è occupata del Centro interregionale di riferimento per le attività di prelievo e trapianto di organi e tessuti, l'Abruzzo del potenziamento e razionalizzazione delle attività di prelievo d'organo e la Calabria delle procedure operative per la selezione dei pazienti da sottoporre a trapianto renale, oltre ad approvare una convenzione con il Policlinico Umberto I di Roma per il programma di trapianto di fegato e a

rivedere la delibera di recepimento dell'accordo relativo alla donazione di midollo osseo. Le Marche hanno approvato un progetto sulla dichiarazione di volontà e rinnovo carta di identità per la donazione di organi, stipulando un'apposita convenzione con Federsanità-ANCI.

Il Molise ha istituito un comitato per il percorso nascita regionale, mentre la Provincia di Trento ha approvato la disciplina relativa alla procreazione medicalmente assistita e la Liguria ha adottato i protocolli per il trasporto perinatale di emergenza; diverse Regioni si sono occupate dell'organizzazione, regolazione e sicurezza dei punti nascita (Sicilia, Umbria e Piemonte).

Ricordiamo anche che la Liguria, il Friuli Venezia Giulia e le Marche hanno regolato l'erogazione dei farmaci cannabinoidi.

Diversi i provvedimenti adottati nel 2013, come nell'anno precedente, con riguardo alle cure domiciliari e residenziali: l'Abruzzo ha indicato il programma di intervento per il trattamento a domicilio dei pazienti con AIDS, ripartendo i relativi finanziamenti; nel Lazio il Commissario *ad acta* ha ridefinito il fabbisogno residenziale e semiresidenziale per persone non autosufficienti, anche anziane, e inoltre ha approvato il percorso per la nutrizione artificiale domiciliare (NAD); anche la Calabria ha approvato la scheda NAD; il Piemonte ha definito le modalità di gestione delle prestazioni domiciliari in lungo-assistenza in favore delle persone non autosufficienti e ha approvato l'accordo in Conferenza unificata sulle strutture residenziali psichiatriche; la Provincia di Trento ha considerato una proposta di supporto della progettazione di ambienti domiciliari assistenziali, ha introdotto un progetto sperimentale residenziale socio-sanitario di sollievo a supporto delle famiglie e ha dettato le direttive per la gestione dei centri diurni e per i servizi di assistenza domiciliare, nonché quelle per l'assistenza sanitaria ed assistenziale a rilievo sanitario nelle RSA e il relativo finanziamento, ha approvato il modello a regime del servizio assistenza domiciliare per persone con demenza e il relativo finanziamento e ha prorogato (e rifinanziato) il progetto domiciliare

Alzheimer, oltre a regolare l'utilizzo in residenze e a domicilio di alcuni farmaci ad uso ospedaliero; il Veneto si è occupato dell'aggiornamento della programmazione della residenzialità per anziani non autosufficienti; l'Emilia-Romagna ha stipulato un accordo con gli enti gestori delle strutture residenziali e semiresidenziali per realizzare progetti individualizzati di supporto alla domiciliarità nel trattamento delle dipendenze patologiche; la Campania ha deciso di estendere l'attività degli *hospice* alle prestazioni domiciliari per ampliare l'accesso alla rete delle cure palliative; la Sardegna ha previsto una ricognizione dell'assistenza sanitaria erogata presso le RSA, gli *hospice* e le strutture di riabilitazione globale.

L'Abruzzo è intervenuto, anche con finanziamenti, per il superamento delle barriere comunicative (contributo all'Ente nazionale per la protezione e l'assistenza dei sordi) e la prevenzione, riabilitazione visiva e integrazione sociale e lavorativa dei ciechi pluriminorati, anche riconoscendo un centro regionale di eccellenza in oftalmologia e la Campania ha istituito un centro di patologia orbitaria.

Si osservi inoltre che Abruzzo e Molise hanno disciplinato le procedure per l'autorizzazione e il rimborso delle cure di altissima specializzazione all'estero e la Liguria ha modificato la delibera sui centri regionali di riferimento per le relative autorizzazioni. Si tratta di un altro caso in cui, regolando l'accesso, si mira anche a controllare gli esborsi.

Vi sono poi i provvedimenti che regolano l'uso delle terapie alternative: ad esempio la *pet therapy* (Calabria), le medicine complementari (Marche), quelle bionaturali (Provincia di Trento). La Provincia di Trento ha anche recepito l'accordo tra Stato, Regioni e Province Autonome sulla certificazione di qualità della formazione ed esercizio professionale di una serie di medicine alternative.

Passando alle prestazioni aggiuntive rispetto ai livelli di assistenza, si ricorda che l'Umbria ne ha attuato una ricognizione, ai sensi del Patto per la salute 2010-2012, il Veneto si è occupato della revisione dei cosiddetti *extra-LEA* in ambito socio-sanitario, istituendo l'impegnativa di cura domiciliare, mentre la Provincia di Trento ha modificato e integrato la precedente direttiva del 2012 in materia, oltre a emanare direttive provvisorie per l'assistenza odontoiatrica. In Molise il Commissario *ad acta* ha deciso la non erogazione di alcune prestazioni totalmente escluse dai LEA.

Le Regioni hanno anche previsto di fornire benefici economici a determinati soggetti: la Basilicata nel 2013 ha determinato quelli per i nefropatici, i cittadini affetti da talassemia e da altre malattie del sangue, alcuni cittadini sottoposti a trapianto di midollo osseo e ha deciso con legge di concedere un contributo mensile ai nuclei familiari con pazienti in stato vegetativo di minima coscienza (550 euro) e un contributo giornaliero agli anziani non autosufficienti ospitati nelle strutture residenziali (25 euro) o allettati (35 euro); le Marche hanno definito i criteri di attuazione degli interventi di sostegno alle famiglie di soggetti malati di SLA; la Puglia, per le stesse famiglie, ha accresciuto gli importi del contributo economico per il lavoro di cura a domicilio (privato o da parte dei familiari) e inoltre ha introdotto un aiuto per la compartecipazione al costo dei percorsi di procreazione medicalmente assistita e ha istituito un capitolo di bilancio per il rimborso delle spese sostenute per interventi di trapianto; la Provincia di Trento ha definito nuovi criteri di accertamento della condizione di non autosufficienza e di accesso all'assegno di cura (è stata inoltre segnalata la revisione dei criteri per la valutazione della condizione economica dei richiedenti interventi agevolativi); il Piemonte ha dato prosecuzione al programma di aiuto per l'acquisto di parrucche alle donne con alopecia dovuta a chemioterapia; la Sardegna ha rivisto la propria legge relativa alle provvidenze a favore di residenti affetti da patologie psichiatriche; la Provincia di Bolzano ha definito i criteri per il rimborso delle spese sostenute da persone con disabilità per l'acquisto e l'applicazione di protesi ed ortesi ortodontiche e

maxillo-facciali, ha deciso con legge la possibilità di concedere sussidi a persone o associazioni operanti nel settore della donazione di organi e per le spese di viaggio e soggiorno sostenute da pazienti paraplegici e tetraplegici ed eventuali accompagnatori in occasione di terapie riabilitative presso strutture statali, ha integrato l'importo dell'assegno di cura per l'assistenza nelle case di riposo e nei centri di degenza e inoltre ha definito il Regolamento relativo all'assistenza indiretta protesica. Si osservi che la Toscana ha introdotto alcune misure di sostegno alle micro, piccole e medie imprese fornitrici del servizio sanitario regionale.

Tra gli interventi di natura "sociale" possiamo ricordare quello del Piemonte per la tutela del diritto allo studio degli alunni con disabilità e quello della Calabria che, nell'ambito della legge per l'inclusione sociale, l'integrazione socio-sanitaria e il contrasto alla povertà negli agglomerati urbani, ha deciso di sostenere le spese delle AS per il trasporto in ambulanza. Inoltre, la Provincia di Trento ha aderito al progetto dell'AGENAS sulla valutazione delle diseguglianze di accesso ai servizi di provata efficacia in popolazioni deboli. La Campania ha modificato le disposizioni sul contrasto alla violenza di genere.

Si ricorda anche che la Provincia di Trento ha costituito il fondo sanitario integrativo per i propri dipendenti, mentre il Veneto ha previsto la possibilità di concedere un contributo alla costituzione di fondi regionali sanitari integrativi posti in essere da associazioni imprenditoriali e/o sindacali a favore di residenti.

Anche nel 2013 si sono avuti interventi specifici nell'ambito della cooperazione internazionale e riguardo agli immigrati: ad esempio la Provincia di Trento si è occupata della proroga dell'accoglienza dei migranti inseriti nel progetto Emergenza Nord Africa, che prevede anche l'attribuzione di un sussidio economico per i richiedenti la protezione internazionale, autorizzando la sottoscrizione di un protocollo di intesa con il Commissariato del Governo per la Provincia; ha rivisto la precedente delibera sugli interventi di assistenza sanitaria a carattere umanitario e ha recepito l'accordo tra

Stato, Regioni e Province autonome sulle indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera (come pure la Calabria e il Lazio); le Marche hanno deliberato la realizzazione di un progetto per l'assistenza sanitaria in Siria; l'Emilia-Romagna ha approvato il dodicesimo programma assistenziale a favore di cittadini stranieri, che riguarda prevalentemente i minori; l'Abruzzo è intervenuto riguardo all'assistenza sanitaria per ragioni umanitarie. Vale la pena di ricordare anche il decreto dell'assessore alla salute della Regione Sicilia, volto ad istituire un tavolo tecnico multidisciplinare per le problematiche sanitarie inerenti allo sbarco di migranti.

#### 7.2.4. Investimenti, ricerca, formazione, educazione

Come sopra accennato, una parte degli interventi di pianificazione e programmazione riguarda la spesa in conto capitale. Diverse Regioni hanno definito, modificato o aggiornato i piani di investimenti e il relativo finanziamento (Emilia-Romagna, Lombardia, Umbria, Sardegna, Trento sia in campo edilizio, sia per quanto riguarda gli acquisti di attrezzature) e l'Umbria ha adottato l'accordo di programma con il Ministero della salute e quello dell'economia e delle finanze. La Toscana ha anche introdotto una specifica procedura di valutazione della pianificazione e programmazione degli investimenti e alcune misure a sostegno del rinnovamento del patrimonio strutturale e strumentale delle AS. Molti provvedimenti sono stati rivolti all'attuazione degli specifici progetti di costruzione, ristrutturazione, messa in sicurezza degli edifici (Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Umbria, Trento) oppure all'acquisto di macchinari e attrezzature (Umbria). La Toscana ha rivisto i finanziamenti per il completamento e rinnovamento del patrimonio sia strutturale, sia strumentale delle AS.

Si può osservare che alcuni progetti di edilizia sanitaria sono diretti alla realizzazione delle strutture per le cure di lungo termine - residenziali, per le cure palliative, case per la salute - (Emilia-

Romagna, Abruzzo, Calabria, Provincia di Trento, che ha anche rivisto le modalità di concessione delle agevolazioni per gli interventi in conto capitale a favore delle RSA). Un altro gruppo di programmi riguarda le strutture sanitarie per il superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari (Calabria, Abruzzo, Piemonte, Lazio, Puglia). L'Abruzzo si è occupato dei locali per l'attività libero professionale (Abruzzo). Si ricorda da ultimo che la Puglia e la Provincia di Trento hanno deliberato intorno ai criteri per la verifica della compatibilità della realizzazione di strutture sanitarie e socio-sanitarie in rapporto al fabbisogno regionale e alla localizzazione territoriale delle strutture presenti.

In diverse Regioni è stata diretta l'attenzione anche sull'attività di ricerca: l'Abruzzo ha approvato un progetto sull'identificazione di nuovi approcci terapeutici per ridurre il danno polmonare nella fibrosi cistica, la Calabria i progetti scaturiti dal bando per ricerca finalizzata e giovani ricercatori del 2010; la Liguria ha finanziato i progetti di ricerca sanitaria finalizzata di alcuni IRCCS, la Campania ha approvato una norma per la promozione degli studi sulle cellule staminali e le scienze omiche; la Provincia di Trento si è occupata dell'organizzazione delle funzioni di ricerca del centro di protonterapia, quella di Bolzano della promozione della ricerca e della formazione continua e la Basilicata della valorizzazione delle strutture sanitarie con caratteristiche di eccellenza nelle attività di ricerca, ricovero e cura.

In molti casi sono state decise forme di collaborazione con altri enti a scopo di ricerca e formazione. La Liguria ha adottato provvedimenti nel quadro della proposta di linea progettuale integrata con l'Istituto Italiano di Tecnologia; l'Umbria, nell'ambito del protocollo di intesa con la Toscana, ha approvato una convenzione con la Scuola Superiore S. Anna di Pisa per attività di ricerca e valutazione e inoltre ha modificato la convenzione con l'Università degli Studi di Perugia (Gruppo di ricerca su equità, povertà e salute); la Calabria ha rinnovato la convenzione con il CNR e l'AO di Reggio Calabria per il centro di fisiologia clinica; il

Lazio ha preso atto della convenzione del 2012 tra l'AO San Giovanni Addolorata e l'IRCCS Fondazione G.B. Bietti per lo studio e la ricerca in oftalmologia; l'Umbria ha approvato il protocollo d'intesa per la formazione in assistenza sanitaria e la ricerca sui disturbi alimentari e l'obesità con il Ministero per la salute, gli anziani e l'assistenza sociale di Malta. Vanno poi menzionati i protocolli, le convenzioni e i contratti con le Università per le attività di ricerca e/o formazione (corsi di laurea, formazione specialistica, master) oltre che per l'attività clinica, e il relativo finanziamento (ad esempio Umbria, Calabria, Umbria, Provincia di Trento, Sardegna).

Sempre nel campo della formazione, si può ricordare che la Calabria, l'Emilia-Romagna, il Molise e l'Abruzzo hanno regolato il riconoscimento dell'equivalenza ai diplomi universitari dell'area sanitaria dei titoli del pregresso ordinamento, anche annullando alcuni avvisi pubblici. Alcune Regioni hanno dettato disposizioni relative al nuovo sistema di formazione continua in medicina e all'accreditamento dei *provider* pubblici e privati (Marche, Lazio, Umbria, Provincia di Trento), mentre la Provincia di Bolzano ha stabilito i criteri per la concessione di contributi agli stessi *provider* e quella di Trento ha modificato il piano triennale della formazione degli operatori. Altre Regioni si sono occupate dell'organizzazione e regolazione dei corsi, nonché dei bandi (Abruzzo, Province di Bolzano e di Trento, Liguria, Molise), hanno fissato il fabbisogno di operatori da formare (Abruzzo, Calabria) e hanno deliberato sulle borse di studio per la formazione medico-specialistica (Abruzzo), anche prevedendo borse e contratti aggiuntivi regionali (Provincia di Trento) e assegni di studio per la formazione di base delle professioni sanitarie, degli operatori tecnici e del personale ausiliario in ambito sanitario (Bolzano). Alcune Regioni hanno curato la formazione in settori particolari: prevenzione e malattie infettive - lotta contro l'AIDS - (Abruzzo), alimentare (Provincia di Bolzano), medicina delle catastrofi (Molise), e poi formazione dei dirigenti (Marche, Puglia), dell'autista soccorritore e del soccorritore volontario (Provincia di Bolzano). Inoltre le Marche hanno aderito

al progetto per la formazione sulle politiche comunitarie e l'accesso ai progetti europei sanitari.

Si osservi inoltre che la Sicilia ha approvato un progetto di formazione, educazione e dieta. Nel campo dell'educazione alla salute, inoltre, la Liguria è intervenuta con iniziative di promozione, con un progetto per gli alunni sul primo soccorso a scuola e con un *addendum* all'accordo con l'AGENAS sulla campagna informativa sul corretto uso del 118 e dei servizi di emergenza/urgenza, mentre le Marche hanno prorogato il protocollo d'intesa con l'ufficio scolastico regionale per l'educazione alla salute e la promozione di stili di vita sani in ambito scolastico e la Provincia di Bolzano ha approvato i criteri per la concessione di contributi ad associazioni ed enti per attività di informazione, promozione ed educazione alla salute.

### **7.3 Governo della spesa**

In apertura di questo capitolo si è trattato della programmazione e ripartizione dei finanziamenti, svolta dalle Regioni, anche nel 2013, in un contesto di riduzione delle risorse complessive, determinato dalle manovre di bilancio volte al rientro del debito pubblico. E' in questo stesso contesto che si inseriscono le misure di razionalizzazione e controllo della spesa, di cui si tratterà qui di seguito.

Diverse Regioni hanno dettato disposizioni a tutto campo per la limitazione degli esborsi. Quelle in Piano di rientro devono muoversi in un percorso segnato dallo stesso piano e dai Programmi operativi, ma anche le altre Regioni si sono dovute adoperare per correggere gli andamenti delle uscite. Ad esempio l'Umbria ha stabilito ulteriori azioni di indirizzo e coordinamento per il contenimento della spesa; la Provincia di Trento ha introdotto dei piani di miglioramento per l'AS e le RSA e ha deciso una razionalizzazione delle spese di natura discrezionale del 2013 riguardanti il funzionamento di vari comitati e commissioni, la

Sardegna, in considerazione del ridimensionamento dei finanziamenti operato con la legge finanziaria 2013, ha deliberato alcune azioni per l'uso ottimale delle risorse attraverso la riorganizzazione dei servizi e altre misure.

Inoltre, a fini di controllo della spesa, Abruzzo e Umbria hanno approvato un protocollo di intesa con il Comando Regionale Abruzzo della Guardia di Finanza.

Alcune Regioni hanno affrontato il complesso problema della gestione dei rischi sanitari di responsabilità civile delle AS (Piemonte, Liguria e Umbria, che si è occupata anche del finanziamento degli oneri per il risarcimento danni da responsabilità sanitaria di ambito sovraziendale).

I provvedimenti di contenimento delle uscite riguardano i diversi settori di intervento: la definizione delle tariffe, il riordino della rete ospedaliera, la regolazione dei rapporti con i privati, gli acquisti di beni e servizi, la spesa farmaceutica, le compartecipazioni alla spesa, la gestione del personale. Continua inoltre a svilupparsi il processo di armonizzazione dei bilanci e di miglioramento degli strumenti contabili adottati.

Diverse Regioni sono dovute intervenire per risolvere contenziosi con soggetti pubblici o privati, a volte a seguito di sentenze del Tribunale, del Consiglio di Stato e del TAR (Basilicata, Calabria, Abruzzo, Lazio).

### 7.3.1. Tariffe, nomenclatori e cataloghi

Alcune regioni hanno definito o modificato i nomenclatori delle prestazioni tariffarie: la Provincia di Trento e la Regione Emilia-Romagna si sono occupate di quello delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e di diagnostica; la Provincia di Trento anche della determinazione e ricognizione delle tariffe dell'assistenza residenziale in *hospice* erogata dalle strutture pubbliche, delle prestazioni erogate ai degenti degli *ex* residui manicomiali e di quelle

erogate ai fini della compensazione della mobilità sanitaria interregionale; l'Umbria ha disposto l'applicazione del tariffario nazionale di cui al D.M. 18.10.2012 ai ricoveri ospedalieri per acuti; in Molise il Commissario *ad acta* ha recepito lo stesso decreto con riguardo alle tariffe massime per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, e inoltre è intervenuto sul nomenclatore tariffario dei ricoveri ospedalieri; la Calabria ha stabilito la remunerazione delle prestazioni di assistenza ospedaliera per acuti, di riabilitazione e lungodegenza post-acuzie e di assistenza specialistica ambulatoriale; la Lombardia ha rivisto il sistema di remunerazione delle funzioni tariffabili svolte sia da strutture pubbliche, sia da strutture private, con particolare riguardo alla terapia intensiva neonatale, con l'obiettivo di concentrare l'attività nelle unità operative che, trattando più casi, sono più efficaci ed efficienti; la Liguria ha determinato le tariffe per il trasporto in emergenza con autoambulanza e per l'osservazione breve intensiva nel caso degli utenti non residenti, e ha rivisto le tariffe per l'assistenza specialistica ambulatoriale; il Lazio ha definito il sistema tariffario insieme al *budget* delle strutture private (RSA e assistenza residenziale intensiva).

Inoltre la Liguria ha approvato il catalogo unico regionale delle prestazioni sanitarie ambulatoriali erogabili e la Provincia di Bolzano, nell'approvare i processi diagnostico-terapeutici in neuropsichiatria infantile e dell'adolescenza, ha definito il relativo modello di finanziamento per le strutture private.

### 7.3.2. Razionalizzazione della rete ospedaliera

Le Regioni in Piano di rientro hanno dovuto lavorare in modo impegnativo per la razionalizzazione della rete ospedaliera. Ad esempio, il Piemonte ha affrontato la revisione di tale rete in coerenza con il Piano sanitario regionale 2012-2015, definendo i criteri generali per la gestione dell'emergenza, il fabbisogno di prestazioni ospedaliere appropriate per disciplina e per regime di ricovero e individuando il corrispondente numero di posti letto e

quello delle strutture organizzative. Il Lazio ha approvato lo schema di intesa per il completamento della riconversione delle strutture ospedaliere. La Sicilia con decreto assessorile è intervenuta sui DRG a rischio di inappropriatelyzza e sulle relative tariffe per il *day service*. La Calabria è tornata sul riordino della rete e la determinazione dei posti letto pubblici e privati.

Quanto alle Regioni senza Piano di rientro, le Marche sono state molto attive in questo campo: hanno individuato il numero di presidi ospedalieri unici di area vasta e quello delle postazioni territoriali dell'emergenza sanitaria, hanno operato per ridurre la frammentazione ospedaliera e per riconvertire le piccole strutture ospedaliere in case della salute, mirando anche a ridurre i posti letto per acuti e lungodegenza, si sono preoccupate di riordinare le reti cliniche, partendo da standard in termini di numerosità di bacino di utenza. La Lombardia a sua volta si è adoperata per l'attuazione della legge 135/2012, che richiede la riduzione a 3,7 per mille abitanti dello *standard* dei posti letto ospedalieri, occupandosi dei DRG a rischio di inappropriatelyzza, degli *standard* di posti letto, della chirurgia a bassa intensità operativa ed assistenziale e dando indicazioni per il riordino della rete delle alte specialità, volto a promuovere l'appropriatelyzza e la qualità. In Provincia di Bolzano si è rinviato alla giunta per l'approvazione di provvedimenti volti a limitare gli accessi inappropriati al pronto soccorso. La Liguria si è dedicata alla costituzione della rete per la chirurgia generale in ambito regionale.

La Sardegna invece ha rinviato i termini di approvazione delle direttive per la ristrutturazione della rete ospedaliera in attesa dell'adozione, in sede di Conferenza Stato-Regioni, del regolamento sugli *standard* dell'assistenza ospedaliera, e in seguito ha deliberato sull'ottimizzazione dell'utilizzo dei posti letto per acuti. Inoltre questa Regione ha avviato un programma per la costituzione del polo pediatrico della città di Cagliari. L'Umbria ha stipulato un protocollo d'intesa con l'Azienda Ospedaliera S. Maria di Terni.

### 7.3.3. Regolazione dei rapporti con i privati

Molti provvedimenti si concentrano sulla regolazione delle autorizzazioni all'esercizio e all'accreditamento delle strutture, sugli strumenti contrattuali per l'acquisizione di prestazioni e servizi dagli erogatori, sui *budget* e tetti di spesa previsti.

Ad esempio nel Lazio il Commissario *ad acta* ha approvato l'elenco delle strutture che hanno completato la procedura prevista per la conferma dell'autorizzazione, tanto in campo sanitario quanto socio-sanitario. In Campania si è modificata con legge la disciplina dell'accreditamento, mentre il Commissario si è occupato degli adempimenti per l'accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie e socio-sanitarie e ha indicato le modalità attuative dell'accreditamento definitivo, ha determinato il fabbisogno in relazione all'accreditamento delle attività salvavita di radioterapia, ha adottato un accordo di riconversione e ha regolato l'assorbimento dei volumi prestazionali, ha rinnovato alcuni accreditamenti o attribuito quello definitivo. In Calabria il Commissario *ad acta* ha istituito una *task force* per rivedere la normativa dell'accreditamento, si è occupato dell'autorizzazione e accreditamento di alcune strutture, ha recepito l'accordo Stato-Regioni sulle linee guida per l'accreditamento dei servizi trasfusionali e delle unità di raccolta del sangue e degli emocomponenti, e, come pure in Molise, l'Intesa Stato-Regioni per la revisione della normativa dell'accreditamento in attuazione del Patto per la salute 2010-2012; il Molise ha anche affrontato il problema del trasferimento di autorizzazione e accreditamento dalla fallita IGEA Medica a GEA Medica e ha attribuito l'autorizzazione e l'accreditamento alla Fondazione di ricerca e cura Giovanni Paolo II. In Puglia è stata modificata con norme di legge la disciplina dell'accreditamento, compresa la possibilità di revoca e la situazione delle strutture che vengono trasferite. In Sicilia è stato approvato il nuovo manuale di accreditamento.

Anche le Regioni senza piano di rientro sono intervenute su questi aspetti. In particolare, l'Emilia-Romagna ha dato indicazioni operative per la gestione dei rapporti con le strutture sanitarie in

materia di accreditamento e ha modificato un precedente provvedimento sull'accREDITAMENTO dei servizi socio-sanitari; le Marche hanno disciplinato con legge l'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, l'accREDITAMENTO istituzionale e gli accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private, hanno recepito l'accordo Stato-Regioni sulle linee guida per l'accREDITAMENTO dei servizi trasfusionali e delle unità di raccolta del sangue e degli emocomponenti; la Liguria ha introdotto alcune disposizioni transitorie in materia di autorizzazione e accREDITAMENTO delle strutture socio-sanitarie; la Provincia di Trento ha modificato la delibera sui servizi domiciliari assistenziali in attesa del regolamento su autorizzazione e accREDITAMENTO; Sardegna e Umbria si sono occupate della nomina e composizione del nucleo tecnico di valutazione per l'accREDITAMENTO e con il Piemonte hanno recepito l'Intesa Stato-Regioni per la revisione della normativa dell'accREDITAMENTO; l'Umbria ha anche regolato il riconoscimento dello *status* di struttura accREDITATA nelle more del completamento delle procedure di verifica.

Un ulteriore gruppo di norme riguarda i requisiti di autorizzazione e accREDITAMENTO. Le Marche hanno definito quelli delle strutture preposte alla diagnosi e certificazione dei disturbi specifici di apprendimento e dell'attività di trasporto sanitario, il Friuli Venezia Giulia delle RSA e degli *hospice*; l'Emilia-Romagna delle residenze sanitarie psichiatriche e di alcuni programmi di *screening* e prevenzione del tumore; la Sardegna delle diverse tipologie di strutture sociali; l'Umbria dell'attività di trasporto sanitario e prevalentemente sanitario. Si osservi poi che l'Umbria ha anche definito i requisiti per l'iscrizione nell'elenco regionale delle aziende fornitrici di protesi, ortesi e ausili.

Tra le Regioni con piano di rientro, il Lazio ha individuato i requisiti minimi per l'autorizzazione all'esercizio delle attività territoriali residenziali per il trattamento estensivo per persone non autosufficienti, anche anziane e ha recepito le intese Stato-Regioni sui requisiti delle strutture che trattano cellule umane, di quelle di

assistenza ai malati in fase terminale e delle unità di cure palliative e della terapia del dolore.

Quanto a *budget*, massimali e contratti con i privati e con altri enti, tra le Regioni con Piano di rientro il Molise ha definito i limiti massimi di finanziamento delle prestazioni ospedaliere acquisibili dalle strutture private accreditate tenendo conto del decreto-legge 95/2012, convertito in legge 135/2012, che richiede una riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi d'acquisto in misura percentuale fissa, e ha determinato i limiti massimi di spesa per l'acquisto di prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e riabilitativa; il Piemonte ha segnalato la fissazione, in coerenza con il Programma operativo, di criteri e modalità per la determinazione dei volumi di attività e dei tetti di spesa per il 2013 degli erogatori privati accreditati e degli istituti equiparati a quelli pubblici; il Lazio ha approvato lo schema-tipo di contratto per la definizione dei rapporti giuridici ed economici tra le AS e i soggetti erogatori di prestazioni a carico del SSR e l'accordo per i pagamenti; la Calabria ha determinato i tetti di spesa per le prestazioni ospedaliere e per quelle di assistenza termale, territoriale sanitaria e socio-sanitaria e specialistica da privato, ha dato disposizioni per la contrattualizzazione del CNR per le prestazioni di specialistica ambulatoriale e ha regolato i rapporti con la Fondazione Campanella, oltre a definirne il *budget*; la Puglia ha regolato il rinnovo degli accordi contrattuali con le residenze socio-sanitarie assistenziali per le attività di carattere sanitario al fine di assicurare la continuità assistenziale e la trasformazione in accordi contrattuali delle convenzioni già in essere con le residenze non classificate (ma quest'ultima norma è stata impugnata).

Quanto alle Regioni senza piano di rientro, ad esempio l'Umbria ha determinato le linee guida per la stipula degli accordi contrattuali con le strutture private; nelle Marche ci si è sforzati di razionalizzare le attività delle case di cura monospecialistiche e multispecialistiche, delle strutture di riabilitazione e del settore ambulatoriale ed è stato approvato lo schema di accordo con alcune strutture di riabilitazione private di ispirazione cattolica.

Alcune Regioni hanno regolato anche i rapporti con singoli presidi.

#### 7.3.4. Acquisti di beni e servizi

Al fine di ottenere dei risparmi, le Regioni si sono sforzate di migliorare le procedure per gli acquisti di beni e servizi. Le Marche hanno approvato lo schema di convenzione tra la stazione unica appaltante (SUAM) e gli enti del SSR nell'ambito delle procedure contrattuali per l'acquisizione di beni e servizi e per la realizzazione dei lavori, nonché il piano triennale degli acquisti di beni e servizi mediante procedure contrattuali gestite dalla SUAM e lo schema di convenzione e di contratto con l'Istituto poligrafico e zecca dello Stato per l'approvvigionamento dei ricettari medici standardizzati; la Lombardia ha lavorato alle linee di indirizzo sugli acquisti delle AS con riferimento alle tipologie di procedure escluse dall'obbligo di utilizzo della piattaforma per l'*e-procurement*; la Liguria ha emesso una direttiva vincolante per la riduzione della spesa per acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati, l'Umbria ha adottato linee di indirizzo per il contenimento della spesa, compresa quella per acquisto di beni e servizi e dispositivi medici, la Sardegna si è sforzata di migliorare le procedure di gara.

Il Commissario *ad acta* del Lazio ha approvato le linee guida per il sistema di controllo dell'esecuzione dei contratti per la fornitura di beni e servizi delle AS e si è adoperato per centralizzare le gare per l'approvvigionamento di beni e servizi; in Molise ci si è occupati del contratto di fornitura dei ricettari medici standardizzati, anche a lettura automatica.

#### 7.3.5. Farmaci e farmacie

Molti sono i provvedimenti in campo farmaceutico.

Le Regioni in Piano di rientro hanno adottato alcune misure per il controllo delle uscite. In attuazione del Programma operativo e in considerazione del decreto 95/2012 e della rideterminazione del

tetto di spesa, il Commissario *ad acta* del Molise ha stabilito gli obiettivi di contenimento e l'azione di ripiano del 30% del presunto sforamento con riguardo alla spesa farmaceutica territoriale, a fini di razionalizzazione della spesa e di incremento dell'appropriatezza. La Calabria, che come si è visto ha approvato la scheda relativa alla nutrizione artificiale domiciliare, lo ha fatto nell'ambito degli sforzi per la riduzione e controllo della spesa farmaceutica ospedaliera, anche attraverso il rafforzamento dell'assistenza a domicilio e inoltre ha assicurato l'aggiornamento periodico del prontuario terapeutico ed è intervenuta sulle linee guida vincolanti per alcune categorie di farmaci che hanno provocato incremento di spesa o criticità d'impiego; infine si è occupata del monitoraggio dell'uso di farmaci e dispositivi medici nelle AS e AO. In Sicilia è stato definito un modello distributivo in nome e per conto volto a ottenere un risparmio di 15 milioni di euro.

Tra le Regioni non sottoposte a piano di rientro, la Toscana si è adoperata per l'adozione di *budget* economici per la farmaceutica e i dispositivi medici; l'Umbria ha adottato alcune misure per accrescere la prescrizione di farmaci a brevetto scaduto (si noti che le linee di indirizzo per il contenimento della spesa, cui si è già fatto cenno, hanno riguardato anche i farmaci). Inoltre, Liguria e Marche hanno approvato il prontuario terapeutico ospedaliero e la Liguria anche un piano di qualificazione dell'assistenza farmaceutica territoriale e ospedaliera, la Provincia di Bolzano ha individuato le modalità di prescrizione e dispensazione dei farmaci di uguale composizione e ha rivisto la misura dei risparmi previsti con le misure disposte dalla legge finanziaria 2013, quella di Trento ha adottato le direttive in materia di appropriatezza prescrittiva.

Una serie di provvedimenti concerne la regolazione e i rapporti con le farmacie. Il Molise ha prorogato l'accordo per la distribuzione dell'ossigeno liquido mediante il canale convenzionale con lo sconto del 26%, in attesa dell'aggiudicazione della gara indetta dall'AS per l'acquisizione diretta, e ha indetto il concorso pubblico per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche disponibili. La Puglia ha regolato il termine di apertura delle sedi farmaceutiche, ha

approvato una legge sulle provvidenze in favore delle farmacie rurali e un regolamento sulla distribuzione diretta. La Calabria ha introdotto disposizioni transitorie relative alle sedi farmaceutiche e ha emanato il bando per l'assegnazione di alcune sedi. La Campania è intervenuta sulla normativa sull'autorizzazione all'esercizio farmaceutico. L'Abruzzo e il Lazio hanno istituito alcuni dispensari farmaceutici e il Lazio ha anche ratificato il nuovo protocollo di intesa per la distribuzione tramite le farmacie convenzionate dei farmaci presenti nel prontuario della distribuzione diretta. L'Umbria ha aggiornato l'accordo regionale per la disciplina dei rapporti con le farmacie; la Toscana ha abrogato una norma sulla soppressione di sedi farmaceutiche; la Provincia di Trento è intervenuta sulla gestione dei dispensari farmaceutici; la Liguria ha modificato la legge per la disciplina degli orari, dei turni e delle ferie delle farmacie; le Marche hanno approvato nuovi accordi per la distribuzione per conto, prevedendo una riduzione dei margini alla distribuzione, e hanno definito le linee guida e i centri prescrittori dei nuovi principi attivi, ad alto costo, per il trattamento dell'epatite C con distribuzione diretta. Infine, la Provincia di Bolzano si è occupata di regolare l'uso della lingua ladina nelle farmacie.

### 7.3.6. Compartecipazioni alla spesa

Sono principalmente le Regioni con i conti in ordine che si sono dedicate alla regolazione del sistema di compartecipazioni ed esenzioni. La Provincia di Trento ha prorogato precedenti disposizioni sulla partecipazione alla spesa e sulla non applicazione della quota fissa di 10 euro per ricetta per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, di diagnostica per immagini e di laboratorio (prevista dal decreto legge 98/2011). L'Umbria ha tenuto conto della sentenza del TAR sull'applicazione della DGR n. 3 del 9/1/2012 per quanto riguarda l'aumento delle tariffe professionali della libera professione *intramoenia* in alternativa alla quota fissa di 10 euro, ha adottato una convenzione per il pagamento dei *ticket* sanitari presso gli uffici postali oppure *on line* e

ha deliberato sull'applicazione dell'esenzione per *screening* di diagnosi precoce. L'Emilia-Romagna ha individuato i medicinali erogabili in esenzione dalla compartecipazione per assistiti con determinate patologie. Le Marche hanno regolato le compartecipazioni al costo delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e sociali, con una norma che è stata sottoposta a ricorso per questione di legittimità costituzionale, e si sono occupate delle modalità di attuazione delle misure anticrisi in ambito sanitario (esenzioni). La Lombardia è intervenuta sulle esenzioni per la specialistica ambulatoriale e l'assistenza farmaceutica.

Tra le Regioni in Piano di rientro, il Lazio ha introdotto con legge alcune norme contro l'evasione relativa alla compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie; la Campania ha stabilito che vengano individuati i criteri per il concorso degli utenti al costo dei servizi socio-sanitari relativi all'assistenza domiciliare, semi-residenziale e residenziale.

Si noti anche che l'Abruzzo ha determinato le tariffe applicabili alle certificazioni di idoneità all'attività sportiva agonistica e a quella non agonistica ad elevato impegno cardiovascolare e ha aggiornato il tariffario delle visite mediche di controllo nei confronti dei lavoratori assenti dal servizio per malattia; l'Umbria ha approvato il tariffario delle prestazioni rese nell'interesse dei privati dal dipartimento di prevenzione; la Liguria ha determinato le tariffe in materia di sanità pubblica, medicina legale, sicurezza alimentare e degli ambienti di lavoro, veterinaria ed ha rivisto le tariffe per la registrazione in banca dati nazionale dei dati anagrafici di ovini e caprini.

### 7.3.7. Personale, concorsi, responsabilizzazione della dirigenza

Anche per il 2013 le Regioni hanno segnalato numerosissimi provvedimenti che riguardano la gestione del personale.

Diversi sono gli interventi per il controllo della spesa. Molti riguardano il processo di determinazione del fabbisogno di risorse

umane e l'avvio e attuazione delle procedure per coprire le carenze di personale. Le Regioni in Piano di rientro tuttavia devono fare i conti, nello sforzo di garantire i LEA e gli equilibri di bilancio, oltre che con i limiti di spesa, con il blocco del *turn-over* imposto a chi non ha rispettato le regole di bilancio. Così il Lazio ha definito la procedura per l'assunzione del personale del servizio sanitario regionale in deroga al blocco del *turn-over* e ha autorizzato una serie di assunzioni in deroga, oltre a prorogare alcuni contratti a tempo determinato ritenuti necessari a garantire la continuità delle prestazioni assistenziali, nonché, infine, ad approvare alcuni casi di mobilità. La Calabria ha introdotto alcune norme per il reclutamento di personale da parte delle AS e AO, ma quelle sulla stabilizzazione del personale sono state dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale. Il Piemonte ha dato disposizioni alle AS per il contenimento dei costi delle risorse umane, come previsto dal Programma operativo, e si è occupato della riorganizzazione delle dotazioni di personale per l'emergenza sanitaria territoriale 118. La Campania ha stabilito con legge che venga fissato il compenso per i rapporti di lavoro dipendente o autonomo con la Regione e i relativi enti strumentali, comprese tra l'altro le AS, con un massimale pari al trattamento economico del primo presidente della Corte di Cassazione. L'Abruzzo ha determinato il fabbisogno di personale sanitario e ha aggiornato i ruoli nominativi, oltre a occuparsi della organizzazione del personale dell'Agenzia Sanitaria Regionale. La Puglia invece ha prorogato i contratti a tempo determinato nel SSR.

Quanto alle Regioni senza piano di rientro: le Marche hanno adottato gli indirizzi in materia di contenimento delle spese di personale del SSR, sono intervenute sulle norme relative alla validità delle graduatorie concorsuali e hanno prorogato le graduatorie dopo la limitazione delle assunzioni; la Liguria ha adottato misure per il contenimento della spesa di personale e la riduzione del precariato, recependo le linee interpretative del DL 78/2010 formulate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome; la Toscana ha disposto che gli enti e le aziende del SSR adottino misure di riduzione delle spese di personale tali da garantire il rispetto del

limite delle erogazioni del 2004 ridotte dell'1,4%, come previsto nell'ambito delle manovre di finanza pubblica. Ancora, Trento ha fissato un limite di spesa per il personale della Provincia e ha approvato due regolamenti (sull'accesso all'impiego del personale sanitario e l'organizzazione delle commissioni esaminatrici e per la mobilità volontaria interna del personale dell'AS); quella di Bolzano ha autorizzato convenzioni per la messa a disposizione di sanitari; l'Umbria ha deliberato sull'utilizzo dell'assegnazione temporanea di personale nell'ambito del SSR, si è occupata della contrattazione integrativa aziendale in alcune aziende ospedaliere e ha adottato alcune determinazioni sul protocollo d'intesa sulle relazioni sindacali. Anche la Sardegna ha affrontato la questione del personale nell'ambito delle misure di razionalizzazione della spesa, oltre che quella della stabilizzazione del personale dell'Istituto zooprofilattico.

Altri interventi riguardano la gestione del personale convenzionato: la Calabria ha autorizzato gli incarichi di specialistica ambulatoriale; il Molise ha approvato la graduatoria dei medici di medicina generale e dei pediatri, l'Abruzzo si è occupato dell'applicazione dell'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici pediatri di libera scelta sancito con Intesa della Conferenza Stato-Regioni e delle procedure per la formazione della graduatoria degli stessi pediatri e dei medici di medicina generale.

Tra le Regioni senza piano di rientro, l'Umbria ha realizzato l'accordo integrativo regionale per gli specialisti ambulatoriali interni, i veterinari e altre professionalità sanitarie; le Marche hanno approvato schemi di protocollo d'intesa per le modifiche dell'accordo integrativo della pediatria e di quello dei medici di medicina generale, la Liguria ha deliberato sul calcolo di un fondo previsto dall'accordo collettivo nazionale dei medici di medicina generale e ha raggiunto l'accordo con le organizzazioni sindacali degli stessi medici sulle norme integrative relative alla graduatoria regionale; la Provincia di Trento ha approvato le modifiche agli accordi per i medici di medicina generale, i pediatri e gli specialisti

ambulatoriali interni ed altre professionalità ambulatoriali, e anche lo schema di convenzione per le prestazioni medico legali in favore del corpo della polizia penitenziaria.

Anche a seguito del decreto-legge 158/2012, sono stati necessari numerosi interventi delle Regioni volti a ridefinire criteri e procedure per il conferimento degli incarichi dirigenziali (Calabria, Puglia, Sardegna, Emilia-Romagna, Umbria, Liguria, Lombardia, Marche, Provincia di Trento, Campania, Toscana). La Provincia di Bolzano ha adottato un regolamento sulla disciplina concorsuale per il personale dell'area medica e medico veterinaria e di quella della dirigenza sanitaria.

Molti provvedimenti, sui quali non ci si sofferma in dettaglio, riguardano l'organizzazione e gestione di concorsi ed esami, le nomine/sostituzioni/rinnovi dei partecipanti a commissioni di concorso, altre commissioni e comitati o "tavoli" e le nomine dei dirigenti apicali (o il procedimento di risoluzione del relativo contratto), nonché l'approvazione delle liste di idonei e degli elenchi dei direttori di struttura complessa. In qualche caso sono stati segnalati provvedimenti riguardanti l'insediamento e la remunerazione dei commissari o subcommissari *ad acta* (Abruzzo, Calabria) o la remunerazione dei dirigenti (Sicilia, che l'ha ridotta del 10%). Si ricorda anche che la Campania ha deciso la possibilità di assunzione a chiamata diretta da parte della Regione, delle AS o delle AO dei soggetti da tutelare in quanto vittime del terrorismo o della criminalità organizzata.

Le Regioni si sono occupate anche di regolare l'attività dei dirigenti apicali, attribuendo o integrando gli obiettivi strategici (Calabria, Umbria, Piemonte, Trento, Liguria, Abruzzo), stabilendo i criteri e definendo gli organismi per la valutazione (Trento, Abruzzo, Umbria) e realizzando le verifiche (Abruzzo). La Campania ha deciso con legge la pubblicazione degli obiettivi dei dirigenti e delle informazioni sulla valutazione. Il Veneto, inoltre, ha individuato la durata massima dei contratti dei direttori generali nel settore socio-sanitario. La Puglia ha disposto che i direttori generali

verifichino il corretto utilizzo delle risorse e gli scostamenti per ciascun centro di responsabilità e di costo, adottando le misure correttive e preparando una relazione semestrale.

Alcune Regioni si sono dedicate anche alla valutazione dell'attività e attribuzione di incentivi all'efficienza di altre categorie di personale, a parte i direttori: ad esempio la Liguria ha adottato un modello sperimentale di misurazione dell'attività del personale medico ospedaliero; la Provincia di Trento ha approvato l'accordo sulle modalità di utilizzo delle risorse del Fondo per la riorganizzazione e l'efficienza gestionale per il comparto sanità, area negoziale del personale non dirigenziale, ha dato direttive all'APRAN per l'avvio delle relative procedure di contrattazione e infine ha autorizzato la sottoscrizione dell'accordo correttivo e integrativo del contratto collettivo provinciale di lavoro.

Si ricorda infine che l'Umbria si è occupata del riconoscimento del servizio prestato all'estero dai sanitari italiani e delle professioni sanitarie ed arti ausiliarie non oggetto di formazione universitaria.

#### 7.3.8. Armonizzazione e trasparenza dei bilanci

Molti interventi sono stati diretti a fissare gli indirizzi vincolanti alle aziende per la predisposizione dei bilanci (ad esempio Calabria, Trento, Emilia-Romagna, Molise, Piemonte, Marche, Umbria, Lazio).

Spesso sono state date indicazioni per tenere conto del decreto-legge 118/2011 sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio (ad esempio Valle d'Aosta, Umbria, Abruzzo, Puglia), compreso il recepimento dei nuovi modelli di rilevazione (Abruzzo). Nel caso della Provincia di Trento l'obiettivo è stato adottare il "bilancio di missione". Oltre al processo di armonizzazione, un altro percorso è stato avviato con il Decreto del Ministro della salute adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 17 settembre 2012, ai fini della certificabilità dei bilanci degli enti del Servizio Sanitario Nazionale,

che prevede la presentazione da parte delle Regioni di un programma d'azione (Percorso Attuativo della Certificabilità, PAC). Le Regioni si sono mosse dunque in questo senso, recependo il decreto ministeriale (Abruzzo) e approvando il PAC regionale, eventualmente individuando responsabili o gruppi di coordinamento (Emilia-Romagna, Calabria, Lazio, Calabria, Umbria, Liguria, Molise); la Calabria ha anche segnalato l'adesione al progetto di supporto dell'AGENAS.

Va ricordato che la Regione Marche ha approvato una legge sulla disciplina del controllo sugli atti degli enti del servizio sanitario regionale; la Toscana ha modificato le norme sulla gestione del patrimonio, l'ordinamento contabile e l'attività contrattuale dell'Ente per i servizi tecnico-amministrativi di area vasta, e ha corretto le procedure di bilancio; infine, la Provincia di Bolzano ha approvato un regolamento per la gestione amministrativo-contabile del patrimonio immobiliare concesso in comodato d'uso all'AS. L'Abruzzo ha deliberato per il contratto di affidamento del servizio di *advisory* contabile per le Regioni sottoposte a piano di rientro al raggruppamento temporaneo di impresa costituito da KPMG Advisory S.p.A. ed Ernst & Young Financial business Advisors S.P.A. e la Puglia ha introdotto alcune norme sulla riorganizzazione del patrimonio.

#### **7.4. Omogeneità ed eterogeneità nell'attività di regolazione delle Regioni**

L'attivismo delle Regioni in campo sanitario si è sviluppato intensamente anche nel 2013. La quantità di provvedimenti non dà la misura dei risultati ottenuti, ma evidenzia l'ampiezza dello sforzo necessario per regolare l'erogazione di servizi volti a tutelare un bene importante come la salute.

Il gruppo più ampio di azioni riguarda anche nel 2013 la prevenzione, che comprende la sicurezza degli alimenti, la tutela del lavoro e dell'ambiente, la lotta alle dipendenze, le misure di

controllo, vigilanza e sorveglianza, gli *screening* e le campagne di vaccinazione.

Continua peraltro lo sforzo di riordino dei SSR, anche se alcune Regioni hanno deciso di rimettere in discussione l'impianto organizzativo essenziale dei propri sistemi sanitari.

Le misure di rientro decise centralmente hanno continuato a condizionare la programmazione e hanno guidato un ampio sforzo di controllo degli andamenti delle uscite, e da parte centrale si è spinto anche per l'armonizzazione dei bilanci e il pagamento dei debiti pregressi.

A fini di governo della spesa, decisiva appare la capacità delle Regioni di gestire correttamente i rapporti con gli erogatori privati e di riorganizzare la rete ospedaliera. Molti sono gli interventi sul settore farmaceutico. Le Regioni si stanno anche attrezzando per una maggiore efficienza negli acquisti di beni e servizi. Quanto al personale, le azioni sono condizionate dai limiti alla spesa e alle assunzioni; anche la gestione dei medici in convenzione ha impegnato le Regioni; inoltre il cosiddetto "decreto Balduzzi" ha spinto a rivedere le procedure di nomina dei dirigenti apicali.

La definizione/delimitazione dell'offerta, anche attraverso l'indicazione di specifici percorsi di cura e meccanismi di accesso, riguarda un po' tutte le Regioni e anche quelle tradizionalmente rimaste più indietro sembra si stiano dando da fare nel campo socio-sanitario, ma si colgono i segnali del diverso livello di avanzamento dei servizi regionali, che resta collegato alla disponibilità di risorse e alle capacità di gestione. Le Regioni senza Piano di rientro si sono dedicate maggiormente alla rimodulazione delle compartecipazioni dei cittadini alla spesa, anche per renderla più coerente con i propri criteri equitativi.

Anche nel 2013 agli investimenti in immobili e beni strumentali si è affiancato lo sforzo per la formazione e la ricerca. Molte sono le forme di collaborazione tra Regioni o con vari altri enti, istituzioni,

università, sia per la ricerca e la formazione, sia anche per la prevenzione e per l'assistenza.

L'analisi degli interventi evidenzia in definitiva alcuni aspetti da sottolineare. Il primo fenomeno che emerge è che molte azioni impostate dalle Regioni traggono origine dal Patto per la salute 2010-2012 (il cui rinnovo come è noto è scivolato al 2014) e/o da accordi adottati in Conferenza Stato-Regioni o in Conferenza unificata. Se a questo si aggiungono i Piani di rientro per le Regioni che hanno registrato disavanzi, si comprende come l'operato dei governi decentrati sia incanalato in molti sentieri comuni. Questa affermazione va tuttavia ulteriormente qualificata, osservando come, da un lato, il processo di discussione in sede di Conferenza rappresenti ormai un metodo riconosciuto e, tutto sommato, piuttosto apprezzato per bilanciare le esigenze di autonomia delle politiche regionali con quelle di omogeneità degli *standard* nazionali, nel quadro di un federalismo che ancora manca di troppi strumenti di attuazione. Dall'altro lato, la penuria di risorse degli ultimi anni ha messo a dura prova questo sistema, con il rischio di rottura delle relazioni intergovernative e comunque l'impossibilità di giungere ad un nuovo Patto prima che scadesse il vecchio e ancora per tutto il 2013 e molti mesi del 2014. Inoltre, due gravi limiti sembrano ancora insuperati: l'insufficienza delle Regioni più deboli nel garantire i livelli essenziali di assistenza utilizzando le risorse in modo parsimonioso e il controverso successo dei Piani di rientro, che nel dare la priorità agli obiettivi finanziari hanno messo in secondo piano quelli relativi alla qualità dei servizi.

Ribadiamo infine che l'analisi dei provvedimenti legislativi, delle delibere e dei decreti dei Commissari *ad acta* lascia una forte impressione di disomogeneità tra gli spazi di manovra garantiti alle diverse Regioni: se quelle in Piano di rientro sono rigidamente tenute ad applicare le linee di azione previste dai Piani stessi e dai Programmi operativi, quelle con maggiori disponibilità – e tra queste soprattutto alcune Regioni speciali e Province autonome – possono permettersi di fornire livelli aggiuntivi di assistenza e

sussidi economici e di assicurare un servizio più completo e sviluppato, anche nel campo socio-sanitario.

## 8. TENDENZE E POLITICHE SOCIO-ASSISTENZIALI NEL 2013\*

### 8.1. Contenuti dell'analisi e premessa metodologica

Lo studio è finalizzato ad analizzare il complesso delle leggi sulle politiche socio-assistenziali emanate nel 2013 da Regioni e Province autonome.

L'analisi si basa sulla classificazione per materia ed è finalizzata ad evidenziare le scelte e gli indirizzi privilegiati dalla Regione o Provincia autonoma.

L'individuazione degli ambiti<sup>198</sup>, che non sono codificati, è stata fatta tenendo conto da un lato delle aree di intervento a suo tempo individuate nel Piano sociale nazionale<sup>199</sup>, dall'altro dei criteri utilizzati da Regioni e Province autonome per classificare e segnalare gli atti normativi sugli strumenti di maggiore diffusione, quali siti internet ufficiali, *news letters* delle Regioni, *etc.*

Nell'indagine sono state incluse le leggi finanziarie (LF) emanate nel 2013, anche relative al 2014, che però non sono conteggiate nelle tabelle.

Viene, poi, fatto un rapido riferimento alla produzione amministrativa e regolamentare e vengono messi in evidenza i Piani sociali regionali di maggiore rilevanza nel settore socio-assistenziale.

---

\*Di Rachele Cocciolito, assegnista di ricerca, ISSiRFA-CNR.

<sup>198</sup> Le materie classificate sono 16: aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari, politiche per la famiglia e materno infantile, politiche abitative, politiche di genere, anziani e soggetti non autosufficienti, disabilità e invalidità, terzo settore e IPAB, politiche migratorie, povertà ed inclusione sociale, detenuti, dipendenze, politiche per i giovani, servizio civile, qualità della vita, salute mentale, varie.

<sup>199</sup> DPR 3 maggio 2001.

## 8.2. La produzione legislativa

La produzione legislativa in materia socio-assistenziale nel 2013 è pari a 46<sup>200</sup> leggi emanate da 16 Regioni (non hanno emanato alcuna legge specifica Trentino-Alto Adige, Liguria, Basilicata e Sicilia: *cf.* tab. 1) e distribuite su 11 ambiti. Il numero di quest'anno è significativamente inferiore rispetto al 2012, quando le leggi emanate erano 83, segnando una battuta di arresto nel *trend* di crescita negli ultimi anni.

L'incidenza percentuale del settore socio-assistenziale sul complesso della produzione legislativa regionale nel 2013 è intorno al 6%, nel 2012 era del 10%, nel 2011 era intorno all'11%, nel 2010 era intorno al 9%.

Sono tre le voci (*cf.* tab. 1) pari o superiori al 10% della produzione legislativa in materia socio-assistenziale. La voce più consistente è rappresentata dalle politiche per la famiglia, con 8 leggi, pari al 17%, le politiche di genere, con 5 leggi, sono pari all'11% e la voce "varie" con 6 leggi, raggiunge il 10%. Una distribuzione assai diversa dall'anno precedente, fatta eccezione per le politiche familiari che rivestono ancora maggior interesse per i legislatori regionali. Il 2012 si era contraddistinto invece anche per numerose leggi sulle politiche abitative ed il terzo settore che, quest'anno, costituiscono rispettivamente l'11% ed il 7% della produzione legislativa di settore.

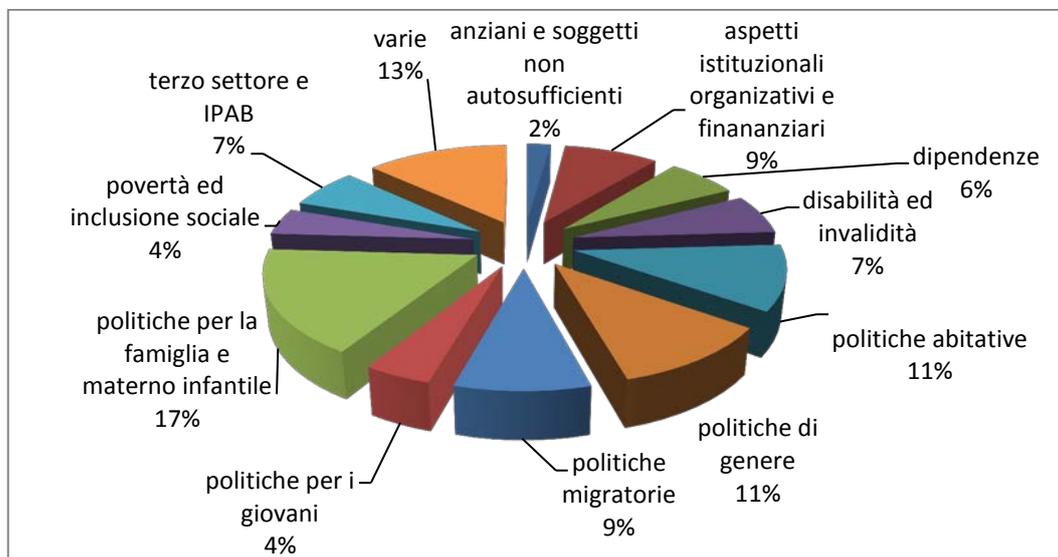
Questi dati sulle leggi specifiche in materia socio assistenziale tuttavia non rappresentano la totalità delle disposizioni emanate dalle Regioni, in quanto molte di esse sono contenute in leggi multisettore e in leggi in materia finanziaria, di cui si terrà conto nel rapporto.

---

<sup>200</sup> I dati di seguito analizzati differiscono da quelli indicati nella voce Servizi sociali, della tabella di classificazione per macrosettore e materie, allegata al capitolo sulle leggi, in quanto si riferiscono alle politiche socio-assistenziali intese in senso più ampio, nel quale, per esempio, sono state incluse tutte le leggi inserite nella voce politiche abitative, diversamente, negli altri capitoli, inserite nel macrosettore edilizia ed urbanistica.

## Grafico 1

### Produzione legislativa 2013: distribuzione per ambiti



#### 8.2.1. Analisi per ambiti materiali

La voce **aspetti istituzionali** appare fortemente ridimensionata rispetto all'anno precedente con sole 4 leggi emanate (9%), a fronte delle 8 del 2012.

Ognuna di esse ha finalità differenti.

Le legge toscana 7/2013 è di manutenzione e disciplina ulteriormente il sistema di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona.

La legge del Friuli Venezia Giulia 22/2013 sembra finalizzata a superare le asperità che il legislatore regionale ha incontrato negli ultimi anni in materia di legislazione sociale, muovendosi tra *“l'esigenza di garantire alcune prestazioni ai soli residenti nel territorio regionale”*, più volte contrastata dalla Corte Costituzionale<sup>201</sup>, e la necessità di *“garantire il principio di uguaglianza tra le persone di ogni*

<sup>201</sup> Sent. Corte costituzionale n. 40/2011 con la quale la Corte dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art.4 della LR 18/2009 del Friuli Venezia Giulia, che subordinava la fruizione di alcuni servizi prestati dalla Regione al requisito della residenza prolungata nella Regione Friuli Venezia Giulia.

*provenienza e nazionalità*”. L’Emilia-Romagna, infine, sembra proseguire nel processo di razionalizzazione nell’organizzazione dei servizi<sup>202</sup>.

Al fine di superare il frazionamento nella gestione ed erogazione dei servizi sociali e socio-sanitari, è stata prevista un’unica forma di gestione per entrambi i tipi di servizio in ogni ambito distrettuale<sup>203</sup>. Sulla base delle peculiarità territoriali e della complessità dei servizi, la programmazione territoriale può affidare al nuovo ente gestore anche la gestione dei servizi educativi.

La legge prevede, inoltre, che gli enti locali e le comunità montane assicurino, in ogni ambito distrettuale, l’unificazione delle Aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP), salva la possibilità di ulteriori aggregazioni attraverso un’azienda unificata che operi su più distretti ma all’interno di un unico territorio provinciale.

A queste disposizioni bisogna aggiungere alcune di un certo rilievo contenute nelle leggi finanziarie.

La Campania ha previsto<sup>204</sup>, per esempio, che la Regione individui i criteri per la determinazione del concorso degli utenti al costo delle prestazioni, assicurando una uniforme applicazione dell’ISEE, rispetto a genere, stato di bisogno e condizioni sociali differenti e ha affidato ai Comuni associati in ambito territoriale la regolamentazione dell’accesso prioritario e della compartecipazione degli utenti al costo dei servizi.

La Regione ha altresì previsto che le nuove risorse derivanti dalla rideterminazione in aumento dell’importo della tassa automobilistica regionale, introdotta con la finanziaria del 2012, vadano a finanziare per il 50% le politiche sociali e per l’altro 50% *“i processi di gestione delle situazioni di crisi occupazionale e i processi di sviluppo, nonché della*

---

<sup>202</sup> LR Emilia-Romagna 12/2013.

<sup>203</sup> La definizione di ambito distrettuale fa riferimento tanto alle LLRR 19/94 e 29/2004 sul riordino del Servizio Sanitario regionale, quanto alla LR 2/2003 sul sistema integrato di interventi e servizi sociali.

<sup>204</sup> LR 5/2013 art. 1, co. 34.

*integrazione oraria dei lavoratori socialmente utili impiegati presso le strutture della Regione Campania”*<sup>205</sup>. E' fatta salva una quota di 300 mila euro riservata al finanziamento dell'Osservatorio regionale sulla dipendenza da gioco d'azzardo<sup>206</sup>.

L'Umbria, con una disposizione contenuta nella legge di stabilità<sup>207</sup>, sembra indirizzarsi verso una centralizzazione in materia di politiche sociali rispetto agli enti locali. Ha, infatti, modificato i criteri di ripartizione del Fondo sociale regionale. Mentre in precedenza questo era assegnato agli Ambiti territoriali integrati (ATI)<sup>208</sup>, ora è ripartito con atto di programmazione della Giunta regionale sempre con il vincolo del 95% da ripartire in proporzione della popolazione residente e sulla base di elementi di ponderazione individuati dalla Giunta regionale, ma non più assegnato agli ATI, che a loro volta lo imputavano alle Zone sociali.

La legislazione regionale nelle **politiche familiari** diminuisce rispetto al 2012, con 8 leggi, pari al 17% della produzione complessiva. Di queste due sono di manutenzione.

La previsione di misure di sostegno alla famiglia ha interessato, a differenza dell'anno precedente, cinque leggi<sup>209</sup> emanate da due Regioni (Toscana e Valle d'Aosta) e dalle Province autonome di Trento e Bolzano.

---

<sup>205</sup> LF Campania 5/2013 art. 1, co. 49.

<sup>206</sup> Istituito con LR Campania 5/2013, art. 1 c. 38.

<sup>207</sup> LR Umbria 8/2013.

<sup>208</sup> Modalità con cui il comune esercita le funzioni amministrative in forma associata art. 3. co. 2 LR Umbria 26/2009.

<sup>209</sup> LR Toscana 45/2013, Interventi di sostegno finanziario in favore delle famiglie e dei lavoratori in difficoltà, per la coesione e per il contrasto del disagio sociale; LR Toscana 50/2013, Norme per il sostegno dei genitori separati in situazione di difficoltà; LR Valle d'Aosta 20/2013, Rifinanziamento per l'anno 2013 di leggi regionali inerenti al sostegno alle famiglie e costituzione di un fondo di rotazione per il microcredito. Modificazione della legge regionale 15 febbraio 2010, n. 4 (Interventi regionali a sostegno dei costi dell'energia elettrica per le utenze domestiche. Modificazione alla legge regionale 18 gennaio 2010, n. 2); LP Trento 9/2013, Ulteriori interventi a sostegno del sistema economico e delle famiglie; LP Bolzano 8/2013, Sviluppo e sostegno della famiglia in Alto Adige.

La vicenda di queste leggi appare interessante non solo per il merito delle problematiche affrontate, che dimostra la particolare vitalità della Regioni nell'esercitare la competenza in materia socio-assistenziale loro attribuita, ma evidenzia al contempo le peculiarità e diversità che caratterizzano le politiche regionali nell'affrontare analoghe situazioni.

Partendo dall'analisi della legislazione provinciale speciale, può evidenziarsi la profonda differenza di intenti espressa nelle due leggi, non solo in relazione alla tipologia di interventi previsti ma anche per la definizione stessa delle misure di sostegno e le finalità con esse perseguite. La legge della P.A. di Bolzano definisce interventi a sostegno della famiglia *“quelli volti a migliorare la qualità di vita e il benessere della famiglia nel suo insieme e ad alleviare il carico familiare”*, a questo scopo vengono inserite disposizioni programmatiche per lo svolgimento da parte degli organi provinciali di tutte le azioni necessarie al miglioramento delle attività di sostegno alla famiglia.

Interessante appare, poi, la istituzione delle “banche del tempo”, ovvero di strumenti volti alla conciliazione tra famiglia e impegni lavorativi a favore dei genitori nel rispetto della parità di genere attraverso la predisposizione di incentivi per il congedo parentale da estendere il più possibile ai padri. Inoltre, è promossa l'istituzione di strutture aziendali per l'infanzia, oltre alla garanzia di un accesso ai servizi pubblici più diretto e adeguato alle esigenze temporali delle famiglie.

Oltre a queste c.d. “politiche dei tempi”, vengono previste misure di sostegno finanziario alle famiglie che si distinguono in prestazioni economiche in forma diretta, come l'erogazione di contributi per l'assistenza e il mantenimento dei figli, ovvero garanzie di agevolazioni attraverso l'introduzione della “carta vantaggi” per sconti negli acquisti di determinati beni e servizi nell'interesse delle famiglie.

L'attuazione delle politiche familiari è poi affidata all'istituzione di un'area funzionale<sup>210</sup> denominata Agenzia per la famiglia che ha il compito di esprimere pareri obbligatori e raccomandazioni sulla legislazione provinciale in vigore e sui disegni di legge, oltre a promuovere e realizzare direttamente azioni di sostegno alle famiglie con particolare riguardo alla valorizzazione delle esigenze temporali di conciliazione lavoro-famiglia.

Altro organo istituito nella legge in commento è la Consulta per la famiglia alla quale sono affidate esplicite funzioni consultive alla Giunta provinciale in relazione alle tematiche inerenti alle famiglie.

La P.A. di Bolzano dimostra di essere attenta non solo alle politiche di sostegno alla famiglia che attengono alle necessità pratiche e finanziarie dei nuclei familiari, ma anche alle esigenze, se così può dirsi, personali di ottimizzazione dei ruoli genitoriali e di conciliazione del tempo famiglia-lavoro.

Al contrario, la LP di Trento persegue finalità squisitamente pratiche attraverso l'istituzione di un fondo destinato alla concessione di contributi in conto capitale per interventi su immobili esistenti, ripartito attraverso una delibera di Giunta tra le comunità provinciali che direttamente concedono ed erogano i contributi stessi.

Vengono poi garantite misure di incentivazione per l'acquisto e la costruzione della prima casa attraverso l'erogazione, da parte delle comunità provinciali del luogo in cui sono collocati gli immobili, di contributi fino a un massimo di 100.000 euro.

Anche la Regione Valle d'Aosta prevede misure di sostegno finanziario attraverso una legge di manutenzione<sup>211</sup> per il

---

<sup>210</sup> La LP Bolzano 10/92 dispone, all'art. 3, co. 2, che *“Per settori di particolare complessità possono essere previste nell'ambito dei singoli dipartimenti o delle singole ripartizioni apposite aree funzionali, cui viene preposto in prevalenza personale dirigente in servizio.”*

<sup>211</sup> LR Valle d'Aosta 20/2013, Rifiinanziamento per l'anno 2013 di leggi regionali inerenti al sostegno alle famiglie e costituzione di un fondo di rotazione per il microcredito. Modificazioni alla legge regionale 15 febbraio 2010, n. 4 (Interventi

rifinanziamento delle misure di concorso alle spese per il riscaldamento domestico.

Inoltre, al fine di promuovere la competitività e l'imprenditorialità, la Regione interviene a sostegno dell'accesso al credito mediante l'istituzione di un fondo di rotazione per il microcredito a favore di soggetti che abbiano difficoltà ad accedere ai tradizionali canali di credito.

La Toscana, con l'emanazione di due distinte leggi, prevede misure di sostegno a favore, rispettivamente, delle famiglie e dei lavoratori in difficoltà<sup>212</sup> e dei genitori separati in situazione di difficoltà<sup>213</sup>.

Nella prima, le misure di sostegno finanziario sono rivolte a famiglie numerose e a quelle con figli disabili e consistono nell'elargizione *una tantum* di un contributo di euro 700,00 per ogni nuovo nato o per ogni figlio in condizione di *handicap* accertata, grave e permanente.

La seconda persegue, invece, il fine di tutelare e supportare il ruolo genitoriale nelle diverse fasi della crescita psicofisica dei figli e riconosce il principio del "*mantenimento di un rapporto equilibrato e continuativo dei figli con entrambi i genitori, anche dopo la separazione dei coniugi*".

Viene dato rilievo alle esigenze abitative in cui possano trovarsi i genitori separati o divorziati che versino in condizioni di grave difficoltà economica o che abbiano perso il possesso della casa familiare a seguito di assegnazione giudiziale in favore dell'altro coniuge.

---

regionali a sostegno dei costi dell'energia elettrica per le utenze domestiche. Modificazione alla legge regionale 18 gennaio 2010, n. 2).

<sup>212</sup> LR Toscana 45/2013, Interventi di sostegno finanziario in favore delle famiglie e dei lavoratori in difficoltà, per la coesione e per il contrasto al disagio sociale.

<sup>213</sup> LR Toscana 50/2013, Norme per il sostegno dei genitori separati in situazione di difficoltà.

Le azioni previste in questa legge non hanno carattere pecuniario ma tendono all'assistenza psicologica e materiale dei soggetti interessati attraverso la programmazione e l'erogazione di servizi di informazione e di supporto dirette al superamento del disagio derivante dalla separazione e al recupero e mantenimento del rapporto genitoriale.

In relazione, invece, alla tutela dei minori e ai servizi per la prima infanzia, tre Regioni (Calabria, Campania e Toscana) hanno legiferato nel 2013.

In Campania<sup>214</sup> viene istituita la Consulta regionale per la promozione e la tutela dei diritti dei minori presieduta dal Presidente del Consiglio regionale con funzioni di consulenza tese soprattutto al superamento delle problematiche relative al disagio giovanile.

La Calabria<sup>215</sup> si è occupata, invece, di disciplinare il sistema pubblico dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, con disposizioni che regolano il funzionamento degli asili nido e dei c.d. "micro nidi", gestiti sia dai soggetti pubblici e dagli organi comunali, nonché da soggetti privati, anche convenzionati con il comune.

Anche la Toscana, con una legge di manutenzione<sup>216</sup>, ha riordinato il sistema dei servizi educativi della prima infanzia in relazione, tanto al funzionamento delle strutture ricettive dei minori, quanto alle modalità di formazione e inserimento del personale.

Tra le LF, innanzitutto, è da considerare quella della Sicilia<sup>217</sup> che all'art. 47 amplia e intensifica le azioni di sostegno al credito nei

---

<sup>214</sup> LR Campania 21/2013.

<sup>215</sup> LR Calabria 15/2013, Norme sui servizi educativi per la prima infanzia.

<sup>216</sup> LR Toscana 2/2013, Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro, in materia di sistema regionale dei servizi educativi per la prima infanzia e di tirocini.

<sup>217</sup> LR Sicilia 9/2013

confronti delle famiglie, andando a modificare la LR 6 del 2009 in relazione alle azioni di microcredito attivabili sul territorio regionale.

Con la disposizione in commento vengono eliminate le imprese come destinatarie delle misure di sostegno creditizio, riservandole in via esclusiva alle famiglie<sup>218</sup>.

Peraltro, viene conservata la previsione dell'istituzione di un Fondo etico della Regione Siciliana, i cui contributi, però, non sono più divisi in percentuale tra imprese e famiglie ma sono interamente dedicati a queste ultime.

Nell'ambito delle disposizioni finalizzate a sostenere le famiglie nell'attuale fase di crisi e in relazione alla tutela delle esigenze abitative, la Regione Lazio<sup>219</sup> ha istituito il "Fondo alle famiglie per mutuo prima casa" finalizzato all'erogazione di contributi per il pagamento delle rate del mutuo di acquisto.

Le leggi in materia di **anziani e soggetti non autosufficienti** e in materia di disabilità e invalidità appaiono in forte riduzione: si passa dal 16 % del 2012 al 9% della produzione legislativa nel 2013. Si segnalano la legge della Sardegna<sup>220</sup> con cui la Regione rfinanzia con 8 milioni di euro il progetto "ritornare a casa", già avviato da tempo, e quella abruzzese<sup>221</sup>, emanata in attuazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità<sup>222</sup>, con la

---

<sup>218</sup> Il testo originario dell'art. 25 LR 6/2009 così recitava: "L'Assessore regionale per il bilancio e le finanze è autorizzato alla istituzione di un Fondo etico della Regione siciliana (FERS) da destinarsi per il 65% dell'ammontare in favore delle microimprese e per il restante 35% in favore delle famiglie. Tale fondo può, altresì, essere alimentato da contributi volontari degli aderenti o di terzi, da donazioni, lasciti, erogazioni conseguenti a stanziamenti deliberati dallo Stato, dagli enti territoriali o locali, da altri enti pubblici o privati."

<sup>219</sup> LR Lazio 13/2013.

<sup>220</sup> LR Sardegna 35/2013.

<sup>221</sup> LR Abruzzo 44/2013.

<sup>222</sup> La Convenzione ONU è stata ratificata con legge 3 marzo 2009, n. 18 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo Opzionale fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità).

quale è stato istituito l'Osservatorio regionale sulla condizione delle persone con disabilità.

Le disposizioni contenute in leggi finanziarie su questi ambiti sono per lo più destinate al finanziamento di attività o iniziative molto specifiche che vanno dal sostegno alle famiglie per la cura e l'assistenza domiciliare ai soggetti affetti da SLA o il finanziamento di *“attività creative, prioritariamente quella di suonare uno strumento musicale”* per i diversamente abili al rifinanziamento del Fondo per la non autosufficienza<sup>223</sup>.

Le **politiche abitative**, con 5 leggi (2 in Lombardia e 1 rispettivamente in Friuli Venezia Giulia, Calabria e Valle d'Aosta), pari all'11% della produzione legislativa, segnano una flessione rispetto al 2012 dove erano ben 10 leggi emanate in 8 Regioni ed il 12% della legislazione di settore. Tuttavia questo dato è compensato da numerose disposizioni contenute in leggi in materia finanziaria o multisettore, relative per lo più a disposizioni sui canoni di locazione. Le leggi della Calabria e della Lombardia sono di manutenzione, mentre quelle del Friuli e della Valle d'Aosta riordinano gli strumenti di intervento regionale nel settore socio-abitativo.

Molto articolata e di più ampio respiro la legge della Valle d'Aosta, che prevede una programmazione regionale triennale ed annuale, l'istituzione di apposito fondo regionale destinato alle politiche abitative della Regione e programmi operativi annuali oltre alla disciplina sull'assegnazione degli alloggi, sui canoni di locazione nell'edilizia residenziale pubblica e del fondo di rotazione istituito per la ripresa dell'industria edilizia teso a favorire la concessione di mutui agevolati per la prima casa ed il recupero di fabbricati in centri abitati.

La legge friulana e quella lombarda prevedono la revisione delle funzioni e l'accorpamento delle aziende per l'edilizia residenziale di cui rivedono numerosità, funzioni e compiti in un'ottica di

---

<sup>223</sup> LR Puglia 45/2013.

razionalizzazione delle risorse e di maggiore efficienza del sistema e del sistema di programmazione.

La voce **politiche di genere** presenta una leggera diminuzione rispetto all'anno precedente, con 5 leggi emanate da 5 Regioni (Marche, Molise, Sardegna, Valle d'Aosta e Veneto) che costituiscono l'11% della produzione legislativa di settore.

Le Marche<sup>224</sup> intervengono nel settore con una legge di manutenzione che integra il sistema legislativo regionale di contrasto alla violenza sulle donne e alla discriminazione determinata dall'orientamento sessuale introdotto e disciplinato con LL RR 32/2008 e n. 8/2010.

Viene, così, aggiunto l'art. 2-*bis* alla legge del 2008 in cui è prevista la presentazione annuale all'Assemblea legislativa di un rapporto illustrativo sul fenomeno della violenza contro le donne nella Regione da parte della Giunta regionale, nonché sullo stato di attuazione della presente legge e sui suoi effetti.” E' altresì prevista (art. 5-*bis*) una relazione illustrativa annuale sul fenomeno delle discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere con cui la Giunta relaziona sullo stato di attuazione della legge e sui suoi effetti. Vi è quindi, la volontà di intensificare il controllo e il monitoraggio non solo degli episodi di violenza e discriminazione, ma anche delle azioni positive portate avanti dai competenti organi regionali.

Il Molise<sup>225</sup> ha emanato un legge dal tenore squisitamente programmatico in cui vengono stabiliti gli obiettivi per la tutela delle donne vittime di episodi di violenza attraverso il contrasto e la promozione di interventi atti al recupero psicofisico e al reinserimento lavorativo delle stesse.

Viene, inoltre, istituito un Tavolo di coordinamento regionale al quale partecipano tutti i soggetti istituzionalmente preposti alla

---

<sup>224</sup> LR Marche 8/2013.

<sup>225</sup> LR Molise 15/2013.

prevenzione e al contrasto di ogni forma di violenza contro le donne, tra i quali sono indicati il Tutore pubblico dei minori, l'Ufficio di Parità e la Rete regionale Antiviolenza. Il Tavolo, si evince dalla stessa denominazione, ha funzioni di coordinamento, promozione e sostegno delle azioni realizzate o da realizzarsi nel settore, attraverso un'attività di consulenza e proposte alla Giunta regionale al fine di garantire il perseguimento degli obiettivi.

La Sardegna ha emanato una legge di manutenzione<sup>226</sup> con cui inserisce lo *stalking* tra i fenomeni di violenza contro le donne perseguiti e contrastati con LR 8/2007.

La Valle d'Aosta e il Veneto hanno disciplinato il funzionamento e le modalità di finanziamento dei centri antiviolenza.

In particolare, il Veneto ha distinto la natura delle strutture di accoglienza delle donne vittime di violenza a seconda delle situazioni personali e di fatto in cui queste si trovino al momento della ricezione presso i centri antiviolenza, in specie, a seconda che esse siano oggetto di programmi personalizzati di recupero o meno e che si trovino o meno in situazioni di imminente e grave pericolo.

La Valle d'Aosta, al contrario, si è limitata a ribadire la centralità dei centri antiviolenza, già istituiti con LR 53/2009 e ne ha esplicitato i compiti e le funzioni.

Entrambe le Regioni, poi, istituiscono due organi consultivi a supporto dell'azione degli organi di governo regionale.

In Veneto, come già accaduto in Molise, si è formato un Tavolo di coordinamento regionale per il contrasto alla violenza contro le donne con funzioni di consulenza, promozione e proposte di interventi alla Giunta regionale.

La Valle d'Aosta ha inserito, nell'ambito dell'Osservatorio epidemiologico e per le politiche sociali, l'Osservatorio sulle politiche di genere con funzioni di monitoraggio e controllo dei

---

<sup>226</sup> LR Sardegna 26/2013.

fenomeni di violenza anche attraverso l'analisi dei dati forniti dalle aziende ospedaliere e dagli altri servizi del settore.

Gli strumenti normativi adottati nel 2013 nel settore delle politiche di genere e, in particolare, in relazione alla violenza di genere, registrano una stabile linea di tendenza, anche rispetto al passato<sup>227</sup>, verso l'accentramento delle azioni e degli interventi di tutela e sostegno a favore degli organi delle Regioni, attraverso norme programmatiche tese al coordinamento delle attività svolte da ogni singolo attore competente e il raccordo di queste a livello regionale attraverso l'istituzione di organi consultivi e di organizzazione in seno al Governo regionale.

La legislazione regionale sulle **dipendenze** rappresenta il 7% del totale, con 3 leggi emanate da Lazio, Lombardia e Puglia<sup>228</sup>.

Di queste tre leggi, simili da un punto di vista programmatico per quello che riguarda le finalità di prevenzione e contrasto del gioco d'azzardo patologico (GAP) e i soggetti preposti alla realizzazione delle relative azioni, risulta di particolare interesse quella emanata dalla Regione Puglia.

Accanto alle dichiarazioni di principio circa l'obiettivo del contrasto alla diffusione del GAP, la normativa pugliese disciplina specificamente l'apertura e l'esercizio delle sale da gioco in relazione ai luoghi in cui esse possono o meno ubicarsi e alle condizioni per cui viene rilasciata la necessaria licenza.

Viene poi prevista la possibilità, per ASL e Comuni, di avvalersi della collaborazione di associazioni di auto-mutuo aiuto per l'attuazione della politica di contrasto alla dipendenza da gioco d'azzardo.

---

<sup>227</sup> LR Veneto 62/1987, Istituzione della commissione regionale per la realizzazione delle Pari Opportunità tra uomo e donna; LR Abruzzo 88/2000, Commissione permanente per la realizzazione delle pari opportunità, della parità giuridica e sostanziale tra uomini e donne e la promozione di azioni positive; LR Basilicata 26/2007, Istituzione Osservatorio regionale sulla violenza di genere e sui minori.

<sup>228</sup> LR Lazio 5/2013; LR Lombardia 8/2013; LR Puglia 43/2008.

Nel settore delle dipendenze, questo è il primo anno in cui la normativa regionale si occupa precipuamente del nuovo fenomeno del GAP, essendo stata, in passato, quasi complessivamente dedicata alla disciplina delle azioni di contrasto e recupero delle tossicodipendenze<sup>229</sup>.

Le **politiche per i giovani** sono disciplinate con una legge di manutenzione della P.A. di Trento e una di riordino della Valle d'Aosta, finalizzata a promuovere una molteplicità di interventi che vanno dal benessere e l'adozione di stili di vita sani, a favorire forme di socializzazione e cooperazione, alla formazione continua, al favorire iniziative degli enti locali ed associazioni.

Il **terzo settore** presenta solo 3 leggi di manutenzione di cui una (Abruzzo) finalizzata a riconoscere la funzione sociale delle Società di mutuo soccorso.

Le disposizioni contenute nelle leggi in materia finanziaria sono relative prevalentemente a disciplinare contributi verso soggetti specifici quali, per esempio, le parrocchie per le attività di oratorio (Abruzzo) o alcune case di riposo (Puglia).

Le **politiche migratorie** rappresentano il 9% delle politiche di settore con 4 leggi, di cui 3 relative alla popolazione italiana emigrata ed una sola specifica del Friuli Venezia Giulia, relativa alla comunità serba presente nel territorio della Regione<sup>230</sup>.

La voce **varie** nel 2013 raccoglie 4 leggi, pari al 9% della produzione legislativa di settore, relative a politiche del lavoro e 3 della sola Regione Sardegna che sta creando delle basi per una riorganizzazione del Sistema regionale dei servizi per il lavoro.

---

<sup>229</sup> LP Bolzano 3/2006, Interventi in materia di dipendenze; LR Piemonte 6/2002, Misure urgenti per l'avviamento al lavoro di soggetti tossicodipendenti o alcolodipendenti; LR Friuli Venezia Giulia 8/2011, Istituzione della giornata regionale per la lotta alla droga; LR Molise 20/2011, Istituzione della giornata regionale per la lotta alla droga.

<sup>230</sup> Sul tema si rinvia a L. Ronchetti, capitolo 9 in questo Volume.

Due sono, poi, le Regioni che hanno legiferato in materia di **povertà ed inclusione sociale** (Abruzzo e Calabria) andando a coprire il 4% della produzione complessiva.

La legge abruzzese impegna la Regione alla presentazione in Parlamento di un disegno di legge sul reddito minimo garantito, considerato quale prestazione necessaria alla riduzione del disagio derivante da *“inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione”*<sup>231</sup>, nonché alla partecipazione alla formazione di atti europei in materia.

La Calabria ha, invece, emanato disposizioni specifiche<sup>232</sup> sul contrasto alla povertà e sul finanziamento delle azioni a sostegno dell'integrazione sociale con riferimento ai servizi per la disabilità.

Tali azioni consistono nella compartecipazione regionale alle spese sostenute dai Comuni calabresi attraverso una *“programmazione di interventi”* mediante la quale sono stanziati 5.000.000,00 di euro per la spesa sociale.

### **8.3 La produzione di regolamenti e di atti amministrativi**

Nel presente paragrafo, dei 25 regolamenti emanati nel 2013 in materia socio-assistenziale ne sono presi in considerazione 21, appartenenti a 6 Regioni (*cf.* Tab. 2). L'ambito con il maggior numero di regolamenti è quello relativo alle politiche abitative, ove si concentra il 29% del totale.

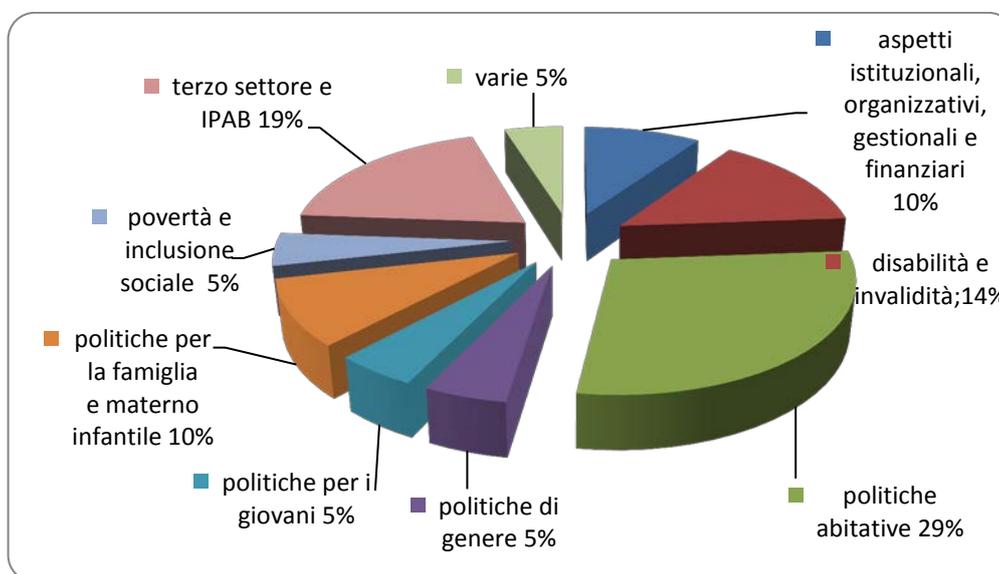
Anche quest'anno la Regione che ha privilegiato lo strumento del regolamento è il Friuli Venezia Giulia che da solo ne ha emanati 14.

---

<sup>231</sup> Art. 1, LR Abruzzo 16/2013, Interventi a sostegno del reddito minimo garantito.

<sup>232</sup> LR Calabria 19/2013, Interventi di inclusione sociale, integrazione socio-sanitaria e contrasto alla povertà per gli agglomerati urbani a maggiore concentrazione di popolazione.

## Grafico 2 Regolamenti 2013: distribuzione per ambiti

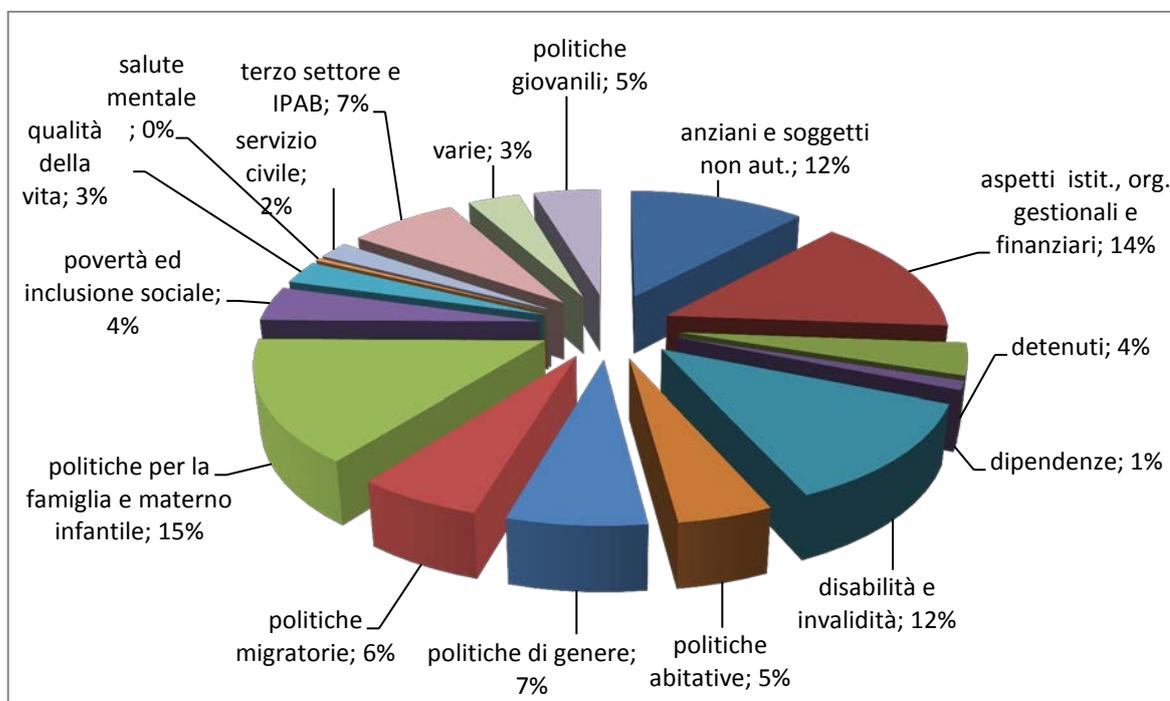


Di interesse il regolamento della Campania con cui la Regione provvede al riordino delle IPAB.

In questo panorama si inserisce l'attività amministrativa delle Regioni (Piani sociali regionali e Delibere di Giunta o Delibere del Consiglio), con cui viene confermata la tendenza a introdurre misure di sostegno finanziario alle famiglie che versano in condizioni di difficoltà o nelle quali si verificano situazioni emergenziali come la scomposizione del nucleo familiare per separazione o divorzio, la perdita di lavoro, la nascita o l'adozione di un figlio o la malattia di uno o più componenti.

Gli atti censiti nel 2013 sono 285.

**Grafico 3**  
**Atti amministrativi 2013: distribuzione per ambiti**



La distribuzione tra i diversi ambiti evidenzia solo quattro voci con valori superiori al 10%: politiche familiari (15%), aspetti istituzionali ed organizzativi (14%), anziani e soggetti non autosufficienti (12%), disabilità ed invalidità (12%) (cfr. graf. 3).

Alcune, come per esempio la voce anziani e non autosufficienti, risultano percentualmente molto più consistenti rispetto alla legislazione, in quanto il lavoro delle amministrazioni regionali è molto orientato sia alla ripartizione e programmazione annuale dei fondi regionali e nazionali che alla disciplina specifica dei servizi come l'accreditamento della strutture o all'assegnazione di contributi a specifiche strutture.

Si segnala nel corso del 2013 l'emanazione dei Piani Sociali della Campania e della Liguria<sup>233</sup>, che rappresentano gli atti più rilevanti della programmazione sociale. Il primo è finalizzato ad una riorganizzazione del servizio regionale attraverso il potenziamento degli ambiti territoriali, la creazione del Fondo unico di Ambito ed un revisione delle priorità. Queste sono individuate nell'inclusione sociale, le politiche per la famiglia, quelle per la disabilità, gli interventi per anziani e quelli di contrasto alla povertà. Complessivamente la Regione indica uno stanziamento per il finanziamento del Piano pari a 70 milioni di euro.

La Liguria articola il Piano in due parti, una dedicata alle azioni di sistema comprendenti in particolare gli assetti politico-istituzionali e gli assetti tecnico-organizzativi, l'altra relativa al finanziamento dei servizi e delle azioni tematiche circa la prevenzione e sviluppo di comunità, il contrasto alla povertà e inclusione sociale, la tutela dei minori e delle persone con fragilità sociale, nonché le politiche per la non autosufficienza.

In Friuli Venezia Giulia, invece, sono stati rifinanziati e ampliati gli interventi economici come l'assegno di natalità, di sostegno ai nuclei familiari numerosi e alle gestanti in difficoltà e, soprattutto, la Carta Famiglia, sovvenzionata con l'impiego di ingenti risorse pubbliche per concedere sconti su beni alimentari e di prima necessità come prodotti per la casa, libri, abbigliamento e calzature.

L'Abruzzo, nel marzo del 2013, ha destinato 1.500.000 euro, attinti dalle risorse destinate dal Fondo statale per le politiche della famiglia 2012, al finanziamento del Progetto "Nido Anch'io" finalizzato all'ampliamento e al consolidamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, nonché all'integrazione delle politiche di sostegno al lavoro con le necessità familiari di inserimento dei figli nelle strutture scolastiche.

Viene, poi, dato rilievo alle difficoltà abitative in cui possano trovarsi i genitori separati o divorziati in condizioni di indigenza

---

<sup>233</sup> Campania DCR 134/2013; Liguria DCR 18/2013.

economica o che abbiano perso il possesso della casa familiare a seguito di assegnazione giudiziale in favore dell'altro coniuge.

Inoltre, pur rappresentando la percentuale minima della produzione legislativa regionale per il 2013, il contrasto alla povertà costituisce, insieme con le azioni per l'integrazione socio-sanitaria dei soggetti svantaggiati e non autosufficienti, una priorità per i governi regionali.

L'Emilia-Romagna ha approvato, nel giugno 2013, il Piano sociale sanitario i cui obiettivi sono "la presa in carico della popolazione fragile" tra cui sono inclusi anziani non autosufficienti e minori in condizioni di disabilità o povertà.

Anche la DGR Toscana del novembre 2013 ha stanziato 17 milioni di euro a sostegno delle fasce deboli della popolazione e per la realizzazione di servizi tra cui spicca l'esenzione dai *ticket* sanitari dei minori in affido presso strutture sociali o stranieri non accompagnati che viene estesa, tra l'altro, ai lavoratori disoccupati, in mobilità o cassaintegrati.

Da ultimo, la Campania ha approvato il Piano sociale finanziato con 70 milioni di euro con il quale sono individuate, tra le priorità dell'azione regionale, l'inclusione sociale, le politiche per la famiglia, quelle per la disabilità, gli interventi per anziani e quelli di contrasto alla povertà. Agisce anche sul piano organizzativo razionalizzando l'uso delle risorse per la creazione di un Fondo unico di ambito.

## 8.4 Considerazioni conclusive

Nel 2013 gli strumenti legislativi regionali in materia socio-assistenziale risentono come negli anni passati della forte crisi economica, i cui effetti si riversano sul piano istituzionale e sulla vita della popolazione.

Le risorse statali riservate al Fondo nazionale per le politiche sociali per il 2013 - che ammontano a 343.704.000 euro a fronte dei 42.908.611 dell'anno precedente - sono state bloccate per una quota pari all'80% del totale, compromettendo la capacità delle Regioni di procedere ad un'efficace programmazione delle politiche sociali.

Solo a seguito della conversione del DL 76/2013, con il quale il Fondo nazionale è stato sbloccato, le Regioni sono riuscite a finanziare le azioni di sviluppo e consolidamento dei servizi di supporto alle famiglie, di contrasto alla povertà e di inclusione sociale e sanitaria dei soggetti non autosufficienti e invalidi. Questo ha permesso il superamento delle difficoltà riscontrate a livello regionale, oltre che nella effettiva allocazione delle risorse nei vari ambiti di intervento, anche nella delineazione di un disegno organico dei finanziamenti e nella mancanza totale della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) da parte del Governo centrale<sup>234</sup>.

Sotto il profilo quantitativo, la produzione legislativa regionale segna una battuta di arresto nel *trend* di crescita negli ultimi anni, soprattutto rispetto alle 83 del 2012. Gli interventi più consistenti si sono registrati nelle politiche per la famiglia, nelle politiche di genere e nell'ambito denominato "varie" in cui confluiscono, tra le altre, le azioni di sostegno al lavoro e per l'educazione alla legalità.

Molte sono le leggi di manutenzione volte al rifinanziamento di fondi per il sostegno delle famiglie nell'accesso a sistemi di microcredito, nonché dei progetti regionali di incremento e promozione dei servizi socio-educativi per la prima infanzia.

Prosegue la tendenza del 2012 alla istituzione di progetti o fondi regionali di incentivazione alle spese per esigenze abitative, di supporto alle spese per la gestione domestica delle utenze come riscaldamento e canone di locazione, di contributo per le spese sanitarie in caso di invalidità e soggetti anziani, con una forte attenzione per le esigenze di ricovero domiciliare degli stessi. Nonostante la drastica riduzione degli strumenti normativi utilizzati,

---

<sup>234</sup> Quello dei LEP è un problema tutt'ora esistente, tanto che nel febbraio 2014 gli assessori regionali alle politiche sociali presentavano alla Conferenza delle Regioni un "Patto per il *welfare*" con cui si chiedeva che il Governo riformasse l'intero sistema, predisponendo risorse necessarie per la non-autosufficienza e il contrasto alla povertà e delineando i livelli essenziali minimi di assistenza, al fine di coadiuvare gli sforzi a livello territoriale.

le Regioni continuano a fronteggiare gli effetti dannosi che la crisi ripercuote sulla popolazione con un'attenzione particolare alle famiglie e ai soggetti svantaggiati al fine di scongiurare il peggioramento delle condizioni di povertà e di disagio.

**Tabella 1 – Produzione legislativa 2013: analisi per ambito**

Regione	anziani e soggetti non autosufficienti	aspetti istituzionali, organizzativi gestionali e finanziari	dipendenze	disabilità ed invalidità	politiche abitative	politiche di genere	politiche migratorie	politiche per i giovani	politiche per la famiglia e materno infantile	povertà ed inclusione sociale	terzo settore e IPAB	varie	Tot.
Abruzzo				1						1	2		4
Basilicata													0
Calabria					1		1		1	1			4
Campania									1				1
Emilia Romagna		1											1
Friuli V.G.		1			1		1						3
Lazio			1										1
Liguria													0
Lombardia			1		2								3
Marche				1		1							2
Molise						1							1
P.a. Bolzano									1				1
P.a. Trento								1	1				2
Piemonte							1						1
Puglia			1									1	2
Sardegna	1					1						3	5
Sicilia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Toscana		1							3				4
Umbria		1										1	2
Valle d'Aosta				1	1	1		1	1		1		6
Veneto						1	1					1	3
Trentino A.A.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<b>Tot.</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>45</b>
<b>Tot. %</b>	<b>2%</b>	<b>9%</b>	<b>7%</b>	<b>7%</b>	<b>11%</b>	<b>11%</b>	<b>9%</b>	<b>4%</b>	<b>17%</b>	<b>4%</b>	<b>7%</b>	<b>13%</b>	<b>100%</b>

La somma della percentuale complessiva può risultare in alcuni casi superiore o inferiore al 100% a causa delle modalità di approssimazione del *software*.

**Tabella 2 – Produzione regolamentare 2013: analisi per ambito**

Regioni e province autonome	aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari	disabilità e invalidità	politiche abitative	politiche di genere	politiche per i giovani	politiche per la famiglia e materno infantile	povertà e inclusione sociale	terzo settore e IPAB	varie	Tot.
Abruzzo										0
Basilicata										0
Calabria						1				1
Campania								1		1
Emilia R.										0
Friuli V.G.	2	2	4	1	1	1		3		14
Lazio										0
Lombardia										0
Marche										0
Molise										0
Piemonte			2							2
Pr. A. Bolzano										0
Pr. A. Trento										0
Puglia										0
Sardegna										0
Sicilia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Toscana		1					1			2
Umbria									1	1
Valle d'Aosta										0
Veneto										0
Trentino A.A.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<b>Totale complessivo</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>21</b>
<b>tot %</b>	<b>10%</b>	<b>14%</b>	<b>29%</b>	<b>5%</b>	<b>5%</b>	<b>10%</b>	<b>5%</b>	<b>19%</b>	<b>5%</b>	<b>100%</b>

La somma della percentuale complessiva può risultare in alcuni casi superiore o inferiore al 100% a causa delle modalità di approssimazione del *software*.

**Tabella 3 – Produzione amministrativa 2013: analisi per ambito**

Regioni	anziani e soggetti non autosufficienti	organizzativi gestionali e	detenuti	dipendenze	disabilità e invalidità	politiche abitative	politiche di genere	politiche migratorie	politiche per la famiglia e materno infantile	povertà ed inclusione sociale	qualità della vita	salute mentale	servizio civile	terzo settore e IPAB	varie	politiche giovanili	Tot.
Abruzzo	2	5			1		1		4		1			7		1	22
Basilicata			1		1		1		1								4
Calabria	1	3	1			1	1	1	1	2							11
Campania		1															1
Emilia R.	2	4											1				7
Friuli V.G.									1								1
Lazio	1	4	1		2	1	1	2	5	2				1		1	21
Liguria	10	2	2		5		6	2	4	2	1		2	2		2	40
Lombardia	1	4	1		6	5	1		7		1		1				27
Marche	4		3		1			3	1	1	2	1	1	1			18
Molise	1							1		2							4
Piemonte	7	5		1	6	3	1		7	1	1			2	5	1	40
Puglia				1		2	2	1						1	1	2	10
Sardegna	1	1			1					1							4
Sicilia	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Toscana					3	1		1								1	6
Umbria		5	2	1	5		2	3	6		1			1	2	3	31
Veneto							2	1									3
P.A. Trento		2							1					1			4
P.A. Bolzano	3	3			1									2			9
V. D'Aosta	2	4			3		1	2	4	1	1		1	3	2	2	26
Trentino A.A.	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
<b>Tot.</b>	<b>35</b>	<b>43</b>	<b>11</b>	<b>3</b>	<b>35</b>	<b>13</b>	<b>19</b>	<b>17</b>	<b>42</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>21</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>289</b>
<b>Tot. %</b>	<b>12%</b>	<b>15%</b>	<b>4%</b>	<b>1%</b>	<b>12%</b>	<b>4%</b>	<b>7%</b>	<b>6%</b>	<b>15%</b>	<b>4%</b>	<b>3%</b>	<b>0%</b>	<b>2%</b>	<b>7%</b>	<b>3%</b>	<b>4%</b>	<b>100%</b>

La somma della percentuale complessiva può risultare in alcuni casi superiore o inferiore al 100% a causa delle modalità di approssimazione del *software*.

## 9. LE POLITICHE PER I MIGRANTI AL TEMPO DELLA CRISI: LA RISCOPERTA DEI CORREGIONALI\*

### 9.1. La composizione dei migranti a fronte della crisi

Le migrazioni seguono sempre percorsi segnati dall'andamento dell'economia e dalle tendenze demografiche. Non può non avere ricadute, quindi, sull'analisi delle politiche regionali per i migranti il contesto di forte crisi economica e demografica che segna una ripresa delle emigrazioni all'estero<sup>235</sup> e un rallentamento dei nuovi permessi di soggiorno per i cittadini non comunitari. Tale diminuzione riguarda anche i permessi per asilo e motivi umanitari, sebbene il 2014 stia conoscendo un flusso straordinario per fronteggiare il quale è stato approvato un piano nazionale in Conferenza unificata il 10 luglio 2014, in seguito alle due intese del tavolo di coordinamento nazionale del 2012 e del 2013.

A fronte di una diminuzione di nuovi ingressi, il numero dei cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti è aumentato tra il 2012 e il 2013 e ancora tra il 2013 e il 2014; soprattutto è in costante crescita il numero dei soggiornanti di lungo periodo che nel 2014 rappresentano il 56% del totale<sup>236</sup>.

La composizione dei migranti, dunque, si sta modificando con un aumento della quota di cittadini italiani all'estero, mentre molti cittadini non comunitari acquisiscono la cittadinanza italiana uscendo dalla categoria dei migranti stranieri.

Le Regioni sembrano aver immediatamente percepito il nuovo

---

\* Di Laura Ronchetti, ricercatrice in Diritto pubblico, ISSiRFA-CNR.

<sup>235</sup> Cfr., Fondazione Migrantes, *Rapporto italiani nel mondo 2013*, pp. 7-8; Audizione parlamentare di Giovannini, 13 giugno 2011, con dati aggiornati nel 2012 nonché Rapporto ISMU 2012.

<sup>236</sup> Cfr., Dati ISTAT Anni 2012 – 2013 Cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti, *report* 30 luglio 2013. Aggiornamento ISTAT del 5 agosto 2014 su *I cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti*.

assetto della dinamica migratoria che coinvolge i loro territori: continua ad aumentare il numero di atti legislativi regionali dedicati esclusivamente ai concittadini emigrati all'estero mentre la legislazione nel settore dell'immigrazione ha conosciuto un fisiologico arresto. Dal punto di vista legislativo per il 2013 deve segnalarsi soltanto l'avvio dell'esame del ddl in materia di politiche di integrazione in Sicilia<sup>237</sup>. Assumono decisiva importanza, tuttavia, per la condizione giuridica dei migranti le *Norme intersettoriali per l'accesso alle prestazioni sociali di cittadini italiani e migranti*<sup>238</sup> approvate in Friuli Venezia Giulia dove da tempo non esiste una legge dedicata all'integrazione.

La stabilizzazione degli immigrati sul territorio favorisce, invece, una maggiore programmazione e pianificazione delle politiche di integrazione.

## 9.2. I “corregionali”

In ben sette autonomie territoriali nel 2013 sono state adottate unicamente politiche per i migranti corregionali nel mondo, in assenza di alcuna determinazione per gli immigrati presenti sul territorio: in cinque casi si tratta anche di interventi di rango legislativo (Veneto, Abruzzo, Calabria, Piemonte e Provincia autonoma di Trento), negli altri casi di natura programmatoria (Molise e Umbria)<sup>239</sup>, atti – questi - deliberati anche nelle Regioni in cui si è provveduto a proseguire l'attività di attuazione delle politiche per gli immigrati.

Il caso più paradigmatico di questa inversione delle priorità resta la Regione Veneto – dove il nuovo Statuto del 2012 non cita espressamente gli immigrati ma richiama sin dal suo primo articolo i “veneti nel mondo” – che con LR 10/2013 ha modificato le norme

---

<sup>237</sup> Ddl nn. 174, 341, 450 e 608.

<sup>238</sup> LR 22/2013.

<sup>239</sup> Deve tuttavia rilevarsi che nel 2014 in Umbria e in Veneto è stato approvato il programma regionale annuale di iniziative per l'immigrazione.

a favore dei veneti nel mondo prevedendo in particolare agevolazioni per il loro rientro. Il Veneto, inoltre, ha stanziato nella propria legge finanziaria n. 3 del 2013 l'onere del *Meeting del coordinamento dei giovani veneti e dei giovani oriundi veneti residenti all'estero* e ha celebrato la *Giornata dei veneti nel mondo*<sup>240</sup>.

In modo analogo si è orientata la Regione Calabria che ha modificato la *Legge organica in materia di relazioni tra Regione Calabria e comunità calabresi nel mondo*<sup>241</sup>: tale corposa disciplina, oltre a prevedere provvidenze socio-assistenziali, contributi per avvio di attività produttiva, assegni e borse di studio nonché investimenti produttivi in relazione al “turismo etnico-identitario”, si occupa dell'effettiva partecipazione dei cittadini all'estero alle consultazioni elettorali. La Fondazione Calabresi nel mondo è stata ricompresa, tuttavia, tra gli enti regionali da riorganizzare<sup>242</sup>.

Altro caso analogo è quello della Regione Abruzzo che ha modificato e integrato la *Disciplina delle relazioni tra la Regione Abruzzo e le comunità di Abruzzesi nel mondo* tra il 2012 e il 2013<sup>243</sup>: le novità

---

<sup>240</sup> DGR 2032/2013.

<sup>241</sup> Il Governo con delibera C.d.M. dell'11 gennaio 2013 ha deciso di impugnare l'articolo 3, commi 1 e 2 e l'articolo 5, co. 1, lett. d). Successivamente, in seguito all'abrogazione delle norme regionali impuginate, ha rinunciato all'impugnativa, con delibera del C.d.M. del 31 gennaio 2013. Comma abrogato dall'art. 1, co. 1 della LR 15 gennaio 2013, n. 4 che precedentemente così recitava: «Se i soggetti di cui al co. 1 rientrano in Italia a causa di infortunio o malattia professionale gravemente invalidante, o per il verificarsi di eventi socio-politici tali da pregiudicare la loro permanenza nei paesi di immigrazione, si prescinde dal requisito della permanenza all'estero per almeno cinque anni. All'accertamento del grado di invalidità e della dipendenza da infortunio o malattia professionale provvede la ASP competente per territorio. La rilevanza degli eventi socio-politici agli effetti del presente comma è stabilita dalla Giunta regionale con proprio provvedimento».

<sup>242</sup> LR. 24/2013, art. 2.

<sup>243</sup> LR. 43/2012, e LR 2/2013 di modifica della LR 47/2004. Con delibera del 16 ottobre 2012, il Consiglio dei ministri ha impugnato dinanzi alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, la modifica apportata nel 2012 per violazione dell'art. 81 della Costituzione. Le disposizioni impuginate sono state quindi sostituite nel 2013. Con successiva delibera del 19 luglio 2013, il Consiglio dei ministri, rilevato che detta sostituzione ha eliminato i motivi di illegittimità costituzionale che avevano condotto all'impugnativa, ha rinunciato al ricorso. Con ordinanza 78/2014, la Corte costituzionale ha dichiarato l'estinzione del giudizio.

apportate alla disciplina riguardano essenzialmente il riferimento esplicito anche ai conviventi e ai discendenti degli abruzzesi nel mondo verso i quali la Regione indirizza la sua azione con un'ampia serie di finalità, tra cui mantenere e rafforzare l'“identità culturale d'origine”. A tal fine si prevede una serie di interventi e prestazioni, tra cui anche il parziale rimborso di spese di viaggio sostenute per il rientro definitivo o per il rientro di salme o erogazione contributi *una tantum*, misure per le quali la Regione ha previsto le relative coperture finanziarie.

Nella Provincia autonoma di Trento – oltre a deliberare contributi per gli scambi con migranti trentini, borse di studio, incentivi alle associazioni degli emigrati trentini<sup>244</sup> - è stata modificata la legislazione a sostegno del sistema economico e delle famiglie per introdurre misure per l'incentivazione dell'acquisto della casa di abitazione per i residenti all'estero<sup>245</sup>, così come nella Regione Piemonte si è intervenuti in materia di alienazione degli alloggi di edilizia sociale riservati ai profughi italiani<sup>246</sup>.

Al di là della funzione legislativa, che è talvolta intervenuta per rafforzare le politiche per gli emigrati<sup>247</sup>, la Regione ritrova, inoltre, un proprio ruolo come ente programmatore e di spesa per gli italiani all'estero.

Basti pensare che in Campania, dove non è rinvenibile per gli immigrati un atto programmatico successivo al 2005, nel 2013 sono in vigore le *Linee guida Triennali per i Campani nel mondo 2011-2013* così come lo sono anche le *Linee guida* in materia per l'intera legislatura e il *Piano triennale degli interventi a favore dei Molisani nel*

---

<sup>244</sup> DGP 390/2013.

<sup>245</sup> Art. 31 LP citata.

<sup>246</sup> LR 12/2013.

<sup>247</sup> Ci si riferisce alla LR Sardegna 17/2013, Ulteriori disposizioni urgenti in materia di lavoro e nel settore sociale che con delibera del Consiglio dei Ministri del 20 settembre 2013, tra l'altro, è stata impugnata perché dispone il rafforzamento del programma annuale d'interventi a favore degli emigrati (art. 3) senza aver rispettato il principio di copertura finanziaria delle spese, ponendosi così in contrasto con l'art. 81, co. 4, Cost. (oggi co. 3).

*mondo*<sup>248</sup> e il *Programma triennale per i Lucani 2012-2014*<sup>249</sup>, mentre nel corso dell'anno in Emilia-Romagna e in Veneto la Giunta ha approvato il *Piano triennale a favore degli emiliano-romagnoli per il 2013-2015*<sup>250</sup> e *dei veneti nel mondo*, accompagnato quest'ultimo da una relazione sull'attività svolta nel triennio 2010-2012<sup>251</sup>.

In ben nove Regioni, inoltre, sono stati adottati i *piani annuali* (Basilicata<sup>252</sup>, Friuli-Venezia Giulia<sup>253</sup>, Marche<sup>254</sup>, Molise<sup>255</sup>, Puglia<sup>256</sup>, Provincia autonoma di Trento, Sardegna<sup>257</sup>, Umbria<sup>258</sup>, Veneto<sup>259</sup>).

Si tenga infine presente che, mentre in Molise si sono dati contributi ai Comuni per gli emigrati che rientrano definitivamente in patria e per manifestazioni, mostre e iniziative per i migranti e sull'emigrazione, proprio un Comune del Molise abbia subito le conseguenze negative della scarsa partecipazione degli italiani all'estero alle elezioni locali (cfr. Corte costituzionale n. 242 del 2012), nel Lazio sono stati stanziati oltre 130 mila euro per le provvidenze per la partecipazione degli emigrati alle consultazioni elettorali regionali ed amministrative sotto forma di rimborso ai Comuni della Regione per le spese sostenute<sup>260</sup>.

---

<sup>248</sup> DGR 325/2012 e DCR 241/2012.

<sup>249</sup> DCR 443/2013.

<sup>250</sup> DGR 891/2013.

<sup>251</sup> DGR 87/2013.

<sup>252</sup> DCR 460/2013, oltre a specifici interventi in solidarietà con gli emigrati lucani in America latina.

<sup>253</sup> DGR 103/2013, *Piano di ripartizione del fondo per i corregionali all'estero e i rimpatriati per il 2013*.

<sup>254</sup> Art. 3 LR 7/2013 con un forte incremento di risorse.

<sup>255</sup> DGR 342/2013, *Piano operativo a favore dei molisani nel mondo*.

<sup>256</sup> DGR 215/2013 *Piano 2013 di interventi a favore dei Pugliesi nel mondo*.

<sup>257</sup> DGR 33/61/2013.

<sup>258</sup> DGR 735/2013 e 1202/2013, *Piano 2013 a favore dei lavoratori emigrati e delle loro famiglie*.

<sup>259</sup> DGR 615/2013.

<sup>260</sup> Determinazione Dirigenziale B03996 del 13/09/13 e G02066 del 12/11/13 in attuazione LR 12/1990.

### 9.3. Oltre la legge. La programmazione delle politiche per gli immigrati

Le Regioni prive di legge specifica dedicata alle politiche di integrazione sono l'eccezione e nel 2013 si è cominciato ad affrontare la questione, in Sicilia, come si è già accennato, ma soprattutto in Friuli Venezia Giulia dove, come espressamente previsto nell'art. 1 della citata LR 22/2013, si "intende garantire il principio di uguaglianza tra le persone di ogni provenienza e nazionalità, attivandosi per rimuovere gli ostacoli che ne impediscono la piena equiparazione" "*nelle more della definizione di nuove norme per i cittadini stranieri immigrati*".

Al di là della legislazione di settore, in altri casi - in particolare in Friuli Venezia Giulia<sup>261</sup> e Puglia<sup>262</sup> - si è provveduto a tutelare la condizione di svantaggio degli immigrati, richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale in discipline non di settore.

Nella legge Turco-Napolitano e nella quasi totalità delle leggi regionali di settore, peraltro la Regione è intesa come ente programmatore e di spesa delle politiche di integrazione sociale degli immigrati da attuare in maniera sia orizzontale e che verticale.

Oltre alle Regioni che vantano un *Programma triennale di interventi per gli immigrati* ancora in vigore nel 2013 (l'Abruzzo<sup>263</sup> e la

---

<sup>261</sup> In FVG nel 2013 sono state adottate molte disposizioni rilevanti per gli immigrati sebbene ancora non esista una legge di settore: l'intera LR n. 3 *Istituzione nella città di Trieste dello Sportello informativo per la comunità serba presente nel territorio della Regione Friuli Venezia Giulia*; l'art. 22 della LR n. 18 *Disposizioni urgenti in materia di cultura, sport e solidarietà*; l'art. 6 LR 23 legge finanziaria 2014 e art. 6 LR *Bilancio 2013*.

<sup>262</sup> Artt. 2 e 3 della LR 23/2013 *Norme in materia di percorsi formativi diretti all'orientamento e all'inserimento nel mercato del lavoro* e artt. 6 e 19 della LR 7/2013 *Norme urgenti in materia socio-assistenziale*.

<sup>263</sup> È in corso il *Programma triennale di interventi 2011-2013* della Regione Abruzzo, il cui Consiglio regionale ha approvato il terzo atto programmatore su iniziativa di Giunta (DCR Abruzzo 76/4 del 2011). Non è più previsto il parere della Consulta regionale per l'immigrazione perché è stata soppressa con LR 34/2007. Gli obiettivi del programma triennale sono sei: apprendimento della lingua e della cultura italiana, integrazione scolastica dei minori, promozione dell'interculturalità, formazione professionale, orientamento al lavoro, rete sportelli informativi. Nel 2012 e nel 2013,

Calabria<sup>264</sup>), nel 2013 sono stati approvati i *piani triennali* in Toscana<sup>265</sup> e in Puglia<sup>266</sup>. L'Emilia-Romagna, invece, ha nel 2013 presentato la Relazione sul Programma triennale terminato nel 2011 e soprattutto la relativa Clausola valutativa<sup>267</sup>.

In altre Regioni, inoltre, le politiche attive per i migranti sono stabilite annualmente, ma anche in questo caso sono pochi i piani approvati nel corso del 2013<sup>268</sup>. Risulta sia stato approvato un *programma annuale per l'immigrazione* in Friuli Venezia Giulia<sup>269</sup>, nelle Marche<sup>270</sup>, in Sardegna<sup>271</sup> e in Toscana<sup>272</sup>. Si tratta di programmi a vasto raggio di azione.

---

tuttavia, non risulta che la Giunta abbia approvato il piano annuale di interventi, quanto piuttosto alcune delibere di Giunta per finanziare corsi di lingua e bandi per programmi a far valere sui fondi extraregionali.

<sup>264</sup> La Giunta della Regione Calabria (DGR 541/2012) ha approvato un *Piano triennale 2012-2014* che tuttavia ha come destinatari soltanto i richiedenti asilo, i rifugiati e i titolari di protezione sussidiaria e umanitaria coerentemente con la scelta della Regione Calabria di essere la prima a dotarsi di una legge per la promozione e l'accoglienza dei rifugiati, la l. 18/2009. Per gli immigrati la Regione, invece, ha predisposto interventi singoli nel campo della mediazione culturale, della diffusione della lingua italiana, della lotta alla tratta.

<sup>265</sup> Il *Piano di indirizzo integrato per le politiche sull'immigrazione 2012-2015* approvato con DCR Toscana il 22.2.2013 su iniziativa della Giunta, che lo ha approvato con DGR 600/2013.

<sup>266</sup> DGR 853/2013, *Piano triennale dell'Immigrazione 2013/2015*.

<sup>267</sup> Depositata nel maggio del 2013 con la contestuale Relazione alla Clausola Valutativa, la Relazione afferma che la fase di riprogettazione del terzo programma triennale si baserà sulle conclusioni del monitoraggio e della verifica dell'impatto delle politiche perseguite: è complessivamente emerso che, pur in un quadro di maggiore coesione sociale, "per un adeguato rafforzamento e accompagnamento al riconoscimento di una collettività regionale multiculturale" le sfide principali sono l'effettiva inclusione della componente femminile e quella della generazione dei minori nati/cresciuti in Italia. È stato approvato il *Programma triennale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri 2014-2016 "per una comunità interculturale"* nel 2014.

<sup>268</sup> È stato approvato nel 2014 il Piano annuale in Umbria e in Veneto.

<sup>269</sup> DGR 595/2013.

<sup>270</sup> DGR 1705/2013 *Programma regionale degli interventi a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati per il 2013*.

<sup>271</sup> DGR 42/17/2013.

<sup>272</sup> DGR 600/2013 *Documento annuale di intervento per l'anno 2013*.

In altre Regioni, infine, nel 2013 non risulta alcuna attività di programmazione e pianificazione, ma soltanto progetti di volta in volta finanziati a valere su differenti fondi: questo è il caso di Emilia-Romagna, Lazio, Liguria e Lombardia, che nel 2013 sono intervenute soltanto attraverso singoli e specifici progetti, non sempre, peraltro, in attuazione della programmazione triennale. Si tenga presente che dal 2010 al 2013 le misure di politica attiva per gli immigrati nelle 12 amministrazioni regionali che hanno inteso specializzare i loro interventi sono state oltre i 110 programmi, di cui 73 solo nel Lazio e nelle Marche<sup>273</sup>.

Nel 2013, oltre a bandi per l'integrazione in genere (Sardegna) e per la costituzione di una rete di operatori (Sardegna e Toscana), del tavolo regionale per l'inclusione di Rom Sinti e Camminanti in Molise, particolarmente diffusi sono gli interventi a favore dell'apprendimento della lingua italiana (Sardegna, Valle d'Aosta, Molise, Lombardia, Liguria, Lazio, Emilia-Romagna, Abruzzo, Piemonte<sup>274</sup>), che comunque dovrebbe rientrare tra gli obiettivi prioritari dei programmi annuali. Ci sono stati interventi specifici, inoltre, per l'inserimento scolastico in Friuli Venezia Giulia, per le seconde generazioni e per la mediazione culturale in Valle d'Aosta; azioni anti-tratta in Emilia-Romagna, Umbria e Lazio; per l'alloggio in Emilia-Romagna e nel Lazio; contro le discriminazioni in Emilia-Romagna e Liguria; per la formazione e l'inserimento lavorativo in Molise e in Provincia autonoma di Bolzano; interventi volti a favorire la regolarità del lavoro di cura in Liguria.

Alcune Regioni hanno sin dal 2013, infine, approvato atti di interventi per fronteggiare il flusso straordinario di rifugiati: in Basilicata per l'“emergenza immigrati extracomunitari” sono stati deliberati interventi urgenti nel territorio del Comune di Bernalda e

---

<sup>273</sup> *Terzo Rapporto annuale. Gli immigrati nel mercato del lavoro – 2013* a cura della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione del Ministero del Lavoro.

<sup>274</sup> Azione 1/2012 *Piani regionali per la formazione civico linguistica dei cittadini di Paesi terzi*.

di Bella<sup>275</sup>; in Sardegna è stato approvato un piano assistenziale per ragioni umanitarie per il 2013<sup>276</sup>; nel Lazio sono stati portati avanti due progetti per i richiedenti asilo<sup>277</sup>. In materia soprattutto le Regioni nel 2013 hanno presentato un piano a favore di un sistema concertato tra i vari livelli di governo quale metodo ordinario di gestione del fenomeno migratorio, che si è tradotto (con modifiche) in un Piano operativo nazionale approvato in Conferenza unificata nel 2014<sup>278</sup>. L'obiettivo principale è, infatti, quello di uscire dalla frammentazione della programmazione delle azioni per ricondurre a gestione ordinaria, programmabile, contestuale e coerente gli interventi relativi sia agli adulti sia ai minori non accompagnati.

Sul tema dell'immigrazione, peraltro, le Regioni producono spesso da molti anni interessanti e utili rapporti (Lombardia<sup>279</sup>,

---

<sup>275</sup> DGR 972/2013.

<sup>276</sup> DGR 10/36 e 24/45/2013.

<sup>277</sup> Determinazione Dirigenziale B01361 del 08/04/13 PRIR Lazio: Approvazione della proposta progettuale "Un futuro da ri-costruire. Misure di sostegno per richiedenti asilo e rifugiati da avviare all'autonomia". DGR 201/2011, LR 10/2008; Delibera GR 37/20123 Presa d'atto del progetto "IN.SE.RI.RE Integrazione Socio-Economica dei Richiedenti/Titolari di protezione internazionale nella Regione Lazio" finanziato dal Ministero dell'Interno - Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione a valere sul FER - Fondo Europeo per i Rifugiati 2008-2011, Annualità 2011, Azione 1 - cod. PROG-100787. Autorizzazione al cofinanziamento regionale di € 117.000,00 - Cap. C11103 - Esercizio Finanziario 2013.

<sup>278</sup> Ai sensi del Dlgs. 18/2014, infatti, il Tavolo di coordinamento nazionale con il coordinamento dei tavoli tecnici regionali individua le "linee di intervento per realizzare l'effettiva integrazione dei beneficiari di protezione internazionale, con particolare riguardo all'inserimento socio-lavorativo (...) all'accesso alla assistenza sanitaria e sociale, all'alloggio, alla formazione linguistica e all'istruzione nonché al contrasto delle discriminazioni", anche rispetto alla programmazione dei relativi fondi europei (FAMI). Con questo Piano si è dato avvio alla creazione di hub regionali per la prima accoglienza dei migranti, si sono aumentati i posti della rete Sprar (rete della Seconda accoglienza e dell'integrazione) e si sposta il peso economico per l'accoglienza dei minori non accompagnati dai bilanci degli enti locali a quello del governo.

<sup>279</sup> *Rapporto 2013 L'immigrazione in Lombardia. Tredicesimo Rapporto e L'immigrazione straniera in Lombardia. La tredicesima indagine regionale*, in [www.orimregionelombardia.it](http://www.orimregionelombardia.it). I due volumi realizzati nell'ambito delle attività dell'Osservatorio regionale per l'integrazione e la multi etnicità rappresentano una dettagliata analisi della situazione in Lombardia e nell'articolazione provinciale.

Friuli-Venezia Giulia<sup>280</sup>, in Emilia-Romagna<sup>281</sup>, in Provincia autonoma di Bolzano<sup>282</sup>).

#### **9.4. La residenza e le politiche sociali: casi di discriminazione**

Nel corso del 2013 la giurisprudenza costituzionale continua a offrire casi di disposizioni regionali in contrasto con la Costituzione, e in particolare con il principio di uguaglianza, per irragionevolezza della disparità di trattamento tra corregionali e stranieri mediante il criterio della “anzianità” di residenza per accedere alle prestazioni sociali.

Sotto questo profilo la sentenza n. 2 del 18 gennaio 2013 contiene ben nove dichiarazioni di illegittimità costituzionale della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 12 del 2011 *Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri*.

Con decisione del medesimo giorno - la n. 4, sulla legge della Regione Calabria n. 44 del 2011 *Norme per il sostegno di persone non autosufficienti - Fondo per la non autosufficienza* - la Corte costituzionale ha annullato altre norme regionali che, pur non riguardando la specifica politica di settore per gli immigrati, introducevano distinzioni tra i destinatari in ragione della cittadinanza e del criterio della “anzianità” di residenza: si è ribadito che “mentre è possibile subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni sociali, non dirette a rimediare a gravi situazioni di urgenza, alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero alla permanenza nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata, una volta che il diritto a soggiornare alle predette condizioni non sia in discussione, l'accesso a una misura sociale non può essere differenziato in ragione della

---

<sup>280</sup> *Annuario statistico immigrazione 2013*, in [www.regione.fvg.it/statistica](http://www.regione.fvg.it/statistica).

<sup>281</sup> *Il rapporto 2013 dell'Osservatorio regionale sul fenomeno migratorio: numeri, dati e tendenze in ER*, 21 maggio 2013, in <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/news/immigrazione-straniera-in-emilia-romagna>.

<sup>282</sup> *Immigrazione e integrazione*, un Rapporto del servizio coordinamento immigrazione.

«necessità di uno specifico titolo di soggiorno» (sentenza n. 61 del 2011) o di «particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale» (sentenza n. 40 del 2011)”.

Verteva sempre in materia di *Tutela delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie* la legge della Provincia autonoma di Trento n. 15 del 2012, dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 172 del 2013, perché subordinava l'attribuzione di un beneficio, ancorché ulteriore e facoltativo, che si pone al di sopra dei livelli minimi essenziali, a una residenza protratta nel tempo, senza che vi fosse una ragionevole correlazione.

Sembrerebbe porsi in prospettiva diversa la sentenza n. 222 del 2013 che ha risolto questioni analoghe relative alla legge del Friuli Venezia Giulia n. 16 del 2011 ove, sebbene si ribadisca che “non vi è alcuna correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni primari dell'essere umano, insediatosi nel territorio regionale, e la protrazione nel tempo di tale insediamento (sentenza n. 40 del 2011; sentenza n. 187 del 2010)”, si afferma che, nel caso di assegni per la natalità e altre prestazioni economiche destinate alle famiglie, “il legislatore friulano (...) appronta misure che eccedono il nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona umana, e che premiano, non arbitrariamente, il contributo offerto dalla famiglia al progresso morale e materiale della comunità costituita su base regionale”.

## **9.5. Politica della casa**

La stessa decisione n. 222 peraltro sembrerebbe confermare una condizione di “specialità” della politica relativa dell'edilizia residenziale pubblica nella quale la “anzianità” di residenza quale criterio di accesso è stata ritenuta legittima (sentenza n. 432 del 2005 e ordinanza n. 32 del 2008). A giudizio della Corte costituzionale, infatti, “le politiche sociali delle Regioni legate al soddisfacimento

dei bisogni abitativi ben possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza, purché contenuto entro limiti non palesemente arbitrari ed irragionevoli. L'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione, per un verso si colloca a conclusione del percorso di integrazione della persona presso la comunità locale e, per altro verso, può richiedere garanzie di stabilità, che, nell'ambito dell'assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia" (sent. n. 222 del 2013).

Nelle more l'analoga questione riguardante le modifiche apportate con l. n. 15 del 2012 dalla Regione Umbria in materia di edilizia pubblica residenziale introducendo tra i requisiti per beneficiare dei contributi per l'accesso all'abitazione la "residenza o attività lavorativa nella Regione da almeno cinque anni, anche non consecutivi, ovvero la residenza all'estero per i cittadini italiani che manifestano la volontà di rientrare in Italia entro un anno dalla domanda" è stata diversamente risolta perché le norme impugnate erano nel frattempo state modificate dalla LR 12/2013 (cfr. ordinanza n. 279 del 2013).

Il limite degli otto anni di residenza previsto dalla LR Valle d'Aosta 3/2013 è stato, invece, dichiarato incostituzionale nella recente sentenza 168/2014 perché "determina un'irragionevole discriminazione" rispetto ai cittadini italiani in quanto "palesemente sproporzionata allo scopo e incoerente con le finalità stesse dell'edilizia residenziale pubblica, in quanto può finire per impedire l'accesso proprio a coloro che si trovino in condizioni di maggiore difficoltà".

## 10. LE LEGGI FINANZIARIE REGIONALI E GLI INTERVENTI ATTUATIVI DEL FEDERALISMO FISCALE<sup>283\*</sup>

### 10.1. Una panoramica dei principali risultati

Il capitolo analizza le leggi finanziarie regionali (LF) per il 2014, insieme a provvedimenti legislativi diversi, adottati nel 2013, riguardanti alcuni temi specifici come: il contenimento delle spese, la finanza locale e la politica tributaria regionale, il ruolo delle Regioni nell'attività di recupero dell'evasione fiscale.

Come negli anni scorsi, le Regioni continuano a perseguire politiche di contenimento della spesa pubblica. Rispetto ai due anni precedenti, diminuiscono gli interventi sui costi della politica, mentre assumono un crescente rilievo, gli interventi sugli enti sub regionali e sulle società partecipate (istituti, agenzie, aziende, fondazioni, enti ausiliari, società *in-house* e controllate).

Di notevole interesse per l'equilibrio finanziario delle Regioni sono anche i provvedimenti che mirano a razionalizzare le procedure di acquisto di beni e servizi. Ad esempio la Basilicata istituisce, presso la Direzione generale del Dipartimento Infrastrutture, Opere Pubbliche e Mobilità della Regione Basilicata, la Stazione Unica Appaltante Regionale della Basilicata (S.U.A.R.B.) per i lavori d'importo superiore a un milione di euro di competenza. Similmente la Puglia prevede una serie di regole nella stessa direzione, tra cui ad esempio l'obbligo di avvalersi della centrale unica di acquisto territoriale nell'acquisto di beni, la vigilanza e il controllo sugli acquisti di beni da parte delle Aziende pubbliche di servizi alla persona e l'obbligo di procedere agli affidamenti per gli acquisti di beni e servizi secondo procedure di gara a evidenza pubblica.

---

<sup>283</sup> \* Di Andrea Filippetti, ricercatore in Politica Economica e Scienza delle Finanze, ISSIRFA-CNR.

Seguendo l'impostazione degli scorsi anni, anche in questa sede aumenta la rilevanza data alla finanza locale. Riguardo al meccanismo di regionalizzazione del patto di stabilità interno, si registra un miglioramento rispetto agli anni scorsi relativamente alla compensazione verticale (laddove la Regione cede quote di aumento di spesa agli enti locali), sia per il numero delle Regioni coinvolte, che passano da sei a dodici, sia in termini d'importo complessivo mobilitato, quasi 100 milioni di euro in più; in aumento anche il numero delle Regioni che ha fatto utilizzo della compensazione orizzontale (dove sono province e comuni a cedere quote di aumento di spesa).

Le Regioni intervengono in termini di politica tributaria, sia per mezzo di misure contro-cicliche per attenuare gli effetti della crisi, sia con provvedimenti strategici in particolare settori produttivi. Ad esempio la Regione Lombardia e la Regione Lazio prevedono interventi in favore delle *start-up* innovative; le Marche predispongono agevolazioni per le aziende che incrementano le assunzioni e interventi di sostegno dei lavoratori e delle loro famiglie in cassa integrazione; la Provincia di Trento proroga le detrazioni Irap in relazione a contributi di privati a favore della promozione turistica e l'incremento dell'occupazione; la Regione Sardegna prevede interventi di sostegno per l'inclusione sociale, per le famiglie in condizione di accertata povertà, per inserimento di disoccupati, lavoratori colpiti da licenziamenti o sospensioni dal lavoro, nonché interventi per favorire l'imprenditoria femminile.

Infine, in tema di innovazioni nella disciplina delle leggi finanziarie occorre rilevare i casi delle Regioni Lazio e Lombardia, che introducono novità nelle leggi finanziarie legate al processo di armonizzazione dei bilanci regionali, in coerenza con la disciplina prevista nello schema di decreto correttivo e integrativo del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (poi decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126).

## 10.2. Innovazioni nella disciplina delle leggi finanziarie

Per quanto riguarda le innovazioni nella disciplina delle leggi finanziarie, la Campania, con l'art. 11, co. 12, lettera *d*) della LR 5/2013 ha aggiunto la lettera *b-bis*) al comma 1 dell'articolo 11 della legge regionale 30 aprile 2002, n. 7 (Ordinamento contabile della Regione Campania), con il quale s'inserisce tra gli strumenti di programmazione finanziaria anche *“gli eventuali disegni di legge collegati ai provvedimenti da presentare al Consiglio regionale entro il mese di gennaio di ogni anno, ciascuno dei quali reca disposizioni omogenee per materia che concorrono al raggiungimento degli obiettivi della programmazione finanziaria regionale, anche attraverso interventi di carattere ordinamentale, organizzatorio, oppure di rilancio e sviluppo dell'economia regionale”*.

La stessa LR con l'art. 11, co. 12, lettera *e*) ha aggiunto il comma 1-*bis* all'articolo 14 della legge regionale 30 aprile 2002, n. 7 (Ordinamento contabile della Regione Campania), con il quale si dispone che *“il disegno di legge finanziaria non può contenere norme di carattere ordinamentale oppure organizzatorio, né di natura localistica o microsettoriale”*.

Nel caso della Regione Marche la LR 2013 affida la modifica del regolamento interno sui tempi della sessione di bilancio alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi e la programmazione dei lavori relativi alla Sessione di Bilancio D. n. 89 del 12/11/2013.

Con la LR del 12/08/2013 del Piemonte il parere reso dal collegio dei revisori dei conti della Regione, di cui all'articolo 25 della LR 8/2013, diventa influente sul procedimento di formazione della legge finanziaria. La Puglia, a proposito di nuovi regolamenti sull'oggetto della LF, indica il Regolamento regionale 14 novembre 2013 *“Regolamento attuativo per la nomina e lo svolgimento dei lavori del collegio dei revisori dei conti ai sensi dell'articolo 58 della legge regionale 28 dicembre 2012, n. 45”*.

Infine, occorre rilevare i casi delle Regioni Lazio e Lombardia che introducono novità nelle leggi finanziarie legate al processo di armonizzazione dei bilanci regionali, in coerenza con la disciplina

prevista nello schema di decreto correttivo e integrativo del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), predisposto per l'entrata a regime della riforma contabile (ora decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126).

### **10.3. Il processo di bilancio relativo alla manovra finanziaria del 2014**

Riguardo al processo di bilancio della manovra per il 2014, tre sono gli aspetti che le Regioni sono state chiamate ad approfondire nel questionario: durata dell'*iter* legislativo, eventuale introduzione d'importanti modifiche nel corso dell'esame da parte del Consiglio, rapporto tra normativa nazionale e contenuti delle leggi finanziarie.

Per quanto riguarda la durata dell'*iter* di manovra, come già nel rapporto degli anni scorsi, gli estremi temporali presi in considerazione sono: la data di presentazione al Consiglio della pdl finanziaria da parte della Giunta, la data di approvazione in aula e la data di pubblicazione sul Bollettino ufficiale. L'analisi che segue rende conto dei dati forniti da tutte le Regioni e le Province autonome.

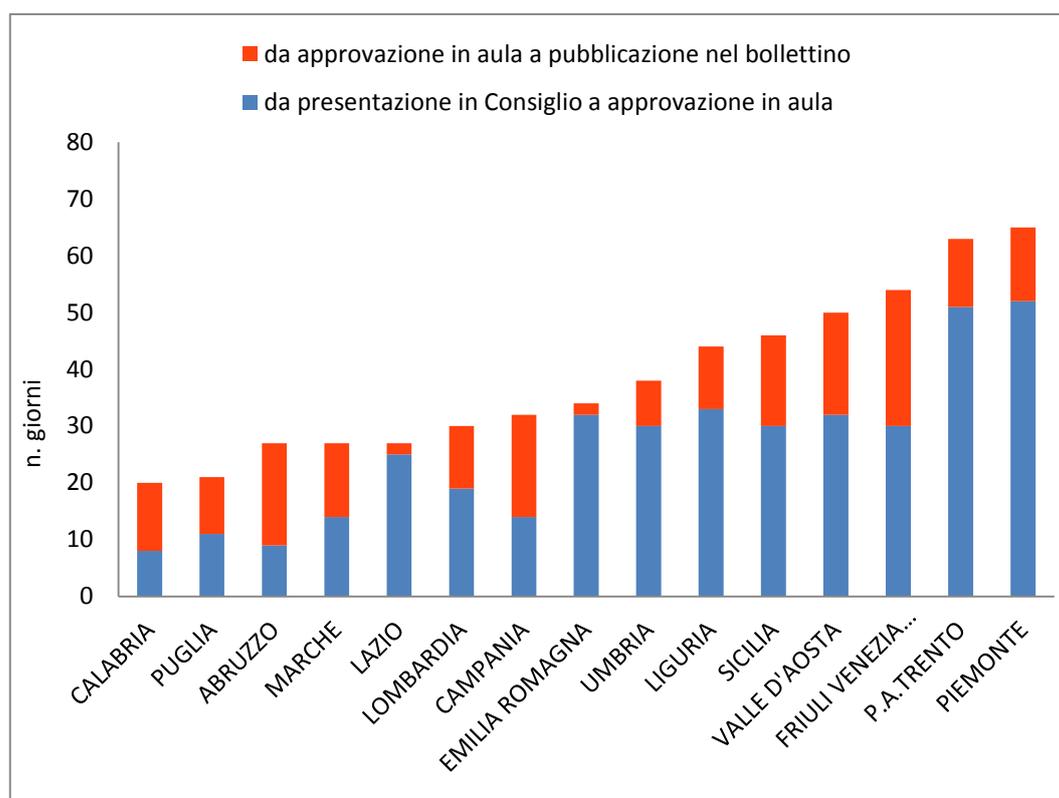
Per le Regioni che hanno riportato il dato (*cf.* grafico 1), la media di giorni intercorsi tra la presentazione al Consiglio della pdl finanziaria e la sua approvazione in aula è pari a 34,9 giorni, dato notevolmente inferiore a quanto emerso nel 2012, quando la media era pari a 45,7.

Tale cifra potrebbe diminuire nettamente laddove non si considerino la Provincia Autonoma di Trento e il Piemonte, dove i tempi per l'approvazione in aula superano di oltre il doppio la media regionale (50 e 52 giorni). Sempre dallo stesso grafico si rileva un lieve aumento della media dei giorni impiegati tra l'approvazione e

la pubblicazione della legge nel Bollettino ufficiale: 10,5 rispetto a 9,4 dello scorso anno (*cfr.* grafico 1).

**Grafico 1**

**Leggi finanziarie regionali 20 – Durata dell'iter legislativo dalla presentazione al Consiglio alla pubblicazione**



La legge di stabilità 27/12/2013 n. 147, (G.U. 27/12/2013) e il bilancio di previsione dello Stato per il medesimo anno hanno influito per meno della metà delle Regioni nell'approvazione della LF e del bilancio di previsione regionali per il 2014.

Per esempio l'Emilia-Romagna, la Lombardia e le Marche affermano di aver predisposto sulla base della situazione a legislazione vigente la legge finanziaria e il bilancio di previsione dell'esercizio 2014; lo stesso vale per la Sardegna, laddove, nonostante la manovra regionale sia stata approvata nei primi di gennaio e per lo più composta in dicembre, mentre ancora si

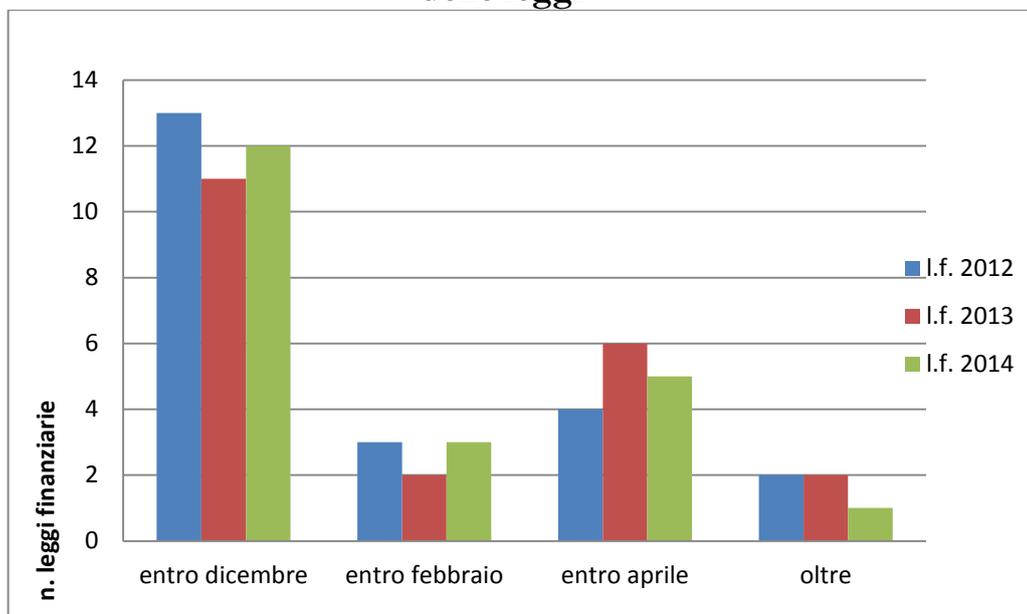
discuteva la finanziaria dello Stato, la LR 2014 è stata condizionata dagli ulteriori limiti di entrata e dei tetti di spesa previsti o annunciati dallo Stato a carico della Regione.

Tutte le restanti Regioni non hanno subito modifiche nelle loro leggi finanziarie e/o bilancio di previsione in forza di previsioni della legge di stabilità, come per esempio il Friuli Venezia Giulia e la Valle D'Aosta che approvano le loro LR regionali prima dell'approvazione della legge di stabilità dello Stato (Valle D'Aosta), o comunque a pochi giorni di distanza l'una dall'altra (Friuli Venezia Giulia).

#### 10.4. Tempi di approvazione, struttura e leggibilità delle leggi finanziarie 2014

Rispetto all'anno precedente, aumentano da 11 a 12 le Regioni che nel 2013 hanno approvato le leggi finanziarie prima dell'esercizio di riferimento (*cf.* grafico 2 e tabella 1).

**Grafico 2**  
**Finanziarie regionali del 2014, distribuzione in base alla data delle leggi**



Sale a due il numero delle Regioni che hanno provveduto a tale adempimento entro il mese di febbraio, scendono a cinque le Regioni che hanno approvato le leggi finanziarie entro aprile e infine una Regione ha approvato la propria LF oltre il mese di aprile: il Trentino Alto Adige che l'ha pubblicata solamente il 29 luglio 2014, per via delle elezioni regionali che si sono svolte il 27 ottobre del 2013. In merito a questo, infatti, la Provincia Autonoma di Trento segnala che la legge finanziaria provinciale 2014 è approvata con largo anticipo, in vista delle elezioni provinciali che avrebbero reso impossibile l'approvazione del bilancio entro fine anno; come successo più volte in passato, quindi, la manovra di bilancio è stata anticipata e ha assunto contenuti più ridotti degli altri anni, lasciando il suo completamento alla prossima giunta, in una manovra di assestamento primaverile.

**Tabella 1 - Leggi finanziarie regionali 2014 per presenza di elementi di leggibilità**

	Titoli o Capi	Rubricazione	Indice
Sicilia	X	X	
Toscana	X	X	X
Valle d'Aosta		X	X
Veneto		X	X
Abruzzo	X	X	X
Calabria	X	X	
Campania		X	
Emilia-Romagna		X	X
Liguria		X	X
Marche	X	X	X
Sardegna		X	
Puglia	X	X	X
Umbria	X	X	
Basilicata	X	X	
Friuli Venezia Giulia		X	
Lazio		X	X
Lombardia		X	
Molise		X	
Piemonte		X	
Trento		X	X

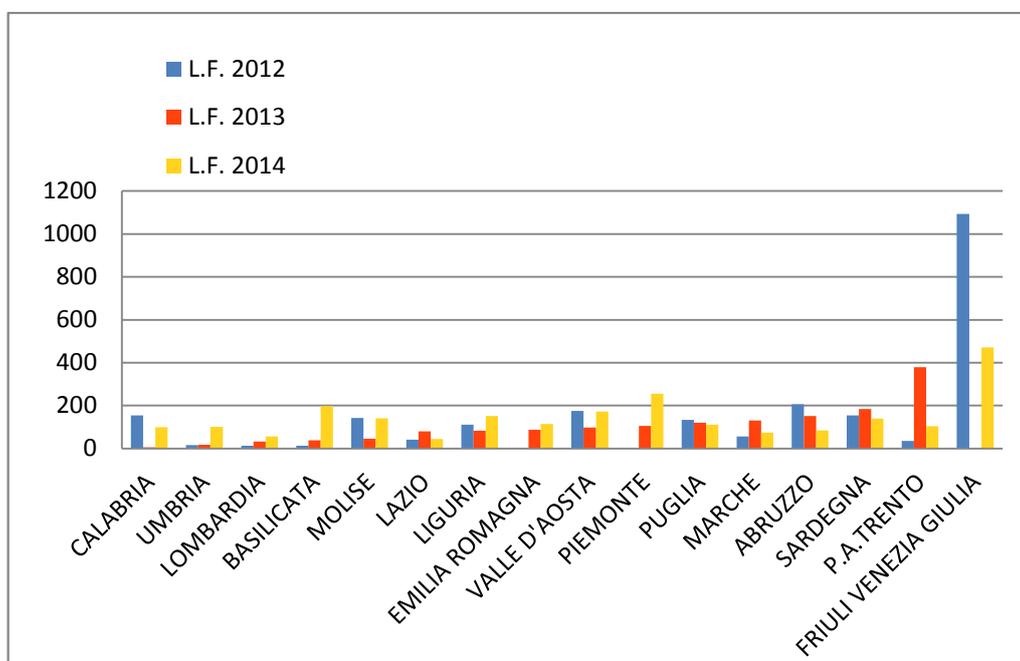
In generale, dunque, si osserva un lieve miglioramento nella tempestività dell'approvazione di questo fondamentale strumento di programmazione economica.

In riferimento alla struttura, e se si considerano le leggi nel loro insieme, il numero dei commi passa da 2.036 per il 2013 a 1.851 per il 2014, considerando però che non disponiamo di valori di diverse Regioni. Prendendo in esame ogni singola Regione, si riscontra un aumento evidente del numero dei commi.

Ad esempio spicca il Friuli Venezia Giulia con 471, confermandosi il soggetto con il maggior numero di commi in assoluto; al contrario la Provincia Autonoma di Trento passa a 104 commi da 379 del 2013; è bene rilevare che risulta ridotta rispetto a quella degli anni precedenti per via dell'urgenza in vista delle elezioni regionali di fine anno. (*cf.* grafico 3)

**Grafico 3**

**Leggi finanziarie regionali 2014 per numero di commi**



Sempre in merito alla struttura delle leggi finanziarie, come nel precedente Rapporto, sono stati considerati altri due aspetti che

incidono sulla leggibilità di tali provvedimenti. In primo luogo, il numero di caratteri per comma (al netto degli spazi). In secondo luogo, la presenza o meno delle caratteristiche seguenti: una rubricazione degli articoli significativa del loro contenuto; la suddivisione in Titoli o Capi; la presenza di un indice.

**Tabella 2 - Leggi finanziarie regionali del 2014**

Regioni Province Autonome	Estremi della legge	Articoli	Commi	Allegati
<b>Abruzzo</b>	13/01/2014 n. 07	32	84	2
<b>Basilicata</b>	30/04/2014 n. 08	42	n.d.	/
<b>Calabria</b>	30/12/2013 n. 56	10	59	/
<b>Campania</b>	16/01/2014 n. 04	11	n.d.	/
<b>Emilia-Romagna</b>	20/12/2013 n. 28	54	115	n.d.
<b>Friuli Venezia G.</b>	27/12/2013 n. 23	16	471	/
<b>Lazio</b>	30/12/2013 n. 13	11	45	1
<b>Liguria</b>	23/12/2013 n. 41	31	88	/
<b>Lombardia</b>	24/12/2013 n. 20	7	32	3
<b>Marche</b>	23/12/2013 n. 49	34	74	2
<b>Molise</b>	18/04/2014 n. 11	58	141	3
<b>P.A. Trento</b>	09/08/2013 n. 16	36	104	4
<b>Piemonte</b>	05/02/2014 n. 1	19	n.d.	2
<b>Puglia</b>	30/12/2014 n. 45	46	111	/
<b>Sardegna</b>	21/01/2014 n. 07	7	85	4
<b>Sicilia</b>	28/01/2014 n. 5	50	n.d.	n.d.
<b>Toscana</b>	24/12/2013 n. 77	73	n.d.	1
<b>Trentino A. Adige</b>	24/07/2014 n. 6	7	n.d.	/
<b>Umbria</b>	04/04/2014 n. 04	12	17	4
<b>Valle d'Aosta</b>	13/12/2013 n. 18	43	173	3
<b>Veneto</b>	02/04/2014 n. 11	66	n.d.	/

Considerando le singole Regioni e Province autonome, con 1.300 e 366 commi, la Sardegna e l'Abruzzo registrano rispettivamente il massimo e il minimo di numero di caratteri per comma.

## 10.5. Contenuti delle leggi finanziarie e leggi collegate

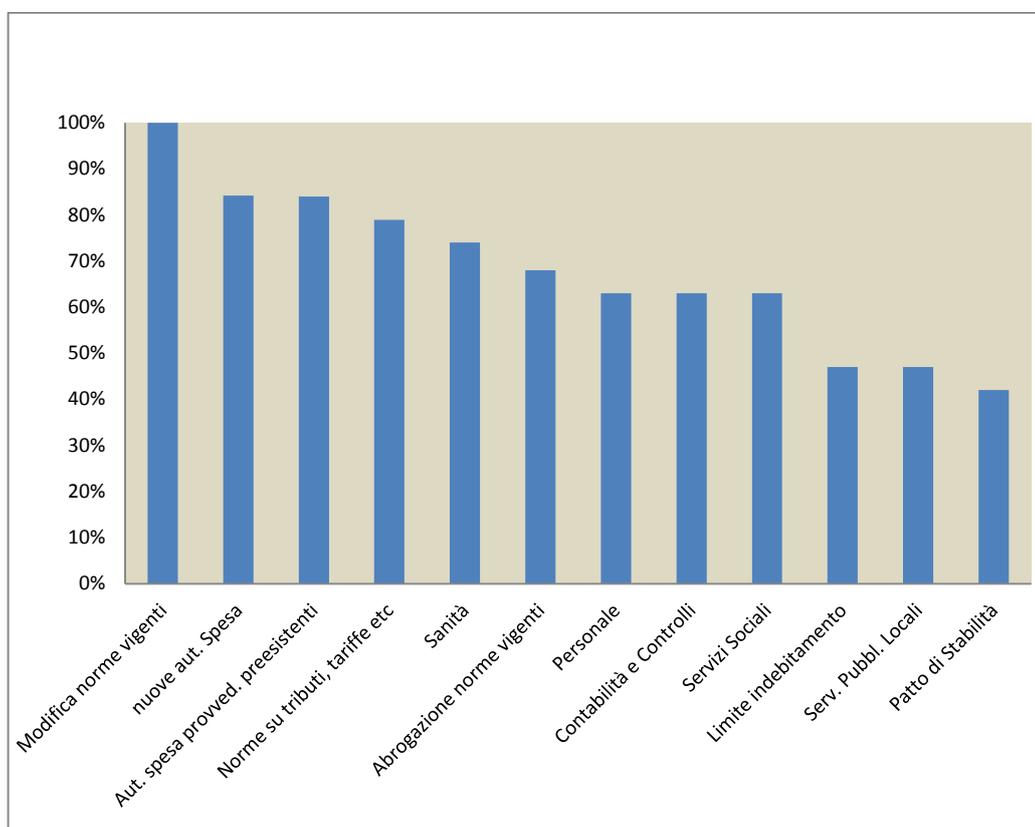
Al fine di ottenere una sintesi essenziale dei contenuti delle leggi finanziarie, è stata stilata una lista di temi principali, domandando alle Regioni di indicare la presenza o meno di disposizioni a essi inerenti. In tutte le Regioni viene modificata la normativa vigente. Nell'84% dei casi è previsto il rinnovo di autorizzazioni di spesa come da normativa precedentemente in vigore e, al tempo stesso, si introducono nuove autorizzazioni di spesa (84,2%). Si interviene molto spesso su tributi, tariffe, canoni e concessioni (78,9%) e in materia sanitaria (73,6%) (*cfr.*, grafico 4).

Poco più della metà delle leggi finanziarie, invece, contiene disposizioni su: contabilità e controlli (63,1%), in materia di abrogazione di norme vigenti (68,4%), servizi sociali (63,1%) e di personale (63,1%), e finanza locale (36,8%).

Meno della metà delle leggi finanziarie contiene disposizioni su: servizi pubblici locali (47,3%) in materia di limite all'indebitamento (47,3%), patto di stabilità (42,1%), finanza locale (36,8%) e istituzione di nuovi organismi o commissioni (26,3%).

## Grafico 4

### Leggi finanziarie regionali 2014 ed eventuali collegati



### *Abruzzo*

L'Abruzzo, alla richiesta di indicare la presenza o meno di norme a carattere organizzatorio, ordinamentale e micro settoriale e la loro influenza sul provvedimento stesso, indica l'art. 26 che prevede l'istituzione della Commissione per il contrasto dell'evasione e dell'elusione dei tributi erariali in materia fiscale e contributiva.

I principali settori d'intervento e le relative finalità della LF 2014 sono: le disposizioni finanziarie con gli artt. da 1 a 6 e gli artt. da 9 a 13, il patto di stabilità con gli artt. da 7 a 8, le modifiche e integrazioni a leggi regionali con gli artt. da 14 a 25, le ulteriori disposizioni normative con gli artt. da 26 a 30 e le disposizioni finali con gli artt. da 31 a 32.

*Basilicata*

La LF 2014 non contiene disposizioni di carattere ordinamentale ed organizzatorio. La legge regionale concernente l'assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 dispone l'aggiornamento dei residui attivi e passivi degli stati di previsione rispettivamente delle entrate e delle uscite del bilancio 2013, alle quantità finanziarie risultanti dal rendiconto generale dell'esercizio 2012. Dall'esame dei dati sopra esposti, si rileva che le valutazioni effettuate in sede di predisposizione del bilancio di previsione 2013, rispetto alle quantità registrate al 31/12/2012, risultano sottostimate sia per i residui attivi che per i residui passivi. Relativamente ai residui passivi ciò deriva dalle stringenti norme in materia di patto di Stabilità.

La legge di assestamento, poi, all'articolo 4 espone il ricorso al mercato finanziario. Nello specifico è fissato l'importo che rappresenta la quantificazione definitiva degli impegni relativi a spese d'investimento assunti nell'anno 2012 e non coperti mediante il ricorso al credito entro la fine dello stesso anno ai sensi dell'art. 8, co. 2, della LR 36/2012.

Il disegno di legge di assestamento prevede quindi un incremento all'originaria autorizzazione per la contrazione di mutui e altre forme di prestito dovuto fondamentalmente alla copertura del disavanzo 2012 derivante da spese d'investimento non coperte contestualmente con debito, al fine di contenere gli oneri del servizio del credito a carico del bilancio regionale, oltre ad un incremento destinato alla realizzazione d'investimenti infrastrutturali in sanità<sup>284</sup>.

---

<sup>284</sup> Tra le varie disposizioni si segnalano, in particolare: il ripiano delle perdite di esercizio 2012 delle Aziende sanitarie regionali e il ripiano delle perdite pregresse residuali delle stesse aziende relative agli anni 2001-2011; un finanziamento a favore del Comune di Rionero in Vulture al fine di garantire il ristoro delle spese e degli oneri relativi al contenzioso concernente la realizzazione dell'immobile adibito a sede dell'IRCCS CROB; il differimento al 28 febbraio 2014 della conclusione del Programma regionale di contrasto della condizione di povertà e di esclusione sociale; lo stanziamento di una somma per la valorizzazione della biblioteca e pinacoteca

In materia di personale l'articolo 23 della legge regionale stabilisce che la Regione Basilicata, nell'applicazione della normativa nazionale in materia di obbligo di riduzione della spesa del personale e di limitazioni alle assunzioni, considera unitariamente la spesa del personale e le economie derivanti da cessazioni relative agli anni precedenti della Regione e degli enti strumentali ai quali effettua trasferimenti per il funzionamento; inoltre la Giunta regionale, con proprio atto deliberativo, definisce le modalità di applicazione della disposizione di cui al comma precedente e determina le economie derivanti da cessazioni utilizzabili dai singoli enti per assunzioni di personale, sulla base delle rispettive programmazioni e nel rispetto della normativa nazionale vigente.

L'articolo 32 istituisce, presso la Direzione generale del Dipartimento Infrastrutture, Opere Pubbliche e Mobilità della Regione Basilicata, la Stazione Unica Appaltante Regionale della Basilicata (S.U.A.R.B.) per i lavori d'importo superiore a un milione di euro di competenza della Regione Basilicata. Possono aderire alla S.U.A.R.B. gli Enti strumentali della Regione Basilicata, le imprese pubbliche regionali, nonché gli altri soggetti operanti sul territorio della Basilicata di cui all'art. 2 del DPCM 30/06/2011.

### *Calabria*

La legge n. 56/2013 (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2014) contiene norme di tipo ordinamentale finalizzate principalmente alla riduzione delle spese di funzionamento del sistema regionale nel suo complesso (amministrazione regionale in senso stretto e altri soggetti istituzionali che fanno riferimento alla finanza regionale)<sup>285</sup>.

---

Camillo D'Errico; un contributo straordinario al Comune di Potenza per la conservazione della scuola materna di Bucaletto per l'impossibilità delle famiglie di fronteggiare la corresponsione delle rette scolastiche.

<sup>285</sup> In particolare: Titolo I (2 articoli) - Razionalizzazione delle spese dell'Amministrazione regionale – per gli anni 2014 e 2015 è prevista la riduzione delle spese per consulenze esterne; è inoltre disposta un'ulteriore riduzione della spesa per auto di servizio, prevedendo in particolare il divieto di acquisto o di locazione

Sono inoltre previste ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale concernenti l'armonizzazione contabile (art. 6), nonché modifiche ed integrazioni a leggi regionali vigenti.

Collegato alla manovra finanziaria per l'anno 2014 (LR 56/2013). I principali settori d'intervento della LF sono la contabilità e la finanza regionale con l'armonizzazione contabile attraverso la verifica obbligazioni capitoli a destinazione non vincolata (art. 6); modifica art. 1 (Misure per favorire il rispetto del Patto di stabilità interno per l'anno 2010) della LR 22/2010 (art. 5 c. 1); le politiche di contenimento della spesa pubblica con la razionalizzazione delle spese regionali (titolo I – artt.1-2); la razionalizzazione delle spese degli enti sub regionali e delle società partecipate (titolo II – artt. 3-4); i trasporti attraverso la modifica dell'art. 2 della LR 67/2012 (incremento tariffe per riduzione corrispettivi chilometrici); modifica art. 22 della LR 23/1999 (individuazione degli aventi diritto alla libera circolazione sui servizi di trasporto pubblico finanziati dalla Regione) – (art. 5).

### *Emilia-Romagna*

I principali settori oggetto di intervento e di specifica autorizzazione di spesa con la legge finanziaria regionale 2013, per le finalità previste dalle leggi regionali di settore, si articolano nel seguente modo: sistema informativo regionale con interventi per lo sviluppo economico: agricoltura, industria, cooperazione, artigianato, problemi del lavoro, turismo e commercio; uso, salvaguardia e sviluppo del territorio; urbanistica e politiche per la casa; tutela e valorizzazione dell'ambiente; interventi nel settore dei trasporti e della mobilità; protezione civile e interventi di emergenza; tutela della salute e solidarietà sociale; scuola, cultura, politiche giovanili, sport.

---

finanziaria fino al 31/12/2015. Titolo II (7 articoli) - Razionalizzazione delle spese degli enti sub regionali e delle società partecipate - norme finalizzate al contenimento della spesa per enti strumentali, istituti, agenzie, aziende, fondazioni, enti ausiliari, società *in house* e controllate.

### *Friuli Venezia Giulia*

La LF 2014 è così strutturata: l'articolo 1 contiene disposizioni di carattere finanziario e in materia di entrate; l'articolo 2 interventi in materia di attività economiche; l'articolo 3 interventi in materia di tutela dell'ambiente e difesa del territorio; l'articolo 4 interventi in materia di gestione del territorio; l'articolo 5 interventi in materia di infrastrutture, trasporti e telecomunicazioni; l'articolo 6 interventi in materia di attività culturali, ricreative e sportive; l'articolo 7 interventi in materia di istruzione, formazione e ricerca; l'articolo 8 interventi in materia di sanità pubblica; l'articolo 9 interventi in materia di protezione sociale; l'articolo 10 interventi in materia di sussidiarietà e devoluzione; l'articolo 11 interventi in materia di affari istituzionali, economici e fiscali generali; l'articolo 12 interventi sul funzionamento della Regione; l'articolo 13 interventi su partite di giro, nonché su altre norme intersettoriali e contabili; l'articolo 14 contiene norme di coordinamento della finanza pubblica per gli enti locali della Regione e altre norme contabili; l'articolo 15 contiene la copertura finanziaria e l'articolo 16 l'entrata in vigore.

### *Lazio*

La LF 2014 non contiene disposizioni di carattere ordinamentale ed organizzatorio che hanno un peso rilevante.

I principali settori di intervento e le relative finalità riguardano la Finanza e gli Enti locali con l'art. 3, che interviene sulle contribuzioni regionali iscritte in bilancio alla data del 15 novembre 2013 relative ai mutui concessi agli Enti locali da Cassa Depositi e Prestiti con onere integrale a carico della Regione e per i quali non risulta disposta, nel periodo 2007-2013, alcuna erogazione.

Di un certo rilievo sono i seguenti provvedimenti aventi per oggetto i tributi regionali.

Art. 4 – l'articolo prevede che il contribuente che si trovi in condizioni economiche disagiate può, su istanza, essere autorizzato

al pagamento in forma rateizzata del debito tributario accertato, comprensivo di sanzioni, interessi e oneri accessori.

Art. 8, co. 9 – la disposizione istituisce nel bilancio della Regione un fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale, al quale sono attribuite le nuove e maggiori entrate di carattere permanente di competenza regionale rispetto alla legislazione vigente, nonché i maggiori risparmi di spesa derivanti dall'applicazione delle misure di razionalizzazione e revisione della spesa del bilancio regionale ulteriori rispetto a quelle già considerate ai fini del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e di equilibrio di bilancio regionale di cui alla presente legge.

Per quanto riguarda invece la Sanità, il Lazio, con l'art. 8, co. 4 prevede che i soggetti aventi diritto possono richiedere al Servizio fitosanitario regionale la compensazione dei pagamenti non dovuti ed indebitamente versati a titolo di tariffa fitosanitaria di cui al decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 214 (Attuazione della direttiva 2002/89/CE concernente le misure di protezione contro l'introduzione e la diffusione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali) e successive modifiche. La compensazione avviene mediante trasferimento agli anni successivi e alla stessa voce tariffaria delle somme erroneamente versate in eccedenza.

La Regione Lazio interviene inoltre in materia di servizi sociali con l'art. 9, che, al fine di attenuare gli effetti della grave crisi economica e di garantire un adeguato sostegno alle famiglie in difficoltà, istituisce un fondo denominato "Fondo alle famiglie per mutuo prima casa", le cui risorse sono utilizzate, a titolo di contributo a fondo perduto, per la copertura delle rate di mutuo per l'acquisto della prima casa.

A sostegno e sviluppo delle imprese, infine, si segnalano gli articoli 6 e 7. art. 6 – l'articolo, al fine di favorire l'attuazione delle disposizioni di cui agli articoli da 25 a 32 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del

Paese), istituisce un fondo, denominato “Fondo per la nascita e lo sviluppo di imprese *start-up* innovative”, le cui risorse sono utilizzate, a titolo di contributo a fondo perduto, per la copertura delle spese connesse all’avvio dell’attività imprenditoriale, dei costi per l’investimento e per la gestione delle spese inerenti ai primi ventiquattro mesi di attività. art. 7 – l’articolo istituisce un “Fondo della creatività per il sostegno e lo sviluppo di imprese nel settore delle attività culturali e creative”, in particolare nel settore dell’audiovisivo, delle tecnologie applicate ai beni culturali, dell’artigianato artistico, del *design*, dell’architettura e della musica, le cui risorse sono utilizzate, a titolo di contributo a fondo perduto, per la copertura delle spese connesse all’avvio dell’attività imprenditoriale, dei costi per l’investimento e delle spese per la gestione relative ai primi due anni di attività.

### *Liguria*

Il Collegato alla LF 2014 contiene disposizioni di carattere ordinamentale ed organizzatorio che non hanno, però, un peso rilevante. La LF 2014 contiene norme sul contenimento della spesa pubblica, norme sui tributi regionali, tra i quali la variazione dell’addizionale regionale all’imposta sul reddito per l’anno di imposta 2013 e norme a favore delle farmacie disagiate.

Il Collegato alla LF 2014 contiene norme di modifica alla disciplina regionale urbanistica, ambientale, in materia di edilizia, demanio e patrimonio, foreste ed assetto del territorio.

### *Lombardia*

Sia la LR 19/2013 (Collegato 2014) sia la LR 20/2013 (Legge di stabilità 2014) contengono disposizioni a contenuto finanziario. Si segnala, tuttavia, che in alcuni casi (ad esempio art. 7 della LR 19/2013), tali disposizioni presentano risvolti anche di carattere organizzatorio.

La LR 24 dicembre 2013, n. 19 “Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'art. 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2014”, prevede modifiche e integrazioni a disposizioni legislative regionali aventi riflessi sul bilancio ed apprezzabili effetti economici e finanziari: pianificazione territoriale dei comuni di nuova istituzione; nuovi comuni e gestioni associate; razionalizzazione della spesa delle comunità montane; agevolazioni per l'accesso alle prestazioni sociali e socio-sanitarie e criteri per l'imputazione degli oneri; oneri derivanti dall'affidamento familiare o dall'ospitalità in strutture residenziali per i minori sottoposti a provvedimento dell'autorità giudiziaria; indennità di funzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza; dirigenza e personale regionale; consorzi di bonifica; trattamento economico dei consiglieri regionali; risorse attribuite ai gruppi consiliari; EXPO 2015; razionalizzazione della spesa di ARPA; indennità del Difensore regionale; relazione tecnica riguardante i progetti di legge di iniziativa del Presidente della Regione, nonché altre disposizioni in merito a progetti di legge recanti disposizioni finanziarie.

### *Marche*

La LF non contiene nessuna norma a carattere ordinatorio e ordinamentale.

I principali settori di intervento sono: il fondo anticrisi cui obiettivo è il sostegno dei lavoratori e delle loro famiglie in cassa integrazione e la promozione di interventi per l'occupazione; il fondo per interventi prioritari con progetti integrati culturali e interventi in materia ambientale; l'attribuzione alle province delle politiche per l'educazione permanente; la promozione di iniziative per la valorizzazione enogastronomica del territorio; l'istituzione del fondo di rotazione per la progettazione di opere pubbliche degli enti locali.

### *Molise*

Sono presenti norme micro settoriali in materia di trasporti e sanità, le quali assumono rilevanza all'interno della legge in quanto recano disposizioni a valenza finanziaria.

Per quanto riguarda il contenuto della LF di seguito si elencano i temi e i relativi obiettivi.

Il Molise interviene con norme su contabilità e controlli con l'adeguamento ai principi del Dlgs. 118/2011, del Dlgs. 286/1999, del DL 174/2012. Quanto alle norme sul patto di stabilità, la Regione interviene con il contenimento degli impegni e dei pagamenti entro i limiti di cui all'obiettivo programmatico derivante dal rispetto del Patto di Stabilità per le Regioni a statuto ordinario per l'esercizio finanziario 2014, e con l'adeguamento ai dettami statali e ai vincoli del patto di stabilità per il 2014.

Relativamente agli Enti strumentali il Molise prevede l'applicazione delle misure di contenimento previste per il comparto Regioni dal DL 95/2012 e del DL 174/2012, ai fini del concorso degli enti al rispetto del patto di stabilità. Prevede inoltre la razionalizzazione e riorganizzazione degli Enti del Sistema Regione Molise.

### *Piemonte*

La LF non contiene nessuna norma a carattere ordinatorio e ordinamentale.

La legge finanziaria 2013 contiene in particolare disposizioni finanziarie e contabili, disposizioni in tema di personale, modifiche di leggi regionali in tema di trasporto pubblico locale, in tema di edilizia sociale e altre modifiche legislative.

Le disposizioni collegate sono rivolte in particolare ai temi dell'urbanistica, trasporti, turismo e istruzione, demanio idrico e vincolo idrogeologico, in tema di personale, all'agricoltura, foreste e

montagna, alla formazione e orientamento professionale, e al commercio.

### *Puglia*

Nella LF sono presenti norme a carattere organizzatorio, ordinamentale (art. 1, 2 e 3) e micro settoriali. Queste ultime hanno un peso rilevante all'interno della stessa legge.

In materia di norme su tributi si segnalano gli articoli 4, 5, 6, e 7, che hanno lo scopo di confermare le maggiorazioni delle aliquote dell'addizionale all'IRPEF e dell'aliquota IRAP; aggiungere maggiorazioni delle detrazioni all'addizionale regionale all'IRPEF per carichi di famiglia (a titolo sperimentale); prevedere l'esenzione dall'IRAP per gli enti non commerciali, organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) e aziende pubbliche di servizi alla persona.

In materia di istruzione universitaria vengono attuate con l'art. 11 misure a favore del diritto allo studio. In tema di sanità con gli artt. 14, 18, 19 e 27, vengono: stabiliti i termini di presentazione del bilancio di previsione ASL; previsti casi di possibilità di proroga dei contratti a tempo determinato nelle aziende e enti del Servizio sanitario regionale; introdotte a cadenza verifiche e controlli corretto utilizzo delle risorse e degli scostamenti raggiungimento degli obiettivi di qualificazione e efficientamento della spesa sanitaria e adozione provvedimenti correttivi.

Per quanto riguarda i servizi sociali (articoli 20, 22, 23, 26), viene introdotto un contributo economico a copertura dei costi del lavoro per cura a persone affette da SLA; un contributo economico a nuclei familiari per compartecipazione al costo della procreazione medicalmente assistita (PMA), tenuto conto della situazione economica degli stessi; un contributo a comuni per concorso al finanziamento delle spese di funzionamento delle case di riposo *ex-ONPI*; degli incentivi per la ricerca di nuove tecnologie che

permettano ai cittadini diversamente abili l'esercizio di attività creative.

Per la gestione rifiuti (articoli 28 e 29) si punta al superamento delle criticità del trattamento rifiuti in determinate località, a all'incentivazione del raggiungimento degli obiettivi riguardanti la raccolta differenziata rifiuti per i Comuni e poteri sostitutivi in caso di inadempienza delle Aree di raccolta ottimali (ARO).

### *Sardegna*

L'articolo 3 contiene alcune norme connesse alla spesa a carattere organizzativo. Sono micro settoriali la gran parte delle autorizzazioni di spesa, nuove o a modifica di preesistenti.

La manovra finanziaria ha sostanzialmente proseguito la linea delle precedenti. In particolare ha inciso il ridotto margine di spesa disponibile. Soprattutto, nonostante le aperture della Corte Costituzionale, permane il mancato adeguamento del patto di stabilità all'incremento delle compartecipazioni ai tributi erariali (mentre sono operativi dal 2009 gli oneri a totale carico della Regione le spese per sanità e trasporti) e la politica di accantonamenti e riserve da parte dello Stato in attesa di successivi accordi<sup>286</sup>.

L'intera manovra si è caratterizzata comunque prevalentemente per decisioni relative alla destinazione della spesa piuttosto che per nuovi interventi, ciò sia per la particolare fase politica e l'imminente conclusione della legislatura, sia per la riduzione di disponibilità finanziarie.

---

<sup>286</sup> In considerazione di ciò il Consiglio ha inserito – in forma provocatoria - una norma interpretativa dello Statuto (articolo 8) in materia di compartecipazione alle accise con riguardo al momento in cui possono considerarsi maturate (art 1, co. 1). La norma è stato oggetto di ricorso da parte del Governo. Con la nuova legislatura la nuova Giunta ha manifestato l'intendimento di non opporsi al ricorso ritenendo possibile un diverso percorso di accordo con lo Stato in relazione alla complessiva questione delle entrate.

Principalmente la finanziaria ha previsto interventi di ordine contabile e riordino della spesa, con norme di avvicinamento al nuovo sistema di contabilità *ex* Dlgs 118/2011, in particolare la revisione dei residui; una serie di disposizioni volte a sbloccare o consentire la spesa di somme già stanziata ed in taluni casi impegnate, rimuovendo ostacoli di ordine procedurale o contabile o consentendone l'utilizzo negli anni successivi; interventi in materia di calamità naturali e per fronteggiare conseguenze dell'alluvione del novembre; progettazione e attuazione di interventi per mitigare il rischio idrogeologico e accelerazione dell'attuazione del Piano assetto idrogeologico.

Si conferma il consolidamento degli stanziamenti già previsti per le persone non autosufficienti, per l'inclusione sociale, per le famiglie in condizione di accertata povertà, per inserimento di disoccupati, lavoratori colpiti da licenziamenti o sospensioni dal lavoro, lavoratori socialmente utili e anticipazioni del trattamento di cassa integrazione.

E' previsto un intervento per favorire l'imprenditoria femminile e si prevede uno stanziamento per un programma di agevolazioni integrate territoriali e interventi di fiscalità di sviluppo, da definire con successivi disegni di legge. Si conferma la riduzione dell'IRAP già introdotta con la finanziaria per il 2013 (meno 70% per imprese ed amministrazioni locali e regionali, meno 1% per amministrazioni statali), oggetto di ricorso alla Corte Costituzionale da parte del Governo, ed infine legittimata con la modifica dell'articolo 10 dello Statuto avvenuta con la LF dello Stato per il 2014 (legge 147 del 2013 art. 1 co. 514) con esenzioni/minori entrate per la Regione pari a euro 326 mln.

### *Sicilia*

Anche per la Regione Sicilia sono presenti alcune norme a carattere organizzatorio, ma il maggior peso al fine dell'analisi del provvedimento legislativo in questione è da attribuire alle norme a carattere micro settoriale. La legge ha aspetti prettamente finanziari

quali i fondi di riserva, i residui attivi e passivi, nonché la finanza degli enti locali.

E' prevista una riduzione della spesa sanitaria attraverso la riduzione di 100 milioni per l'acquisto di beni e servizi e la soppressione di figure amministrative di settore.

Alcune disposizioni legislative riguardano la riorganizzazione di settori particolarmente importanti quali quello del personale forestale e dei consorzi di bonifica. Sono previsti interventi nel settore dell'agricoltura, ad esempio tramite la creazione dell'Albo denominato "Banca della Terra di Sicilia".

E' prevista altresì la cessione delle partecipazioni azionarie della Regione non ritenute strategiche.

Infine, è stata oggetto di intervento la disciplina sul personale precario, attraverso la proroga di contratti e tramite la previsione di incentivi ai datori di lavori che procedono all'assunzione a tempo indeterminato dei suddetti lavoratori.

### *Umbria*

Nel collegato 2014 della LF sono presenti norme che incidono su tematiche quali gli ammortizzatori sociali in deroga; l'importo al di sotto del quale non si deve procedere al recupero tributario; le procedure concorsuali pubbliche per il reclutamento di personale non dirigenziale e la franchigia dei sinistri coperti da polizza assicurati nel fondo di autoritenzione regionale relativo al settore sanitario.

### *Valle D'Aosta*

Non sono presenti norme a carattere organizzatorio, ordinamentale e microsettoriale.

I temi principali della LF sono le agevolazioni per il sostegno delle imprese e delle famiglie; le misure di contenimento e di razionalizzazione della spesa pubblica regionale; gli interventi in

materia di finanza e contabilità degli enti locali; e gli interventi per lo sviluppo economico.

#### *Provincia Autonoma di Trento*

Non ci sono norme micro settoriali o ordinarie, invece hanno carattere organizzativo gli articoli 9 e 34.

Come di consueto la finanziaria si dedica, per la gran parte dei suoi articoli, a modificare la legislazione provinciale di settore, in genere sulla base dei suoi risvolti finanziari e talora in stretta connessione con la manovra di bilancio, ma in altri casi facendo assumere alla LF l'ulteriore contenuto di una legge annuale di manutenzione del sistema normativo (anche in connessione a obblighi derivanti dalla normativa statale, e in specie dalla manovra di bilancio statale; comunque non difformemente dai contenuti che la LF deve avere, in base alla legge provinciale di contabilità).

Negli ultimi anni, inoltre, molti interventi sono palesemente collegati alla situazione di crisi economica (nella LF provinciale 2014 si veda l'art. 28, per esempio). La LF provinciale 2014 è meno corposa del solito perché approvata con largo anticipo, in vista delle elezioni provinciali.

## **10.6. Politiche di contenimento della spesa pubblica**

### **10.6.1 Gli ambiti di intervento**

Già nel rapporto degli anni precedenti era stato rilevato come la politica di contenimento della spesa pubblica intrapresa dal Governo centrale aveva influenzato l'azione delle Regioni nella gestione della spesa. Anche nel 2013 tale fenomeno è presente. Di seguito si riportano alcuni casi di ambiti di intervento specifici nei quali sono intervenute quasi tutte le Regioni.

Tra gli interventi più frequenti nel 2013 si riscontra il taglio alle spese per il personale e per le assunzioni, operato ad esempio in Basilicata, dove nell'applicazione della normativa nazionale in

materia di obbligo di riduzione della spesa del personale e di limitazione alle assunzioni, si considera unitariamente la spesa del personale e le economie derivanti da cessazioni relative agli anni precedenti della Regione e degli enti strumentali<sup>287</sup>. In Calabria, al fine di una maggiore efficienza del sistema amministrativo regionale e per garantire lo svolgimento delle funzioni amministrative secondo i criteri di razionalizzazione, efficienza, efficacia ed economicità dell'attività amministrativa, si provvede al riordino di numerosi enti regionali ai quali è attribuito lo svolgimento delle attività gestionali e dei compiti tecnico-operativi relativi alle funzioni amministrative riservate alla Regione attraverso l'accorpamento e la fusione in un unico ente o attraverso l'attivazione di procedure di liquidazione<sup>288</sup>.

Per la Regione Calabria si segnala anche la LR del 30 dicembre 2013, n. 56 - Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2014), per il controllo sulla spesa dei Dipartimenti regionali, degli Enti sub – regionali e delle società partecipate<sup>289</sup>, e la LR del 10 gennaio 2013, n. 1, Disposizioni di adeguamento all'articolo 2 - riduzione dei costi della politica - del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché

---

<sup>287</sup> La Regione Basilicata, è intervenuta sulla riduzione e il contenimento della spesa pubblica prevista per il 2014 in materia di personale con l'articolo 23 della legge di assestamento, che prevede disposizioni in materia di spesa del personale e limitazioni alle assunzioni.

<sup>288</sup> LR 24/2013, Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità.

<sup>289</sup> Art. 1 – I Dipartimenti regionali inviano al competente Settore del Dipartimento Bilancio e Patrimonio, entro il 30 giugno ed entro il 20 dicembre di ogni anno, gli atti amministrativi e contabili afferenti la spesa per studi e incarichi di consulenza. I dati complessivi sono poi trasmessi ai competenti organi statali, come previsto dal DL 101/2013. Art. 3 - Gli enti sub – regionali e le società partecipate provvedono entro il 31 dicembre di ogni anno alla trasmissione, al Dipartimento Bilancio e al Dipartimento Controlli, dei dati inerenti la spesa disaggregata sostenuta per spese di incarichi e consulenze, il costo annuo del personale, nonché le attestazioni riguardanti la spesa per autovetture.

ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012) convertito con modifiche con legge 7 dicembre 2012, n. 213<sup>290</sup>.

Sempre in tema di tagli al personale sono da considerare i tagli al parco autovetture o alla loro gestione, come nel caso del citato art. 3 della LR del 30 dicembre 2013 n. 56 per la Regione Calabria e per la Provincia Autonoma di Trento, che interviene sulla riduzione e il controllo della spesa pubblica in diversi casi: con l'art. 6 per l'acquisto e la locazione di beni immobili e per l'acquisto di arredi e autovetture; con la deliberazione della giunta provinciale 12 aprile 2013, n. 637 (aggiornamento del piano di miglioramento della pubblica amministrazione); con la deliberazione della giunta provinciale 12 aprile 2013, n. 628 (Criteri, modalità organizzative e procedure per lo svolgimento da parte della provincia delle attribuzioni riconosciute in materia di vigilanza sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e di controllo successivo sulla gestione degli enti ed organismi indicati all'art. 79 dello statuto).

Diverso è invece il caso della Campania, che interviene in tema di servizi sociali e indica nel questionario l'art. 9 della LR 4/2014, che disciplina una procedura finalizzata alla verifica degli equilibri economici e finanziari dei contratti di servizio e della qualità dei servizi erogati agli utenti.

Per quanto riguarda nuove forme di controllo della spesa pubblica, il Friuli Venezia Giulia prevede un'attività di monitoraggio della Regione sul rispetto del patto di stabilità da parte degli enti locali con l'art. 13, co. 5, della LR 23/2013; e attraverso la deliberazione GR 1405/2013 che contiene gli indirizzi attuativi per la gestione degli spazi finanziari verticali regionali e per la gestione

---

<sup>290</sup> Al fine di ridurre i costi della politica, le principali misure adottate riguardano i Gruppi consiliari (contributo di funzionamento, spese per il personale in servizio, rendicontazione e controlli), la previsione di un emolumento omnicomprensivo per i Consiglieri regionali e l'istituzione di un Collegio dei revisori dei conti, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione del Consiglio regionale.

del monitoraggio del patto di stabilità interno per gli enti locali del Friuli Venezia Giulia.

Un altro strumento rilevante è l'istituzione del Collegio dei Revisori dei Conti per un maggior controllo sulla spesa pubblica, adottato sia dal Piemonte con la LR 8 del 07/05/2013 sia dalla Calabria.

La Puglia, a differenza delle altre Regioni, interviene in materia socio-assistenziale con la LR del 6 febbraio 2013, n. 7, "Norme urgenti in materia socio assistenziale": impone la vigilanza e il controllo sugli acquisti di beni da parte delle Aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP); l'obbligo di procedere agli affidamenti per gli acquisti di beni e servizi secondo procedure di gara a evidenza pubblica (art. 14); l'obbligo di avvalersi della centrale unica di acquisto territoriale della Regione Puglia nell'acquisto di beni (art. 14); la trasmissione delle deliberazioni e atti relativi alle procedure di evidenza pubblica di valore superiore a euro 20 mila alle strutture competenti regionali entro trenta giorni dalla data di adozione (art. 14). Con la LR del 7 agosto 2013, n. 26, "Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013", introduce il coordinamento dei processi di *budgeting* con monitoraggio della situazione finanziaria ed economica per le società ed enti comunque denominati di cui la Regione detiene il controllo (art. 25, co. 2, lett. g).

La Regione Molise nel 2013 interviene sul contenimento della spesa pubblica con il divieto di sottoscrizione di contratti e convenzioni che non presentano la copertura finanziaria a carico del bilancio della Regione e che siano privi del visto di regolarità contabile del Servizio Ragioneria della Giunta regionale ovvero del Servizio Bilancio del Consiglio regionale (art. 6); il rispetto dell'art. 81, comma terzo, della Costituzione, mediante la previsione che ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indichi espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento previsto, la spesa autorizzata (art. 7 a)); l'obbligo di accompagnare i progetti di legge e gli emendamenti che comportano nuove o maggiori spese,

ovvero diminuzioni di entrate, con una relazione tecnica, corredata dal parere del Servizio Bilancio, contenente l'ammontare complessivo degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché l'indicazione delle relative coperture finanziarie (art. 7 *b*)); l'introduzione del "Piano Triennale per la revisione della spesa", al fine di garantire risparmi della spesa regionale nel periodo 2014 – 2016, con la previsione nel medesimo anche di strumenti atti a monitorare costantemente l'implementazione delle misure adottate. (art. 8)

Altro aspetto interessante da sottolineare sempre in tema di tagli alla spesa pubblica, è il tetto dei trasferimenti regionali agli Enti dipendenti<sup>291</sup> previsto dalla LR 3/2013 della Lombardia. In particolare, i trasferimenti regionali annuali a favore dei predetti enti sono determinati in misura non superiore alle risultanze del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2011 ridotte del 20 per cento. Tale riduzione non si applica nei seguenti casi:

a) opere, attività e interventi strettamente inerenti, funzionali o comunque connessi alla realizzazione, all'organizzazione e allo svolgimento del grande evento EXPO Milano 2015;

b) interventi finalizzati a fronteggiare straordinarie esigenze di salvaguardia ambientale, quali quelle derivanti da calamità naturali e da contaminazioni di suolo o acque, nonché di compensazione ambientale, difesa del suolo e per le emergenze fitosanitarie;

c) attività, anche in cofinanziamento, connesse alla programmazione comunitaria 2014-2020;

d) realizzazione di interventi in cofinanziamento, ulteriori rispetto a quelli di cui alla lettera c).

Come nel caso della Lombardia e della Calabria, anche il Lazio esonera dai tagli e dalle limitazioni di spesa il settore della Sanità e le spese derivanti da interventi necessari in seguito a calamità naturali, aggiungendo alla lista dei settori non coinvolti dalle limitazioni

---

<sup>291</sup> Articolo 21, LR 3/2013 come modificato da art. 10 LR 19/2013.

anche il trasporto pubblico, l'istruzione e le politiche sociali. Il Lazio affronta il tema della spesa pubblica sia nella Legge di stabilità regionale 2014 LR 13/2013, sia nel Bilancio di previsione finanziario 2014-2016, sia con altri due provvedimenti: LR 4/2013 e LR 10/2013<sup>292</sup>.

Inoltre il Lazio punta alla riduzione della spesa pubblica, al controllo e alla trasparenza dell'organizzazione degli uffici e dei servizi della Regione con la LR 4/2013. Con la LR 10/2013 prevede il riordino delle società regionali operanti nel settore dello sviluppo economico e imprenditoriale, mentre con la LR13/2013 (Legge di stabilità regionale 2014) prevede una suddivisione di leggi regionali di spesa vigenti per missioni, programmi e capitoli di spesa, in conformità al decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, e indica come limiti degli oneri finanziari i rispettivi stanziamenti iscritti nel bilancio di previsione finanziario della Regione Lazio 2014-2016.

Infine, ancora in tema di sanità, si sottolinea come la Sicilia, a differenza di tutte le altre Regioni, estende le limitazioni alle aziende sanitarie con l'art. 1 della LF 2014.

#### 10.6.2. Effetti finanziari

Oltre ad indicare i provvedimenti per il contenimento della spesa, nel questionario si chiedeva di indicare gli effetti finanziari di tali politiche: di seguito indichiamo quelli descritti da ogni Regione.

##### *Abruzzo*

L'Abruzzo risulta essere una delle Regioni virtuose (*benchmark*) accanto all'Umbria e all'Emilia Romagna per i costi della politica, grazie agli interventi attuati dalla Regione, anche anticipando quelli successivi imposti a tutte le Regioni da fonti normative statali.

---

<sup>292</sup> Capo I Misure di contenimento della spesa regionale artt. 1-24. Capo III Disposizioni sulla agenzia di sanità pubblica della Regione e finali art. 35.

Di seguito riportiamo a titolo esemplificativo, ma non esaustivo, alcune delle azioni più significative che presentano le suddette caratteristiche (raffronto fabbisogno 2009-2014).

La riduzione delle spese inerenti agli Organi del consiglio Regionale per euro 2.743.000 pari al 18,17% è riconducibile agli effetti derivanti l'applicazione della LR 40/2010, e la contrazione di euro 1.026.680 pari al 10,04% delle spese per il personale, considerando sia gli oneri relativi ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato, sia quelli a tempo determinato.

Ulteriore elemento di virtuosità è rappresentato dall'avvenuto accantonamento di quota parte delle risorse necessarie per la copertura del debito per il trattamento di fine servizio del personale; una più attenta valutazione e quantificazione delle risorse necessarie per dare copertura alle spese di funzionamento delle strutture (manutenzione, pulizie, utenze energia/gas, noleggio Consip auto rappresentanza, telefonia mobile, telefonia fissa, costi per materiale di utilizzo etc.) ha consentito una riduzione del fabbisogno di euro 1.070.000 pari al 36,90%.

Come molte altre Regioni, anche l'Abruzzo interviene sulla riduzione dei costi relativi alla gestione del parco autovetture del Consiglio regionale: prendendo come riferimento l'anno 2009 (che rappresenta il reale momento di disgiunzione, in quanto immediatamente dopo il sisma, i costi, incrementati rispetto al 2008 in virtù del numero maggior di viaggi e spostamenti richiesti dalla particolarità della situazione), secondo le stime e le proiezioni al 2014 sarà pari al 71,64% complessivo, a fronte di una diminuzione per i costi delle autovetture di rappresentanza al 44,02% e di quelle di servizio al 51,51%. Secondo le previsioni quindi, da 170.186 euro si passerà nel 2014 a 48.260 euro per i costi di gestione di una sola autovettura di rappresentanza.

*Emilia-Romagna*

Le misure di contenimento della spesa pubblica dell'Emilia Romagna hanno portato ad una riduzione dello stanziamento iniziale (2014/2013) pari a € 630.865,17 e ad un contenimento delle spese nel periodo 2010 – 2014 pari a € 5.185.738,17.

*Lombardia*

Per quanto riguarda la Lombardia<sup>293</sup>, confrontando la spesa complessiva sostenuta per le indennità consiliari nell'anno 2013 con la spesa erogata nel 2012, il risparmio complessivo è di circa 2.577.000 euro.

L'impatto della nuova normativa sul bilancio consiliare si può evidenziare analizzando la spesa complessiva delle indennità erogate ai Consiglieri nel 2013, suddividendolo in semestri. Nel secondo semestre, dopo l'entrata in vigore della LR 3/2013, la diminuzione dell'importo complessivo è di circa 2.331.000 euro rispetto a quanto erogato nel primo semestre.

La spesa relativa al finanziamento dei gruppi consiliari è, tuttavia, la voce che registra la maggiore contrazione. Nel primo semestre del 2013, la spesa complessiva del contributo per il funzionamento dei gruppi, sommata a quella relativa al contributo per l'attività di informazione e comunicazione, ammontava ad euro 1.184.113. Nel secondo semestre, l'importo complessivo erogato a titolo di finanziamento dei gruppi consiliari è pari ad euro 243.979.

La diminuzione dell'indennità di funzione dei Consiglieri ha, tra l'altro, determinato una riduzione nell'importo mensile dei vitalizi per gli ex consiglieri che hanno maturato il diritto al percepimento del vitalizio successivamente all'entrata in vigore della LR 3/2013. Pertanto, i vitalizi corrisposti nel secondo semestre 2013 sono stati calcolati sulla base della nuova indennità di funzione. L'importo

---

<sup>293</sup> Il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con legge 7 dicembre 2012, n. 213, ai fini del coordinamento della finanza pubblica ha individuato dei parametri per la riduzione dei costi della politica.

complessivo dei vitalizi erogati nel 2013 ammonta ad euro 7.379.818 e registra una riduzione di circa euro 109.000 rispetto al 2012.

Giova ricordare che la legge regionale 13 dicembre 2011, n. 21 ha abolito l'istituto degli assegni vitalizi e dell'indennità di fine mandato a decorrere dalla X legislatura, iniziata appunto nel marzo 2013. Successivamente il DL 174/2012 ha definito l'abolizione dei vitalizi con la possibilità di prevedere ulteriori sistemi previdenziali per i Consiglieri. Al fine di ridurre i costi della politica, il Consiglio regionale ha deciso di non attivare i sistemi previdenziali suddetti.

#### *Marche*

Per quanto riguarda le Marche, le misure di contenimento delle spese degli organi politici in attuazione del DL 174/2012 hanno portato ad una riduzione delle spese pari a 872.266 (7% rispetto al 2012).

#### *Molise*

Gli effetti delle politiche di contenimento e controllo sulla spesa pubblica per il Molise non hanno portato facilmente a risultati positivi. La spesa sostenuta in termini di cassa dal Consiglio regionale per il suo funzionamento complessivo è stata nel 2013 pari ad euro 6.965.167,30. Si è però formato, a causa dell'insufficienza di stanziamento nel bilancio regionale, un debito ammontante ad euro 700.000. Pertanto, al lordo di tale debito, il risparmio rispetto al 2012 è di circa il 24 per cento.

#### *Provincia Autonoma di Trento*

Per il quinto anno consecutivo la gestione finanziaria del Consiglio evidenzia una riduzione della spesa, che è passata dai 12.518.796 del 2009 ai 10.805.520 euro del 2013, con una differenza in termini assoluti di 1.713.276 euro e in termini percentuali del 13,69%. La legislatura conclusasi lo scorso mese di novembre è stata caratterizzata, sotto il profilo finanziario, dall'impegno alla

qualificazione e alla contrazione della spesa. Il risultato riferito alla gestione del 2013 si concretizza con un risparmio di 470.821 euro rispetto al 2012 (-4,18%). Questo risparmio è costituito per la massima parte da interventi strutturali che si ripercuoteranno in modo positivo anche nei prossimi esercizi finanziari.

Fra gli interventi di maggior peso sotto il profilo economico va menzionata l'approvazione del nuovo regolamento sul trattamento economico dei consiglieri e interventi a favore dei gruppi consiliari, con il quale è stata soppressa l'indennità di trasferta per i viaggi dei consiglieri, sono stati aboliti i viaggi per mandato politico ed è stato introdotto l'adeguamento delle indennità di carica dell'ufficio di presidenza alle disposizioni del decreto-legge 174/2012. Altri interventi previsti dal nuovo regolamento che hanno esplicitato i loro effetti sulla gestione del 2013 si riferiscono alla riduzione dei contributi per le spese di funzionamento dei gruppi e alla soppressione del fondo per studi e consulenze. L'ammontare complessivo del risparmio in questi settori è stato di 396.600 euro. Un altro intervento approvato nel 2013 riguarda le modifiche al regolamento sulle spese di rappresentanza e concessione di contributi e patrocini. In questo caso il risparmio è stato di 133.269 euro. Significativa anche la contrazione riferita al capitolo delle consulenze e degli incarichi esterni (-39,48%), che ha portato la spesa di questo settore a un importo limitato a 36.846 euro. Ridotte di 158.165 euro le spese per l'attività di informazione e comunicazione.

### *Sicilia*

Per quello che riguarda, invece, la Sicilia per gli ultimi mesi del 2013 e fino all'inizio della nuova legislatura i gruppi del Consiglio (LLRR 32 e 33 del 2013) hanno di fatto rinunciato al contributo per la loro attività per un ammontare complessivo di Euro 2.019.000, destinandolo alle spese conseguenti agli eventi alluvionali che hanno colpito numerosi comuni della Sardegna nel novembre 2013. E'

stata così anticipata la nuova disciplina (LR 2 del 2014) per la XV legislatura.

Dopo le riduzioni di spesa mediamente pari circa al 30 per cento di tutte le voci destinate ai consiglieri ed ai gruppi con la legge regionale del 2012, il Consiglio è infatti ulteriormente intervenuto con una disciplina di riordino complessivo (LR 2 del 2014) sostanzialmente facendo propri i parametri indicati dal DL 174/2012 e dalla Conferenza Stato Regioni.

Il Consiglio ha inoltre previsto ulteriori restrizioni di spesa, In particolare: totale soppressione del contributo ai gruppi, che rimane per le sole spese per il personale, peraltro da reclutare mediante comando dall'Amministrazione regionale o degli enti ovvero da altre amministrazioni pubbliche entro limiti di numero e di spesa circoscritti dalla stessa legge; nulla è innovato riguardo al vitalizio già soppresso nel 2012. La nuova disciplina entra in vigore con la XV legislatura.

La legge 2 del 2014 quantifica la minore spesa in euro 6.450.000 per l'anno 2014 e in euro 8.750.000 per il 2015 e successivi. La minore spesa va poi ripartita fra Giunta e Consiglio tenendo conto di talune variabili quali numero di assessori tecnici, incremento spesa per vitalizi in relazione a consiglieri non rieletti.

### *Umbria*

In conclusione, per il caso dell'Umbria, nonostante il conto consuntivo 2013 non sia stato ancora approvato, si può fare riferimento al bilancio di previsione per l'anno 2013, che prevede uscite per un totale di euro 20.438.061, con un decremento, rispetto al bilancio di previsione assestato del 2012, di euro 1.661.628.

## 10.7 Interventi in materia di finanza locale

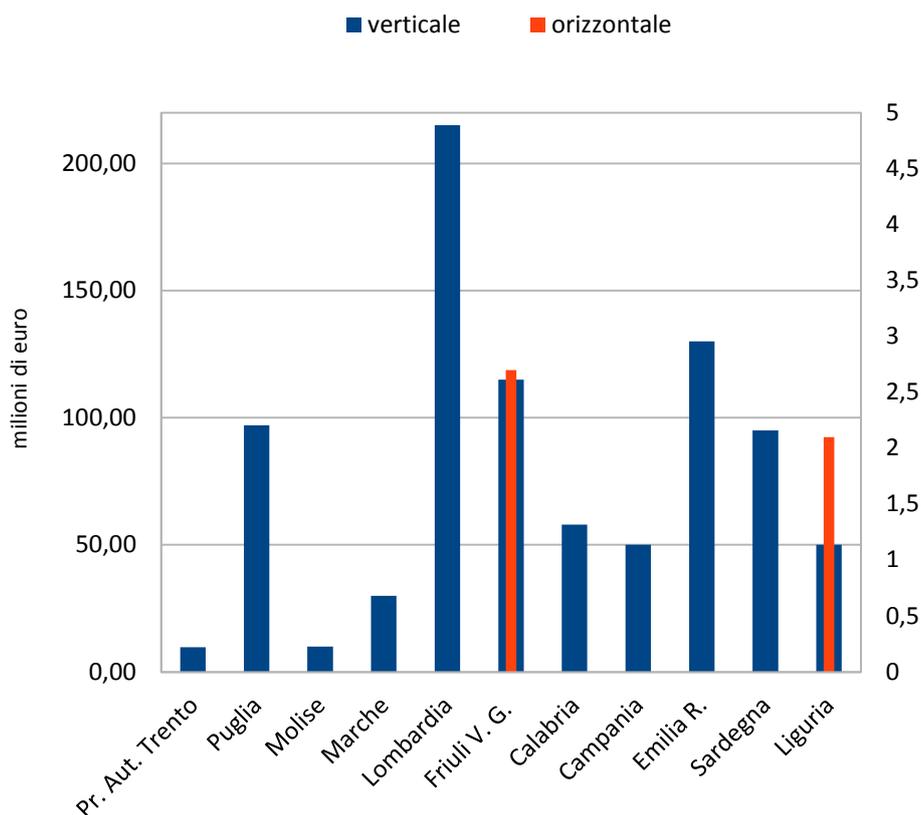
### 10.7.1. Regionalizzazione del patto di stabilità interno: i risultati

Si riportano ora alcuni dati sull'intervento delle Regioni in materia di regionalizzazione del Patto. Un primo dato importante è che le Regioni hanno utilizzato lo strumento della regionalizzazione del patto in numero crescente rispetto agli anni scorsi, utilizzando ambedue le tipologie di patto: 12 sono le Regioni che hanno operato per una compensazione verticale rispetto alle sei dello scorso anno, quattro per una compensazione orizzontale rispetto alle due dello scorso anno.

Il grafico 5 riassume l'ammontare dei saldi espressi in milioni di euro in termini di patto verticale (colonna blu) e patto orizzontale (colonna rossa) in milioni di euro. La differenza tra il patto verticale e orizzontale è evidente. Di fatto l'unica Regione a segnalare un utilizzo rilevante del patto orizzontale è ancora una volta la Liguria, che rispetto ai 20.000 euro dello scorso anno ha visto attribuire al comune di Sanremo oltre due milioni di euro, e il Friuli Venezia Giulia.

Grafico 5

Regionalizzazione patto stabilità interno verticale (colonna blu) e orizzontale (colonna rossa)



### Calabria

La Regione Calabria, con DGR n. 133 del 20/04/2013, ha deliberato di dare attuazione per l'anno 2013 al patto regionale verticale incentivato, previsto dalla Legge di Stabilità 2013 (legge 24/12/2012, n. 228). In particolare la Regione, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio, ha messo a disposizione una quota dei propri spazi finanziari a valere sull'obiettivo programmatico del Patto di Stabilità, per concederli a Comuni a Province ai fini del pagamento di debiti a valere su residui passivi in conto capitale. Il *plafond* degli spazi finanziari a

disposizione degli enti territoriali, inizialmente indicato in delibera, era di circa 39 milioni di euro, di cui 29 milioni di euro in favore dei comuni e poco meno di 10 milioni di euro a beneficio delle province. In seguito alle modifiche apportate alla citata legge di stabilità dal DL n. 35/2013, l'ammontare complessivo del *plafond* è stato rimodulato in circa 58 milioni di Euro, prevedendo inoltre che il 50% degli spazi finanziari complessivi ceduti ai Comuni debba essere destinato in favore dei piccoli Comuni con popolazione fra i 1000 e i 5000 abitanti. Pertanto la quota di obiettivo di spesa, in base alla percentuali stabilite dalla legge n. 228/2012, risulta ora così ripartita:

- 43,5 milioni di euro circa (75%) di spazi finanziari ceduti ai Comuni, di cui 22 milioni di Euro circa in favore di quelli con popolazione compresa fra 1000 e 5000 abitanti;
- 14,5 milioni di Euro circa (25%) di spazi finanziari ceduti alle Province.

### *Campania*

La Giunta Regionale, con deliberazione n. 93 del 22/4/2013, ha aderito alla procedura di cessione degli spazi finanziari, mediante riduzione dei propri obiettivi programmatici in termini di competenza eurocompatibile e di competenza finanziaria. La Giunta Regionale, con deliberazione n. 150 del 27/5/2013, ha attribuito spazi finanziari, validi ai fini del patto di stabilità interno, alle province ed ai comuni della Regione Campania, per euro 84.656.872,67. Con deliberazione n. 198 del 21/6/2013, la Giunta ha aderito alla cessione di ulteriori spazi finanziari, validi ai fini del patto di stabilità interno, per complessivi euro 49.948.219, ai sensi dell'articolo 1, commi 122, 123, 124, 125, della Legge 24 dicembre 2012, n. 228, come modificato dall'art. 1-*bis* del DL 8/4/2013, n. 35, convertito, con modificazioni, nella legge 6 giugno 2013, n. 64, mediante riduzione dei propri obiettivi programmatici in termini di competenza eurocompatibile e di competenza finanziaria. Invece,

per l'anno 2013 non è stata attivata alcuna procedura relativa al Patto orizzontale.

#### *Emilia-Romagna*

La Regione Emilia-Romagna ha concesso quote di compensazione verticale con le deliberazioni n. 303 e 304 del 10 marzo 2014 per un importo di euro 130.646.580, distribuito con il patto regionale verticale incentivato, ed euro 20.500.000 per gli enti colpiti dal sisma del 20-29 maggio 2012, distribuiti con le procedure previste per il patto regionale verticale, disciplinato dai commi 138 e 140 dell'art. 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220.

#### *Friuli Venezia Giulia*

Come nel caso dell'Emilia-Romagna, anche il Friuli Venezia Giulia ha attivato una compensazione verticale, cedendo 115 milioni di euro agli Enti locali di cui sono stati effettivamente utilizzati dagli stessi circa 95 milioni. La Regione ha operato anche una compensazione orizzontale per 2,784 milioni di euro, a differenza dello scorso anno quando non erano state effettuate compensazioni di tipo orizzontale.

#### *Lazio*

Il Lazio, contrariamente al 2013, per il 2014 indica i seguenti provvedimenti in tema di finanza locale. Il DGR 26/06/2013, n. 158, Patto di stabilità regionale verticale incentivato 2013: adozione dell'articolato per l'attuazione del patto di stabilità regionale verticale incentivato 2013 e approvazione delle variazioni agli obiettivi programmatici relativi all'esercizio finanziario 2013 degli enti locali del Lazio in materia di patto di stabilità interno. Il DGR 24/10/2013, n. 346, Patto di stabilità regionale orizzontale 2013: adozione dell'articolato per l'attuazione del patto di stabilità regionale orizzontale 2013 e approvazione delle variazioni degli obiettivi programmatici relativi all'esercizio finanziario 2013 degli

enti locali del Lazio in materia di patto di stabilità interno. Non sono tuttavia riportate le cifre stanziare.

### *Liguria*

In applicazione del meccanismo del Patto Verticale Incentivato è stata adottata la DGR n. 746 del 28/6/2013 "Determinazioni in merito al Patto di Stabilità Regionalizzato incentivato di cui all'art. 1, co. 122 e seguenti, della Legge n. 228 del 24/12/2012 come modificato dall'art. 1-*bis* della legge 64 del 6/6/2013", attribuendo almeno il 50% degli spazi ceduti in favore dei piccoli Comuni.

Al fine di favorire i pagamenti in conto capitale degli interventi finanziati esclusivamente nell'ambito del programma comunitario POR-FESR 2007/2013 è stata adottata la DGR 752 "Determinazioni in merito al Patto di Stabilità Regionalizzato di cui all'art. 32, co. 4, lett. n-*bis*), della Legge n. 183/2012".

Con le DGR nn. 1329 e 1332 rispettivamente del 29 e del 31 ottobre 2013 sono stati rideterminati, nella misura della quota non utilizzata, gli spazi concessi con la precedente DGR n. 752 del 28/6/2013. Lo spazio recuperato ha permesso di soddisfare le ulteriori richieste dei Comuni e delle Province pervenute successivamente all'adozione della citata DGR 752.

Infine, con DGR n. 1333 del 31/10/2013, attraverso il meccanismo del Patto Verticale ordinario si è provveduto a concedere spazi finanziari per un importo complessivo pari a 50 milioni euro, secondo i criteri riparto approvati in sede di Consiglio delle Autonomie Locali che hanno favorito gli enti che hanno subito danni per calamità naturali dal 2010 al 2013.

Infine, con DGR n. 1333 del 31/10/2013, attraverso il meccanismo del Patto Orizzontale è stato attribuito al Comune di Sanremo lo spazio finanziario di 2.100.000 di euro messo a disposizione dal Comune di Genova e dal Comune di Né.

### *Lombardia*

Per quanto riguarda la Lombardia è stata operata al momento solamente una compensazione verticale. Rispetto ai 210 milioni di euro per il 2013, la quota messa a disposizione per il 2014 è stata pari ad 215 milioni di euro. La percentuale media di utilizzo degli spazi da parte degli enti locali in relazione al riparto del 2013 è del 98%.

Per quanto riguarda la compensazione orizzontale, tenendo conto dei termini previsti per il 31 ottobre, in corso d'anno si opererà una compensazione in relazione agli spazi che perverranno dagli enti locali. Lo scorso anno era stata attuata anche una compensazione orizzontale di 4,8 milioni di euro.

### *Marche*

Come per il 2013, anche per il 2014 le Marche hanno operato una compensazione verticale, pari a 30 milioni di euro, rispetto ai 55 dello scorso anno.

### *Molise*

Con la deliberazione di Giunta regionale n. 96 del 15 marzo 2014 viene stabilito di rideterminare, ai sensi dell'articolo 1, co. 138, della legge n. 220/2010, la cessione ai Comuni e alle Province che ne hanno fatto richiesta degli spazi finanziari ai fini del patto di stabilità 2014, per un ammontare complessivo pari ad euro 10.244.228. E' stato inoltre previsto che il mancato utilizzo del *plafond* assegnato per una percentuale inferiore al 95% comporti l'esclusione dai benefici del patto verticale per l'anno 2015.

### *Puglia*

A differenza dello scorso anno, la Puglia per l'anno 2014 prevede una compensazione verticale pari a euro 96.729.842, di cui il 25% alle Province e il 75% ai Comuni, mentre non prevede compensazioni orizzontali.

### *Provincia Autonoma di Trento*

Nel 2013 la Provincia si era assunta a proprio carico una quota di obiettivo dei comuni del territorio pari a 9,7 milioni di euro. Peraltro successivamente l'obiettivo complessivo dei comuni del territorio è stato rideterminato con un riassorbimento a loro carico del predetto importo.

### *Sardegna*

Avvalendosi del DL 95/2012 e del DL 35/2013, la Regione ha destinato Euro 95.366.173 al patto verticale incentivato, ottenendo un contributo da parte dello Stato di Euro 79.468.487 destinato alla estinzione del debito. Non ha attivato invece misure riferite a compensazioni orizzontali tra gli Enti locali come neanche lo scorso anno.

## 10.7.2. Politica tributaria

Nonostante l'interesse sia spesso rivolto alle spese delle Regioni, grazie alle quali è possibile desumerne le politiche, l'analisi delle entrate rappresenta un'attività chiave del sistema regionale nell'ambito di un sistema di federalismo fiscale. Nel questionario inviato alle Regioni e alle Province Autonome nel 2013 abbiamo chiesto di specificare eventuali politiche tributarie specifiche a favore di imprese e/o rivolte verso specifici settori produttivi, o a favore di particolari categorie di soggetti (persone fisiche).

A questo proposito è particolarmente indicativo osservare l'attività delle Regioni in questo ambito, vista anche l'autonomia di cui godono e la varietà provvedimenti che si sono riscontrati, di cui si riportano di seguito alcuni esempi significativi.

Le Regioni, infine, hanno indicato tributi propri in vari campi (per esempio, demanio idrico, emissioni sonore degli aeromobili e tasse automobilistiche).

### *Campania*

La legge di stabilità 2014 (LR 16 gennaio 2014, n. 4) interviene per quanto riguarda le variazioni delle aliquote dell'addizionale regionale IRPEF e dell'IRAP con l'art. 1 (Disposizioni in materia di aliquote dell'imposta regionale sulle attività produttive e dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche) e a favore di particolari categorie di soggetti con l'art. 8 (Agevolazioni fiscali per i veicoli elettrici e con alimentazione ibrida). La disposizione, volta alla tutela dell'ambiente e della qualità dell'aria, premia chi investe nel trasporto ambientalmente sostenibile, scegliendo autoveicoli con alimentazione ibrida benzina-elettrica, inclusiva di alimentazione termica, o benzina-idrogeno.

### *Lazio*

Il Lazio con l'art. 4 della LR 13/2013 interviene a supporto dei contribuenti in condizioni economiche disagiate. Inoltre, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 175 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), sono abrogati la legge regionale 13 luglio 1998, n. 28 (Istituzione dell'addizionale regionale sui canoni di concessione delle acque pubbliche) e successive modifiche e l'articolo 38 della legge regionale 17 febbraio 2005, n.9, relativo a disposizioni sui canoni demaniali di concessione di acque pubbliche.

### *Liguria*

Per la Liguria si segnalano in particolare, nella legge di stabilità regionale 2014: l'art. 21, che interviene sull'imposta regionale sul demanio marittimo; l'art. 22, sulla tassa automobilistica.

Gli Artt. 28 e 29 intervengono sull'Addizionale Regionale Irpef. Per l'anno d'imposta 2014 rimane vigente la normativa "a regime" prevista dalla LR 43/2007: 1,23% per i redditi fino a 20.000 euro; 1,73% per i redditi oltre 20.000 euro.

*Lombardia*

La Regione interviene relativamente all'Irap attraverso una esenzione per il 2014 e una riduzione dell'1% per il 2015 e 2016 rispetto all'aliquota prevista dalla normativa statale vigente al momento dell'approvazione della LR 20/2013, legge di stabilità 2014, per le *start-up* innovative, come sopra descritta. Inoltre, nel corso del 2013 è stata approvata la legge regionale 8/2013 di contrasto alle ludopatie che, tra le altre cose, ha variato le aliquote Irap dal 2014 in determinati casi, fissandole come segue:

- 2,98% (ottenuta sottraendo lo 0,92% all'aliquota del 3,90%) per gli esercizi che provvedano volontariamente, entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello a cui si riferisce l'agevolazione, alla completa disinstallazione degli apparecchi da gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) nei locali in cui si svolge l'attività.
- 4,82% (ottenuta aumentando dello 0,92% l'aliquota del 3,90%) per gli esercizi nei quali risultino installati apparecchi da gioco di cui all'articolo 110, commi 6 e 7, del R.D. n. 773/1931.

Per quanto riguarda le politiche tributarie specifiche a favore di imprese e/o rivolte a specifici settori produttivi, segnaliamo, oltre alle casistiche sopra descritte, che le aliquote Irap in vigore in Regione Lombardia al 1 gennaio 2014 (sono in corso adeguamenti delle aliquote IRAP in corso d'anno 2014 a livello statale) sono quelle riportate a titolo esemplificativo di seguito:

- Aliquota ordinaria – 3,90 (art 16, co. 1, Dlgs. 446/97);
- (codice A1) Agevolazione per le imprese costituite dopo entrata in vigore LR 11/2004 nei piccoli comuni individuati da provvedimenti attuativi e nei limiti e alle condizioni previste dalla LR 11/2004 – 2,98 periodo d'imposta di inizio attività per 4 periodi d'imposta (art. 9, commi 2, 4 e 5 LR 11/2004);

- Agevolazione per le scuole dell'infanzia autonome di cui all'art. 7-ter, della legge regionale 19/2007 – 2,98 – periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31.12.07 – a regime (art. 1, co. 2, lett. g) LR 35/2007);
- Esenzione per ONLUS di cui all'art. 10 Dlgs. 460/97 – esenti – 1.1.02 – a regime (art. 1, co. 7 e 8, LR 27/2001);
- Credito d'imposta ai fini Irap a favore delle fondazioni *no profit* ed enti ecclesiastici accreditati ai sensi della LR 33/2009 che svolgono attività sanitaria o socio-sanitaria fino a concorrenza dell'importo corrispondente all'aliquota dell'1% - periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31.12.06 – a regime (art. 1, co. 1, LR 31/2006);
- Esenzione per le Aziende Pubbliche di servizi alla persona (ASP) succedute alle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) – esenti – periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31.12.07 – a regime (art. 1, co. 2, lett. f) LR 35/2007).

### *Marche*

Per il caso delle Marche si segnalano le agevolazioni dell'addizionale regionale Irpef per le aziende che incrementano le assunzioni; agevolazioni sul concorso degli utenti alle prestazioni sanitarie; rideterminazione dei canoni di utenze di acque pubbliche; modifica della disciplina sul pagamento dei contributi in materia di attività estrattive.

### *Molise*

Il Molise interviene in materia di tassa automobilistica regionale come diverse altre Regioni<sup>294</sup>, pone un limite al rimborso dei tributi regionali<sup>295</sup>; prevede un adeguamento dell'importo del tributo per

---

<sup>294</sup> Art. 25: disposizioni in materia di tassa automobilistica regionale, con chiarificazione della interpretazioni di alcune norme statali che pregiudicano l'efficiente riscossione della tassa regionale.

<sup>295</sup> Art. 26: in ossequio ai principi di cui all'articolo 25 legge 289/2002, per evitare l'instaurarsi di procedimenti amministrativi per il rimborso di tributi significativi,

determinati categorie di soggetti<sup>296</sup>; infine impone un canone annuo da corrispondere alla Regione per i titolari di concessione per l'imbottigliamento di acque minerali e di sorgente<sup>297</sup>.

#### *Provincia Autonoma di Trento*

Tra le variazioni delle aliquote dell'addizionale regionale Irpef e dell'Irap per la Provincia Autonoma di Trento si segnalano l'art. 33, co. 3, con la proroga di diminuzione dell'aliquota Irap nel settore agricolo e l'art. 33, co. 5 con la proroga di diminuzione dell'aliquota Irap con esclusione degli esercizi dove sono collocati apparecchi da gioco.

A favore di imprese rivolte verso specifici settori produttivi, si indicano dallo stesso articolo i commi 4, con la proroga di detrazioni Irap in relazione a contributi di privati per promozione turistica, e il comma 5 con le deduzioni Irap connesse agli incrementi di occupazione.

#### *Puglia*

Come politiche tributarie specifiche a favore di imprese e/o rivolte verso specifici settori produttivi segnaliamo l'esenzione Irap per gli enti non commerciali, per le ONLUS e per le Aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP); le maggiorazioni delle detrazioni all'addizionale regionale all'Irpef per carichi di famiglia (a titolo sperimentale); e i casi e durata di esenzione dal pagamento della tassa automobilistica per quanto riguarda le politiche a favore di particolari categorie di soggetti.

---

prevede che non si procederà al rimborso dei tributi regionali per importi inferiori a 12 euro.

<sup>296</sup> Art. 27: viene adeguato l'importo del tributo per coloro che conseguono l'abilitazione all'esercizio professionale essendo provvisti di titolo accademico conseguito nell'Università degli studi del Molise, passando da lire 100.000 a euro 78,00.

<sup>297</sup> Art. 29: norme per la valorizzazione e la razionalizzazione dell'uso delle acque minerali, con l'imposizione di un canone annuo da corrispondere alla Regione per i titolari di concessione per l'imbottigliamento di acque minerali e di sorgente.

### *Umbria*

Nel Collegato 2014 si dispone l'esenzione dalla tassa automobilistica regionale per veicoli ibridi e una moratoria dei versamenti delle imprese relativi alle entrate patrimoniali della Regione. In merito alle variazioni delle aliquote, nel Collegato 2014 si dispone la diminuzione del 50% dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive (Irap) per le cooperative sociali di tipo "A".

In tema di politiche tributarie rivolte a particolari categorie di soggetti riportiamo la legge regionale n. 29/2013, "Disposizioni in materia di addizionale regionale all'Irpef", che ha stabilito per l'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef) per scaglioni di reddito rispetto all'aliquota di base le seguenti maggiorazioni:

- a) per i redditi fino a 15.000,00 euro, nessuna maggiorazione;
- b) per i redditi oltre 15.000,00 euro e fino a 28.000,00 euro, maggiorazione dello 0,40 per cento;
- c) per i redditi oltre 28.000,00 euro e fino a 55.000,00 euro, maggiorazione dello 0,45 per cento;
- d) per i redditi oltre 55.000,00 euro e fino a 75.000,00 euro, maggiorazione dello 0,50 per cento;
- e) per i redditi oltre 75.000,00 euro, maggiorazione dello 0,60 per cento.

### 10.7.3. Fiscalizzazione dei trasferimenti agli Enti locali

La fiscalizzazione dei trasferimenti agli Enti locali rappresenta un altro tassello centrale dell'attuazione del federalismo fiscale. Le Regioni sono intervenute con modifiche alla disciplina del sistema di finanziamento regionale degli Enti locali e istituzione del Fondo di riequilibrio regionale, come per esempio nel caso della Sardegna e

Sicilia. Osservando le risposte ai questionari si segnalano alcuni casi di interesse.

Rispetto agli anni scorsi non si registrano progressi particolarmente rilevanti. In alcuni casi il processo di fiscalizzazione è *in itinere* o in stato di progettazione, tuttavia non si rileva ancora il completamento di uno dei pilastri del federalismo fiscale, che dovrebbe portare le regioni da un sistema di trasferimenti a uno di completa fiscalizzazione degli stessi, con perequazione attraverso il fondo regionale di riequilibrio.

#### *Emilia-Romagna*

Come già emerso lo scorso anno, nel caso dell'Emilia-Romagna, il Dlgs. 68/2011 (artt. 12 e 19) stabiliva che, a decorrere dall'anno 2013, vi fosse la soppressione dei trasferimenti regionali (aventi le caratteristiche di continuità, generalità e permanenza sia di natura corrente sia in conto capitale ove non finanziati tramite indebitamento) a favore di Comuni e Province, con la previsione, in termini sostitutivi, di una compartecipazione alla tassa automobilistica regionale (art. 28 LR 19/2012) che fosse in grado di garantire un importo corrispondente ai trasferimenti regionali soppressi. La Regione ha avviato, già nel 2012, il processo di analisi del bilancio al fine di fiscalizzare i trasferimenti, ma tale processo non si è ancora concluso in quanto non risulta possibile prescindere dall'intero scenario di riordino delle funzioni degli enti territoriali in generale e delle Province in particolare, ancora in evoluzione.

#### *Friuli Venezia Giulia*

Per l'anno 2014, come per l'anno 2013, è stato conservato il sistema di riparto di risorse ordinarie agli enti locali basato su un criterio di proporzionalità rispetto all'anno precedente (art. 10 della legge regionale 23/2013). Questa modalità è stata ritenuta necessaria per assicurare stabilità di risorse, soprattutto per i Comuni, a fronte di un quadro nazionale che incide sulle entrate locali in relazione al recupero gettiti IMU e TARES.

La legislazione regionale successiva alla LF per l'anno 2013 ha previsto normativa correttiva e di dettaglio collegata alla necessità di adeguare la normativa regionale già inserita nella legge finanziaria in materia di recupero gettiti IMU e TARES, rispetto alle variazioni dei dati trasmessi dal competente Ministero nel corso dell'anno 2013 (LR 6/2013).

L'eventuale modalità di fiscalizzazione del sistema di finanziamento degli Enti locali sarà oggetto, insieme alla revisione del sistema complessivo dell'ordinamento degli enti locali e delle forme di gestione sovracomunale, della riforma attesa per la fine del 2014, come previsto dall'articolo 10, co. 32 della legge regionale 6/2013.

### *Lazio*

In materia di modifiche al sistema di finanziamento regionale agli Enti locali, per il Lazio si segnala dalla LR 13/2013 (Legge di stabilità regionale 2014) l'art. 3<sup>298</sup>, che ridestina le contribuzioni regionali iscritte in bilancio alla data del 15 novembre 2013, relative ai mutui concessi agli enti locali da Cassa depositi e prestiti con onere integrale a carico della Regione e per i quali non risulti disposta, nel periodo 2007-2013, alcuna erogazione, alle seguenti finalità:

a) all'estinzione anticipata dei mutui, nell'ipotesi in cui non risulti disposta, alla data del 15 novembre 2013, alcuna erogazione per stati di avanzamento lavori;

b) alla realizzazione degli interventi finanziati con il ricorso al debito iscritti nell'elenco 5 allegato al bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Lazio, nelle altre ipotesi, previa adozione dei necessari atti di variazione del bilancio<sup>299</sup>.

---

<sup>298</sup> Utilizzo delle economie sui mutui concessi agli enti locali da Cassa depositi e prestiti e assistiti da contribuzione regionale.

<sup>299</sup> La disposizione di cui al comma 1 non trova applicazione nel caso in cui l'ente locale beneficiario della contribuzione regionale attesti, con dichiarazione del

*Provincia Autonoma di Trento*

Nel Rapporto sulla Legislazione 2013 si è già segnalato che, a decorrere dal 2014, una quota del fondo perequativo può essere determinata in relazione al maggior gettito dei tributi erariali spettanti alla provincia derivante da nuove attività economiche o dallo sviluppo di attività preesistenti.

*Sardegna*

La Regione Sardegna finanzia in modo significativo gli enti locali. Dal 2007 (articolo 10, della legge regionale n. 2 del 2007) in attesa di una riforma più organica è stato istituito un fondo unico (invece dei precedenti fondi settoriali) per il finanziamento degli enti locali che opera trasferimenti senza vincoli di destinazione a finanziamento indistinto delle funzioni conferite dalla Regione<sup>300</sup>.

*Sicilia*

E' stata istituita, contestualmente alla soppressione del Fondo per le Autonomie locali, una compartecipazione annuale del gettito

---

responsabile del procedimento, resa e inviata entro i sessanta giorni successivi alla data di entrata in vigore della presente legge ed inviata alle strutture amministrative regionali competenti in materia di lavori pubblici e di bilancio, che l'opera finanziata è in corso di realizzazione, indicando la somma ancora necessaria per il suo completamento definitivo. In tale ipotesi, la Regione ridestina alle finalità di cui al co. 1, lettera b) le sole somme non necessarie per la realizzazione dell'opera stessa finanziata dal bilancio regionale. (art. 3, co. 2).

<sup>300</sup> L'ammontare del fondo è determinato annualmente in finanziaria a partire dal riferimento ad una quota parte del totale delle entrate regionali. I trasferimenti sono erogati anticipatamente a date certe. Nell'art. 4, co. 3-4 della LR 6/12 (LF per il 2012) si prevede in via permanente (prima si avevano disposizioni annuali) che una quota pari al 3 per cento del fondo unico sia destinata al finanziamento delle gestioni associate promosse dalla Regione (legge regionale 2 agosto 2005, n. 12). Per l'anno 2014 la LF ha rideterminato l'ammontare complessivo del Fondo in euro 578.500.000 con una riduzione di 2 milioni di euro rispetto al 2013, interamente gravanti sulle province. Ulteriori riduzioni per gli Enti Locali derivano inoltre dall'imputazione al Fondo unico delle spese relative al personale delle sopresse comunità montane (prima finanziate separatamente) e soprattutto dei trasferimenti già derivanti dalla imposta sul consumo dell'energia elettrica, ora soppressa dal DL 16/2012, art. 4, co. 10, e non sostituiti dalla Regione, stimati in circa 50 milioni.

dell'Irpef riscossa nella regione a favore dei comuni. Il gettito è ripartito fra i Comuni in proporzione alla base imponibile Irpef valida ai fini dell'addizionale.

E' altresì istituito un Fondo perequativo alimentato con una quota del predetto gettito Irpef, in parte uniforme per tutti i Comuni ed in parte in base a determinati criteri, stabilita previa intesa in Conferenza Regione-Autonomie locali.

#### 10.7.4. Indicatori di virtuosità

Sempre in tema di finanza locale, alle Regioni è stato chiesto nel questionario di indicare l'introduzione o l'aggiornamento di indicatori di virtuosità degli enti locali o altri meccanismi volti all'introdurre criteri di premialità nelle politiche regionali e di concorrere al miglioramento della finanza pubblica.

##### *Emilia-Romagna*

Per quanto riguarda l'Emilia-Romagna, l'assegnazione di spazi finanziari, effettuata con il Patto di Stabilità Territoriale, è soggetta ad una procedura di verifica della virtuosità degli enti che hanno partecipato in qualità di enti richiedenti. Tali enti, in sede di certificazione del rispetto dei vincoli di patto, non devono evidenziare uno scostamento tra il saldo obiettivo ed il saldo programmatico superiore al 20% in quanto, il mancato rispetto di questo criterio, comporta l'esclusione degli stessi dal godimento dei benefici derivanti dal Patto di Stabilità territoriale per l'anno successivo.

##### *Lazio*

Come anche per il 2013, il Lazio con l'art. 5 dell'“Articolato – Patto di stabilità regionalizzato 2011”, allegato alla DGR 21/10/2011, n. 487 prevede criteri di premialità per gli enti locali al fine di poter assegnare il 100% della quota di patto richiesta.

### *Lombardia*

La Lombardia indica l'art. 7 LR 19/2010, il protocollo d'intesa ANCI e i provvedimenti di aggiornamento delle graduatorie dei comuni virtuosi (decreto n. 2146 del 13/03/2014)<sup>301</sup>.

### *Puglia*

La Puglia ha istituito un meccanismo di premialità legato alla raccolta differenziata dei Comuni. In particolare, la Regione premia i Comuni in relazione alla previsione e/o il conseguimento obiettivo della raccolta differenziata dei rifiuti nel mese di giugno 2014 pari ad almeno il cinque per cento in più rispetto ai dati relativi al periodo settembre 2012 - agosto 2013, con l'esenzione dal versamento mensile del differenziale del contributo (art. 29 della LR 30 dicembre 2013, n. 45 "Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2014 e bilancio pluriennale 2014-2016 della Regione Puglia").

### *Sicilia*

Analizzando il caso della Sicilia tra i criteri stabiliti per la quota di compartecipazione al gettito Irpef a favore dei comuni è inserita la capacità di riscossione. E' previsto, inoltre, un contributo per i comuni che si impegnano ad evitare situazioni di dissesto finanziario e agevolare le procedure di riequilibrio economico-finanziario.

---

<sup>301</sup> E' stata approvata con Decreto 2146/2014 la graduatoria per il 2014 dei Comuni lombardi in base all'indice sintetico di virtuosità. L'indice sintetico di virtuosità è stato introdotto dalla Giunta regionale, previa intesa con ANCI sottoscritta il 26 luglio 2011, con propria deliberazione n. 2098 del 04/08/2011, che specifica le procedure e le modalità per la definizione di un indicatore di virtuosità dei Comuni lombardi. L'individuazione degli indici di virtuosità è prevista dall'art 7 della LR 19/2010, al fine di introdurre criteri di premialità nelle politiche regionali e di concorrere al miglioramento della finanza pubblica.

## 10.8 Attività di recupero dell'evasione fiscale

Anche quest'anno nel rapporto è stato introdotto un quesito riguardante l'attività per il recupero dell'evasione fiscale in capo alle Regioni. In particolare si chiedeva se la Regione o la Provincia avessero attuato/avviato misure finalizzate al recupero dell'evasione fiscale (es. accordi con l'Agenzia delle Entrate e con gli Enti locali, etc.).

Sono aumentate rispetto allo scorso anno le Regioni che hanno preso iniziative in materia: la maggior parte di esse ha stipulato o rinnovato dove già presente una Convenzione con l'Agenzia delle Entrate per l'attività di recupero dell'evasione fiscale.

Come nel caso dell'Emilia-Romagna<sup>302</sup> del Friuli Venezia Giulia<sup>303</sup>, dove nell'ottica di favorire ogni opportuna sinergia nell'espletamento dell'azione ispettiva, è stato sottoscritto un protocollo d'intesa con il Comando regionale della Guardia di finanza per il controllo delle dichiarazioni sostitutive di atto notorio richieste dall'Amministrazione regionale nell'ambito degli interventi agevolativi in regime *de minimis* in materia di Irap. E come nel caso della Liguria, della Lombardia, del Molise, delle Marche, della Toscana e del Veneto che l'hanno prorogata o comunque già stipulata lo scorso anno.

---

<sup>302</sup> Con la Delibera di Giunta regionale 616/2013, riguardante l'affidamento all'Agenzia delle entrate dei servizi di cui all'Art. 8 della LR 48/2001 in materia di imposta regionale sulle attività produttive (Irap) e addizionale regionale all'Irpef approva una convenzione con l'Agenzia delle entrate per l'attività di recupero dell'evasione fiscale.

<sup>303</sup> Tra l'Amministrazione regionale e l'Agenzia delle entrate è in vigore una convenzione, da ultimo rinnovata il 14 marzo 2013 per il triennio 2013-2015, ai sensi della quale l'Agenzia assicura lo svolgimento di tutte le attività di gestione relative all'imposta regionale sulle attività produttive ed all'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche. Nell'ambito di tale convenzione, l'Agenzia esercita in particolare tramite i propri uffici le attività di controllo dirette a contrastare gli inadempimenti e l'evasione fiscale, avvalendosi dei poteri previsti in materia di imposte sui redditi, ed eventualmente sulla base di specifica richiesta da parte dell'Amministrazione regionale.

Diverso è il caso dell'Abruzzo, che oltre ad aver stipulato la convenzione lo scorso anno, con l'art. 16 della LF 7/2014 interviene sul recupero dell'evasione fiscale con l'istituzione presso la Regione, senza oneri aggiuntivi per la finanza regionale, di una Commissione per il contrasto dell'evasione e dell'elusione dei tributi erariali in materia fiscale e contributiva<sup>304</sup>. Il Lazio, invece, interviene in materia di recupero dell'evasione fiscale con la LR 2/2013, LF regionale per l'esercizio 2013, in particolare con l'art. 10 (Contrasto all'evasione relativa alla compartecipazione dei cittadini alla spesa per prestazioni sanitarie).

A differenza dei casi appena analizzati, in Lombardia non sono state attuate ulteriori misure oltre a quelle previste a livello statale. Nell'ambito della Convenzione in essere in materia di Irap e addizionale regionale all'Irpef è prevista una partecipazione regionale alle attività di accertamento svolte dall'amministrazione finanziaria.

Sempre in tema di evasione in Molise, come era accaduto lo scorso anno per l'Abruzzo e l'Umbria, la LR 31 ottobre 2013 n. 16 in materia di gestione della tassa automobilistica regionale, prevede la possibilità per la Regione di avvalersi di altro Ente pubblico non economico preposto a servizi di pubblico interesse ed in possesso di idonea organizzazione amministrativa e strumentale per l'esercizio delle funzioni amministrative e delle attività in materia di gestione delle tasse automobilistiche. La LR 12 novembre 2013, n. 17, riordina la disciplina in materia di tasse sulle concessioni regionali, prevedendo le modalità di riscossione, l'istituzione dell'anagrafe tributaria regionale per le suddette tasse, disponendo meccanismi sanzionatori, modalità di accertamento delle violazioni e di irrogazione delle sanzioni, nonché la riscossione coattiva.

---

<sup>304</sup> Composta da tre rappresentanti designati dalla Regione, la suddetta Commissione può promuovere la stipula di apposite convenzioni tra gli organismi interessati per il contrasto al fenomeno dell'elusione e dell'evasione dei tributi dovuti agli enti territoriali, in materia fiscale e contributiva, anche mediante l'integrazione dei dati e delle informazioni in possesso dei predetti organismi, anche in via telematica.

In Sicilia, al fine di incentivare i Comuni a partecipare all'attività di accertamento tributario e potenziare la lotta all'evasione fiscale, per il triennio 2014-2016 è elevata al 100% la percentuale delle maggiori somme riscosse riconosciute ai Comuni, in luogo della previgente percentuale pari al 33%.

La Toscana, infine, indica come intervento all'interno del Programma Regionale di Sviluppo 2011-2015 il Progetto Integrato di Sviluppo PIS "Contrasto all'evasione", così come anche l'articolo 15 LR 68/2011 recante "Sistema Integrato di contrasto all'evasione"<sup>305</sup>

---

<sup>305</sup> Art. 15 - Sistema integrato di contrasto all'evasione fiscale. 1. La Regione, al fine di favorire il contrasto all'evasione fiscale, rende disponibili i dati contenuti nel sistema informativo tributario regionale agli enti locali e ai soggetti pubblici istituzionalmente e preposti al contrasto all'evasione fiscale e contributiva, anche tramite cooperazione applicativa, nel rispetto di quanto stabilito dal DLgs. 196/2003. 2. La Regione promuove e sostiene la progettualità degli enti locali, singoli o associati, finalizzata al contrasto all'evasione dei tributi locali, regionali ed erariali e all'evasione dei contributi previdenziali, attraverso: a) la gestione in forma associata delle funzioni afferenti all'attività di contrasto all'evasione fiscale; b) le azioni e gli interventi volti a massimizzare l'efficacia e ottimizzare l'utilizzo del sistema informativo catasto e fiscalità di cui all'articolo 8; c) il supporto allo svolgimento da parte della polizia locale di attività di controllo e ispettive inerenti la verifica degli adempimenti in materia di tributi regionali; d) la realizzazione di progetti negli ulteriori ambiti di intervento nel contrasto all'evasione.

## 11. FORMAZIONE E ATTUAZIONE DELLE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA \*

### 11.1. Premessa

Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, secondo quanto previsto dall'articolo 117, co. 5, della Costituzione, partecipano alla formazione ed all'attuazione del diritto dell'Unione europea nelle materie di loro competenza, nel rispetto delle procedure stabilite con leggi dello Stato.

Le procedure di partecipazione regionale sono disciplinate dalla legge 131/2003<sup>306</sup> e dalla legge 234/2012<sup>307</sup>: la prima ha ad oggetto l'attuazione dell'art. 117, co. 5, della Costituzione con riferimento alla partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla c.d. fase ascendente del processo decisionale europeo (corrispondente alla fase di elaborazione degli atti normativi europei); la seconda, invece, ne disciplina la partecipazione sia alla fase ascendente che a quella discendente (corrispondente alla fase di attuazione del diritto europeo).

La legge 234/2012 è entrata in vigore nel gennaio 2013 e ha ad oggetto la disciplina “generale” delle modalità di partecipazione dell'Italia al processo decisionale europeo, in sostituzione della nota legge 11/2005<sup>308</sup> di cui dispone l'abrogazione.

Il nuovo quadro normativo delineato dalla legge 234/2012 rappresenta la fase finale di un percorso di riordino e sistematizzazione delle modifiche apportate negli anni alla legge n. 11/2005, anche in considerazione della necessità di adeguare

---

\* Di Antonino Iacoviello, ricercatore in Diritto pubblico, ISSiRFA-CNR.

<sup>306</sup> Recante “Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”.

<sup>307</sup> Recante “Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea”.

<sup>308</sup> Recante “Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari”.

l'ordinamento nazionale alle novità introdotte dal Trattato di Lisbona ed al mutato quadro istituzionale europeo<sup>309</sup>.

La legge contiene una serie di disposizioni riferite alla disciplina delle modalità di partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione e attuazione della normativa e delle politiche europee: il Capo IV è specificamente dedicato alla "Partecipazione delle Regioni, delle Province autonome e delle autonomie locali al processo di formazione degli atti dell'Unione europea"; la partecipazione regionale all'attuazione del diritto europeo è disciplinata nel Capo VI, dedicato all'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea<sup>310</sup>.

Le principali novità introdotte con riferimento alla partecipazione regionale al processo decisionale europeo riguardano la fase

---

<sup>309</sup> Oltre agli adeguamenti linguistici resi necessari dalla successione dell'Unione europea alla Comunità europea e dai conseguenti mutamenti di denominazione di alcune Istituzioni, tra le principali innovazioni si segnalano il rafforzamento della partecipazione del Parlamento alla definizione delle politiche e del diritto dell'Unione europea, la disciplina del coinvolgimento delle Camere nel processo decisionale europeo con riferimento al controllo di sussidiarietà ed alla partecipazione alle procedure di revisione dei Trattati, il rafforzamento degli obblighi di informazione che rappresentano proprio il presupposto per la partecipazione dei parlamenti nazionali alla formazione del diritto europeo, lo sdoppiamento della legge annuale di adeguamento dell'ordinamento nazionale a quello europeo. L'impostazione complessiva coincide tuttavia con quella della legge 11/2005, di cui riprende gran parte delle disposizioni. Per un primo esame delle novità introdotte dalla l. 234/2012 si rinvia al Rapporto 2013, Volume secondo, Tomo II, pag. 551 e ss.

<sup>310</sup> Il legislatore ha recepito molte delle indicazioni formulate dalle Regioni nell'istruttoria che ha preceduto l'avvio del processo di approvazione della legge, finalizzare soprattutto ad assicurare un maggiore coinvolgimento delle Assemblee legislative nei processi decisionali europei. Sul punto si vedano i contributi dei rappresentanti delle Regioni auditi nell'ambito della indagine conoscitiva promossa dalla XIV Commissione della Camera dei deputati sul sistema di partecipazione dell'Italia al processo decisionale europeo (*Indagine conoscitiva sulla partecipazione dell'Italia alla formazione ed all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: attuazione della legge n. 11 del 2005 e prospettive di riforma*); i resoconti delle sedute, che consentono anche di individuare i punti di forza e di debolezza delle procedure delineatesi a livello nazionale e regionale, sono rinvenibili sul sito *web* della Camera dei deputati.

ascendente, mentre per le procedure di attuazione la disciplina coincide sostanzialmente con quella precedente.

In estrema sintesi, si prevede anzitutto un rafforzamento delle informazioni sui progetti di atti europei, mediante l'inserimento delle Assemblee legislative tra i destinatari dell'informazione qualificata e tempestiva che il Governo è tenuto a fornire al Parlamento nazionale<sup>311</sup>; inoltre, la legge 234/2012 prevede un aumento delle sessioni speciali della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, dedicate alla trattazione degli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse regionale e provinciale, un aumento dei tempi a disposizione per l'invio delle osservazioni di merito sui progetti di atti normativi europei riferiti a materie di competenza regionale, un riferimento diretto al contributo regionale al processo di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà introdotto dal Protocollo allegato 2 al Trattato di Lisbona, nonché la partecipazione sistematica (e non su richiesta) di rappresentanti regionali alle riunioni del CIAE.

Negli anni, cogliendo gli spazi aperti dalla normativa nazionale, le Regioni hanno delineato le modalità di organizzazione interna negli Statuti, nei regolamenti dei Consigli e, in particolare, dotandosi di specifiche leggi regionali cui è affidata la disciplina delle procedure interne per la partecipazione alla formazione ed attuazione del diritto europeo.

Il sistema delineato dal complesso delle leggi nazionali e regionali, come già evidenziato nelle precedenti edizioni del *Rapporto*, ha favorito l'implementazione del contributo regionale alla formazione ed all'attuazione del diritto europeo.

---

<sup>311</sup> In particolare, si segnala l'obbligo di trasmissione alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome della stessa relazione tecnica predisposta per le Camere, al fine di assicurare un'informazione qualificata e tempestiva in favore dei Consigli e delle Giunte.

In questa sede si illustreranno i casi di effettiva partecipazione di Regioni e Province autonome sia alla fase ascendente sia alla fase discendente del processo decisionale europeo, al fine di consentire una valutazione dell'efficacia degli strumenti ad oggi disponibili; inoltre, si procederà all'analisi della legislazione in materia di partecipazione regionale alla formazione ed all'attuazione del diritto dell'Unione europea relativa al periodo di riferimento.

## **11.2. La partecipazione diretta di Regioni e Province autonome alla formazione del diritto dell'Unione europea**

Le leggi statali di attuazione dell'articolo 117 della Costituzione delineano due modalità di partecipazione regionale alla fase di elaborazione del diritto europeo: una, c.d. diretta, disciplinata dalla legge 131/2003, che si svolge all'interno del sistema istituzionale europeo e che consiste nella partecipazione di rappresentanti regionali al procedimento di adozione dell'atto finale, nell'ambito delle delegazioni governative; l'altra, indiretta, disciplinata dalla legge 234/2012, che si svolge in ambito nazionale e che consiste, invece, nel procedimento per la definizione della posizione nazionale nella fase di elaborazione degli atti normativi dell'Unione europea.

Gli strumenti a disposizione di Regioni e Province autonome per la partecipazione diretta al processo decisionale europeo sono costituiti dalla possibilità di designazione di rappresentanti regionali nelle delegazioni governative coinvolte nella procedura di adozione dell'atto finale, e dalla possibilità di designazione di un capo delegazione, individuato in accordo con il Governo, tra i Presidenti delle Giunte regionali o delle Province autonome<sup>312</sup>.

---

<sup>312</sup> A livello europeo è, inoltre, prevista la partecipazione di rappresentanti regionali in seno al Comitato delle Regioni, composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali degli Stati membri, attualmente disciplinato dagli articoli 305, 306 e 307 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La delegazione italiana al Comitato delle Regioni è composta da 24 membri (cui si aggiungono 24 componenti supplenti), di cui 14 in rappresentanza delle Regioni e 10 degli enti locali. La procedura di designazione dei componenti italiani è disciplinata dall'articolo 27 della legge 234/2012.

L'articolo 5 della legge 131/2003 affida la definizione delle modalità di individuazione dei rappresentanti regionali nelle delegazioni governative, nonché quelle per la designazione di un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma a capo della delegazione (nelle materie di competenza esclusiva regionale), ad un accordo da definirsi in sede di Conferenza Stato-Regioni, nel rispetto di specifici criteri dettati per garantire un equilibrio tra le aspettative delle Regioni ordinarie e di quelle speciali e per assicurare l'unitarietà della posizione italiana nell'ambito del confronto istituzionale europeo.

L'intesa prevista dal richiamato articolo 5, co. 5, della legge 131/2003 è stata raggiunta il 16 marzo 2006, con la sottoscrizione dell'Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti comunitari (atto n. 2537/2006/CSR).

L'Accordo, che rinvia a ulteriori successive intese per l'individuazione dei rappresentanti regionali, è rimasto sostanzialmente privo di seguito<sup>313</sup>: ad eccezione di pochi precedenti

---

<sup>313</sup> Con riferimento alla partecipazione di rappresentanti regionali alle attività del Consiglio (ovvero a livello politico), l'Accordo all'articolo 2 prevede che le Regioni sono rappresentate da un Presidente di Regione designato dalle Regioni ordinarie e da un Presidente delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, o da delegati da loro rispettivamente designati. Con riferimento invece alla partecipazione di rappresentanti regionali alle attività dei gruppi di lavoro del Consiglio e della Commissione europea (ovvero a livello tecnico), l'Accordo al successivo articolo 3 prevede che le Regioni sono rappresentate da un esperto nominato dalle Regioni a Statuto ordinario e da un esperto nominato dai Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome; gli esperti regionali che partecipano ai gruppi di lavoro ed ai comitati sono individuati sulla base di un elenco di esperti predisposto dalle Regioni e dalle Province autonome, da acquisire con cadenza semestrale in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. I criteri per la individuazione del Capo delegazione nelle materie di competenza esclusiva delle Regioni sono invece individuati dal successivo articolo 4, secondo cui *nelle materie di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, la funzione di capo delegazione è attribuita al rappresentante del Governo, rispettivamente a livello politico o a livello tecnico, secondo l'organo cui la delegazione del Governo è destinata a partecipare, salva diversa determinazione assunta, su istanza delle Regioni o delle Province autonome di Trento e di Bolzano, mediante apposita intesa con il Governo da*

casi isolati, una prima attuazione si è registrata nell'anno 2012, mediante l'acquisizione in sede di Conferenza Stato-Regioni dell'elenco di esperti regionali designati per la partecipazione alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione; non risulta invece alcuna intesa per la designazione di un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma a Capo delegazione.

Come già osservato nelle precedenti edizioni del Rapporto, l'individuazione degli esperti regionali rappresenta il presupposto per una partecipazione sistematica delle Regioni alla fase ascendente del processo decisionale europeo (partecipazione diretta).

Nell'anno 2013 non si sono registrati casi di designazione di esperti regionali ai fini della partecipazione alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione europea.

### **11.3. La partecipazione indiretta di Regioni e Province autonome alla formazione del diritto dell'Unione europea**

I principali strumenti previsti dall'ordinamento per il coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome nel procedimento per la formazione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo sono la possibilità di trasmettere osservazioni al Governo (che però non hanno carattere vincolante), il meccanismo dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni e la riserva di esame su richiesta della Conferenza Stato-Regioni<sup>314</sup>.

---

*raggiungersi in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.*

<sup>314</sup> Nelle materie di competenza regionale è prevista altresì la partecipazione di un rappresentante di ciascuna Regione e Provincia autonoma ai lavori del Comitato tecnico di valutazione; è prevista infine la convocazione di rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome ai gruppi di lavoro istituiti nell'ambito del Comitato tecnico di valutazione, incaricati di preparare i lavori del medesimo Comitato, ai fini della successiva definizione della posizione italiana da sostenere in

Tali strumenti di partecipazione, già previsti dalla precedente legge 11/2005, sono stati confermati dalla legge 234/2012 che ha introdotto alcuni elementi di novità che dovrebbero incoraggiare ulteriormente il contributo regionale alla definizione della posizione nazionale sui progetti di atti dell'Unione europea.

Un primo elemento di novità è rappresentato dalla disciplina espressa della partecipazione alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, già prevista a livello europeo dall'articolo 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona: l'articolo 25 della legge 234/2012, in attuazione di quanto previsto dal richiamato Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, prevede infatti che le Assemblee e i Consigli regionali possono far pervenire alle Camere le loro osservazioni in tempo utile per l'esame parlamentare dandone contestuale comunicazione alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province autonome<sup>315</sup>.

Ad esso si aggiungono il rafforzamento degli obblighi informativi a carico del Governo ed un ampliamento dei tempi per l'invio delle osservazioni di merito sui progetti di atto dell'Unione europea, nonché per la convocazione della Conferenza Stato-Regioni e per il raggiungimento dell'eventuale intesa.

Si tratta di novità importanti considerato, da una parte, che un'adeguata informazione sui temi in discussione a livello europeo è il presupposto per un efficace utilizzo degli strumenti di partecipazione a disposizione di Regioni ed enti locali, dall'altra, che le osservazioni di merito e le risoluzioni sulla corretta applicazione

---

sede di Unione europea d'intesa con il Ministero degli affari esteri e con i Ministeri competenti per materia (articoli 19, co. 5 e 24, co. 7 della legge n. 234 del 2012).

<sup>315</sup> In tal modo, si è valorizzato uno strumento di partecipazione già utilizzato da alcune Regioni in via di prassi che apre un nuovo canale di dialogo tra le Camere e le assemblee legislative regionali.

del principio di sussidiarietà si sono rivelati gli strumenti di partecipazione più utilizzati nella prassi degli ultimi anni<sup>316</sup>.

Con riferimento agli obblighi informativi a carico del Governo, riprendendo il modello già sperimentato, la legge 234/2012 prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri, o il Ministro per gli affari europei, trasmettono contestualmente alla ricezione i progetti di atti dell'Unione europea, gli atti preordinati alla formazione degli stessi e le loro modificazioni, alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome ed alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, che ne curano a loro volta la trasmissione, rispettivamente, alle Giunte ed ai Consigli delle Regioni e delle Province autonome; prevede, inoltre, specificatamente che il Governo deve assicurare una informazione qualificata e tempestiva, mediante la trasmissione alle Regioni ed alle Province autonome delle relazioni predisposte dall'amministrazione centrale con competenza prevalente nella materia oggetto dei progetti di atti trasmessi per il tramite delle Conferenze, per illustrare ai sensi dell'articolo 6, co. 4, della legge il contenuto dell'atto, la conformità all'interesse nazionale, il rispetto dei principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità, e l'analisi dell'impatto con l'ordinamento interno dal punto di vista sia finanziario, sia degli effetti sulle competenze di regioni ed enti locali (art. 24, commi 1 e 2, della legge 234/2012)<sup>317</sup>.

Con riferimento ai singoli strumenti di partecipazione, nelle materie di loro competenza, le Regioni e le Province autonome possono trasmettere osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei, entro trenta giorni dalla

---

<sup>316</sup> Rileva sottolineare che l'estensione dei tempi per l'utilizzo degli strumenti di partecipazione, con particolare riferimento all'invio delle osservazioni di merito sui progetti di atti europei, è stata richiesta proprio dalle Regioni più attive in materia di rapporti con l'Unione europea.

<sup>317</sup> L'articolo 24 della legge 234/2012 prevede altresì l'obbligo di informativa alle Regioni ed alle province autonome in ordine alle proposte ed alle materie di competenza regionale inserite nell'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea (articolo 24 commi 8, 9 e 10).

data di ricevimento dei progetti di atti europei trasmessi dal Governo, dandone comunicazione alle Camere ed alle Conferenze (articolo 24 co. 3 della legge 234/2012).

Inoltre, nel caso in cui il progetto di atto in discussione incida su materie affidate alla competenza regionale, su richiesta di una o più Regioni o Province autonome, il Governo convoca la Conferenza Stato-Regioni al fine del raggiungimento di una intesa ai sensi dell'art. 3 del Dlgs. 281/1997; in tal caso, su richiesta della Conferenza Stato-Regioni, il Governo appone una riserva di esame in sede di disamina dell'atto da parte del Consiglio dell'Unione europea (Consiglio), dandone comunicazione alla stessa<sup>318</sup>.

Secondo il modello ormai consolidato, nel periodo di riferimento la trasmissione dei progetti e delle proposte di atti dell'Unione europea incidenti nelle materie di competenza di Regioni e Province autonome alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ed alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, è stata assicurata dalla Segreteria del Comitato Interministeriale per gli affari europei (CIAE).

Rispetto agli anni precedenti, sono state però modificate la qualità delle informazioni trasmesse, in attuazione di quanto previsto dalla legge 234/2012, e le modalità di invio e segnalazione degli atti<sup>319</sup>.

---

<sup>318</sup> L'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome si intende comunque raggiunta decorsi trenta giorni dalla convocazione; allo stesso modo, dopo trenta giorni dalla comunicazione della apposizione della riserva di esame, il Governo può procedere anche in mancanza della pronuncia della Conferenza Stato-Regioni (art. 24 co. 4 e 5 della legge 234/2012). In precedenza, il termine per il raggiungimento dell'intesa era fissato in venti giorni, come pure quello previsto per consentire al Governo di procedere anche in mancanza della pronuncia della Conferenza.

<sup>319</sup> Il sistema di invio e segnalazione degli atti attraverso la piattaforma e-urop@ è stato sostituito con un metodo più snello e veloce basato sulla banca dati del Consiglio "Extranet - L", direttamente accessibile via web. Le nuove modalità di programmazione e gestione del flusso informativo tra le amministrazioni centrali, e tra esse e i soggetti destinatari dell'informazione qualificata hanno prodotto risultati rilevanti in termini di miglioramento del coordinamento intra-governativo, della

I destinatari delle informazioni qualificate, tra cui le Regioni e le Province autonome nelle materie di loro competenza, hanno pertanto potuto contare sulla segnalazione degli atti di maggiore rilievo e sul supporto tecnico delle relazioni delle amministrazioni con competenza prevalente, con conseguente semplificazione del successivo lavoro interno di approfondimento e studio.

Complessivamente, la Segreteria del CIAE ha inviato ai destinatari dell'informativa qualificata, tra cui la Conferenza delle Regioni e delle province autonome e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative, un totale di 6.746 documenti: di questi sono stati segnalati 153 progetti di atti legislativi (41 direttive, 90 regolamenti e 22 decisioni) e 168 atti di natura non legislativa (5 libri verdi, 106 comunicazioni e 57 altri documenti ritenuti rilevanti)<sup>320</sup>.

Alle Regioni ed alle Province autonome sono state, inoltre, trasmesse 8 relazioni elaborate dalle amministrazioni centrali con competenza prevalente ai sensi dell'articolo 6, co. 4, della legge 234/2012.

Sebbene il numero di atti trasmessi comporti comunque un significativo ulteriore lavoro di selezione, la segnalazione degli atti e la trasmissione delle relazioni assicura un supporto utile ad agevolare il lavoro di approfondimento e studio necessario a livello regionale.

Ne deriva che nel primo anno di applicazione della legge si registrano effetti positivi con riferimento alla razionalizzazione ed al potenziamento delle informazioni che, come già detto, costituiscono

---

qualità, della quantità e della tempistica delle relazioni inviate dal Governo al Parlamento e, in generale, del flusso di informazioni e documenti necessari alla definizione della posizione italiana nella "fase ascendente". Si veda in tal senso la Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2013, consultabile sul sito internet del Dipartimento politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, [www.politicheeuropee.it](http://www.politicheeuropee.it), pag. 280.

<sup>320</sup> I dati sono estratti dalla già citata la Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2013.

la base per un efficace utilizzo degli strumenti di partecipazione predisposti dal legislatore nazionale.

In definitiva, possono dirsi soddisfatte le aspettative delle Regioni che avevano fermato l'attenzione proprio sulla opportunità di beneficiare dell'informazione qualificata e tempestiva sui progetti di atti europei prevista in favore del Parlamento.

### 11.3.1. Le norme regionali di procedura per la partecipazione ed i regolamenti interni delle Assemblee: la definizione dei rapporti tra Giunte e Consigli.

Il quadro normativo in materia di partecipazione regionale al processo decisionale europeo, come già illustrato nelle precedenti edizioni del Rapporto, è integrato da interventi dei legislatori regionali che hanno definito a livello territoriale le procedure più coerenti con ciascun sistema organizzativo.

Non tutte le Regioni hanno però seguito il medesimo percorso: alcune hanno individuato le modalità di organizzazione interna e le regole procedurali per la partecipazione al processo decisionale europeo negli Statuti regionali, altre nei regolamenti interni delle Assemblee regionali, altre ancora, la maggior parte, in apposite norme organiche (le c.d. leggi di procedura di seconda generazione, per differenziarle dalle altre approvate prima della riforma del Titolo V della Costituzione)<sup>321</sup>.

La normativa regionale ha favorito un'evoluzione delle modalità organizzative interne verso un modello che prevede un maggiore coinvolgimento delle Assemblee regionali; tuttavia, anche se non mancano casi in cui si prevede una posizione comune di Consiglio e

---

<sup>321</sup> Mentre le leggi regionali introducono norme organiche in materia di partecipazione al processo normativo dell'Unione europea, gli Statuti ed i regolamenti interni delineano i profili organizzativi interni con importanti riflessi sui rapporti tra Giunta e Consiglio.

Giunta<sup>322</sup>, in considerazione dei tempi di azione particolarmente ristretti gran parte delle funzioni continuano ad essere esercitate dagli esecutivi regionali, sebbene tenendo conto degli indirizzi delle Assemblee<sup>323</sup>.

Lo strumento più utilizzato per la regolamentazione delle procedure regionali di partecipazione sia alla fase ascendente che a quella discendente è la legge organica di procedura, adottata dalla maggior parte delle Regioni<sup>324</sup>.

Nel periodo di riferimento non sono state approvate nuove leggi regionali di procedura<sup>325</sup>; risultano invece modifiche alle leggi

---

<sup>322</sup> In alcuni casi si prevede che la formulazione delle osservazioni debba avvenire d'intesa tra Giunte e Consigli (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Marche, Molise, Puglia e Veneto).

<sup>323</sup> Gli interventi dei legislatori regionali hanno definito il ruolo delle Assemblee riconoscendogli poteri di indirizzo e controllo nei confronti delle Giunte che, nella maggior parte dei casi, sono obbligate ad assicurare una costante informazione sull'attività svolta. Nel periodo di riferimento segnalano l'esame del Programma di lavoro della Commissione e l'approvazione di una risoluzione recante indirizzi relativi alla partecipazione al processo decisionale europeo le Regioni Abruzzo, Emilia-Romagna, Calabria, Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Trento; la Regione Emilia-Romagna segnala altresì specificamente casi di esame di proposte normative europee da parte dell'Assemblea legislativa con la conseguente approvazione di atti di indirizzo alla Giunta (5 casi). La Regione Lombardia segnala che il Consiglio regionale ha approvato una risoluzione in merito alle politiche dell'Unione europea di maggiore interesse pur senza formale esame del Programma di lavoro della Commissione.

<sup>324</sup> In molti casi (tra cui Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Marche, Umbria, Abruzzo, Lombardia, Puglia) le leggi di procedura concorrono con i regolamenti interni delle Assemblee a disciplinare le modalità di partecipazione alla fase di formazione del diritto dell'Unione europea e, in particolare, le funzioni del Consiglio e della Giunta, l'organizzazione interna per la trattazione delle questioni attinenti ai rapporti regionali con l'Unione europea e gli strumenti di raccordo tra Giunta e Consiglio.

<sup>325</sup> Dai dati disponibili risulta che non si sono dotate di una legge di procedura "di seconda generazione" per la partecipazione al processo decisionale europeo le Regioni Lazio, Trentino-Alto Adige, Piemonte e Liguria, né le Province autonome di Trento e Bolzano. La Provincia autonoma di Trento segnala che il disegno di legge provinciale n. 125/2010, che disciplina i rapporti della provincia con l'Unione europea, è stato approvato in Commissione ma non è stato mai esaminato dal Consiglio e pertanto è decaduto con la fine della XIV legislatura provinciale; nella

regionali di procedura delle Regioni Friuli Venezia Giulia<sup>326</sup> e Veneto<sup>327</sup>, entrambe contenute nelle rispettive leggi europee annuali<sup>328</sup>.

Le modifiche alle legge regionali di procedura sono prevalentemente finalizzate all'adeguamento linguistico al mutato quadro normativo europeo, con particolare riferimento alla successione dell'Unione europea alla Comunità europea di cui all'articolo 1 del Trattato sull'Unione europea; comunque non introducono modifiche di rilievo al quadro organizzativo interno in materia di partecipazione alla fase ascendente del processo decisionale europeo.

La legge della Regione Veneto, come previsto dalla legge 234/2012, introduce un cambiamento delle modalità di trasmissione

---

Regione Lazio è in corso l'esame del progetto di legge n. 60/2013 per la disciplina dei rapporti della Regione con l'Unione europea.

<sup>326</sup> LR Friuli Venezia Giulia 13/2013, recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Adeguamento all'ordinamento dell'Unione europea in conformità al Trattato di Lisbona; attuazione del regolamento (CE) n. 555/2008 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo. Modifiche alla legge regionale 10/2004, in materia di partecipazione alla formazione e all'attuazione della normativa dell'Unione europea, alla legge regionale 20/2007, in materia di disciplina sanzionatoria in viticoltura, nonché modifiche alla legge regionale 14/2007, in materia di conservazione della fauna selvatica e alla legge regionale 21/2005, in materia di medicina del lavoro (Legge europea 2012)", il cui Titolo II è rubricato "Modifiche alla legge regionale 10/2004 in materia di partecipazione alla formazione e all'attuazione della normativa dell'Unione europea".

<sup>327</sup> LR Veneto 27/2013, recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Veneto derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Attuazione della Direttiva 2006/123/CE e della Direttiva 2009/28/CE nonché modifiche alla legge regionale 25 novembre 2011, n. 26 (LR europea 2013)", il cui Titolo IV è rubricato "Modifiche alla legge regionale 25 novembre 2011, n. 26 "Norme sulla partecipazione della Regione del Veneto al processo normativo e all'attuazione del diritto e delle politiche dell'Unione europea".

<sup>328</sup> Nelle Regioni Sardegna, Lombardia e Puglia è in corso l'esame di disegni di legge di modifica delle rispettive leggi di procedura, per l'adeguamento al mutato contesto normativo di riferimento in materia di partecipazioni delle Regioni al processo decisionale europeo.

delle risoluzioni sulla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà disponendone la mera comunicazione, sebbene contestuale all'approvazione, alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative ed alla Giunta regionale, ed eliminando l'obbligo di trasmissione anche al Comitato delle regioni previsto dal testo precedente; inoltre, in adeguamento all'articolo 24, co. 7, della legge 234/2012, sostituisce il riferimento ai tavoli di coordinamento nazionali Stato-Regioni previsti dalla legge precedente, con quello ai gruppi di lavoro istituiti nell'ambito del Comitato tecnico di valutazione di cui si avvale il Comitato interministeriale per gli affari europei<sup>329</sup>.

#### **11.4. Casi di effettiva partecipazione**

Con riguardo alla fase ascendente diretta, nel periodo di riferimento non risulta alcun caso di designazione di esperti regionali ai gruppi di lavoro ed ai comitati del Consiglio e della Commissione; inoltre, non si registrano intese per la designazione di rappresentanti regionali a capo della delegazione nazionale.

Si registrano invece, come ormai accade da alcuni anni, casi di invio di osservazioni ai sensi dell'articolo 24, co. 3, della legge 234/2012: in particolare, la Regione Emilia-Romagna segnala otto casi di invio di osservazioni (di cui 4 riferiti ad ambiti materiali di interesse regionali individuati nell'anno 2012), le Regioni Abruzzo, e Marche 1 caso; risulta inoltre 1 risoluzione inviata dalla Regione Calabria.

Le osservazioni sono relative ad una pluralità di atti (4 a direttive, 3 a regolamenti, 1 a decisioni, 3 a comunicazioni), riferiti a diverse materie; le osservazioni di merito inviate dalla Regione Abruzzo e dalla Regione Marche riguardano il medesimo atto (Comunicazione della Commissione al Parlamento, al Consiglio, al Comitato

---

<sup>329</sup> La legge della Regione Veneto introduce altresì alcune modifiche riferite alla materia degli aiuti di Stato, per cui prevede un articolo specificamente dedicato alle procedure di recupero, in attuazione dell'articolo 48 co. 3 della legge 234/2012.

economico e sociale e al Comitato delle Regioni - Piano di azione europeo per il commercio al dettaglio COM (2013) 36 del 31.01.2013).

In coerenza con quanto previsto dalla legge 234/2012 le osservazioni di merito delle Regioni sono state trasmesse alle amministrazioni con competenza prevalente nelle materie oggetto dell'attenzione regionale, al fine di tenerne conto nella definizione della posizione nazionale; si tratta di un aspetto di sicuro interesse per una adeguata delimitazione dell'interesse nazionale da sostenere a livello europeo.

Anche per il periodo di riferimento, pur non essendovi stato alcun caso di consultazione delle Camere per la valutazione del rispetto del principio di sussidiarietà, alcune Assemblee legislative regionali hanno comunque trasmesso di propria iniziativa osservazioni al Parlamento ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona: la Regione Emilia-Romagna segnala 5 casi, la Regione Abruzzo 2 casi, la Regione Marche un caso.

Cinque delle risoluzioni approvate dalla Regione Emilia-Romagna hanno ad oggetto sia l'esame nel merito delle proposte di atti europei trasmessi alle Regioni, sia la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà e sono state inviate sia ai sensi dell'articolo 24, co. 3, della legge 234/2012, che ai sensi dell'articolo 25 della medesima legge.

Nella prassi, si conferma la tendenza a considerare il controllo di sussidiarietà come uno strumento aggiuntivo per far valere la posizione regionale; sebbene si tratti di un utilizzo improprio, comunque il contributo regionale giova alla formazione della posizione nazionale in quanto sollecita l'attenzione del Parlamento, che già in alcuni casi ha fatto proprie le argomentazioni svolte dalle Regioni.

Alcune Regioni segnalano ulteriori forme di partecipazione alla fase ascendente del processo decisionale europeo: le Regioni Calabria e Marche segnalano rispettivamente 1 caso di invio di

osservazioni alle Camere nell'ambito del dialogo politico di cui all'articolo 9 della legge 234/2012; la Regione Abruzzo segnala 3 risoluzioni approvate nell'ambito della partecipazione ad alcune consultazioni pubbliche della Commissione europea<sup>330</sup>.

La Regione Marche segnala la trasmissione di una risoluzione al Comitato delle Regioni, nell'ambito delle attività della rete di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà<sup>331</sup>.

Non risulta invece alcuna richiesta di convocazione della Conferenza Stato-Regioni per il raggiungimento dell'intesa prevista dall'articolo 24, co. 4, della legge 234/2012.

Le Regioni e le Province autonome, secondo una prassi già consolidata, hanno altresì contribuito ai lavori del Comitato interministeriale per gli affari europei<sup>332</sup>.

La valorizzazione del contributo regionale alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, unitamente alla semplificazione procedurale per l'invio delle osservazioni di merito, che sono ora trasmesse direttamente dalle Giunte e dai Consigli, a seconda dei

---

<sup>330</sup> Risulta inoltre l'approvazione di una risoluzione del Consiglio della Regione del Veneto che impegna la Giunta regionale a farsi parte attiva presso il Governo affinché siano considerati una serie di punti di interesse strategico nell'ambito del Semestre di presidenza italiana dell'Unione europea.

<sup>331</sup> La rete di controllo sulla sussidiarietà è stata istituita nell'aprile 2007 con l'obiettivo di favorire l'intervento di Regioni ed Enti locali europei nelle prime fasi del processo decisionale europeo. Tale esperienza può essere ricondotta tra le modalità di partecipazione alla fase ascendente diretta in quanto rappresenta uno strumento tecnico di consultazione, a supporto delle attività del Comitato delle Regioni. Attualmente aderiscono alla Rete le Assemblee legislative delle Regioni Marche, Emilia-Romagna, Abruzzo, Sardegna, Toscana, Calabria e Piemonte, nonché le Giunte delle Regioni Lombardia, Piemonte, Veneto e della Provincia autonoma Bolzano Alto-Adige.

<sup>332</sup> Nell'anno 2013, come già negli anni precedenti, l'attività del CIAE è stata caratterizzata da un "approccio selettivo" ed ha avuto ad oggetto la disamina di specifici dossier di particolare importanza strategica, alcuni dei quali già oggetto di attenzione in precedenza, riferiti a diverse tematiche, tra cui la Strategia Europa 2020, il "nuovo pacchetto clima – energia", il "pacchetto brevetto", la proposta di direttiva antidiscriminazione il Piano Strategico Europeo per le tecnologie energetiche (*SET Plan*) il Piano solare mediterraneo.

modelli organizzativi interni di ciascuna Regione, ed all'ampliamento dei tempi a disposizione per l'utilizzo degli strumenti di partecipazione, dovrebbero favorire ulteriormente l'implementazione del contributo regionale alla formazione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo.

## **11.5. L'attuazione delle politiche europee da parte di Regioni e Province autonome (c.d. "fase discendente")**

### **11.5.1. Le leggi regionali sulle procedure per l'attuazione del diritto europeo**

Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza, "provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza" (art. 117 della Costituzione, comma quinto); concorrono dunque con lo Stato nell'assicurare l'adeguamento dell'ordinamento nazionale con il diritto europeo.

La legge 234/2012, pur introducendo strumenti innovativi per l'adeguamento dell'ordinamento interno a quello europeo come la legge di delegazione europea (destinata alle deleghe per l'adozione di decreti legislativi di recepimento del diritto europeo) e la legge europea (destinata alle norme di attuazione), con riferimento alle modalità della partecipazione regionale alla fase discendente del processo decisionale europeo ha confermato il quadro normativo precedente, salvo prevedere un monitoraggio più costante sull'operato delle Regioni.

L'articolo 29, co. 3, della richiamata legge 234/2012 conferma che le Regioni, nelle materie di loro competenza, debbano provvedere periodicamente alla verifica dello Stato di conformità dei rispettivi ordinamenti a quello europeo, introducendo l'obbligo di

trasmissione delle risultanze della verifica alla Presidenza del Consiglio dei Ministri entro il 15 gennaio di ogni anno.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri tiene conto dei risultati delle verifiche regionali nella elaborazione del disegno della legge di delegazione europea da presentare al Parlamento entro il 28 febbraio di ogni anno per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea; nella Relazione illustrativa al disegno di legge, il Governo fornisce l'elenco dei provvedimenti con cui nelle singole Regioni e Province autonome si è provveduto a recepire le direttive dell'Unione europea nelle materie di loro competenza, anche con riferimento a leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle regioni e dalle province autonome<sup>333</sup>.

Il monitoraggio sull'attività svolta dalle Regioni è arricchito altresì dall'informazione che il Governo deve assicurare alle Camere ogni sei mesi sullo stato di recepimento delle direttive europee da parte delle regioni e delle province autonome, prevista dall'articolo 40, co. 5, della legge. Si tratta di una disposizione innovativa che prevede una procedura per l'individuazione delle direttive riferite alle materie di competenza regionale; la rapida attuazione di tale disposizione agevolerebbe il lavoro delle Regioni, con conseguenti ricadute positive sulla tempestività dell'adeguamento dell'ordinamento interno.

Allo Stato è comunque consentito di provvedere al recepimento della normativa europea anche nelle materie di competenza regionale, per evitare sanzioni in caso di inerzia delle Regioni; tuttavia la normativa statale, che entra in vigore solo alla scadenza del termine indicato nell'atto da recepire, cessa di avere efficacia

---

<sup>333</sup> L'elenco è trasmesso alla Presidenza del Consiglio dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome, non oltre il 15 gennaio di ogni anno.

dalla data di entrata in vigore della normativa regionale di attuazione <sup>334</sup>.

In caso di inadempimento agli obblighi europei, l'articolo 43 della legge 234/2012 prevede comunque il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti degli enti inadempienti.

Le Regioni, nel rispetto della legge statale, si sono dotate a loro volta di strumenti interni per evitare ritardi o inadempimenti nel recepimento del diritto europeo nelle materie di loro competenza.

Molte Regioni, più dei due terzi del totale, riprendendo il modello previsto a livello nazionale, hanno previsto la possibilità di fare ricorso ad una legge annuale di adeguamento al diritto europeo, disciplinata da apposite leggi regionali di procedura e denominata in maniera non sempre omogenea dalle singole Regioni<sup>335</sup>; le altre, continuano ad avvalersi di leggi settoriali e provvedimenti amministrativi, peraltro utilizzati anche dalle Regioni che hanno optato per la legge annuale di adeguamento al diritto europeo.

Nel periodo di riferimento, come già si è detto, non sono state approvate nuove leggi regionali di procedura per la partecipazione alla formazione ed all'attuazione del diritto europeo.

---

<sup>334</sup> Come è noto lo Stato è l'unico responsabile in caso di inadempimento agli obblighi derivanti all'Italia dall'appartenenza all'Unione europea: il potere sostitutivo dello Stato è regolato dagli articoli 40, co. 3 e 41, co. 1 della legge n. 234/2012. La normativa statale mette al riparo da violazioni del termine di recepimento degli atti europei, senza ledere l'autonomia regionale; l'intervento statale si configura infatti come suppletivo, ma cedevole. Con riferimento ai casi di attuazione urgente di provvedimenti europei, gli articoli 37 e 41 della legge 234/2012 prevedono una procedura straordinaria, rispettivamente per le materie di competenza statale e per le materie di competenza regionale.

<sup>335</sup> Invero la scelta di prevedere una legge europea annuale anche a livello regionale è stata "suggerita" originariamente dalla legge 11/2005 che, agli articoli 8 e 16, prevedeva proprio la possibilità di introdurre a livello regionale una legge di adeguamento periodico al diritto derivato dell'Unione europea. Tale riferimento si rinvia ora all'articolo 29, co. 7 lettera f) della legge 234/2012. Come evidenziato nelle precedenti edizioni del *Rapporto*, le leggi europee regionali hanno nomi diversi individuati nelle rispettive leggi di procedura.

Le modifiche alle leggi regionali di procedura delle Regioni Friuli Venezia Giulia e Veneto, non contengono novità di particolare rilievo in ordine al recepimento del diritto europeo.

Con riferimento alla Regione Friuli Venezia Giulia la LR 13/2013, in attuazione dell'articolo, 40 co. 2, della legge 234/2012, introduce l'anticipazione del termine di presentazione della legge europea annuale e prevede la trasmissione immediata al Dipartimento delle politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a mezzo posta elettronica certificata, dei provvedimenti adottati dalla Regione per dare attuazione alle direttive europee.

Con riferimento alla Regione del Veneto, la LR 27/2013 prevede un adeguamento alla legge 234/2012 con riferimento all'immediata trasmissione a mezzo posta elettronica certificata dei provvedimenti adottati per recepire le direttive europee e alla trasmissione della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale a quello dell'Unione europea; inoltre, introduce una serie di disposizioni in materia di aiuti di Stato, tra cui un articolo specificamente dedicato alla disciplina delle procedure di recupero degli aiuti dal beneficiario.

### 11.5.2. I casi effettivi di attuazione regionale del diritto europeo

I dati comunicati dalle singole Regioni, integrati con quelli riportati nella Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea nell'anno 2013, confermano che le Regioni continuano a fare ricorso ai tradizionali strumenti di attuazione del diritto europeo, piuttosto che alla legge di adeguamento periodico dell'ordinamento regionale<sup>336</sup>; pur essendo prevista nella maggior parte dei modelli organizzativi delineati dalle leggi regionali di

---

<sup>336</sup> I dati sull'effettiva attuazione del diritto europeo da parte delle Regioni sono ricavati dalle risposte delle singole Regioni al questionario predisposto annualmente per l'elaborazione dei Rapporti sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, e dalla Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea riferita all'anno 2013, presentata ai sensi dell'articolo 13 della legge 234/2012 (pubblicata sul sito internet del Dipartimento per le politiche europee).

procedura, nel periodo di riferimento è stata approvata solo dalle Regioni Abruzzo<sup>337</sup>, Friuli Venezia Giulia<sup>338</sup> e Veneto<sup>339</sup>.

Segnatamente risultano 5 leggi della Regione Abruzzo, 1 della Regione Campania (cui si aggiungono singole disposizioni inserite nella legge finanziaria regionale), 2 della Regione Emilia-Romagna (cui si aggiungono singole disposizioni inserite nella legge finanziaria regionale), 3 della Regione Friuli Venezia Giulia, 1 della Regione Lazio, 4 della Regione Liguria, 3 della Regione Lombardia, 5 della Regione Marche, 3 della Regione Piemonte (cui si aggiungono singole disposizioni inserite nella legge finanziaria regionale e nelle disposizioni collegate alla legge finanziaria), 2 della Provincia autonoma di Trento (cui si aggiungono singole disposizioni inserite nella legge finanziaria provinciale); 4 della Provincia autonoma di Bolzano<sup>340</sup>.

---

<sup>337</sup> LR 55/2013, recante “Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione della direttiva 2009/128/CE e della direttiva 2007/60/CE e disposizioni per l'attuazione del principio della tutela della concorrenza, Aeroporto d'Abruzzo, e Disposizioni per l'organizzazione diretta di eventi e la concessione di contributi (Legge europea regionale 2013)”.

<sup>338</sup> LR 13/2013, recante “Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Adeguamento all'ordinamento dell'Unione Europea in conformità al Trattato di Lisbona; attuazione del regolamento (CE) n. 555/2008 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo. Modifiche alla legge regionale n. 10/2004, in materia di partecipazione alla formazione e all'attuazione della normativa dell'Unione Europea, alla legge regionale n. 20/2007, in materia di disciplina sanzionatoria in viticoltura, nonché modifiche alla legge regionale n. 14/2007, in materia di conservazione della fauna selvatica e alla legge regionale n. 21/2005, in materia di medicina del lavoro (Legge europea 2012)”.

<sup>339</sup> LR 27/2013, recante “Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione del Veneto derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione della Direttiva 2006/123/CE e della Direttiva 2009/28/CE nonché modifiche alla legge regionale 25 novembre 2011, n. 26 (legge regionale europea 2013)”.

<sup>340</sup> In diversi casi i dati indicati nelle risposte al questionario di rilevamento risultano discordanti rispetto a quelli contenuti nella Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea riferita all'anno 2013; il dato riportato nel testo è quello della Relazione che dovrebbe tenere conto della relazione sullo stato di conformità

Con riferimento agli strumenti di attuazione diversi dalla legge (regolamenti, deliberazioni di Giunta, decreti del Presidente), sono stati segnalati i seguenti provvedimenti regionali: 1 regolamento della Regione Lombardia; 1 regolamento della Regione Puglia; 15 deliberazioni della Giunta della Regione Abruzzo (cui si aggiungono un decreto presidenziale e diverse determinazioni dirigenziali); 8 deliberazioni della Giunta della Regione Basilicata; 4 deliberazioni della Giunta della Regione Calabria; 2 deliberazioni della Giunta della Regione Campania; 31 deliberazioni della Giunta della Regione Emilia-Romagna (cui si aggiungono 1 deliberazione dell'Assemblea legislativa regionale ed alcune determinazioni dirigenziali); 5 decreti del Presidente e 2 deliberazioni della Giunta della Regione Friuli Venezia Giulia (cui si aggiungono alcune determinazioni dirigenziali); 6 deliberazioni della Giunta della Regione Lazio (cui si aggiungono alcune determinazioni dirigenziali); 9 deliberazioni della Giunta della Regione Liguria (cui si aggiunge una determinazione dirigenziale); 12 deliberazioni della Giunta della Regione Lombardia (cui si aggiungono alcune determinazioni dirigenziali); 5 decreti del Presidente e 16 deliberazioni della Giunta della Regione Marche (cui si aggiungono una delibera del Consiglio regionale ed alcune determinazioni dirigenziali); 8 deliberazioni della Giunta della Provincia autonoma di Trento; 9 deliberazioni della Giunta della Regione Friuli Venezia Giulia; 11 deliberazioni della Giunta della Regione Umbria; 24 deliberazioni della Provincia autonoma di Bolzano (cui si aggiungono alcune determinazioni dirigenziali)<sup>341</sup>; 3 deliberazioni della Giunta della Regione Molise (cui si aggiungono un decreto presidenziale e diverse determinazioni dirigenziali); 10

---

trasmessa dalle Regioni. Con riferimento alle leggi regionali di attuazione del diritto europeo, rileva sottolineare che in molti casi solo alcuni articoli delle leggi indicate dalle Regioni sono riferiti all'attuazione del diritto europeo, come correttamente precisato da alcune Regioni nel rispondere al questionario (tra cui ad esempio l'Emilia-Romagna, sempre particolarmente disponibile alla condivisione dei dati, illustrati con precisione, nonché la Campania e la Liguria).

<sup>341</sup> Nel caso della Provincia autonoma di Bolzano, i dati indicati sono ricavati dalle risposte al questionario di rilevamento, in quanto più ampi di quelli rinvenibili nella Relazione consuntiva.

deliberazioni della Giunta della Regione Puglia (cui si aggiungono diverse determinazioni dirigenziali); 41 deliberazioni della Giunta della Regione Sardegna (cui si aggiungono 5 decisioni del Consiglio regionale, alcune determinazioni dirigenziali e un decreto dell'Assessore dell'igiene e sanità), 20 deliberazioni della Giunta della Regione Toscana (cui si aggiungono 4 decreti presidenziali e una determinazione dirigenziale)<sup>342</sup>.

Nessuna Regione dichiara di avere adottato nel periodo di riferimento atti sostitutivi della disciplina statale cedevole.

Infine, non risulta nessun caso di esercizio del diritto di rivalsa da parte dello Stato nei confronti delle Regioni per violazione del diritto europeo ai sensi dell'articolo 43 della legge 234/2012.

## **11.6. Profili organizzativi interni**

Sotto il profilo dell'organizzazione interna diverse Regioni hanno ridotto il numero delle Commissioni consiliari, spesso rinunciando ad una Commissione *ad hoc* per i rapporti con l'Unione europea.

Si segnala la modifica del Regolamento del Consiglio regionale della Sardegna che ha ridotto le Commissioni da 8 a 6; la competenza in materia di politiche europee, prima affidata ad una Commissione appositamente dedicata, è ora affidata alla III Commissione in aggiunta alle competenze in materia di programmazione e bilancio.

Ancora con riferimento all'organizzazione interna, in materia di rapporti con l'Unione europea la Provincia autonoma di Trento segnala che nella XV legislatura regionale, avviata nel mese di novembre 2013, la Commissione speciale per i rapporti internazionali e con l'Unione europea, già istituita ai sensi

---

<sup>342</sup> Per una corretta valutazione dei dati, si osserva che le deliberazioni di Giunta sono prevalentemente atti connessi all'attuazione del diritto europeo e non atti di recepimento in senso proprio; in molti casi si tratta di provvedimenti di programmazione, definizione linee guida, modulazione o assegnazione dei finanziamenti per progetti o misure specifiche.

dell'articolo 150-*bis* del regolamento interno nel corso della XIV legislatura, non è stata più costituita.

Sotto il profilo operativo, quasi tutte le Regioni segnalano di avere dedicato una o più sessioni di lavoro alla materia dei rapporti con l'Unione europea; le Regioni Abruzzo ed Emilia-Romagna segnalano che si è tenuta la sessione europea delle rispettive assemblee legislative, conformemente a quanto previsto dalla normativa interna.

I dati rilevati confermano che i momenti centrali per la pianificazione delle attività regionali in materia di rapporti con l'Unione europea sono l'analisi del Programma di lavoro della Commissione europea, con riferimento alla partecipazione alla fase ascendente, e l'analisi della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale a quello europeo, con riferimento all'individuazione degli indirizzi per l'adeguamento dell'ordinamento regionale.

### **11.7. Considerazioni conclusive**

Le principali novità introdotte dalla legge 234/2012 in materia di partecipazione regionale al processo decisionale europeo sono riferite alla fase ascendente.

La legge, infatti, aderendo alle aspettative delle Regioni ha rafforzato gli strumenti di partecipazione regionale alla formazione del diritto e delle politiche dell'Unione europea.

La scelta del legislatore nazionale sottolinea l'importanza del contributo regionale alla progettazione della normativa e delle politiche europee: nel modello delineato dalla legge, le Regioni sono infatti chiamate a concorrere nella ponderazione degli interessi nazionali nella fase di definizione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo, con il compito di valutare il potenziale impatto dei progetti di atti europei, tenendo conto delle specificità del sistema territoriale di riferimento.

Almeno teoricamente, la valorizzazione del contributo regionale alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, l'ampliamento dei tempi a disposizione per l'utilizzo degli strumenti di partecipazione alla formazione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo, unitamente al rafforzamento degli obblighi informativi a carico del Governo ed alla semplificazione delle procedure per la trasmissione delle osservazioni di merito (che sono ora trasmesse direttamente dalle Giunte o dai Consigli, a seconda dei modelli organizzativi interni di ciascuna Regione), dovrebbero favorire ulteriormente l'implementazione del contributo regionale alla formazione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo.

Nella prassi, sebbene il numero delle Regioni che dedicano specifica attenzione alla materia dei rapporti con l'Unione europea è in progressivo aumento, il contributo regionale alla formazione della posizione nazionale continua invece ad essere limitato.

Come già rilevato, sarebbe opportuno favorire una circolazione dei modelli organizzativi interni elaborati dalle Regioni più costanti nella partecipazione al processo decisionale europeo.

L'entrata in vigore della predetta legge rappresenta un'occasione utile per raggiungere tale obiettivo: oltre all'adeguamento linguistico già necessario a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, comporta un intervento di manutenzione delle leggi regionali di procedura<sup>343</sup>.

Ad esempio, con riferimento alla fase ascendente, si rende necessario adeguare il termine per la trasmissione delle osservazioni di merito sui progetti di atti europei, portato a trenta giorni; inoltre, occorre tenere conto della possibilità di trasmissione diretta delle osservazioni, prima affidata alle Conferenze. Con riferimento invece

---

<sup>343</sup> Risultano in corso di esame progetti di revisione delle leggi regionali di procedura nelle Regioni Lombardia, Puglia e Sardegna; la Regione Lazio segnala che è in corso l'esame di un progetto di legge per la disciplina della partecipazione regionale al processo decisionale europeo.

all'attuazione del diritto europeo, si rende necessario prevedere la verifica di conformità dell'ordinamento regionale in modo da consentire la trasmissione della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale con quello europeo entro il 15 gennaio di ciascun anno, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 29 della legge 234/2012. Ancora, in materia di aiuti di Stato, sarebbe opportuno integrare la normativa regionale prevedendo la trasmissione al Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri di una nota sintetica delle misure notificate, nonché introducendo una disciplina specifica delle procedure di recupero degli aiuti di Stato indebitamente percepiti.

In occasione dell'attività istruttoria per l'adeguamento degli ordinamenti regionali al nuovo quadro normativo delineato dalla legge 234/2012, le Regioni potrebbero tenere conto dell'esperienza maturata da quelle che negli ultimi anni hanno dedicato costante attenzione al tema dei rapporti con l'Unione europea (in particolare la Regione Emilia-Romagna, ma anche le Regioni Abruzzo e Marche)<sup>344</sup>.

La diffusione dei modelli organizzativi già sperimentati, unitamente ad una maggiore condivisione delle informazioni tra le Regioni, consentirebbe di creare nuove basi per una maggiore collaborazione del sistema regionale con il Governo e con il Parlamento.

Inoltre, consentirebbe di creare un ponte tra cittadini ed istituzioni europee, per concorrere ad accorciare le distanze che li separano nella percezione comune.

In tal senso, rileva l'esperienza della Regione Emilia-Romagna che nell'ambito delle attività istruttorie che precedono la sessione europea dell'Assemblea legislativa, in cui si definiscono gli indirizzi

---

<sup>344</sup> Tali Regioni si sono dotate di modelli organizzativi particolarmente efficaci che oltre a garantire la collaborazione tra Giunte e Consigli, consentono il coinvolgimento delle comunità di riferimento.

regionali per la partecipazione al processo decisionale europeo, dedica specifica attenzione al coinvolgimento della società civile nella valutazione degli effetti e delle ricadute dei progetti di atti europei sul territorio di riferimento; si tratta di un'esperienza da valorizzare anche nelle altre Regioni, perché contribuisce a migliorare la "percezione" dell'Unione europea sul territorio.



**CAPITOLO III**  
**LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN**  
**MATERIA DI RAPPORTI TRA STATO E REGIONI**  
**NELL'ANNO 2013**

*a cura dell'“Osservatorio sulle fonti” – Università degli Studi di Firenze*

*Il presente contributo è del Prof. Paolo Caretti. Ad esso ha collaborato il Prof.  
Andrea Cardone.*



## 1. Premessa

Nei *Rapporti* relativi agli anni precedenti si è già avuto modo di notare come la giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti Stato-Regioni si sia ormai attestata su una linea di sostanziale continuità. Questa tendenza trova conferma, da un lato, nella riduzione del grado di innovatività delle sentenze della Corte, dall'altro, nella "standardizzazione" di un sistema di rapporti normativi tra livelli di governo territoriale in linea di massima stabile. Rispetto a tale stato di cose, l'unica sostanziale novità che è stato possibile segnalare è rappresentata dalla giurisprudenza in tema di comprimibilità delle prerogative regionali per obiettivi di finanza pubblica derivanti dalla crisi economico-finanziaria.

Su questo specifico profilo, che continua a rivestire anche oggi un ruolo cruciale nella definizione dell'assetto complessivo del nostro sistema autonomistico, tanto da meritare una particolare attenzione anche all'interno della disamina della giurisprudenza relativa all'anno 2013, si è detto nel *Rapporto 2012* che la giurisprudenza costituzionale sembrava denotare lo sforzo di contenere la spinta centralistica delle norme parlamentari e di ricondurre anche le controversie originate dalle misure di contenimento della spesa e dai provvedimenti di rilancio della crescita all'interno del solco tracciato da principi ormai consolidati. Nel successivo *Rapporto 2013* si è notato che tale tentativo non è stato in grado di contrastare efficacemente quella tendenza all'aumento del contenzioso Stato-Regioni derivante proprio dalla pervasività della legislazione statale in tema di misure "anticrisi" e di sostegno della "crescita".

Tale *trend* sembra trovare conferma anche in relazione alla giurisprudenza costituzionale relativa all'anno 2013. Su 326 decisioni totali, infatti, 149 sono state rese in giudizi in via principale e 9 in conflitti di attribuzione tra enti. Per comprendere questo dato è utile confrontarlo con altri dati relativi agli anni precedenti.

Nel 2012, su un totale di decisioni numerate pari a 316, 150 erano state rese nel giudizio in via principale e 6 in sede di conflitto di attribuzione tra enti. Rispetto, dunque, al “peso specifico” dei giudizi di legittimità costituzionale in via di azione, si conferma, anche nel 2013, che rispetto al biennio 2010-2011 si è ormai consumata una inversione di tendenza. Mentre, infatti, dal 2010 al 2011 si era assistito ad una diminuzione dell’incidenza sul totale delle pronunzie rese in tale sede dal 37% al 26,6%, nel 2012 si è dovuto registrare un marcato aumento, dal 26,6% al 47,4%, il quale trova una significativa conferma nella circostanza che nel 2013 la percentuale delle decisioni rese in via principale (45,7%) ha superato la percentuale di quelle adottate a definizione di giudizi in via incidentale (44,4%). Deve, inoltre, essere segnalato che il numero totale di 149 pronunzie rese in via principale si approssima a quello di 150 dell’anno 2012 e rappresenta il secondo valore più elevato di sempre, superando quelli raggiunti negli anni di massimo contenzioso, ossia il 2010 (141 decisioni), il 1988 (130 decisioni), il 2006 (113) e il 2005 (101).

Alla luce di queste sintetiche considerazioni statistiche e, in particolare, dei dati relativi all’anno in esame, si può concludere affermando che quello che nei *Rapporti* relativi agli anni precedenti era stato presentato come un “dubbio”, ossia che la diminuzione del contenzioso in via principale registrata a partire dal biennio 2007-2008 si era arrestata e che, anzi, si era inaugurata una nuova fase di “contrasto” tra Stato e Regioni, peraltro nel quadro di un numero complessivo di decisioni annuali che, dopo anni, era tornato a crescere (trainato proprio dal contenzioso regionale), appare oggi una tendenziale certezza.

Ciò rende ragione del perché, nel presente *osservatorio*, si sia deciso di portare l’attenzione, in maniera specifica, sul tema del rapporto tra autonomia regionale e crisi finanziaria, approfondendo così quanto si è già avuto modo di iniziare a studiare in occasione del *Rapporto 2012*, allorquando la lettura dei dati statistici sull’andamento

del contenzioso regionale aveva suggerito di “monitorare” l’incidenza della crisi sulla giurisprudenza costituzionale.

I dati del 2013, infatti, testimoniano che quella all’epoca intuita è una vera e propria linea di tendenza, che, come anticipato, rappresenta la principale novità del panorama giurisprudenziale degli ultimi anni. Per il resto, lo studio delle pronunce relative all’anno in esame conferma quanto più volte evidenziato nei precedenti *Rapporti*, ossia che, nell’ambito delle relazioni tra Stato e Regioni, ciò che ha trovato temporanea stabilità è sia l’aspetto sostanziale del riparto di competenze legislative nelle varie materie enumerate e “non enumerate” nel testo del Titolo V, Parte II della Costituzione, sia quello più generale, che in passato si è definito “di sistema”, degli istituti che valgono a conferire alla nuova forma di Stato una fisionomia più flessibile di quella risultante dalla revisione costituzionale del 2001, ossia quelli della “prevalenza”, “leale collaborazione”, “sussidiarietà legislativa” e della c.d. “trasversalità”. E ciò nel quadro di una sempre più marcata tendenza alla “amministrativizzazione” della giustizia costituzionale in materia regionale, la quale si presenta sempre più all’interprete come una sorta di “alta amministrazione” dei conflitti normativi, piuttosto che come la risoluzione di questioni dotate di rilievo “materialmente” costituzionale.

Limitatamente ai profili appena ricordati, dunque, è possibile, in questa sede, rinviare ai *Rapporti* relativi agli anni 2004-2007 e 2010, in particolare per ciò che concerne la trattazione sistematica delle questioni attinenti alle singole materie, al *Rapporto* per l’anno 2008 quanto all’analisi degli appena citati meccanismi di “flessibilizzazione” del riparto di competenze normative, al *Rapporto* per l’anno 2009 per la ricostruzione dell’operare congiunto di più titoli competenziali, per la “trasversalità” e per il concreto funzionamento del c.d. “sistema delle Conferenze”, al *Rapporto 2012* per le problematiche legate all’emergenza (anche economico-finanziaria), e, infine, al *Rapporto 2013* per lo stato dell’arte nelle

materie in cui la riforma costituzionale in corso di approvazione si propone di intervenire.

## 2. Una tendenza all'accentramento delle competenze (con poche eccezioni)

Si può sinteticamente affermare che il perdurare della crisi economico-finanziaria ha determinato la conferma di alcuni indirizzi giurisprudenziali espressi in passato dalla Corte costituzionale nella direzione di un ampliamento della portata delle materie affidate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e di una corrispondente compressione dalla sfera di autonomia riconosciuta alle Regioni.

Nell'osservare la giurisprudenza costituzionale elaborata nel periodo di riferimento, non va, però, taciuto come, in alcuni sporadici casi, lo stato attuale di crisi possa concorrere nel far guadagnare alle Regioni margini decisionali più ampi, operando in senso opposto rispetto alla generale tendenza verso l'accentramento delle competenze legislative.

È quanto accaduto, ad esempio, con la **sentenza n. 246 del 2013**, con cui la Corte ha rigettato le censure mosse dal Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti dell'articolo 5, commi 1 e 2, della legge della Regione Umbria n. 7 del 2012 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2012 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali). A detta del ricorrente, la norma impugnata si sarebbe risolta sostanzialmente in una proroga ulteriore dell'attività estrattiva rispetto ai termini biennali previsti dalla preesistente legislazione regionale, la quale consentiva che l'attività di estrazione di materiale di scavo potesse avvenire senza la prescritta autorizzazione ambientale. Pertanto, i commi impugnati si sarebbero posti in contrasto, a giudizio del ricorrente, sia con le disposizioni della direttiva 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE (direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati), sia con la vigente normativa nazionale in materia ambientale di cui

al Dlgs. n. 152 del 2006 (Norme in materia ambientale), con una conseguente lesione, fra l'altro, dell'art. 117, commi 2, lettera s) (tutela dell'ambiente e del territorio), e 1 (contrasto con la normativa dell'Unione europea) della Costituzione.

La questione viene giudicata infondata poiché le norme impugnate potevano essere inquadrare - e doverosamente lette - in senso costituzionalmente conforme, nel contesto, teso a dare sollecita ed effettiva attuazione alla direttiva n. 85/337/CEE, delle stesse normative regionali preesistenti in tema di regolamentazione della disciplina della valutazione di impatto ambientale e della attività di cava. D'altronde - ha precisato la Corte - va ritenuta in sé non censurabile la scelta del legislatore regionale (in una materia di competenza residuale) di disporre una mera posticipazione della durata dell'autorizzazione, per un tempo che deve ritenersi non incongruo ove commisurato alle contingenti reali esigenze degli operatori del settore, in considerazione della «crisi economica congiunturale che ha portato a drastiche riduzioni nella produzione di materiali considerato anche l'attuale periodo di contrazione del mercato», come evidenziato nei lavori preparatori della legislazione regionale.

Nella generalità dei casi, però, l'impressione che si ricava è quella di un forte accentramento delle competenze.

Con la **sentenza n. 62 del 2013**, ad esempio, la Corte è tornata sullo strumento della c.d. "Carta acquisti", affrontando alcuni profili già esaminati con la precedente pronuncia n. 10 del 2010 (*cf.* anche *Rapporto 2012*) e confermando sostanzialmente il proprio indirizzo maturato in un analogo contesto di crisi economico-finanziaria.

Ad essere impugnato, stavolta, è l'art. 60, commi 1 e 2, del Dl n. 5 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 35 del 2012 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), nella parte in cui, al comma 1, avviava la sperimentazione, nei Comuni con più di 250.000 abitanti, della "Carta acquisti" istituita dall'art. 81, co. 32, del DL n. 112 del 2008 (Disposizioni urgenti per

lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, e, al comma 2, prevedeva l'emanazione di un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per la determinazione delle modalità esecutive della sperimentazione.

Le questioni relative ad entrambi i commi dell'art. 60 del DL n. 5 del 2012 vengono giudicate infondate. La Corte, infatti, ha ribadito come «una normativa posta a protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana, qual è quella oggetto delle disposizioni impugnate, benché incida sulla materia dei servizi sociali e di assistenza di competenza residuale regionale, deve essere ricostruita anche alla luce dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., dell'art. 38 Cost. e dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. Il complesso di queste norme costituzionali permette, anzitutto, di ricondurre tra i “diritti sociali” di cui deve farsi carico il legislatore nazionale il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno – in particolare, alimentare – e di affermare il dovere dello Stato di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative, nel caso in cui la mancanza di una tale previsione possa pregiudicarlo. Inoltre, consente di ritenere che la finalità di garantire il nucleo irriducibile di questo diritto fondamentale legittima un intervento dello Stato che comprende anche la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli». L'intervento dello Stato è stato così ritenuto ammissibile quando, oltre a rispondere ai principi di eguaglianza e solidarietà, presenti caratteri di straordinarietà, eccezionalità ed urgenza come quelli conseguenti alla situazione di crisi internazionale economica e finanziaria che ha investito il nostro Paese.

La norma scrutinata presenta molteplici profili di analogia con quella oggetto del precedente citato, sia in relazione alle finalità di protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona

umana, sia in relazione alla gravità della crisi economica che ha investito il nostro paese, «i cui effetti, purtroppo, si sono ulteriormente aggravati rispetto a quelli già riconosciuti dalla sentenza n. 10 del 2010 per gli anni 2008 e 2009».

La situazione eccezionale di crisi economico-sociale, in particolare, ha ampliato i confini entro i quali lo Stato deve esercitare la competenza legislativa esclusiva in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Inoltre, la portata assunta da tale materia in simile contesto viene a rendere inconferente il richiamo della ricorrente al principio di leale collaborazione e comporta che spetti al legislatore statale sia l'esercizio del potere regolamentare (*ex* art. 117, co. 6, della Costituzione), sia la fissazione della disciplina di dettaglio.

La Corte, tuttavia, ha ribadito anche che «una volta cessata la situazione congiunturale che ha imposto un intervento di politica sociale esteso alla diretta erogazione della provvidenza, dagli strumenti di coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome non si possa prescindere, avendo cura così di garantire anche la piena attuazione del principio di leale collaborazione, nell'osservanza del riparto delle competenze definito dalla Costituzione» (sentenza n. 10 del 2010).

Il contesto attuale di crisi economico-finanziaria conduce ad un più marcato accentramento delle competenze anche in ragione del perdurante stato di inattuazione delle disposizioni costituzionali concernenti l'autonomia finanziaria delle autonomie territoriali. In particolare, con la **sentenza n. 273 del 2013** la Corte si è soffermata nuovamente sullo stato di attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

Nel caso di specie, la Regione Veneto lamentava la violazione degli articoli 117 e 119 Cost. da parte dell'art. 16-*bis* del DL n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, come sostituito dall'art. 1, co. 301, della legge n. 228 del 2012, che istituiva il «Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato

agli oneri del trasporto pubblico locale», anche ferroviario, nelle Regioni a Statuto ordinario.

La Corte ha chiarito come le disposizioni in questione si limitavano ad istituire un fondo per assicurare una finalità genericamente individuata nel concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, senza vincolare il legislatore regionale ad uno specifico impiego delle risorse stanziato nell'ambito del suddetto settore materiale, ascrivibile alla potestà legislativa regionale residuale ai sensi dell'art. 117, co. 4, della Costituzione.

Nel ricostruire la disciplina in materia, la Corte ha osservato come, al momento, non risultasse determinato né il livello essenziale delle prestazioni del trasporto pubblico locale, né il livello adeguato di servizio, dovendosi registrare, conseguentemente, una sostanziale inattuazione di quanto previsto in materia dalla legge n. 42 del 2009 e dell'art. 119 della Costituzione. A fronte di ciò, tuttavia, l'esigenza di assicurare la garanzia di uno standard di omogeneità nella fruizione del servizio su tutto il territorio nazionale ha richiesto il costante concorso del legislatore statale al finanziamento delle funzioni riconducibili alla materia controversa nel giudizio. In generale, secondo la sentenza, l'intervento dello Stato deve essere ritenuto ammissibile nei casi in cui risponda all'esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa, quale «portato temporaneo della perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e di imperiose necessità sociali, indotte anche dalla attuale grave crisi economica nazionale e internazionale» (sentenza n. 121 del 2010). La Corte, dunque, ha giudicato la questione infondata, ritenendo che la normativa impugnata trovasse il sostegno di simili giustificazioni, di per sé sufficienti per legittimare l'intervento del legislatore statale limitativo della competenza legislativa residuale delle Regioni nella materia del trasporto pubblico locale, allo scopo, appunto, di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Carta costituzionale.

### 3. Il “coordinamento della finanza pubblica”

Fra i titoli competenziali interessati maggiormente dalla crisi economico-finanziaria vi è, senza dubbio, la materia del “coordinamento della finanza pubblica”, affidata dalla Costituzione alla potestà legislativa concorrente.

Già da alcuni anni è possibile rilevare un ampliamento dei confini di questa materia, in forza della quale – anche grazie all’avallo della giurisprudenza costituzionale – lo Stato riesce ad imporre alle Regioni le proprie decisioni di politica economica, erodendo così gli spazi rimessi alla loro autonomia.

Fra i casi in cui viene invocato tale parametro costituzionale è possibile citare la **sentenza n. 63 del 2013**, con cui la Corte si è pronunciata su alcune disposizioni del DL n. 1 del 2012 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, e, in particolare, nel quadro delle misure urgenti per la concorrenza e lo sviluppo introdotte, sull’articolo 66, rivolto alla «dismissione dei terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola». Nello specifico, il comma 9, secondo periodo, stabiliva che gli enti territoriali dovevano destinare le risorse derivanti dalle operazioni di dismissione «alla riduzione del proprio debito e, in assenza del debito o per la parte eventualmente eccedente, al Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato».

Quanto al profilo della correlazione funzionale imposta tra operazione di dismissione dei terreni demaniali, sia dello Stato che delle Regioni ed altri enti territoriali, e riduzione del debito rispettivo, la Corte ha rigettato la questione sollevata, sull’assunto che essa rispondesse, proprio per tale complessiva estensione, «ad una scelta di politica economica nazionale, adottata per far fronte alla eccezionale emergenza finanziaria che il Paese sta attraversando, e si pone, quindi, come espressione del perseguimento di un obiettivo di interesse generale in un quadro di necessario concorso anche delle autonomie al risanamento della finanza pubblica».

Si tratta, pertanto, di disposizioni che, per la loro finalità e per la proporzionalità al fine che intendono perseguire, risultano espressive di un principio fondamentale nella materia, di competenza concorrente, del coordinamento della finanza pubblica. E che, come tale, secondo la decisione, non sono invasive delle attribuzioni della Regione nella materia stessa, in quanto il finalismo della previsione normativa esclude che possa invocarsi la logica della norma di dettaglio. Invero, una volta assunto l'obiettivo di carattere generale della riduzione dei debiti dei vari enti in funzione del risanamento della finanza pubblica attraverso la dismissione di determinati beni, l'imposizione del vincolo di destinazione appare mezzo necessario al suo raggiungimento (nel medesimo senso, anche la sentenza n. 205 del 2013).

Viceversa, viene giudicata fondata la questione relativa alle disposizioni in esame nella parte in cui si prevedeva che gli enti territoriali, in assenza di debito o per la parte eventualmente eccedente, dovessero destinare le risorse derivanti dalle operazioni di dismissione di terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Per questa parte, infatti, la norma introduceva una disciplina che, non essendo finalizzata ad assicurare l'esigenza del risanamento del debito degli enti territoriali e, quindi, non essendo correlata alla realizzazione del ricordato principio fondamentale, si risolveva in una indebita ingerenza nell'autonomia della Regione.

Altra significativa pronuncia avente ad oggetto le politiche statali condotte mediante il "coordinamento della finanza pubblica" è **la sentenza n. 236 del 2013**. La Corte ha innanzitutto ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, co. 1, del DL n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, sotto il profilo dell'illegittima imposizione agli enti locali, da parte del legislatore statale, dell'obbligo di soppressione o accorpamento di enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica esercenti le funzioni fondamentali di cui all'art. 117, co. 2, lett. *p*) della Costituzione, o funzioni

amministrative spettanti a Comuni, Province e Città metropolitane ai sensi dell'art. 118 della Costituzione.

La Corte ha ribadito il proprio consolidato orientamento secondo cui il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali (*ex plurimis*, sentenze n. 182 del 2011, n. 207 e n. 128 del 2010). In particolare, le norme statali devono limitarsi a porre obiettivi di contenimento senza prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi, in modo che rimanga uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale (sentenza n. 182 del 2011). Inoltre, la disciplina dettata dal legislatore nazionale non deve ledere il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato.

Sulla base di queste considerazioni e in applicazione dei canoni interpretativi indicati, la Corte ha ritenuto che le disposizioni censurate costituissero effettivamente espressione di principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica proprio per la chiara finalità di riduzione della spesa e per la proporzionalità dell'intervento rispetto al fine che il legislatore statale intende(va) perseguire. La norma impugnata, infatti, dopo aver indicativamente previsto la possibilità di una soppressione o di un accorpamento degli «enti, agenzie e organismi comunque denominati», limita il contenuto inderogabile della disposizione al risultato di una riduzione del 20 per cento dei costi del funzionamento degli enti strumentali degli enti locali. In sostanza, l'accorpamento o la soppressione di taluni di questi enti può essere lo strumento, ma non il solo, per soddisfare l'obiettivo di una riduzione del 20 per cento dei costi.

Quanto disposto dal comma in questione, pertanto, non comporta di per sé una indebita invasione dell'area riservata dall'art.

119 della Costituzione all'autonomia degli enti locali, cui la legge statale può legittimamente prescrivere criteri ed obiettivi di riduzione dei costi. La Corte ha sottolineato anche che l'obiettivo di riduzione degli oneri finanziari relativi agli enti strumentali in misura non inferiore al 20 per cento è rispettoso del canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto alla sfera di autonomia degli enti locali.

Nel prosieguo della pronuncia, la Corte ha rigettato anche le censure rivolte ai commi 1, 2, 3 e 4 del citato art. 9, secondo cui essi non potrebbero qualificarsi quali norme di principio nella suddetta materia. Per il raggiungimento dei citati obiettivi, i commi 2 e 3 prevedono un duplice procedimento volto alla ricognizione di tali enti e all'individuazione dei criteri e della tempistica per l'attuazione del principio posto dal comma 1 con il coinvolgimento delle autonomie locali. A detta della Corte, il legislatore statale, con le citate disposizioni, sempre in funzione dell'obiettivo di riduzione della spesa corrente per il funzionamento degli enti strumentali degli enti locali, si sarebbe limitato a individuare un procedimento che vede il più ampio coinvolgimento delle autonomie locali, oltre che delle stesse Regioni, mediante il meccanismo dell'intesa in sede di Conferenza unificata, per stabilire concretamente le modalità con le quali deve essere raggiunto l'obiettivo prefissato di riduzione di spesa.

Ne consegue che le disposizioni impugnate, considerate nel loro insieme e in relazione al risultato finale che esse si prefiggono di raggiungere, non si pongono in contrasto con gli artt. 117, co. 3, e 119 della Costituzione, in quanto non prevedono in modo esaustivo e puntuale strumenti o modalità per il perseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, non introducono limiti puntuali a singole voci di spesa degli enti locali e, pertanto, non comportano alcuna indebita invasione dell'autonomia finanziaria degli enti locali.

Vengono, infine, rigettate anche le censure rivolte al comma 5 del citato art. 9, nella parte in cui prevede che: «Ai fini del coordinamento della finanza pubblica, le Regioni si adeguano ai

principi di cui al comma 1 relativamente agli enti, agenzie ed organismi comunque denominati e di qualsiasi natura, che svolgono, ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione, funzioni amministrative conferite alle medesime regioni». Una volta riconosciuta al precedente comma 1 - come accennato - la natura di normativa di principio nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, deve, a maggior ragione, secondo la Corte, riconoscersi la medesima natura anche al successivo comma 5. Con tale disposizione, infatti, il legislatore statale ha fissato degli obiettivi di riduzione dei costi degli enti strumentali lasciando alle Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, il più ampio spazio di autonomia per adeguarsi ai principi stabiliti dal comma 1, senza imporre, peraltro, alcun termine ed alcuna specifica modalità per l'adeguamento dell'ordinamento regionale ai suddetti principi.

Fra le pronunce adottate nel periodo di riferimento ve ne sono alcune che significativamente lasciano intendere come all'interno dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica possa ricomprendersi una molteplicità di strumenti di intervento.

A questo proposito è possibile segnalare, innanzitutto, la **sentenza n. 8 del 2013**, avente ad oggetto, fra l'altro, la legislazione statale concernente misure premiali per la crescita economica.

Più nello specifico, con quest'ultima pronuncia la Corte ha rigettato le censure avanzate da alcune Regioni avverso l'art. 1, co. 4, DL n. 1 del 2012 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, nella legge n. 27 del 2012. Le disposizioni impugnate si collocavano in un più ampio processo di liberalizzazione delle attività economiche, prevedendo che le Regioni e gli altri enti territoriali si adeguassero ai principi desumibili dai primi tre commi del medesimo art. 1. Al fine di incentivare gli enti territoriali ad operare nel senso indicato dal legislatore statale, il censurato comma 4 afferma che «il predetto adeguamento costituisce elemento di valutazione della virtuosità», alla quale si connettono conseguenze di ordine finanziario di cui all'art. 20, co. 3, del DL n. 98 del 2011.

La Corte ha chiarito come non sia irragionevole che il legislatore abbia previsto un trattamento differenziato fra enti che decidono di perseguire un maggiore sviluppo economico attraverso politiche di ri-regolazione dei mercati ed enti che, al contrario, non lo fanno. Tale valutazione deve però avvenire, naturalmente, attraverso strumenti dotati di un certo grado di oggettività e comparabilità, che precisino *ex ante* i criteri per apprezzare il grado di adeguamento raggiunto da ciascun ente nell'ambito del processo complessivo di razionalizzazione della regolazione, all'interno dei diversi mercati singolarmente individuati.

Pertanto, introdurre un regime finanziario più favorevole per le Regioni che sviluppano adeguate politiche di crescita economica costituisce una misura premiale non incoerente rispetto alle politiche economiche che si intendono, in tal modo, incentivare, senza che sussista alcuna violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Fra le pronunce che concorrono a chiarire la portata dei principi di coordinamento della finanza pubblica merita di essere ricordata anche la **sentenza n. 256 del 2013**, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, co. 10, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta n. 30 del 2012, ove escludeva, per gli enti locali della Regione, l'applicazione del sistema di tesoreria unica previsto in via temporanea dall'art. 35, commi 8, 9, 10 e 13, del DL n. 1 del 2012.

La Corte ha ricordato come il sistema di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984 ed all'art. 35, co. 8, del DL n. 1 del 2012, è «uno strumento essenziale per assicurare il contenimento del fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento», che consente di «emettere una minore quantità di titoli di Stato». La relativa disciplina, pertanto, «rientra tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, si colloca nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica – la cui determinazione spetta alla potestà legislativa statale – e comporta evidenti implicazioni

anche in materia di tutela del risparmio e dei mercati finanziari. Compete al legislatore statale, quindi, regolare il funzionamento di tale sistema» (sentenza n. 311 del 2012).

Di conseguenza, il censurato art. 2, co. 10, sottraendo gli enti locali della Regione all'applicazione del sistema di tesoreria unica, veniva a ledere un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica previsto dalla legislazione statale ai fini del contenimento del fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento e dell'unità economica nazionale, violando così gli artt. 117, co. 3, e 120 della Costituzione.

Ancora, a testimonianza dell'ampiezza assunta dai principi di coordinamento della finanza pubblica, è possibile citare due rilevanti pronunce, adottate nel corso dell'anno di riferimento, riguardanti i poteri di controllo sulle autonomie territoriali da parte della Corte dei Conti.

La prima a meritare menzione è la **sentenza 60 del 2013**, resa in esito ad un conflitto di attribuzioni sollevato dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri, affinché venisse dichiarato che non spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, adottare la deliberazione n. 4/2011/INPR, assunta in data 19 dicembre 2011, concernente l'approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l'anno 2012. La Provincia autonoma lamentava sia l'usurpazione, da parte dello Stato, delle funzioni di controllo e di vigilanza sulla finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie, asserendo la propria esclusiva titolarità in materia per effetto dei richiamati parametri statuari e delle relative norme di attuazione, sia l'illegittimità dell'impugnata deliberazione della Corte dei conti, atteso che i parametri richiamati vieterebbero alla sezione regionale dell'organo di controllo di avviare i pertinenti procedimenti sino all'espletamento dei controlli successivi sugli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica e sulla sana gestione spettanti all'amministrazione provinciale, la quale

è, infatti, tenuta a dare comunicazione alla stessa Corte dei conti degli esiti dei controlli ad essa riservati.

La Corte costituzionale ha chiarito come il controllo della Corte dei conti, positivamente disciplinato per gli enti locali e per gli enti del Servizio sanitario nazionale – per quanto qui di più prossimo interesse – dall’art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005, è ascrivibile alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità della gestione economico-finanziaria, di tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa, peraltro estensibile alle Regioni e alle Province dotate di autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della “finanza pubblica allargata” siano ad esse opponibili, o meno, i principi di coordinamento della finanza pubblica. Tale controllo è finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell’unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea. Esso si colloca nell’ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, co. 1, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell’equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento.

In definitiva, interessa qui segnalare come la Corte costituzionale abbia dichiarato le censure provinciali infondate, rilevando come il controllo della Corte dei conti si pone su un piano distinto da quello ascrivibile alle funzioni di controllo e vigilanza sulla gestione amministrativa spettanti alla Provincia autonoma di Bolzano, non potendosi desumere dalle norme statutarie e dalle relative norme di attuazione, invocate a parametro, alcun principio di esclusività in merito alla titolarità di funzioni di controllo e di vigilanza sul

conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie.

La Corte ritorna sul tema dei controlli sulle autonomie territoriali anche con la **sentenza 219 del 2013**. In tale occasione, fra l'altro, viene dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 5 del Dlgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1-*bis*, co. 4, del DL n. 174 del 2012, con riferimento agli artt. 117, commi 3 e 4, e 119 della Costituzione. Le disposizioni impugnate introducevano un sistema di verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile nei confronti delle Regioni e delle Province autonome attivabile dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

A detta della Corte, la disposizione impugnata eccedeva i confini della legislazione statale intesa ad acquisire dalle Regioni dati utili, anche nella prospettiva del coordinamento della finanza pubblica, ed in particolare in rapporto alle attribuzioni della Corte dei conti, in quanto sì circoscritti alla trasmissione, da parte degli uffici regionali, delle notizie ritenute sensibili, ma per attribuire non al giudice contabile, bensì direttamente al Governo, per mezzo dei propri servizi ispettivi, un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie della Regione nel caso di squilibrio finanziario. L'ampiezza e l'incisività di un tale potere di verifica celava, in definitiva, un corrispondente potere di vigilanza, attivabile per mezzo dei servizi ispettivi dello Stato, volto a rilevare la cattiva gestione degli uffici da parte della Regione, cui spetta organizzarli ai sensi dell'art. 117, co. 4, della Costituzione. Tale assetto normativo, dunque, eccedeva i limiti propri dei principi di coordinamento della finanza pubblica, e si ripercuoteva sulla competenza legislativa regionale in materia di organizzazione degli uffici: anzitutto, poiché riservava all'apparato ministeriale un compito consacrato all'imparziale apprezzamento della Corte dei conti, e, inoltre, poiché ciò accadeva in difetto di proporzionalità tra il mezzo impiegato ed il fine perseguito, non essendovi ragione di supporre l'inidoneità degli ampi poteri ispettivi di quest'ultima a conseguire i medesimi

risultati, secondo modalità maggiormente compatibili con l'autonomia regionale.

Anche nel periodo in esame, tuttavia, la Corte ha ribadito la propria posizione in ordine ai limiti cui va incontro la legislazione statale che pretenda legittimamente di rientrare entro i confini del coordinamento della finanza pubblica. In alcune ipotesi, tali limiti sono valsi a determinare l'illegittimità della disciplina statale impugnata.

È quanto accaduto con la **sentenza n. 229 del 2013**, con la quale la Corte ha giudicato, fra l'altro, alcune disposizioni del DL n. 95 del 2012 aventi ad oggetto la messa in liquidazione e la privatizzazione di società pubbliche, controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del Dlgs. n. 165 del 2001, che siano titolari di affidamenti diretti di servizi svolti a favore delle medesime pubbliche amministrazioni, ovvero di quelle società che producono beni o servizi strumentali alle pubbliche amministrazioni, al fine di ridurre il numero in vista della riduzione delle spese.

Nel ricostruire la *ratio* delle norme impugate, la Corte ha riconosciuto come esse siano dirette ad evitare che soggetti dotati di privilegi svolgano attività economica al di fuori dei casi nei quali ciò è imprescindibile per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche al fine di eliminare eventuali distorsioni della concorrenza. Di conseguenza, le richiamate disposizioni precludono anche alle Regioni la scelta di una delle possibili modalità di svolgimento dei servizi strumentali alle proprie finalità istituzionali, incidendo così sulla materia dell'organizzazione e funzionamento della Regione, affidata dall'art. 117, co. 4, della Costituzione alla competenza legislativa regionale residuale delle Regioni ad autonomia ordinaria ed alla competenza legislativa regionale primaria delle Regioni ad autonomia speciale dai rispettivi statuti.

Tale collocazione per materia delle norme impugate, tuttavia, non risulta totalmente assorbente. L'impugnato art. 4, infatti, si

inserisce fra le disposizioni recate dal DL n. 95 del 2012 con le quali il legislatore statale ha inteso «razionalizzare la spesa pubblica attraverso la riduzione delle spese per beni e servizi, garantendo al contempo l'invarianza dei servizi ai cittadini». È, quindi, indiscutibile che la disciplina impugnata obbedisca anche alla finalità del contenimento della spesa pubblica, imponendo così di verificare se esse non rientrino nei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

#### **4. Le esigenze di contenimento della spesa pubblica (con particolare riferimento al personale regionale)**

Un cospicuo contenzioso fra Stato e Regioni si è sviluppato soprattutto sul versante dei principi di coordinamento della finanza pubblica concernenti il contenimento della spesa pubblica, attorno a quella legislazione regionale che si pone in contrasto con le misure statali adottate per soddisfare esigenze di risparmio rese ancor più pressanti dalla crisi economico-finanziaria.

Tra i filoni che quantitativamente assumono maggior rilievo vi è quello concernente le spese del personale regionale.

In tema è possibile ricordare la **sentenza n. 3 del 2013**, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, co. 52, della legge Friuli Venezia Giulia n. 18 del 2011, il quale prevedeva che il personale non dirigenziale in servizio presso le Province, alla data di entrata in vigore della legge, con un rapporto di lavoro a tempo determinato, poteva essere stabilizzato, se avesse già maturato, alla medesima data, almeno diciotto mesi di esperienza lavorativa nel settore delle politiche del lavoro, e fosse stato assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale. La Corte ha ritenuto che tale stabilizzazione si ponesse in contrasto con l'art. 17, co. 10, del DL n. 78 del 2009, in quanto la disposizione regionale non rispettava il limite quantitativo indicato dalla legislazione statale, che consente di bandire concorsi per le assunzioni a tempo indeterminato con una riserva di posti entro una soglia massima del

40 per cento, rispetto a quelli messi a concorso. La richiamata normativa statale è stata più volte qualificata in passato come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, poiché si ispira alla finalità del contenimento della spesa nello specifico settore del personale, al cui rispetto sono tenute anche le Regioni a statuto speciale.

Analogamente, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità anche dell'art. 15, co. 4, della medesima legge. Le disposizioni censurate, infatti, estendevano, dal punto di vista temporale, la possibilità per la Regione di continuare ad avvalersi del personale, in servizio al 31 dicembre 2007, nonché alla data di entrata in vigore della legge impugnata, con contratto di lavoro a tempo determinato. Si veniva, dunque, a delineare un processo di stabilizzazione di personale già in servizio con contratto di lavoro a tempo determinato, prorogando indefinitamente contratti a termine già scaduti e più volte rinnovati ai sensi della normativa regionale previgente, con chiara elusione dell'art. 117, co. 3, della Costituzione.

Infine, con la medesima pronuncia, viene dichiarata l'incostituzionalità anche dell'art. 15, co. 10, per violazione della norma interposta di cui all'art. 9, co. 21, del DL n. 78 del 2010. Il comma censurato, nel riconoscere al personale regionale contrattualizzato un beneficio economico con diritto agli arretrati, condizionato al previo reperimento delle risorse previste dagli accordi integrativi, si poneva in netto contrasto con la norma statale che prevede esplicitamente che «per il personale contrattualizzato le progressioni in carriera comunque denominate, ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici».

La **sentenza n. 287 del 2013** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in relazione all'art. 117, co. 3, della Costituzione, dell'art. 1, co. 30, della legge della Regione Molise n. 2 del 2011, il quale, autorizzando la Giunta regionale ad indire una o più procedure selettive per l'assunzione a tempo indeterminato, con attribuzione di specifici punteggi al ricorrere di particolari

circostanze, stabiliva, fra l'altro, che «il numero dei posti da ricoprire con concorso pubblico non deve superare le disponibilità previste dai vigenti atti programmatici della dotazione organica». La normativa censurata, condizionando la facoltà di nuove assunzioni a tempo indeterminato unicamente al rispetto degli atti programmatici della dotazione organica, contrastava con il già citato art. 14, co. 9, del DL n. 78 del 2010, ispirato all'esigenza di contenere i costi per il personale ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno.

Per analoghi motivi, la **sentenza n. 289 del 2013** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, con riferimento all'art. 117, co. 3, della Costituzione, dell'art. 3, co. 2, della legge della Regione Abruzzo n. 48 del 2012, che ha introdotto disposizioni per il contenimento delle spese per il personale. Più in particolare, la normativa regionale ha dato attuazione agli artt. 9, co. 28, e 14, co. 7 e 9, del DL n. 78 del 2010, che prevedono per le amministrazioni pubbliche la possibilità di avvalersi di personale con eterogenee tipologie di contratti di collaborazione occasionale nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. La disposizione censurata, tuttavia, veniva a limitare la portata della previsione statale, escludendo dal conteggio delle spese quelle derivanti dai rapporti di lavoro instaurati presso gli uffici alle dipendenze degli organi elettivi della Giunta e del Consiglio regionale. Tale deroga è valsa a rendere costituzionalmente illegittima la norma per contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica.

Nel medesimo solco, anche la **sentenza n. 18 del 2013** ha rilevato un contrasto fra la normativa regionale e la disciplina statale che impone limiti alle assunzioni ed alle spese per il personale delle pubbliche amministrazioni, con conseguente violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Ad essere dichiarato incostituzionale è stato l'art. 26 della legge della Regione Calabria n. 47 del 2011, nella parte in cui stabiliva che le strutture speciali del Segretariato generale e della Direzione generale del Consiglio regionale fossero composte ciascuna da tre unità di

personale, di cui due potevano essere esterni alla pubblica amministrazione.

L'illegittimità di tale norma regionale è derivata dall'aver disposto un aumento dell'organico del personale del Consiglio regionale, prevedendo ulteriori tre unità di personale e prescindendo dal rispetto dei vincoli posti dal più volte richiamato art. 9, co. 28, del DL n. 78 del 2010, che, come detto, consente di avvalersi, a partire dal 2011, del personale a tempo determinato, con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, solamente nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009, e dall'art. 2, co. 102, della legge n. 244 del 2007, come successivamente modificato, che ammette assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 20 per cento di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente, salvo prevedere che il numero delle unità di personale da assumere non può eccedere, per ciascun anno, il 20 per cento delle unità cessate nell'anno precedente.

Parimenti illegittimo, per violazione dell'art. 117, co. 3, della Costituzione, è risultato essere l'art. 55, co. 1, della suddetta legge regionale, il quale posticipava il termine finale per l'attuazione del piano di stabilizzazione del personale appartenente alla categoria dei lavoratori socialmente utili. Dal momento che le norme statali in tema di stabilizzazione dei lavoratori precari costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, la Corte ha rilevato il contrasto della normativa *de qua* con il già citato art. 17, co. 10, del DL n. 78 del 2009, poiché, se la *ratio* dell'intervento legislativo statale è quella di favorire l'assorbimento del precariato nelle pubbliche amministrazioni, lo scopo perseguito dal legislatore regionale, con la norma impugnata, era invece diametralmente opposto e, nel prorogare il termine finale di stabilizzazione dei precari, sfuggiva ai limiti prescritti dalla normativa statale.

Anche la **sentenza n. 28 del 2013** è intervenuta a dichiarare l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni dell'art. 24 della

legge della Regione Campania n. 1 del 2012, per violazione dell'art. 9, co. 28, del DL n. 78 del 2010 e dei principi di coordinamento della finanza pubblica ivi contenuti. A venir meno sono stati sia il comma 2 del menzionato articolo, che prevedeva il transito, mediante selezione pubblica, nei ruoli dell'ARPAC, del personale in posizione di comando da almeno ventiquattro mesi alla data di entrata in vigore della legge impugnata e in servizio presso la suddetta Agenzia, sia il successivo comma 3, che autorizzava la medesima ARPAC ad assumere nuovo personale, attingendo a graduatorie esistenti.

Sempre in materia di personale, con la **sentenza n. 277 del 2013** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di diverse disposizioni delle leggi della Regione autonoma Sardegna n. 13 del 2012, e n. 17 del 2012, per violazione, fra l'altro, dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Quanto all'art. 2, co., 1, della legge regionale n. 17 del 2012, la norma impugnata non rispettava, ai fini della stabilizzazione del personale regionale, i limiti temporali previsti dall'art. 1, co. 558, della legge n. 296 del 2006, la quale prevede un termine al triennio di lavoro utile per tutte le categorie di personale da stabilizzare, coincidente, al più tardi, con il 28 settembre 2009. Di contro, la norma regionale interessava tutti i lavoratori che avessero svolto il periodo prescritto di lavoro precario sino al 30 giugno 2011, violando il termine posto a livello statale e ponendosi in insanabile contrasto con l'art. 117, co. 3, della Costituzione, in quanto «le norme statali in tema di stabilizzazione dei lavoratori precari costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica».

La Corte, poi, ha dichiarato l'illegittimità del successivo comma 2 del medesimo art. 2, che disciplinava il termine ultimo del periodo di lavoro temporaneo utile per l'assunzione in pianta stabile del personale selezionato a norma della prima disposizione impugnata. Anche qui la Corte ha ravvisato una violazione del principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica che si evince

dalla normativa statale in tema di stabilizzazione di cui all'art. 1, co. 558, della legge n. 296 del 2006, in quanto la stabilizzazione del personale regionale in esame, ricomprendendo lavoratori che abbiano svolto il periodo utile di lavoro precario sino al 30 giugno 2011, sforava il limite ivi previsto.

Stessa sorte hanno subito anche l'art. 3, commi 1 e 2, e l'art. 2, co. 5, della legge regionale n. 13 del 2012, i quali sancivano, da una parte, il prolungamento dei termini di durata dei contratti di lavoro a tempo determinato di cui all'art. 6, co. 8, della LR Sardegna n. 16 del 2011, non rinnovati dalle soppresse Province sarde, prescrivendone la stipulazione immediata ad iniziativa dei dirigenti delle attuali gestioni provvisorie competenti in materia di personale, e, dall'altra, prevedevano l'estensione agli operatori di tutela ambientale già in servizio presso le amministrazioni provinciali delle disposizioni dell'art. 3 della LR n. 13 del 2012, ponendosi entrambi in contrasto con il già richiamato art. 9, co. 28, del DL n. 78 del 2010.

Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, co. 1, della legge regionale Sardegna n. 17 del 2012, che ha introdotto il nuovo disposto dell'art. 6, co. 8, della LR n. 16 del 2011, è stata dichiarata incostituzionale per violazione dell'art. 117, co. 3, della Costituzione. La disposizione regionale stabiliva che, al fine di garantire l'esercizio del servizio pubblico disciplinato dalla legge regionale n. 20 del 2005 nelle more di una sua riorganizzazione, al quale sono preposti i Centri servizi per il lavoro (CSL), i Centri servizi inserimento lavorativo (CESIL) e le Agenzie di sviluppo locale di cui alla legge regionale n. 3 del 2008, si autorizzava nell'anno 2012, a titolo di trasferimento alle competenti amministrazioni locali, una spesa a valere sulle disponibilità recate dal fondo regionale per l'occupazione. La norma impugnata non escludeva e, dunque, consentiva che la spesa ivi autorizzata potesse essere utilizzata per attingere lavoratori a termine o con altre tipologie di lavoro flessibile, senza richiamare il rispetto del limite di cui all'art. 9, co. 28, del DL n. 78 del 2010.

Sempre a causa del mancato rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica, con **sentenza n. 130 del 2013** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, co. 3, della legge n. 7 del 2011 della Regione Piemonte, nella parte in cui, fra l'altro, prevedeva, per i contratti di collaborazione a tempo determinato analiticamente indicati, la derogabilità del divieto, stabilito dalla normativa statale, di assumere personale oltre il limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Se la rilevanza del carattere necessariamente fiduciario nella scelta del personale, a tempo determinato, degli uffici di diretta collaborazione – ha chiarito la Corte – può autorizzare deroghe al principio del pubblico concorso nella scelta dei collaboratori, essa non consente deroghe ai principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, tra i quali va ricompreso anche il più volte citato art. 14, co. 9, del DL n. 78 del 2010. Tale disposizione statale, ha aggiunto la Corte, ben lungi dall'interferire con le determinazioni della Regione sulla scelta dei suoi collaboratori – che potrà avvenire nel pieno rispetto della sua autonomia organizzativa, ancorché all'interno dei limiti di spesa stabiliti – pone validamente un limite ad un particolare aggregato di spesa, qual è quello relativo al comparto per il personale, cui vanno soggette tutte le pubbliche amministrazioni.

Sempre in ragione della legislazione statale posta a contenimento della spesa per il personale delle amministrazioni, la **sentenza n. 77 del 2013** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, co. 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 15 del 2011, in forza del quale «ai fini di un migliore coordinamento e snellimento della gestione delle materie di competenza di un componente di Giunta e dei compiti attribuiti nell'ambito di tali materie a enti strumentali della Provincia o a società controllate dalla stessa, è consentito il cumulo tra incarichi dirigenziali presso la Provincia e presso tali enti e società, salvo il rispetto delle particolari disposizioni per la copertura delle rispettive posizioni dirigenziale». Secondo la giurisprudenza costituzionale, tale normativa, non contemplando lo specifico limite di trattamento economico

complessivo anzidetto, integrava una violazione dell'art. 117, co. 3, della Costituzione e del principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 9, co. 1, del DL n. 78 del 2010, sul trattamento economico complessivo dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche per gli anni 2011, 2012 e 2013.

In sintonia con il medesimo indirizzo si pone la **sentenza n. 218 del 2013**, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, co. 31, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 14 del 2012, che prevedeva la corresponsione di un'indennità aggiuntiva mensile in favore del consigliere regionale di parità. La Corte ha ravvisato un contrasto con l'art. 6, co. 3, del DL n. 78 del 2010 il quale, espressivo di un principio di coordinamento della finanza pubblica, al contrario, impone riduzioni dei compensi e delle utilità comunque denominate corrisposte dalle pubbliche amministrazioni. La disposizione regionale, dunque, contrastando con la normativa statale, «trasmoda dai limiti competenziali fissati in detta materia alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, limiti opponibili, per costante giurisprudenza di questa Corte, anche alle Regioni ad autonomia differenziata».

Con la **sentenza n. 221 del 2013** la Corte ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13, co. 1, lettere a), b), c) e d), della legge della Provincia di Bolzano n. 15 del 2010, per violazione dell'art. 117, co. 3, della Costituzione, stante il contrasto con gli artt. 6 e 9 del DL n. 78 del 2010, espressione di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica. Le disposizioni contenute nelle predette lettere a), b), c) e d) prevedevano riduzioni per le spese in materia di incarichi di consulenza, studio e ricerca, di incarichi di collaborazione continuata e continuativa, per pubblicazioni e campagne pubblicitarie, nonché per attività di formazione, in misura inferiore a quanto previsto dalla citata normativa statale. La Corte ha rilevato come la Provincia di Bolzano non abbia identificato le «misure compensative» comprovanti la compatibilità delle minori riduzioni per le singole categorie di spesa con «il rispetto del saldo

complessivo» previsto dalle disposizioni del DL n. 78 del 2010. Essendo stato omesso – con riguardo alle categorie di spesa necessarie per individuare il saldo complessivo della riduzione e la sua compatibilità con i coefficienti percentuali contenuti nelle norme impugnate – ogni riferimento all’aggregato della spesa storica e a quello dell’esercizio di competenza, venivano, dunque, a mancare i termini di riferimento necessari per l’attuazione e la verifica dei parametri previsti dai principi statali di coordinamento della finanza pubblica, con conseguente violazione del dettato costituzionale.

Sempre sul versante dei principi di coordinamento della finanza pubblica, l’attenzione della Corte costituzionale si è appuntata su quelle leggi regionali che dispongono spese in materia sanitaria in contrasto con i rispettivi Piani di rientro.

La **sentenza n. 79 del 2013** ha giudicato costituzionalmente illegittime, per violazione dell’art. 117, co. 3, della Costituzione, numerose disposizioni della legge della Regione Campania n. 19 del 2012, le quali disponevano l’affidamento della gestione di ogni registro tumori ad unità operative a ciò dedicate e strutturate presso ciascun dipartimento di prevenzione delle ASL e della Regione, istituivano nuove strutture e riservavano all’assessorato regionale alla sanità la nomina dei responsabili dei registri tumori provinciali e subprovinciali, del responsabile del registro tumori infantili e del funzionario del centro di coordinamento, senza precisare le relative procedure selettive.

Fra le norme impugnate, quelle che prevedevano l’istituzione di nuovi uffici e soprattutto li dotavano di aggiuntive risorse strumentali, umane e finanziarie, si ponevano in contrasto con l’obiettivo del rientro nell’equilibrio economico-finanziario perseguito con l’Accordo sul Piano di rientro e con il Piano medesimo.

La Corte ha avuto modo di ribadire come «l’autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in

particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenze n. 91 del 2012 e n. 193 del 2007). Pertanto, il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010).

A questo proposito, l'art. 1, co. 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006, al pari dell'art. 2, commi 80 e 95, delle legge n. 191 del 2009, può essere qualificato «come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Tali norme, infatti, hanno reso vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, co. 180, della legge n. 311 del 2004, finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato.

Conclusivamente, la Corte ha sostenuto come le disposizioni impugnate, istitutive dei registri tumori, del centro di coordinamento e del comitato tecnico-scientifico, in quanto comportavano spese ulteriori rispetto a quelle già stanziato, si ponevano in contrasto con il principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria – espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica – e quindi con la Costituzione.

Sulla base di analoghi presupposti, con la **sentenza n. 104 del 2013** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione Abruzzo n. 33 del 2012, il quale disponeva

la corresponsione, in favore dei cittadini affetti da patologie oncologiche, di rimborsi, con relativa assunzione di oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale. La Corte ha sostenuto che la norma impugnata, disponendo l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi per garantire un livello di assistenza supplementare, si poneva in contrasto con gli obiettivi di risanamento del Piano di rientro e la disciplina di cui ai richiamati art. 1, co. 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006, e art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, violando così il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, dunque, l'art. 117, co. 3, della Costituzione.

Evidenziando la medesima *ratio* di elusione del vincolo al rispetto degli impegni finanziari previsti dal Piano di rientro, la **sentenza n. 180 del 2013** ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 2, co. 4, della legge della Regione Campania n. 27 del 2012, con la quale una parte dell'entrata destinata, a decorrere dal 2008 e per trent'anni, all'ammortamento del debito sanitario pregresso al 31 dicembre 2005 veniva, invece, rifinalizzata ad altro scopo (finanziamento di mutui contratti dagli enti locali) per l'anno 2012.

## 5. Considerazioni conclusive

Alla luce della ricostruzione effettuata nei paragrafi precedenti, è possibile svolgere alcune brevi considerazioni conclusive su alcuni aspetti della giurisprudenza costituzionale dell'anno di riferimento in materia di rapporti Stato-Regioni. A tali considerazioni si procede con la consapevolezza che esse appaiono confermate anche dalla giurisprudenza del 2014, che pure esula dall'oggetto di questa trattazione.

All'esito del precedente *Rapporto*, e con particolare riferimento all'analisi dei dati statistici, si era concluso che il sempre minor grado di innovatività delle decisioni della Corte costituzionale in materia regionale sembrava marcare l'inizio di una fase nuova

rispetto alla progressiva quiescenza del contenzioso che aveva contraddistinto gli anni precedenti.

La giurisprudenza costituzionale dell'anno 2013 pare confortare quella impressione non solo dal punto di vista dell'evoluzione statistica del contenzioso, ma anche da quello, sotto molti aspetti più qualificante, del merito delle decisioni rese dal Giudice costituzionale. Il riacutizzarsi del contenzioso regionale, dovuto al crescere della tensione tra autonomia ed emergenza in relazione alla questione della comprimibilità delle prerogative regionali per obiettivi di finanza pubblica derivanti dalla crisi finanziaria, induce, infatti, a mettere in discussione la conclusione – data per consolidata nei precedenti *Rapporti* – che gli equilibri del riparto di competenze tra Stato e Regioni si siano ormai definitivamente assestati, dando al giudizio costituzionale in via principale sempre più la sostanza di un'applicazione al caso concreto di principi ampiamente sviluppati o, al più, di un'individuazione di nuovi ed ulteriori corollari applicativi.

E ciò perché l'analisi delle sentenze dell'anno 2013 dimostra che il merito della giurisprudenza costituzionale sull'incidenza della crisi economico-finanziaria ha ormai intaccato la fisionomia dei rapporti Stato-Regioni, attraverso una rimodulazione “accentratrice” del riparto di competenze. E, se in passato si era potuto constatare un certo sforzo della giurisprudenza costituzionale per arginare la deriva centralistica che le scelte del legislatore nazionale hanno subito per effetto della congiuntura economica e, conseguentemente, arrestare sul nascere la tendenza emersa (si veda diffusamente sul punto il *Rapporto 2012*), oggi pare di poter dire non solo che esso non ha dato frutti significativi nella direzione di una diminuzione del contenzioso, ma anche che quello sforzo si è ormai esaurito. Se si guarda, infatti, al merito delle sentenze e delle decisioni sulle singole “materie” e sulle singole fattispecie, come si è tentato di fare all'interno di questo *Rapporto*, ci si avvede che la giurisprudenza costituzionale lascia davvero poco spazio all'autonomia regionale di fronte alla crisi economico-finanziaria,

perché, in definitiva, la lettura estensiva dei principi di coordinamento della finanza pubblica, unitamente alla pervasività delle misure statali di contenimento della spesa pubblica (soprattutto quella in materia di spesa per il personale regionale), incide sui margini di decisione rimessi alle politiche regionali, comprimendoli ulteriormente rispetto a quanto già fa proprio l'avversa congiuntura economica che ha generato questa giurisprudenza.

Peraltro, in un momento politico-istituzionale contraddistinto ed interessato da un imponente progetto di revisione costituzionale, che riguarda in maniera tutt'affatto che secondaria l'autonomia regionale, non si può fare a meno di notare che tale conclusione avvalora un'altra considerazione che era parso di poter raggiungere in conclusione del precedente *Rapporto*. E cioè che le revisioni costituzionali che pretendano di risolvere i problemi legati ai rapporti Stato-Regioni esclusivamente (o prevalentemente) sul piano degli "elenchi" di materie rischiano di non cogliere nel segno, non perché questi ultimi non possano essere meglio calibrati nel loro tenore testuale, quanto perché l'autonomia regionale sembra fatta oggetto, sia nella prassi del legislatore statale e regionale, sia nella giurisprudenza costituzionale, di un ridimensionamento tale, da un lato, da imporne un ripensamento e, dall'altro, da esigere un intervento di riforma assai più profondo e consapevole del contesto.