

1. TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

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

Questa sezione, chiusa nel mese di settembre 2018,
è stata coordinata da Aida Giulia Arabia

1.1 Le istituzioni regionali nel biennio 2016-2017*

Premessa

Nel biennio 2016 - 2017 il rinnovo del Consiglio regionale, con contestuale elezione del Presidente della Giunta regionale, si è compiuto nella sola Regione Siciliana¹. Particolare rilievo assume la circostanza per cui, quelle svoltesi nel novembre 2017, sono le prime elezioni regionali ad essersi tenute dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 2 del 2013² che, nel modificare l'art. 3, primo comma, dello Statuto Siciliano, ha disposto una riduzione nel numero dei componenti l'Assemblea regionale dagli originari novanta agli attuali settanta deputati.

Per alcune delle Regioni a statuto ordinario, il 2016 ha invece coinciso con il primo anno di piena attività consiliare; nel 2015, infatti, l'Umbria, la Toscana, la Puglia, le Marche, la Liguria, la Campania e il Veneto hanno proceduto al rinnovo dei propri organi elettivi.

Di contro, il 2017 ha inaugurato l'ultimo anno di legislatura per i Consigli regionali eletti nell'anno 2013; il riferimento è alle Regioni della Basilicata, della Lombardia³, del Molise⁴, del Friuli Venezia Giulia, della Valle D'Aosta⁵, del Lazio⁶ e del Trentino Alto Adige che, nell'anno 2018, hanno indetto nuove elezioni finalizzate al rinnovo delle proprie istituzioni regionali.

Infine, il biennio 2016 - 2017 ha costituito un periodo di regolare esercizio dell'attività consiliare nelle restanti Regioni in cui le ultime elezioni si sono svolte nell'anno 2014 ossia il Piemonte, la Sardegna, l'Emilia Romagna, la Calabria e l'Abruzzo.

* Di Michela Michetti, ricercatrice confermata dell'Università degli studi di Teramo.

¹ Le elezioni regionali, svoltesi nella giornata del 5 novembre 2017, sono state indette all'esito della naturale scadenza della XVI legislatura dell'Assemblea regionale siciliana.

² Legge costituzionale 7 febbraio 2013, n. 2, "Modifiche all'articolo 3 dello Statuto della Regione siciliana, in materia di riduzione dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana. Disposizioni transitorie" (GU Serie Generale n.41 del 18-02-2013).

³ Con l. reg. 28 dicembre 2017, n. 38, la Regione Lombardia ha apportato alcune modifiche alla l. reg. 31 ottobre 2012, n. 17, recante "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione". Il legislatore regionale ha inteso adeguare la propria normativa alla legislazione statale di principio (l. n. 165/2004), di recente innovata con l. n. 20/2016 nei profili attinenti alle preferenze di genere.

⁴ Con l. reg. 5 dicembre 2017, n. 20, recante "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale", il Consiglio regionale del Molise ha approvato la nuova (nonché prima) legge elettorale per il rinnovo dei propri organi elettivi.

⁵ Il sistema elettorale vigente per il rinnovo del Consiglio regionale in Valle D'Aosta è stato di recente innovato con l. reg. n. 16/2017 che, nel modificare la l. reg. n. 3/1993, ha eliminato il doppio turno di ballottaggio e introdotto un premio di maggioranza, pari a 21 seggi, da assegnarsi alla lista o al gruppo di liste con la maggiore cifra elettorale che abbia conseguito almeno il 42 per cento della somma dei voti validi espressi. Inoltre, è bene ricordare come, in Valle D'Aosta, l'elezione del Presidente della Regione e della relativa Giunta siano di competenza del Consiglio regionale. Infatti, ai sensi di quanto disposto dalla l. reg. n. 21/2007, il Presidente della Regione è eletto dal Consiglio regionale fra i suoi componenti, subito dopo l'elezione del Presidente del Consiglio e dell'Ufficio di presidenza (art. 2, comma 1); dopo l'elezione del Presidente della Regione, il Consiglio regionale, su proposta del Presidente della Regione stesso, elegge, con un'unica votazione, gli Assessori regionali (art. 4, comma 1).

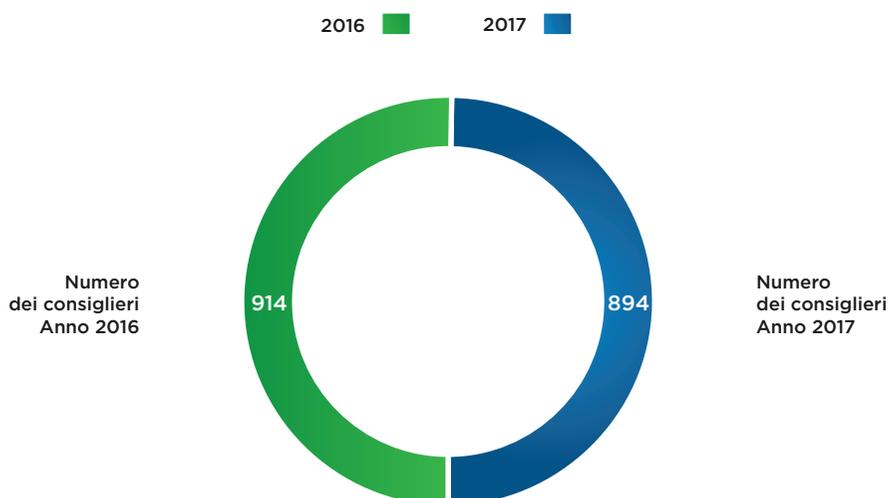
⁶ Con l. reg. n. 10/2017 la Regione Lazio ha introdotto alcune modifiche al sistema elettorale disciplinato dalla l. reg. n. 13 gennaio 2005, n. 2, recante "Disposizioni in materia di elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale e in materia di ineleggibilità e incompatibilità dei componenti della Giunta e del Consiglio regionale".

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

Così come negli anni precedenti, anche nel biennio 2016 – 2017 si evidenzia una progressiva riduzione nel numero dei componenti i Consigli regionali.

In particolare, se nell'anno 2014 si contavano 966 consiglieri eletti, nell'anno 2015 ne risultavano 933. Nel 2016 il numero dei consiglieri regionali è ulteriormente diminuito, attestandosi sui 914 componenti⁷, nell'anno successivo si è riscontrata un'ulteriore flessione; infatti, all'esito della modifica apportata dalla Regione Siciliana alla composizione della propria Assemblea Regionale, si sono contati complessivamente 894 consiglieri.

Grafico 1 – Composizione dei Consigli regionali 2016 - 2017



Parzialmente analoga è la tendenza emersa nel periodo di riferimento quanto all'organizzazione interna dei Consigli regionali; difatti, se nel 2013 risultavano ben 242 gruppi consiliari, nel biennio 2014 – 2015 il numero dei gruppi è progressivamente diminuito. Nel 2014 se ne contavano 205; nel 2015 se ne contavano 204. Nel 2016, in linea con i precedenti anni, 203⁸.

Diversamente, per l'anno 2017 si assiste ad un incremento con un numero di gruppi consiliari pari a 218⁹ con una media di 10 gruppi per Consiglio regionale.

⁷ La riduzione numerica dei consiglieri regionali è stata compiuta in Liguria (9 componenti in meno), Marche (11), Puglia (20), Toscana (14) e Umbria (10).

⁸ Il dato non comprende le Regioni della Sicilia e della Sardegna.

⁹ Il dato non comprende la sola Regione Siciliana.

Quanto alla rilevanza dei gruppi monocratici anche per il biennio di riferimento essa risulta profondamente attenuata. Infatti, se nell'anno 2014 si contavano 68 gruppi monocratici, nel 2015 erano 60 i gruppi composti da un solo consigliere, per poi giungere a quota 62¹⁰ nell'anno 2016, con un'incidenza percentuale sul numero complessivo dei gruppi consiliari pari al 30%.

Ancor più esiguo è il numero dei gruppi monocratici risultanti nell'anno 2017 laddove, all'esito delle variazioni numeriche negative che hanno interessato le Regioni dell'Abruzzo, del Lazio, della Liguria, della Lombardia, delle Marche, del Molise e della Provincia autonoma di Trento¹¹, si sono costituiti 58¹² gruppi monocratici, con un'incidenza del 26% sul totale dei gruppi consiliari.

Sul punto, giova altresì sottolineare come, in alcuni casi, la variazione nel numero dei gruppi consiliari sia dipesa esclusivamente dall'aumento o dal decremento numerico dei gruppi monocratici e ciò con precipuo riferimento alle Regioni dell'Emilia Romagna, del Lazio, della Lombardia, dell'Umbria e del Veneto.

Infine, mette conto di rilevare come il Molise, tra le Regioni a statuto ordinario, sia l'ente che vanta il numero complessivo più elevato di gruppi consiliari, pari a 15, e di gruppi monocratici, pari a 10. Al contrario, l'Emilia Romagna, la Liguria, la Toscana e l'Umbria sono le Regioni ordinarie che contano il minor numero di gruppi consiliari, pari ad 8; quanto ai gruppi monocratici, invece, la Campania e la Puglia ne appaiono del tutto privi. Tra le Regioni ad autonomia speciale spiccano il Trentino Alto Adige e il Friuli Venezia Giulia per il numero più e meno elevato di gruppi politici, rispettivamente pari a 14 per il primo e a 7 per la seconda; nessuna delle Regioni speciali, invece, annovera gruppi monocratici all'interno del proprio Consiglio regionale¹³.

Per ciò che attiene all'organizzazione dei lavori consiliari, è dato riscontrare come, nel biennio 2016 - 2017, il numero delle Commissioni permanenti sia rimasto invariato rispetto ai dati del biennio precedente.

Infatti, negli anni 2014 - 2015, il numero delle Commissioni legislative si attestava intorno alle 114 unità per ciascun anno come per il 2016¹⁴. Nel 2017 si registra una minima variazione, dal momento che si contano 115 Commissioni permanenti¹⁵, di cui 31 istituite nelle Regioni speciali e 84 in quelle ordinarie. Ad ogni modo, quello rilevato nell'ultimo biennio è un dato notevolmente inferiore rispetto alle stime dell'anno 2013, in cui il numero delle Commissioni permanenti risultava pari alle 133 unità.

¹⁰ Il dato non comprende le Regioni del Friuli Venezia Giulia, della Sicilia, della Sardegna e della Valle d'Aosta.

¹¹ Rispetto all'anno 2016, il numero dei gruppi monocratici costituitisi nel 2017 si è ridotto di un'unità in Abruzzo, Liguria, Lombardia, Marche, Molise e Trento; di due unità nella sola Regione del Lazio.

¹² Il dato non comprende la sola Regione Siciliana.

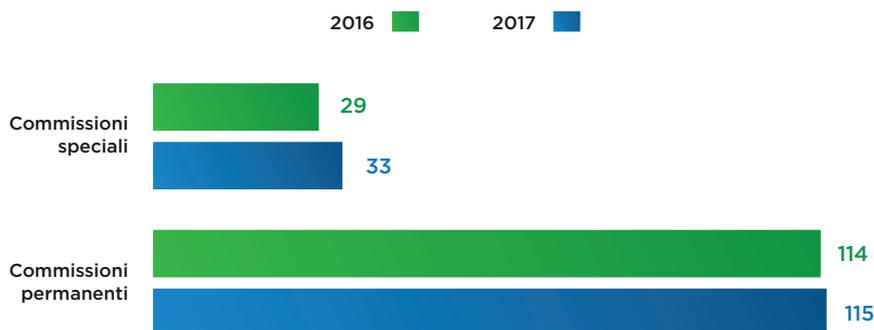
¹³ Le osservazioni sono tratte dai dati riscontrati nell'anno 2017.

¹⁴ Il dato non comprende la Regione Sicilia.

¹⁵ Nell'anno 2017 il Consiglio regionale del Friuli risultava composto di 7 Commissioni permanenti, una in più rispetto all'anno 2016.

Diversamente, ciò che è aumentato rispetto al biennio precedente è il numero delle Commissioni speciali. Difatti, nel 2014-2015 se ne sono registrate 49 mentre nel biennio 2016-2017 se ne contano 62.

Grafico 2 - Composizione delle Giunte regionali 2016 -2017 (Commissioni)



Le Giunte regionali

Nel corso del biennio 2016 - 2017, anche la composizione degli esecutivi ha subito una qualche variazione rispetto agli anni precedenti.

Infatti, se nel 2013 le Giunte contavano un numero complessivo di assessori pari a 232, nel biennio 2014 - 2015 la composizione numerica si è rispettivamente ridotta da 175 a 153 unità.

Invariata è la tendenza riscontrata nell'anno 2016, in cui il numero degli assessori è risultato pari a 161¹⁶, e nell'anno 2017, in cui sono stati 162¹⁷ i componenti effettivi degli esecutivi regionali¹⁸.

Quanto alla presenza di assessori "esterni", è bene sottolineare come, anche nel periodo di riferimento, l'incidenza percentuale degli assessori di origine non elettiva si sia rivelata superiore alla metà: 55%¹⁹ nell'anno 2016 e 53%²⁰ nell'anno 2017.

Il dato complessivo tiene conto anche degli assessori "non più consiglieri", dimessisi

¹⁶ Il dato non comprende le Regioni della Sicilia e del Trentino Alto Adige.

¹⁷ Il dato non comprende le Regioni della Sicilia e del Trentino Alto Adige.

¹⁸ Nel totale non sono ricompresi i Presidenti di Giunta, sebbene alcuni di essi siano titolari di deleghe ad interim per uno o più assessorati.

¹⁹ Il dato non comprende le Regioni della Sicilia, del Trentino Alto Adige e della Valle d'Aosta.

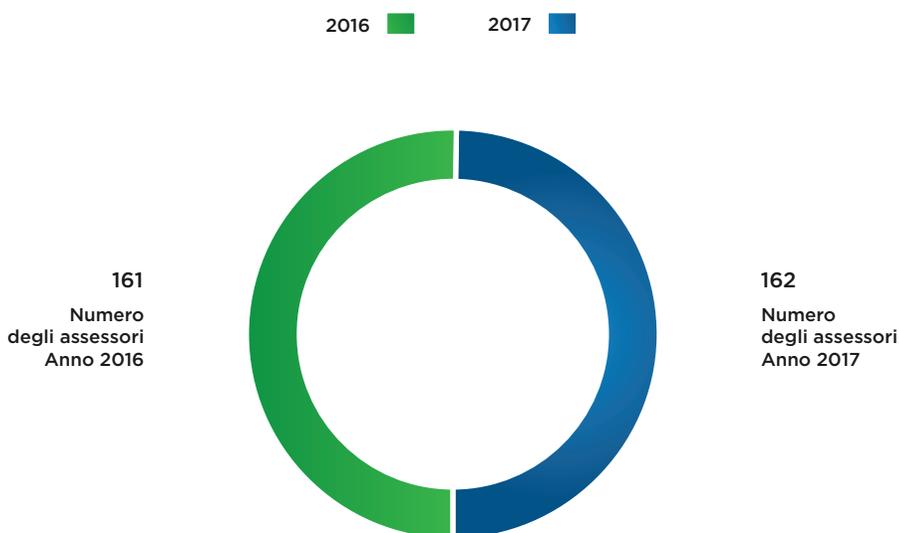
²⁰ Il dato non comprende le Regioni del Friuli Venezia Giulia, della Sicilia e del Trentino Alto Adige.

dalla carica per incompatibilità di fatto o di diritto (4 nella Regione Toscana e 1 in Basilicata).

Giova inoltre precisare come gli esecutivi di alcune Regioni siano interamente composti da assessori “esterni”, quali quelli di Calabria, Campania, Emilia Romagna, Toscana e Sardegna. Al contrario, le uniche Giunte di origine esclusivamente elettiva sono quelle della Regione Valle d’Aosta e della Provincia autonoma di Bolzano.

Infine, rispetto alla composizione delle Giunte regionali, può rilevarsi come, in tutte le Regioni, la carica di Vice-Presidente dell’esecutivo sia rivestita da uno degli assessori, spesso di origine non elettiva.

Grafico 3 - Composizione delle Giunte regionali 2016 -2017 (Assessori)



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

Nell’ambito dei rapporti tra Giunta e Consiglio, la partecipazione del Presidente di Giunta ai lavori consiliari costituisce senz’altro un valido indicatore dell’equilibrio intercorrente tra i due organi rappresentativi.

In particolare, con riferimento alla partecipazione dei Presidenti di Giunta alle sedute dei Consigli regionali, può osservarsi come, anche nell’anno 2016, l’incidenza percentuale

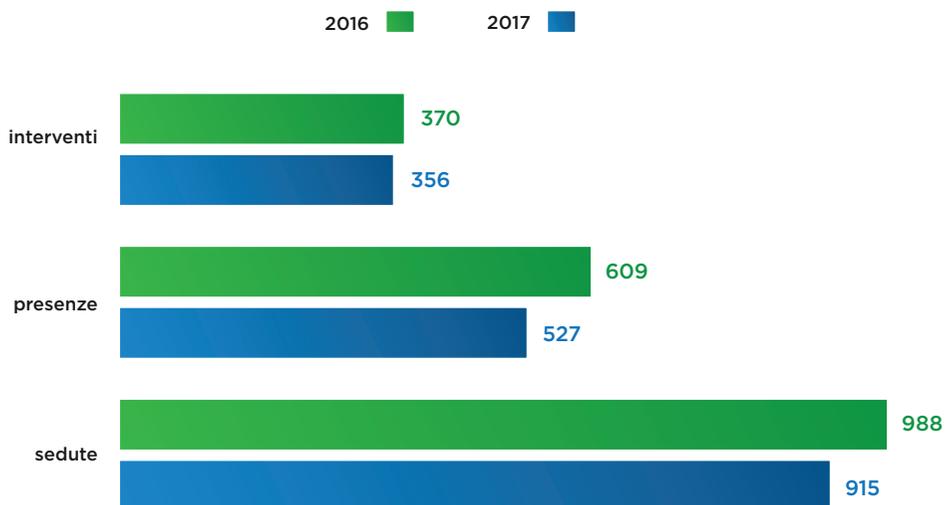
si sia attestata intorno al 60%²¹ su un totale di 988 sedute consiliari²², così uniformandosi al dato già riscontrato nel biennio 2014 - 2015 (anche in tal caso pari al 60%) e segnando un decisivo aumento rispetto all'incidenza del 43% registrata nel 2013.

Di gran lunga inferiore, invece, appare la percentuale di intervento orale dei Presidenti di Giunta, considerando come questa si sia arrestata alla soglia del 37%²³ sul totale delle sedute consiliari. Ad ogni modo, si tratta di una tendenza in linea con quella già emersa negli anni precedenti, laddove da un'incidenza percentuale del 59% nel 2013 si è passati a quella del 45% nel biennio 2014 - 2015.

Tuttavia, nell'anno 2017, anche la partecipazione dei Presidenti di Giunta ai lavori consiliari ha scontato una leggera flessione; infatti, su un totale di 915 sedute consiliari²⁴, l'incidenza percentuale si è fermata intorno al 57%²⁵.

Diversamente, per ciò che attiene all'intervento orale dei "Governatori" regionali, nell'anno 2017 si è riscontrata una piccola nota di variazione positiva, stimandosi un'incidenza percentuale che ha sfiorato il 39% sul totale delle sedute consiliari.

Grafico 4 - Partecipazione dei Presidenti di Giunta ai lavori consiliari 2016 - 2017



Osservando i dati in maniera più analitica, può evidenziarsi come, in talune Regioni, il Presidente di Giunta abbia partecipato alla quasi totalità delle sedute consiliari; è il caso

²¹ Il dato non comprende le Regioni della Basilicata, della Sicilia e del Trentino Alto Adige.

²² Il dato non comprende le Regioni della Sicilia e del Trentino Alto Adige.

²³ Il dato non comprende le Regioni della Basilicata, della Sicilia, del Trentino Alto Adige e del Friuli Venezia Giulia.

²⁴ Anche per l'anno 2017 il dato non comprende le Regioni della Sicilia e del Trentino Alto Adige.

²⁵ Il dato non comprende le Regioni della Sicilia, del Friuli Venezia Giulia e del Trentino Alto Adige.

della Campania (con un'incidenza del 91% nel 2016), dell'Abruzzo (100% nel 2017) e della Valle d'Aosta (98% nel 2016 e 94% nel 2017). Al contrario, la partecipazione dei Presidenti di Giunta ai lavori consiliari è risultata particolarmente bassa nella Regione Sardegna per l'anno 2016 (18%) e nella Regione Veneto in cui, per l'intero biennio, l'incidenza percentuale ha raggiunto a stento la soglia del 10%.

Altrettanto significativa appare la circostanza che in alcune Regioni si sia riscontrata una piena coincidenza (pari al 100%) tra il numero delle sedute consiliari a cui il Presidente di Giunta ha preso parte e il numero di sedute in cui lo stesso ha compiuto un intervento orale; è il caso della Calabria e della Campania per l'anno 2016, della Basilicata, della Toscana, del Veneto, della Sardegna e della Valle d'Aosta nell'anno 2017.

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

Anche nel biennio 2016 - 2017 la partecipazione degli assessori ai lavori consiliari è risultata particolarmente significativa, svelando una tendenza in progressiva e costante crescita rispetto a quella riscontrata nel biennio precedente.

Nell'anno 2016, infatti, l'incidenza percentuale della partecipazione degli assessori si è attestata intorno all'85%²⁶ sul totale delle sedute consiliari. Leggermente superiore è il dato accertato nell'anno 2017 laddove, su un totale di 915 sedute consiliari, l'incidenza percentuale ha raggiunto la soglia dell'89%²⁷. In ogni caso, la percentuale di intervento degli assessori ai lavori consiliari appare decisamente superiore rispetto a quella dei Presidenti di Giunta che, nel biennio, ha registrato una media del 59%.

Confrontando i dati con quelli del biennio precedente, in cui l'incidenza percentuale risultava pari all'84%, si evince come la partecipazione degli assessori ai lavori dei Consigli regionali sia progressivamente aumentata, sfiorando la stima del 90% nell'anno 2017. Tuttavia, si tratta di un dato notevolmente inferiore rispetto a quello rilevato nel 2013, anno in cui la partecipazione degli assessori alle sedute consiliari si è attestata intorno al 98%.

Quanto alla consistenza percentuale dell'intervento orale degli assessori in occasione dei lavori consiliari si registra un'analoga tendenza fra il biennio 2016-2017 e 2014-2015. In entrambi i periodi di riferimento l'incidenza percentuale è del 77%²⁸.

Da un'osservazione più analitica dei dati emerge come, in alcune Regioni, si sia riscontrata una piena coincidenza tra il numero complessivo delle sedute consiliari e il nu-

²⁶ Il dato non comprende le Regioni della Basilicata, della Sicilia, del Trentino e del Friuli Venezia Giulia.

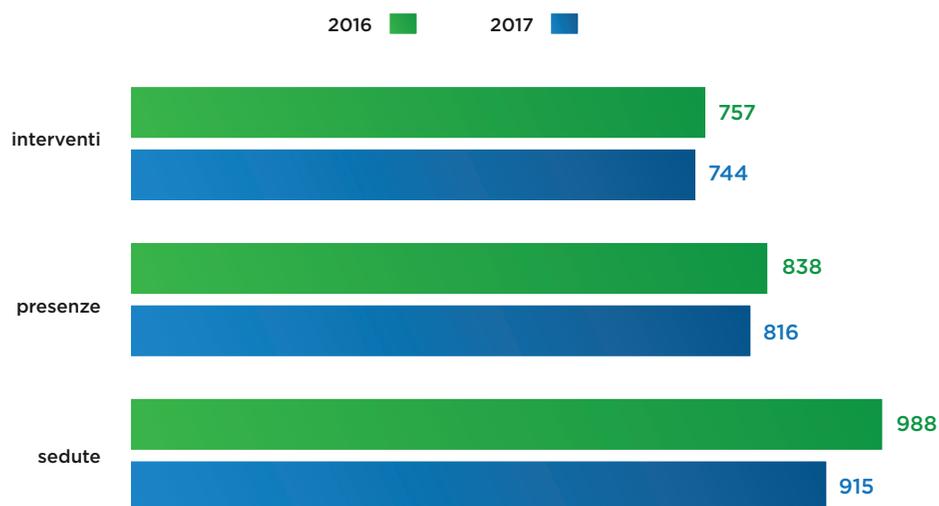
²⁷ Il dato non comprende le Regioni della Sicilia, del Trentino e del Friuli Venezia Giulia.

²⁸ Il dato non comprende le Regioni della Basilicata, della Sicilia, del Trentino e del Friuli Venezia Giulia.

mero di sedute a cui hanno partecipato i componenti degli esecutivi regionali²⁹. Altrettanto significativa appare la circostanza per cui, in diverse Regioni, gli assessori siano intervenuti oralmente in tutte le sedute consiliari a cui gli stessi hanno preso parte. In altri casi, l'incidenza percentuale della partecipazione degli assessori ai lavori consiliari, con contestuale intervento orale, è risultata pari al 100% sul totale delle sedute consiliari: il riferimento è alle Regioni della Campania, del Veneto, della Sardegna e della Valle d'Aosta per l'anno 2016 nonché della Basilicata, delle Marche, della Toscana e, *bis in idem*, della Valle d'Aosta nell'anno 2017.

Al contrario, l'attivismo delle Giunte nei lavori consiliari è apparso meno sostenuto nelle Regioni della Calabria e del Veneto: nella prima, l'incidenza della partecipazione degli assessori si è attestata intorno al 43% nell'anno 2016; nella seconda, invece, la percentuale di interventi orali si è fermata al 39% nell'anno 2017³⁰.

Grafico 5 - Partecipazione degli Assessori ai lavori consiliari 2016 - 2017



²⁹ In particolare, giova sottolineare come, nell'anno 2017, siano state solamente 3 le Regioni in cui l'incidenza percentuale della partecipazione degli assessori ai lavori consiliari non abbia raggiunto il 100%: è il caso del Piemonte, della Puglia e della Sardegna.

³⁰ Occorre precisare come il Veneto sia la Regione in cui si riscontra anche la percentuale più bassa di partecipazione e intervento orale del Presidente di Giunta ai lavori del Consiglio regionale con una media complessiva che, nel biennio 2016 - 2017, si è attestata intorno all'8% (8,62%).

L'attività normativa dei Consigli regionali: la potestà legislativa

Come noto, i dati sulla produzione normativa costituiscono un punto di osservazione privilegiato nell'analisi dell'assetto funzionale delle istituzioni regionali.

Guardando all'attività normativa complessivamente intesa, comprensiva sia di leggi ordinarie e statutarie sia di atti regolamentari approvati dagli organi esecutivi e consiliari, può osservarsi come questa sia sensibilmente variata rispetto ai dati del biennio precedente. In particolare, nel periodo di riferimento, la produzione normativa si è attestata sui 2.429 atti, così registrando un decisivo aumento rispetto alle stime degli anni 2014 - 2015 in cui gli atti normativi adottati da Giunte e Consigli regionali sono stati 2.126.

Ancora una volta, può evidenziarsi come la parte più cospicua dell'attività normativa sia rappresentata dalla produzione di leggi; infatti, a fronte dei 2.429 atti normativi approvati nel biennio 2016 - 2017, 1.502 sono atti legislativi, 13 gli atti regolamentari di derivazione consiliare e 914, infine, gli atti normativi adottati dagli esecutivi.

Più specificamente, le Regioni ordinarie hanno approvato 1.155 tra leggi ordinarie e statutarie³¹, mentre le Regioni speciali 347. A ciò si aggiunga che, tra le Regioni a statuto ordinario, la Toscana, la Puglia e l'Abruzzo si sono rivelate tra le più produttive: la prima ha infatti adottato 146 leggi (di cui 1 statutaria) nel biennio, la seconda, invece, 109 e la terza, infine, 108. Molto più contenuti appaiono i dati sulla produzione normativa nelle Regioni ad autonomia speciale, tra le quali si distinguono la Sardegna (con 65 leggi complessivamente approvate nel biennio, di cui 1 statutaria) e il Friuli Venezia Giulia (74 leggi, tutte ordinarie). Al contrario, tra le Regioni meno prolifiche si annoverano il Trentino Alto Adige (con 30 leggi ordinarie promulgate nel biennio) e il Lazio (32).

Quanto all'iniziativa legislativa, è bene sottolineare come, pure nel biennio 2016 - 2017, si sia riscontrata una tendenza, ormai in atto da diversi anni anche a livello nazionale, che fa dell'esecutivo l'organo con il più alto tasso di successo dei propri disegni di legge. Difatti, su un totale di 1.502 leggi promulgate, il 64% costituisce approvazione di ddl della Giunta, mentre il 33% deriva da pdl di origine consiliare; infine, una percentuale residuale, pari al 3%, è espressione dell'attività di iniziativa legislativa mista (enti locali, popolare etc.) rispetto alla quale assume maggiore rilievo quella condivisa tra Giunta e Consiglio.

Questo indicatore mostra una chiara preponderanza dell'esecutivo regionale rispetto all'organo assembleare, pur avendo gli organi consiliari esercitato l'iniziativa legislativa con maggior frequenza rispetto alle Giunte³². Difatti, il tasso di approvazione dei ddl della Giunta e, quindi, la percentuale di successo tra iniziativa e approvazione è risultata

³¹ Nell'anno 2016 sono state 4 le leggi statutarie adottate, ciascuna nelle Regioni della Basilicata, della Campania, delle Marche e del Piemonte. Nell'anno 2017, invece, i Consigli regionali hanno approvato 9 leggi di revisione statutaria, di cui 4 nella Regione della Valle d'Aosta e le restanti nelle Regioni delle Marche, del Piemonte, della Toscana e della Sardegna.

³² ...con un'incidenza percentuale del 54% (1.889/3.509) mentre quella degli esecutivi si è attestata intorno al 46% (1.620/3.509).

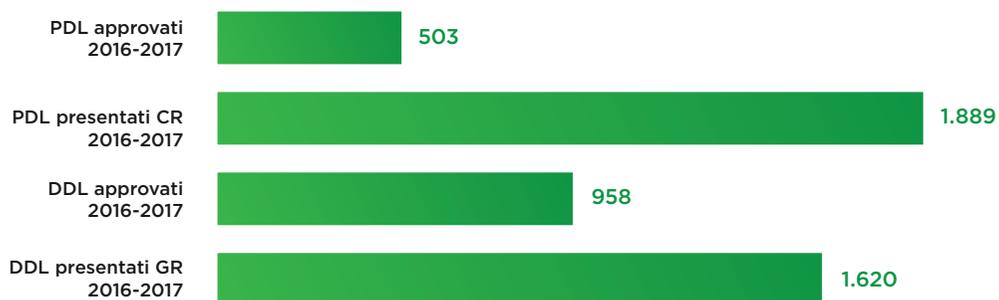
complessivamente pari al 59% (1.620/958). Di contro, il tasso di successo riscontrabile per i progetti di legge di origine consiliare è apparso molto più basso, attestandosi sul 28% (1.889/503).

Ad ogni modo, sebbene i dati riscontrati pongano in luce un evidente *favor* nei confronti degli esecutivi regionali, non può trascurarsi la circostanza per cui, nel biennio di riferimento, il tasso di successo dei pdl presentati dai Consigli regionali sia notevolmente cresciuto rispetto alle stime degli anni precedenti, nel 2016 si è sfiorata la soglia del 23% e, nel 2017, l'incidenza percentuale si è attestata intorno al 34%.

Diversamente, i dati registrati nel biennio 2016 - 2017 evidenziano come gli esecutivi regionali abbiano riservato una maggiore attenzione al potere di iniziativa legislativa, con un numero di ddl presentati, pari a 1.620. In ogni caso, ad un incremento dell'iniziativa legislativa esercitata dalle Giunte non è corrisposto un incremento del tasso di successo che, al pari del biennio precedente, non ha superato la soglia del 59%.

Pertanto, se è vero che gli esecutivi regionali si collocano ancora in una posizione di vantaggio rispetto alle assemblee legislative, è altrettanto vero che gli organi consiliari sembrano aver esercitato con maggiore consapevolezza il potere di iniziativa legislativa ad essi devoluto; quest'ultimo, infatti, seppur meno assiduo, è risultato certamente più incisivo e funzionale.

Grafico 6 - Iniziativa legislativa e tasso di successo



Accanto al dato quantitativo, il profilo della tempistica di approvazione degli atti legislativi si pone quale parametro di valutazione della funzionalità e della produttività dei Consigli regionali. Da una lettura complessiva dei dati riscontrati nel biennio 2016 - 2017, si evince come gran parte delle leggi (650/1.502) sia stata approvata in un arco temporale che non ha superato i 30 giorni, con un'incidenza percentuale del 43%; 445, invece, sono gli atti legislativi promulgati all'esito di un *iter* della durata compresa tra i 31 e i 90 giorni; la restante parte, infine, ha scontato un procedimento di formazione superiore ai 3 mesi.

Osservando i dati in maniera più analitica può rilevarsi come, tra le Regioni ordinarie,

quelle più spedite nei tempi di approvazione siano state la Puglia (con il 62% di leggi adottate entro i 30 giorni), il Molise (56%) e l'Umbria (52%); meno incoraggianti, invece, si rivelano le statistiche del Consiglio regionale del Lazio, già menzionato quale organo meno produttivo: infatti, su un totale di 32 leggi approvate nel biennio, ben 13 hanno fatto registrare tempi di approvazione superiori ai 12 mesi, per un'incidenza percentuale del 40%. Salvo qualche eccezione, tutte le Regioni speciali presentano un alto tasso di leggi il cui *iter* di approvazione si è perfezionato entro i 30 giorni: il riferimento è alle Regioni del Friuli Venezia Giulia (62%), della Sardegna (65%), della Sicilia (42%), della Valle d'Aosta (65%) e alla Provincia autonoma di Bolzano (57%); meno celeri, invece, la Regione del Trentino Alto Adige (con il 20% di leggi adottate entro il mese) e la Provincia autonoma di Trento (15%).

La potestà regolamentare

Quanto all'esercizio dell'attività di normazione secondaria è dato osservare come, anche nel biennio 2016-2017, la produzione regolamentare abbia fatto registrare un notevole incremento, specie in quella afferente agli esecutivi regionali.

Infatti, se nel biennio precedente i regolamenti adottati erano 755, nel biennio 2016-2017 i regolamenti approvati da Giunte e Consigli regionali sono stati 927.

Particolarmente intensa è risultata la produzione regolamentare nella Regione speciale del Friuli Venezia Giulia e nella Provincia autonoma di Bolzano³³: la prima ha infatti adottato 121 regolamenti nell'anno 2016 e 147 nell'anno successivo; la seconda, invece, detiene il primato assoluto con 141 atti regolamentari approvati nel 2016 e 174 nel 2017. I dati appaiono ancor più significativi se confrontati con quelli delle Regioni a statuto ordinario laddove il Lazio, Regione più prolifica, ha approvato (solo) 54 regolamenti nel biennio 2016 - 2017.

Tuttavia, deve precisarsi come l'esercizio del potere regolamentare occupi uno spazio del tutto residuale nell'attività normativa consiliare; difatti, nell'anno 2016 i Consigli regionali hanno approvato appena 7 regolamenti e nell'anno 2017, i regolamenti adottati sono stati 6, così confermando una tendenza già rilevata negli anni precedenti quando, nel biennio 2014 - 2015, sono stati complessivamente adottati 20 regolamenti consiliari. È quindi evidente come la produzione regolamentare degli organi legislativi abbia scontato un ulteriore decremento negli anni 2016 - 2017, accentuandosi una netta predilezione dei Consigli regionali per l'utilizzo dello strumento legislativo³⁴.

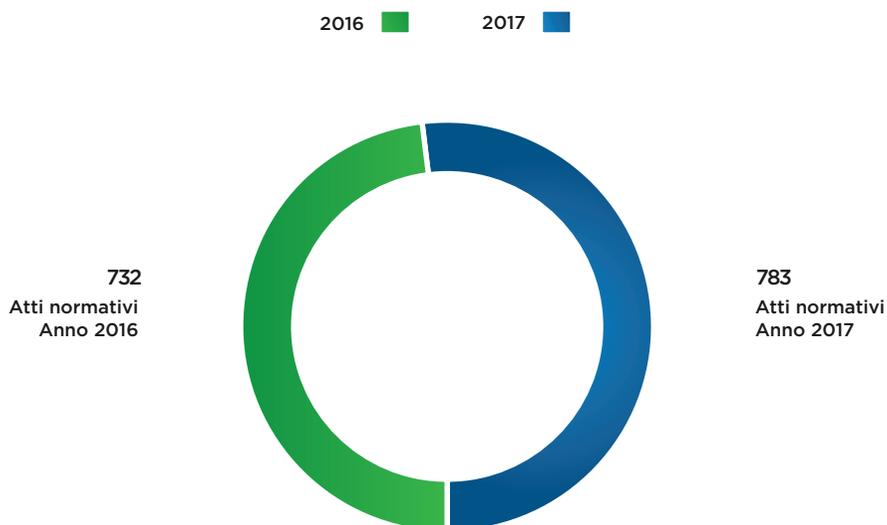
³³ Con riferimento alla Provincia autonoma di Bolzano deve precisarsi come lo Statuto di Autonomia non preveda una competenza regolamentare cd. esterna del Consiglio provinciale.

³⁴ Il dato riscontrato nel periodo di riferimento è esattamente analogo a quello rilevato nell'anno 2013, in cui il numero degli atti regolamentari adottati dai Consigli regionali è risultato pari a 12, di cui 11 approvati nelle Regioni a statuto ordinario e 1 in Valle d'Aosta.

A ciò si aggiunga che i provvedimenti di normazione secondaria consiliare rientrano tutti nella competenza propria delle Regioni ex art. 117, sesto comma, della Costituzione; quanto alla natura o alla tipologia degli interventi, deve precisarsi come più della metà di tali atti sia costituita da regolamenti di mera manutenzione.

Al pari di quanto rilevato per i regolamenti consiliari, può evidenziarsi come i provvedimenti adottati dalle Giunte siano per lo più espressione della competenza regolamentare propria ex art. 117, sesto comma, Cost. Diversamente, per ciò che attiene alla natura o alla tipologia degli atti, deve segnalarsi come i regolamenti di mera manutenzione costituiscano circa il 40% della produzione regolamentare complessivamente intesa.

Grafico 7 - Attività normativa dei Consigli regionali 2016-2017



L'attività consultiva dei Consigli regionali: i pareri consiliari resi sugli atti (regolamentari e non) della Giunta

Se la tendenza osservata nel biennio di riferimento depone nel senso di una chiara flessione nell'esercizio del potere regolamentare e di quello di iniziativa legislativa ad opera degli organi consiliari, non altrettanto può dirsi per l'esercizio dell'attività consultiva su atti normativi o non regolamentari della Giunta.

In particolare, i dati riscontrati nel biennio 2016 - 2017 mostrano come i Consigli regionali abbiano emanato un numero piuttosto significativo di pareri consiliari, comples-

sivamente pari a 1.119, di cui 240 su atti regolamentari e 879 su atti non regolamentari. Il dato rivela un incremento superiore al 28% se confrontato con quello del biennio precedente (totale pareri resi su regolamenti 199 e totale pareri su atti non regolamentari 669).

Anche a livello regionale, quindi, l'assetto dei rapporti funzionali tra Giunta e Consiglio sembra riflettere un fenomeno, tipico di molte esperienze ordinamentali, per il quale le assemblee legislative stanno progressivamente riversando nella funzione consultiva quella primazia ormai svilita nello svolgimento dell'attività normogenetica. In altri termini, l'esercizio dell'attività consultiva da parte degli organi legislativi si sta configurando quale naturale strumento di compensazione rispetto allo spostamento dell'asse decisionale, lentamente ma irreversibilmente scivolato verso l'organo esecutivo, oggi *dominus* dell'attività normativa.

Esaminando i dati in maniera più analitica, si evince come, nell'anno 2016, gli organi consiliari abbiano adottato 116 pareri sui regolamenti emanati dalle Giunte: di questi, la maggior parte è costituita da pareri obbligatori (107/116); nella sola Regione Toscana, infatti, tutti i pareri consiliari si ascrivono alla categoria di quelli facoltativi (9/9).

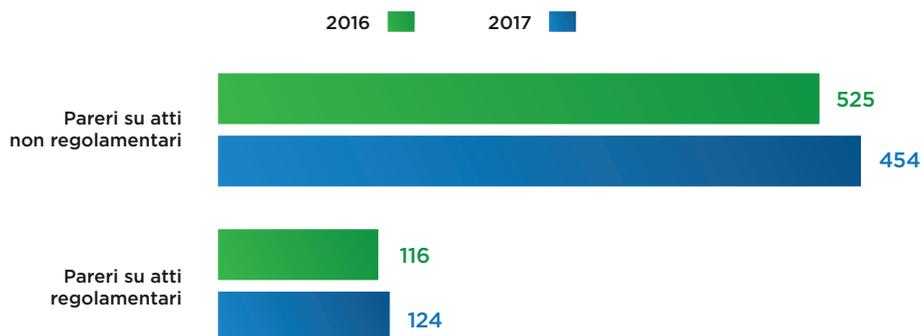
Nell'anno 2017, invece, i pareri resi dai Consigli regionali su atti regolamentari degli organi esecutivi sono stati 124, dei quali nessuno facoltativo.

Tuttavia, sebbene i dati quantitativi segnalino una maggiore valorizzazione dell'attività consultiva, non si nasconde come l'incidenza percentuale dei pareri consiliari sugli atti regolamentari della Giunta sia ancora particolarmente bassa, complessivamente pari al 26%. L'incidenza percentuale, inoltre, tende a risultare pressoché irrisoria se calcolata con precipuo riferimento alle Regioni ad autonomia speciale: a fronte dei 646 atti regolamentari emanati nel biennio, i Consigli regionali hanno reso circa 72 pareri con un'incidenza, quindi, che ha sfiorato la soglia dell'11%. Al contrario, decisamente più ampio appare lo spazio riservato all'attività consultiva dagli organi consiliari delle Regioni a statuto ordinario, riscontrandosi un'incidenza percentuale che, nel biennio, ha raggiunto la stima del 63%, con 168 pareri emanati a fronte dei 268 atti normativi adottati dalle Giunte. Può inoltre evidenziarsi come, in quattro Regioni ordinarie, l'emanazione di atti regolamentari sia stata sempre accompagnata dall'adozione di pareri consiliari: è il caso del Molise (13/13), della Puglia (35/35), della Toscana (26/26) e dell'Umbria (12/12). È pari a cinque, invece, il numero dei Consigli regionali che non hanno reso alcun parere sugli atti regolamentari degli esecutivi: il riferimento è alle Regioni della Basilicata, del Veneto, del Trentino Alto Adige e della Provincia autonoma di Bolzano. Neppure troppo confortanti appaiono le statistiche della Regione Calabria: su un totale di 43 regolamenti approvati nel biennio, l'organo assembleare ha emanato un solo parere nell'anno 2017.

In ogni caso, al pari di quanto già sottolineato negli anni precedenti, deve precisarsi come la parte più cospicua della funzione consultiva sia esercitata sugli atti non regolamentari della Giunta: nello specifico, sono stati 879 i pareri formulati dai Consigli regionali su atti diversi da quelli regolamentari, così evidenziandosi un progressivo aumento ri-

spetto ai 669 atti consultivi consiliari adottati nel biennio 2014 - 2015. Il dato, inoltre, assume ancor più rilevanza se inquadrato in una più ampia lettura delle fonti del diritto, poichè sta ad indicare che anche sul piano regionale insiste ormai il fenomeno dell'atipicità degli atti normativi, meglio noto come "fuga dal regolamento".

Grafico 8 - Attività normativa del Consigli regionali 2016-2017



L'attività ispettiva dei Consigli regionali sulle Giunte regionali

Ai fini di un inquadramento più sistematico dei rapporti intercorrenti tra Giunta e Consiglio, giova precisare come, nel biennio 2016 - 2017, l'esercizio dell'attività ispettiva sia stato oggetto di un rinnovato interesse da parte dell'organo assembleare.

Difatti, il ricorso all'esercizio dell'attività di controllo è risultato particolarmente sostenuto nell'anno 2016 laddove il numero complessivo delle interrogazioni e delle interpellanze presentate si è attestato intorno ai 10.504 atti, così evidenziandosi una notevole crescita rispetto ai dati riscontrati negli anni 2012 (9.848), 2013 (8.722), 2014 (5.565) e 2015 (6.640³⁵).

Analoga è la tendenza osservata nell'anno 2017 in cui il numero delle interrogazioni e delle interpellanze presentate, pur scontando una leggera flessione rispetto all'anno precedente, è stato decisamente elevato, pari a 10.304 atti.

Nelle Regioni ad autonomia ordinaria, lo strumento del sindacato ispettivo è stato utilizzato con maggior frequenza dagli organi consiliari dell'Emilia Romagna (2.968) e della Toscana (1.765); al contrario, si è rivelato meno sostenuto nelle Regioni del Molise (146) e dell'Abruzzo (179).

³⁵ Il dato è tratto dalla Tabella 9 del Rapporto 2014 - 2015, non dal corpo del testo.

Inoltre, l'esercizio dell'attività ispettiva si è dimostrato ancor più incisivo nelle Regioni a statuto speciale, tra le quali spicca la Provincia autonoma di Trento con un numero complessivo di 3.003 interrogazioni e interpellanze presentate nel corso del biennio.

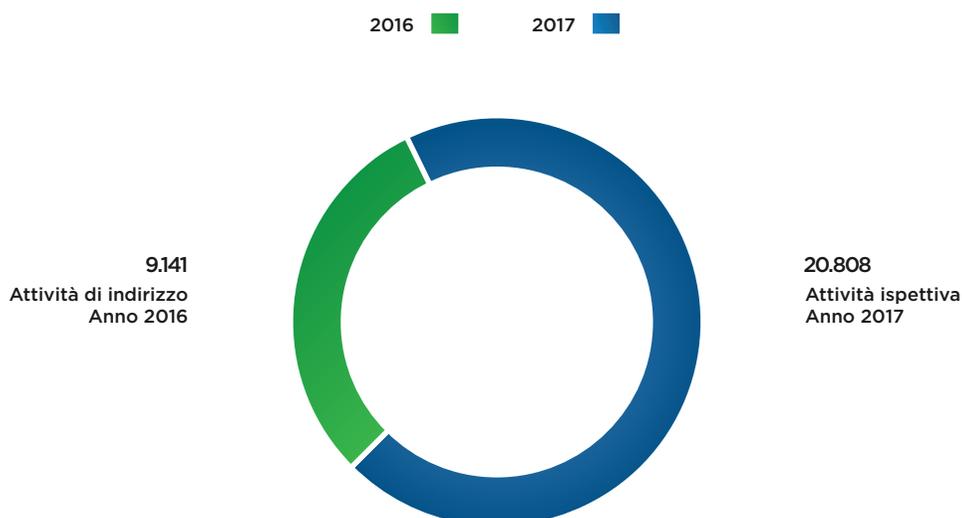
Altrettanto significativo è il rapporto percentuale tra atti ispettivi presentati (20.808) e atti discussi (15.873), con un'incidenza che nell'anno 2016 si è attestata intorno al 77% e nell'anno 2017 è risultata pari al 76%.

Infine, il dato relativo all'incidenza percentuale tra atti presentati e atti definiti, ossia che hanno ottenuto risposta, dimostra come gli esecutivi regionali abbiano riservato una certa attenzione all'utilizzo degli strumenti di controllo; particolarmente elevato è il tasso di risposta riscontrato nelle Regioni dell'Emilia Romagna (con una media complessiva nel biennio pari al 96%), della Liguria (94%), del Piemonte (96%), della Toscana (91%), della Valle d'Aosta (98%) e della Provincia autonoma di Trento (90%). Più bassa, invece, l'incidenza percentuale nella Regione Basilicata che, nel biennio, non ha superato la soglia del 30%.

L'attività di indirizzo dei Consigli regionali sulle Giunte regionali

Al pari di quanto segnalato per l'attività ispettiva, è dato osservare come, nel biennio di riferimento, gli organi assembleari abbiano di frequente fatto ricorso all'esercizio dell'attività di indirizzo, presentando un numero complessivo di mozioni, ordini del giorno e altri atti pari a 9.141, di cui 4.984 nel 2016 e 4.157 nel 2017.

Grafico 9 - Attività ispettiva e di indirizzo dei Consigli regionali 2016-2017



La tendenza riscontrata negli anni 2016 e 2017 appare chiaramente positiva se confrontata con quella degli anni precedenti³⁶, fatta eccezione per il dato rilevato nel 2015 quando sono stati addirittura 27.592 gli atti di indirizzo adottati, di cui solo 25.439 nella Regione Lombardia.

Analizzando i dati in maniera più dettagliata si evince come, tra le Regioni a statuto ordinario, sia stato il Consiglio regionale della Toscana ad approvare il maggior numero di atti di indirizzo, pari a 1.191; decisamente inferiore, invece, è il dato relativo alla Regione Abruzzo, con atti 65 adottati.

Diversamente, tra le Regioni a statuto speciale, si conferma il notevole attivismo della Provincia autonoma di Trento che, oltre ad un frequente utilizzo degli strumenti di controllo, ha mostrato una certa alacrità nell'esercizio dell'attività di indirizzo, con 697 atti presentati complessivamente nel biennio.

Altrettanto significativa appare la circostanza per cui l'incidenza percentuale degli atti discussi e conclusi sul totale di quelli presentati si è attestata intorno al 66% e ciò sia con riferimento all'anno 2016 (65%) che all'anno 2017 (67%).

Peraltro, osservando i dati dalla prospettiva degli atti definiti, può affermarsi come, tra gli enti territoriali a statuto ordinario, l'Abruzzo sia l'unica Regione a vantare una piena coincidenza tra il numero degli atti di indirizzo presentati e quelli conclusi, con un'incidenza percentuale del 100% negli anni 2016 (35/35) e 2017 (30/30). Tuttavia, anche in altre Regioni ordinarie l'incidenza percentuale è risultata piuttosto notevole: tra queste, si distinguono la Toscana (85% nel 2016), il Lazio (88% nel 2017) e la Lombardia (con una media dell'88% nel biennio). Tra le Regioni a statuto speciale, invece, si segnalano il Trentino Alto Adige (92% nel 2016) e la Valle d'Aosta (91% nel 2016).

Infine, ulteriore testimonianza della rilevanza assunta dall'esercizio dell'attività di indirizzo può individuarsi nella circostanza per cui i Consigli regionali della Lombardia e della Campania hanno posto, rispettivamente nell'anno 2016 e 2017, una questione di fiducia su atti presentati dagli esecutivi.

L'attività amministrativa dei Consigli regionali

Contrariamente alla tendenza emersa negli ultimi anni, l'esercizio dell'attività amministrativa da parte dei Consigli regionali è risultato piuttosto ampio e significativo nel biennio 2016 - 2017. In particolare, nell'anno 2016 sono stati complessivamente adottati 1.201 atti amministrativi, poi aumentati a 1.589 nell'anno 2017; i dati, se confrontati con quelli degli anni precedenti, segnalano una rilevanza decisamente più sostenuta dell'at-

³⁶ Il numero degli atti di indirizzo complessivamente presentati è stato di 3.014 nell'anno 2013 e di 2.891 nel 2014.

tività amministrativa: nell'anno 2013, infatti, sono stati 1.107 gli atti amministrativi approvati, 969 nel 2014 e 1.158 nel 2015.

Osservando i dati in maniera più analitica, può evidenziarsi come, rispetto ai 1.201 atti amministrativi approvati nel 2016, 1.116 siano stati adottati nelle Regioni a statuto ordinario e 85 in quelle a statuto speciale. Il dato complessivo che qui si considera comprende non solo gli atti amministrativi *stricto sensu*, ma anche gli atti che rientrano nell'autonomia contabile e organizzativo-istituzionale del Consiglio regionale stesso; questi, peraltro, rappresentano una parte cospicua del totale degli atti amministrativi, con un'incidenza percentuale del 55.12%.

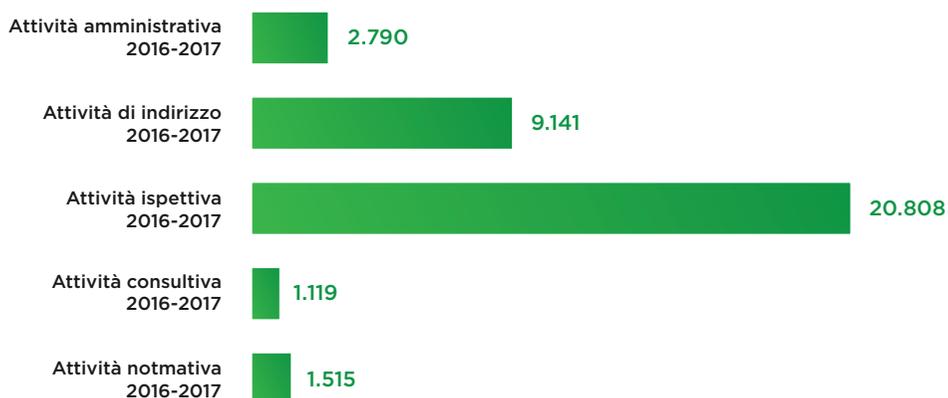
L'Abruzzo, al pari di quanto già riscontrato negli anni 2013, 2014 e 2015, si conferma la Regione più prolifica nell'anno 2016 con 197 atti amministrativi adottati dall'organo consiliare, seguita da Calabria (165) e Toscana (163). Al contrario, tra le Regioni meno produttive, si annoverano la Sardegna (2), la Puglia (14) e la Provincia autonoma di Trento (17).

Quanto all'anno 2017, invece, può segnalarsi come le Regioni ad autonomia ordinaria abbiano approvato 1.459 atti amministrativi, di cui solo 300 adottati dal Consiglio regionale del Veneto, mentre le Regioni ad autonomia speciale 130.

Analogamente a quanto già rilevato per l'anno 2016, gli atti rientranti nell'autonomia contabile e organizzativo-istituzionale del Consiglio regionale costituiscono la percentuale più rilevante sul totale degli atti amministrativi, con un'incidenza pari al 53%. Gli atti di nomina, invece, rappresentano la voce più cospicua nel *genus* degli atti amministrativi *stricto sensu* (250/751).

Rispetto all'anno precedente, infine, l'esercizio dell'attività amministrativa si è rivelato decisamente più sostenuto negli organi consiliari del Veneto (con un incremento di 177 atti), del Piemonte (+82), della Toscana (+61) e del Molise (+41). L'Abruzzo, invece, è la Regione che sconta la flessione più evidente, con un decremento di circa 46 atti, seguita da Calabria (-30) ed Emilia Romagna (-21).

Grafico 10 - Attività amministrativa dei Consigli regionali 2016-2017



Considerazioni conclusive

Il complesso dei dati analizzati mette conto di rilevare come la tendenza delle Regioni, sotto il profilo organizzativo, continui a muoversi verso una ottica di razionalizzazione già avviata da tempo. Ciò si coglie tanto rispetto alla composizione dei Consigli regionali che, in linea con la previsione del DL. n.138 del 2011, appare progressivamente ridotta; quanto rispetto alla loro organizzazione interna, per cui la diminuzione del numero dei gruppi consiliari è anche il segno di una minore frammentazione politica.

Molto significativo appare, come sempre, l'indicatore concernente i rapporti tra Giunta e Consiglio attraverso la rilevazione dei dati relativi alla partecipazione dei Presidenti di Giunta e degli assessori ai lavori consiliari. Il *trend*, per il biennio considerato, può considerarsi di segno positivo a dimostrazione di una interazione sempre più stretta e partecipata tra i due organi regionali. Nella stessa direzione va letto anche il dato relativo sia all'esercizio dell'attività consultiva del Consiglio rispetto agli atti normativi e non, adottati dagli esecutivi regionali sia all'esercizio dell'attività ispettiva e di indirizzo esercitata dall'organo consiliare. In proposito, mette conto di segnalare come in alcune Regioni il Consiglio abbia utilizzato lo strumento della "questione di fiducia" su atti presentati dagli esecutivi.

Infine, il biennio 2016-2017 evidenzia un regionalismo ancora fecondo. Le Regioni si sono mostrate operose e prolifiche con una produzione di atti normativi (soprattutto legislativi) alquanto cospicua. Il che evidenzia un potenziale insito nei "legislatori" regionali in termini di programmazione e attuazione delle principali politiche. E questa stessa tendenza si riscontra pure per ciò che attiene all'esercizio dell'attività amministrativa.

1.2 La normativa istituzionale*

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

Nel corso del biennio 2016-2017, è definitivamente entrato in vigore l'ultimo statuto ordinario di *seconda generazione* ancora mancante a seguito delle riforme costituzionali del 1999 e 2001. Si tratta della legge statutaria della Regione Basilicata 17 novembre 2016, n. 1, recante - secondo quanto previsto dall'articolo 123, primo comma, della Costituzione - i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, la disciplina della forma di governo e delle leggi e dei regolamenti regionali e la regolamentazione del diritto di iniziativa e del referendum regionale¹.

Questo statuto ha confermato, come tutti quelli che lo hanno preceduto, la forma di governo neo-parlamentare già introdotta dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, che pure faceva salva - in linea astratta - l'eventualità che la fonte statutaria regionale potesse disporre il mantenimento della forma di governo parlamentare classica (v. testo vigente dell'art. 122, u. c., Cost.)².

A parte il nuovo Statuto della Regione Basilicata, vanno segnalate inoltre - nel medesimo biennio di riferimento per questo Rapporto - cinque leggi di revisione statutaria³.

La Regione Campania ha modificato le previsioni statutarie sulla proposizione della *questione di fiducia* da parte del Presidente della Giunta regionale⁴, con la finalità di am-

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

¹ Questa legge statutaria fu originariamente approvata dal Consiglio regionale il 15 dicembre 2015 e, in seconda deliberazione, il 22 febbraio 2016 e pubblicata in via notiziale l'11 marzo 2016. Poi, a seguito dell'impugnativa governativa di alcune sue disposizioni (v. delibera del Consiglio dei ministri 8 aprile 2016 e il conseguente ricorso di legittimità cost. pubbl. nella G.U. n. 19 dell'11 maggio 2016), intervenne una nuova doppia deliberazione consiliare conforme, consequenziale ai rilievi governativi, (3 maggio e 5 luglio 2016) e una nuova pubblicazione notiziale ai sensi dell'art. 123, terzo comma, della Costituzione (16 agosto 2016) e, infine, la promulgazione e la pubblicazione definitiva (17 novembre 2016). Oggetto dei rilievi governativi erano state le disposizioni della deliberazione legislativa statutaria che disciplinavano: a) la composizione della Consulta di garanzia statutaria in contrasto con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, III co., Cost.) posti dall'art. 5, co. 9 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95 (quanto alla possibilità di conferire l'incarico di componente di detta Consulta a personale in quiescenza); b) la materia del bilancio regionale in contrasto con la competenza esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (art. 117, II co., Cost.), così come regolamentata dal regolamento del D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118; nonché, c) la disciplina dell'esercizio temporaneo delle funzioni regionali, in caso di scioglimento sanzionatorio del Consiglio regionale, in contrasto con l'art. 126, I co., Cost., che ne attribuisce la competenza (ancorché in attuale carenza di regolamentazione) alla legislazione statale. La natura soddisfattiva delle modifiche successivamente apportate alle disposizioni oggetto di censura ha consentito al Governo della Repubblica di deliberare la rinuncia al ricorso (3 marzo 2017), cui ha fatto seguito, sussistendone i presupposti, l'estinzione del processo già in corso sulla deliberazione legislativa statutaria, nel testo originariamente approvato dal Consiglio regionale (Corte cost., ord. 28 aprile 2017, n. 92).

² Per una disamina generale e sintetica dei contenuti dell'atto v. M. Rosini, Le ultime battute della seconda stagione statutaria: prime note sul nuovo Statuto della Regione Basilicata, in osservatoriosullefonti.it, n. 3, 2016, p. 4 ss.

³ LR Campania, 8 agosto 2016, n. 28; LR stat. Marche, 27 giugno 2016, n. 5; LR stat. Marche, 16 gennaio 2017, n. 6; LR stat. Piemonte 3 maggio 2016, n. 7; LR stat. Toscana, 24 maggio 2017, n. 23.

⁴ La cd. questione è disciplinata anche dagli statuti delle regioni Calabria (LR 19 ottobre 2004, n. 25, art. 37, commi 3 e 4), Liguria (LR stat. 3 maggio 2005, n. 1, art. 44) e Basilicata (LR stat. 17 novembre 2016, n. 1, art. 52, co. 2), nonché dalla legge statutaria della Regione Friuli Venezia Giulia (18 giugno 2007, n. 17, art. 14, co. 1, lett. g). Nella Regione Molise è il regolamento interno a prevedere analogo istituto (art. 63, co. 3).

pliare i casi in cui può essere posta, oltre alle ipotesi, già precedentemente previste in via tassativa (sulla legge di bilancio annuale e pluriennale, sugli atti ad essa collegati, sulle leggi relative all'istituzione di tributi e imposte regionali, nonché sugli atti di adempimento di obblighi comunitari o da adottare in ottemperanza di termini perentori previsti da leggi dello stato), anche su altre materie di particolare rilevanza ritenute strategiche dal Consiglio nella risoluzione di approvazione del documento di programmazione economico e finanziaria regionale. La medesima Regione ha modificato, inoltre, le previsioni statutarie concernenti i *procedimenti legislativi abbreviati*, anche in tal caso al fine di ampliare i casi in cui si può provvedere con procedura d'urgenza, oltre a quelli già precedentemente previsti (per i progetti di legge dichiarati urgenti dal Consiglio e per i disegni di legge d'iniziativa dei cittadini, degli enti locali, del CAL e del CREL), nelle ipotesi in cui ciò sia richiesto dal Presidente della Giunta regionale all'atto della presentazione di un disegno o di una proposta di legge ritenuta dalla Giunta di particolare rilevanza per l'attuazione dell'indirizzo politico o degli impegni definiti strategici nella risoluzione di approvazione del documento di programmazione economico e finanziaria. In tali casi, trascorsi venti giorni dalla presentazione del progetto senza che l'esame dello stesso sia stato concluso il Consiglio è convocato per l'esame e l'approvazione del testo⁵;

La Regione Marche ha apportato alcune modifiche alle disposizioni concernenti *l'elezione del Presidente del Consiglio regionale e dell'Ufficio di presidenza* destinate a chiarire precedenti previsioni di incerta interpretazione⁶ o comunque lacunose⁷, ma soprattutto a introdurre la disciplina della revoca delle predette cariche⁸ in presenza di gravi motivi (con mozione presentata da almeno un terzo dei consiglieri in carica, che non può essere posta in votazione prima di dieci giorni dalla sua presentazione e che deve approvata per appello nominale con maggioranza non inferiore ai 4/5 dei componenti dell'Assemblea)⁹. La medesima Regione, inoltre, ha modificato le previgenti disposizioni statutarie concernenti la qualità della normazione (rinviando ad una legge regionale ordinaria la disciplina dettagliata degli elaborati di analisi tecnico normativa e analisi di impatto della regolamentazione che devono corredare gli atti normativi) e ha previsto nuove funzioni consiliari di controllo sull'attuazione delle leggi e del programma di governo e di valutazione degli effetti delle politiche regionali, prevedendo al fine dell'esercizio delle funzioni consiliari l'istituzione di un Comitato *ad hoc*, la cui disciplina è rimessa al regolamento interno del consiglio (quanto a composizione, costituzione e funziona-

⁵ Le audizioni effettuate dalla commissione consiliare competente, in sede di discussione della cit. LR di revisione statutaria, sono state pubblicate in *federalismi.it*, n. 10, 2016.

⁶ La votazione a scrutinio segreto con la quale si eleggono due vicepresidenti e due segretari d'assemblea, in modo che siano rappresentate anche le minoranze (art. 13, co. 3, St.).

⁷ Quanto alla previsione della prorogatio fino (al giorno precedente) alla prima riunione del nuovo Consiglio (art. 13, co. 4, St.).

⁸ Nonché di quelle dei presidenti e dei vicepresidenti delle commissioni consiliari permanenti (art. 22, co. 5 bis, St.).

⁹ Art. 13, co. 6, St.

mento) e a una legge regionale ordinaria (quanto alla disciplina dell'attività e degli effetti del controllo)¹⁰.

La Regione Piemonte ha apportato alcune modifiche al proprio statuto al fine di togliere la copertura statutaria alle Comunità montane. Queste, infatti, in base ai principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione (fissati ai sensi dell'art. 123, primo comma, Cost.), costituivano, precedentemente, "enti statutariamente necessari"¹¹. La legge reg. 28 settembre 2012, n. 11, ha invece previsto il superamento delle Comunità montane, ora sostituite da una o più unioni montane di Comuni, costituenti ambiti ottimali di gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali (su richiesta delle rispettive assemblee dei sindaci), ovvero commissariate e in via di liquidazione ed estinzione¹².

La Regione Toscana è intervenuta a modificare la disposizione statutaria concernente l'iniziativa popolare delle leggi nella parte già toccata da una precedente revisione volta a consentire che l'iniziativa popolare delle leggi di fusione di Comuni - diversamente dalla previsione generale che richiede che l'iniziativa popolare delle leggi sia esercitata da almeno cinquemila elettori - possa essere esercitata da un numero di sottoscrittori corrispondenti ad una percentuale del totale degli iscritti nelle liste elettorali di ciascun Comune interessato, al fine di garantire l'effettività di tale diritto di iniziativa anche nell'ambito di comunità locali di limitate dimensioni¹³. La previsione che è stata modificata fissava detta percentuale in quota fissa, a prescindere dal relativo peso demografico dei Comuni interessati¹⁴; la nuova disposizione sostitutiva, invece, fissa una relazione percentuale decrescente - applicata sulla base di tre diverse fasce di popolazione residente - tra le firme richieste per l'esercizio dell'iniziativa popolare e il maggior peso demografico di ciascun Comune interessato, al fine di evitare che le proposte di legge di fusione di iniziativa popolare possano essere presentate da un numero di elettori particolarmente esiguo in termini assoluti¹⁵.

¹⁰ V. la già cit. LR statutaria n. 6/2017, che ha modificato gli artt. 21 e 34 e inserito l'art. 34 bis nello Statuto regionale.

¹¹ Così nell'interpretazione proposta dal TAR Piemonte nell'ordinanza di rinvio alla Corte cost. della LR Piemonte 28 settembre 2012, n. 11, recante disposizioni organiche in materia di enti locali, per il proponimento della questione di legittimità cost. degli artt. 12, 14 e 16 di detta LR in violazione degli articoli 3, 4 e 8 dello statuto regionale e, conseguentemente, dell'art. 123 Cost. (ord. 16 aprile 2015, in G.U. n. 28, prima s.s., 2015).

¹² A seguito della legge statutaria 3 maggio 2016, n. 7, recante modifiche agli articoli 3, 4, 9 e 97 dello statuto regionale, la Corte cost. - verificato che lo ius superveniens ha modificato i parametri interposti evocati dal giudice a quo in relazione all'art. 123 Cost. - ha restituito gli atti al TAR per il Piemonte per un rinnovato esame delle questioni promosse nel procedimento vertente tra la Comunità montana Alpi del Mare e la Regione Piemonte e altri (ord. 24 marzo 2017, n. 61).

¹³ V. legge statutaria 15 luglio 2015, n. 57, modifiche all'articolo 74 dello Statuto. Disposizioni in materia di iniziativa popolare delle leggi di istituzione di nuovi Comuni o di modifica dei Comuni esistenti.

¹⁴ 10 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali di ciascun Comune interessato e, comunque, pari ad almeno il 15 per cento complessivo degli elettori iscritti nelle liste elettorali di tutti i Comuni interessati.

¹⁵ legge statutaria 24 maggio 2017, n. 23, disposizioni in materia di iniziativa popolare delle leggi di istituzione di nuovi Comuni o di modifica dei Comuni esistenti. Ulteriori modifiche all'articolo 74 dello Statuto.

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

Nel biennio di riferimento per questo *Rapporto* vi sono state due revisioni parziali degli statuti speciali:

- la legge cost. 28 luglio 2016, n. 1¹⁶, ha recato alcune modifiche allo Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia¹⁷. In materia di enti locali, sono state soppresse le Province friulane al fine di realizzare un sistema dei pubblici poteri locali fondato su due soli livelli di governo politico-rappresentativo: la Regione e i Comuni, “anche nella forma di Città metropolitana”¹⁸. In materia di elettorato passivo alle elezioni regionali l’età richiesta è stata abbassata da 25 anni al compimento della maggiore età il giorno delle elezioni. In materia di iniziativa legislativa popolare il numero di sottoscrizioni necessarie per la presentazione dei progetti di legge regionale da parte degli elettori è stata abbassata da 15.000 a 5.000;

- la legge cost. 4 aprile 2017, n. 1, ha modificato alcune disposizioni dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige (Südtirol) in materia di tutela della minoranza linguistica ladina¹⁹. Le nuove previsioni mirano ad attribuire specifiche prerogative al gruppo linguistico dei ladini, dei cimbri e dei mocheni - analogamente a quanto già previsto per gli altri gruppi linguistici della Regione - in attuazione del principio generale di cui all’articolo 6 della Costituzione.

Nella Regione Trentino-Alto Adige si può registrare, inoltre, l’avvio e il significativo avanzamento di un procedimento volto ad una generale revisione statutaria²⁰. Al fine di promuovere un ampio processo di partecipazione della società civile nella definizione dei contenuti di riforma dello statuto speciale la Provincia autonoma di Trento²¹ - come in precedenza già la Provincia di Bolzano²² - ha istituito, infatti, un apposito organismo ausiliario del Consiglio provinciale²³ con il compito di promuovere il processo partecipa-

¹⁶ Il Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia ha approvato il progetto di legge costituzionale recante modifiche al proprio Statuto speciale di autonomia, in materia di enti locali, di elettorato passivo alle elezioni regionali e di iniziativa legislativa popolare il 30 gennaio 2014, e lo ha trasmesso alle Camere il 6 febbraio successivo. Il testo del ddl costituzionale è stato definitivamente approvato dal Parlamento della Repubblica il 18 luglio 2016.

¹⁷ legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1.

¹⁸ Alla Regione Friuli Venezia Giulia spetta, infatti, la potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali, ai sensi del proprio Statuto di autonomia (così come modificato dall’art. 5, co. 1, della l. cost. 23 settembre 1993, n. 2) e di quanto meglio precisato nel D.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9, recante norme di attuazione dello Statuto speciale nella relativa materia (che all’art. 8 espressamente prevede l’eventualità della soppressione delle Province).

¹⁹ L’originaria proposta di legge cost. di iniziativa parlamentare (AC, XVII leg., n. 56) è stata esaminata e definitivamente approvata dalle camere, ai sensi dell’art. 138 Cost., il 15 novembre 2017.

²⁰ Sulla revisione e l’attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale si segnala la relazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali a seguito dello svolgimento di due indagini conoscitive sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull’attuazione degli statuti speciali (XVII, doc. XVI-bis, n. 11, 10-11 maggio 2017, p. 24 ss.).

²¹ L.p. 2 febbraio 2016, n. 1, istituzione della consulta per lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol.

²² L.p. 23 aprile 2015, n. 3, istituzione di una convenzione per la riforma dello statuto di autonomia del Trentino-Alto adige.

²³ Così come in precedenza già fatto dalle regioni Friuli Venezia Giulia (LR n. 12/2004), Sardegna (LR n. 7/2006) e Val d’Aosta (n. 35/2006).

tivo e di elaborare proposte di riforma dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige²⁴.

Nella Regione Val d'Aosta, il Consiglio regionale che aveva istituito una commissione consiliare speciale per le riforme istituzionali (22 settembre 2016) pochi mesi prima della data fissata per il referendum popolare confermativo (4 dicembre 2016) della riforma costituzionale approvata dal Parlamento (12 aprile 2016) – venute meno le condizioni di contesto che favorivano una revisione statutaria, anche alla luce dei processi di riforma costituzionale allora in corso²⁵ – ne ha fatto cessare i lavori poche settimane dopo l'esito della consultazione referendaria (31 gennaio 2017).

Nella Regione siciliana, infine, pur in mancanza di un'iniziativa di natura istituzionale, si può segnalare la proposta elaborata da un gruppo di studiosi di diritto costituzionale per un nuovo Statuto di autonomia²⁶ e consegnata al Presidente dell'Assemblea legislativa siciliana (e pubblicamente presentata il 16 e 17 marzo 2017).

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

La legge provinciale di Bolzano 19 settembre 2017, n. 14, è intervenuta a disciplinare a regime²⁷ la forma di governo e le modalità di elezione del Consiglio provinciale e del presidente della Provincia, nonché la composizione e le modalità di elezione della Giunta regionale (abrogando contestualmente le norme che avevano precedentemente regolato la materia in via transitoria). Il sistema elettorale è proporzionale (così come prescritto dall'art. 47, III, St. a garanzia del principio di tutela delle minoranze linguistiche) e l'elezione del Presidente della Giunta provinciale spetta all'assemblea rappresentativa, secondo le modalità della forma di governo parlamentare di tipo classico. Per stabilizzare la maggioranza di governo è previsto, tuttavia, l'istituto della sfiducia costruttiva: il Consiglio provinciale, pertanto, può revocare la fiducia al Presidente della Provincia unicamente eleggendo un successore a maggioranza assoluta²⁸.

La Regione Val d'Aosta, ha apportato invece solo parziali modifiche al sistema d'elezione del Consiglio regionale e alla disciplina dell'iniziativa legislativa popolare. In materia elettorale, con la LR 16 ottobre 2017, n. 16, si è abbandonata la formula maggioritaria a doppio

²⁴ La Convenzione sull'autonomia altoatesina ha approvato la versione definitiva della propria proposta il 30 giugno 2017 (sui lavori della quale v. E. Happacher, *La convenzione per l'autonomia: spunti per un'autonomia dinamica e partecipata dell'alto Adige/Südtirol*, in OsservatorioSullefonti.it, n. 3, 2017; la Consulta trentina ha depositato il documento conclusivo dei suoi lavori il 26 marzo 2018.

²⁵ L'art. 39, co. 13, della riforma cost. bocciata (pubblicata nella G.U. n. 157 del 15 aprile 2016) prevedeva, infatti, che essa non si sarebbe applicata alle autonomie speciali fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime.

²⁶ A. Ruggeri – G. D'Amico – L. D'Andrea – G. Moschella, *Per un nuovo Statuto della Regione siciliana*, Torino, Giappichelli, 2017.

²⁷ Ai sensi degli artt. 47-48 dello St. speciale.

²⁸ V. con maggior dettaglio l'art. 73 della cit. LP, nonché quanto già analogamente previsto, in via transitoria, dall'art. 2, co. 5, della LP 8 maggio 2013, n. 5. Vedi inoltre, comparativamente, la disciplina del medesimo istituto secondo l'art. 5 della LR della Valle d'Aosta n. 5/2007. Questa Regione è, infatti, l'unica in cui – oltre alla Provincia autonoma di Bolzano – l'elezione del presidente della giunta è prerogativa consiliare.

turno che fu introdotta dalla LR 7 agosto 2007, n. 22²⁹ e si è previsto un premio di maggioranza eventuale e via via decrescente assegnato alla lista o al gruppo di liste che abbiano conseguito almeno il 42 per cento della somma dei voti validi espressi (esclusi quelli delle liste che non abbiano raggiunto il 2,85 per cento) ma non già il 60 per cento dei seggi in palio con il premio (21 su 35)³⁰. E' stata confermata, invece, la soglia di sbarramento per partecipare all'attribuzione dei seggi (del 5,71 per cento). Ulteriori modificazioni sono state apportate, inoltre, alle condizioni di parità dei generi (la quota minima di rappresentanza, in particolare, è stata portata dal 20 al 30 per cento)³¹. Con la LR 16 ottobre 2017, n. 15, è stata introdotta, infine, una procedura sperimentale di scrutinio centralizzato dei voti per l'elezione del Consiglio regionale che si sono svolte il 20 maggio 2018.

Per quanto riguarda, invece, l'iniziativa legislativa popolare, tra le varie modifiche apportate alla disciplina dell'istituto dalle LLRR Val d'Aosta 20 marzo 2017, n. 3 e 27 novembre 2017, n. 17, spiccano la sostanziale riduzione del quorum di validità del referendum propositivo sulle proposte di iniziativa popolare (ora computato sul numero dei votanti alle ultime elezioni regionali e non più sugli aventi diritto al voto) e la riduzione dei limiti di ammissibilità delle stesse³².

Attuazione degli Statuti regionali

La legislazione in materia elettorale

Nel corso del biennio di riferimento per il presente Rapporto la Regione Molise ha adottato, per la prima volta, la propria legge elettorale (LR 5 dicembre 2017, n. 20³³) e la Regione Lazio è intervenuta ad apportare notevoli modifiche alla sua legge 13 gennaio 2005, n. 2 (LR 3 novembre 2017, n. 10).

In Molise, rispetto al sistema elettorale transitorio previsto dall'art. 5 della legge cost. 22 novembre 1999, n. 1, è rimasta intatta la ratio di un sistema elettorale su base proporzionale ma con premio di coalizione majority assuring e investitura diretta del Presidente della Giunta regionale. I più significativi elementi di novità introdotti dalla disciplina mo-

²⁹ Il quale assicurava l'assegnazione di un premio da attribuire con ballottaggio tra le due liste o gruppi di liste che avessero ottenuto le due maggiori cifre elettorali al primo turno ma non già la maggioranza assoluta dei seggi (caso in cui non era attribuito il premio e non si faceva ricorso al ballottaggio) o la maggioranza assoluta dei voti (caso in cui il premio era pari al 60% dei seggi e veniva assegnato direttamente al primo turno). Si trattava di un modello simile a quello previsto, in via transitoria, per la Provincia di Trento dall'art. 4 della legge cost. n. 2001, ma in quel territorio mai concretamente applicato.

³⁰ Qualora nessuna lista o gruppo di liste abbia raggiunto il 42 per cento dei voti validi espressi o, al contrario, abbia già diritto ad almeno il 60 per cento dei seggi, la rappresentanza in seno al Consiglio regionale risulta assolutamente proporzionale, salvo gli effetti prodotti dalla soglia di sbarramento.

³¹ Si tratta comunque di una quota inferiore a quella (del 40 per cento) prevista attualmente per le regioni ordinarie dall'art. 4, co. 1, lett c-bis), della legge 2 luglio 2004, n. 165, così come sostituita dall'art. 1, co. 1, della legge 15 febbraio 2016, n. 20.

³² V., rispettivamente, gli artt. 3 e 14 della l.r 25 giugno 2003, n. 19, nel testo attualmente vigente.

³³ Poi modificata dall'art. 17 della LR 24 gennaio 2018, n. 1.

lisana sono da individuare:

- nell'eliminazione della possibilità, in precedenza concessa all'elettorale, di esprimere allo stesso tempo un voto a favore di un candidato Presidente e un voto ad una lista ad esso non collegata (*eliminazione del voto disgiunto*)³⁴. Così come già previsto da altre discipline elettorali regionali³⁵, pertanto, l'espressione del solo voto di lista si estende automaticamente al candidato Presidente ad essa collegato o viceversa il voto a quest'ultimo si estende anche a favore della lista o della coalizione di liste (da attribuire in ragione della corrispondente consistenza proporzionale), con la conseguenza che il voto disgiunto diviene nullo;
- nell'esclusione dalla ripartizione dei seggi delle coalizioni di liste, e delle liste non coalizzate, collegate a un candidato Presidente che abbia ottenuto meno dell'8% dei voti validi³⁶ (*forte elevazione della soglia di sbarramento*);
- nell'esclusione delle liste che abbiano ottenuto meno del 3% dei voti dalla ripartizione dei seggi complessivamente assegnati alle coalizioni ammesse al riparto, con il conseguente effetto di trasferimento dei voti delle liste rimaste sotto la soglia minima della rappresentanza a favore delle altre che compongono la coalizione, in ragione della corrispondente consistenza proporzionale³⁷ (*introduzione del voto di coalizione*).

La Regione Lazio, invece, con le modifiche apportate dalla LR n. 10/2017, ha confermato la formula di base del proprio sistema elettorale misto: un proporzionale corretto da un premio di maggioranza senza soglia minima ma non più in grado di assicurare in ogni caso una stabile maggioranza di governo. E' ora previsto, infatti, un limite insuperabile per il premio da attribuire alle liste provinciali collegate al Presidente eletto. Tale premio - nel massimo - è pari al 20% dei seggi consiliari (10 su 50) ma non può comunque essere assegnato in misura superiore a quella necessaria per il raggiungimento del 60% dei seggi medesimi (30), escluso quello del Presidente. Se questa modificazione legislativa tempera senz'altro gli effetti (potenzialmente) distorsivi della rappresentanza, quando essi non siano più necessari a garantire la stabilità di governo, il mantenimento di un sistema premiale che non può mai eccedere il 20% dei seggi disponibili, tuttavia, non appare sufficiente a garantire il sicuro sostegno di una maggioranza consiliare qualora le liste collegate al Presidente eletto non abbiano ottenuto almeno il 30% dei seggi col riparto proporzionale (15 su 40)³⁸.

³⁴ Art. 10, co. 3.

³⁵ Abruzzo, Calabria, Marche, Umbria e così anche la Provincia autonoma di Trento.

³⁶ Art. 11, co. 4. Prima della modifica recata a questa disposizione dall'art. 17, co. 1, lett. e) della LR 24 gennaio 2018, n. 1, - a seguito di una nota governativa che anticipava informalmente i rilievi di legittimità costituzionale che, in mancanza di un'adeguata e tempestiva modificazione, avrebbero portato alla sua formale impugnazione - la soglia di sbarramento era però stata fissata al 10%.

³⁷ Art. 12, co. 5, lett. e) (v. analogamente già LR Umbria 23 febbraio 2015, n. 4, art. 14, co. 5, lett. e), e l'art. 83 del d.p.r. n. 361/1957 e artt. 16-bis e 17 del D.lgs. n. 533/1993 così come integrati e modificati dalla legge n. 165/2017).

³⁸ Cui va aggiunto il seggio consiliare attribuito al Presidente della Giunta regionale.

In materia elettorale è intervenuta, inoltre, la Regione Lombardia che, recando norme sulla rappresentanza di genere conformi al principio di legislazione statale di cui all'articolo 4, comma 1, lettera c-bis), della legge 2 luglio 2004, n. 165, così come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge 15 febbraio 2016, n. 20, ha introdotto la preferenza di genere, in ragione della quale l'elettore può esprimere fino a due voti di preferenza purché dati a candidati di sesso diverso³⁹. La medesima Regione è intervenuta, inoltre, a disciplinare le cause di ineleggibilità e incompatibilità con la carica di Presidente della Regione, consigliere regionale, assessore regionale e sottosegretario regionale⁴⁰.

La revisione dei regolamenti interni dei Consigli

Nel corso del biennio in osservazione la Regione Marche⁴¹ si è dotata di un nuovo regolamento consiliare integralmente sostituito del precedente. Modifiche e integrazioni, più o meno ampie, sono state apportate inoltre ai regolamenti interni delle Assemblee legislative delle Regioni Lombardia⁴², Umbria⁴³, Abruzzo⁴⁴ e Calabria⁴⁵.

Per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale, anche il Consiglio regionale della Valle d'Aosta e l'Assemblea legislativa siciliana sono intervenuti ad apportare alcune modifiche e integrazioni ai propri regolamenti interni⁴⁶.

L'ampiezza e l'eterogeneità delle nuove previsioni non consente un loro pur sintetico esame. Si possono segnalare, tuttavia, senza alcuna pretesa di esaustività, alcune disposizioni regolamentari innovative, quanto: alla relazione tecnica sui progetti di legge⁴⁷, all'assistenza tecnica agli organi consiliari in materia economica e di bilancio⁴⁸, alla disciplina della sessione di bilancio⁴⁹, alla valutazione delle politiche pubbliche⁵⁰, all'esame dei progetti di semplificazione normativa⁵¹, alla formazione e all'attuazione della normativa europea⁵², all'esame delle relazioni e dei referti della Corte dei conti⁵³, alle commissioni per-

³⁹ LR 28 dicembre 2017, n. 38, modifiche alla LR 31 ottobre 2012, n. 17 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione).

⁴⁰ LR 2 dicembre 2016, n. 31.

⁴¹ Delib. Ass. legis. 4 luglio 2017, n. 56 (in BUR 27 luglio 2017, n. 81).

⁴² La delib. Cons. reg. 18 luglio 2017, n. X/1565 ha apportato varie modifiche o integrazioni al reg. interno 9 giugno 2009, n. VIII/840.

⁴³ La delib. ass. leg. 28 dicembre 2016, n. 139 ha apportato varie modifiche o integrazioni al reg. interno approvato con delib. ass. leg. 8 maggio 2007, n. 141.

⁴⁴ La delib. cons. reg. 1° agosto 2017, n. 96/6, ha apportato varie modifiche o integrazioni al reg. int. approvato con del. cons. reg. 12 ottobre 2010, n. 56/2.

⁴⁵ Le delib. Cons. reg. 31 marzo 2017, n. 181, e 30 ottobre 2017, n. 259, hanno apportato varie modifiche e integrazioni al reg. int. approvato con delib. cons. reg. 27 maggio 2005, n. 5.

⁴⁶ V. delib. cons. reg. Valle d'Aosta, 14 gennaio 2016, n. 1708/XIV e delib. ass. reg. siciliana, 8 agosto 2017.

⁴⁷ Umbria, art. 17-bis, Lombardia, art. 49.

⁴⁸ Abruzzo, art. 74-bis.

⁴⁹ Umbria, capo VII.

⁵⁰ Umbria, artt. 34, 40 e 42.

⁵¹ Lombardia, art. 107-bis.

⁵² Calabria, capo XV-bis.

⁵³ Lombardia 53-bis.

manenti in sede redigente⁵⁴, alla disciplina degli emendamenti e dei subemendamenti⁵⁵.

La legislazione in materia di enti locali

Nel corso del biennio 2016-2017 la legislazione di riordino delle funzioni provinciali non fondamentali che è stata approvata dai legislatori regionali entro il 31 dicembre 2015 – in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni, cd. legge Delrio) e delle ulteriori norme di legge di coordinamento della finanza pubblica – ha visto l'intervento di diverse modifiche⁵⁶ e integrazioni⁵⁷ o di previsioni di attuazione⁵⁸ e promozionali⁵⁹. Possono segnalarsi, inoltre, alcune leggi che hanno a oggetto la disciplina dell'esercizio associato delle funzioni comunali⁶⁰.

Per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale, che dispongono di potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali, si può segnalare che, con riferimento alle Province dei rispettivi territori⁶¹:

- la Regione Friuli Venezia Giulia ne ha dapprima riordinato in senso riduttivo le funzioni⁶² e poi le ha soppresse⁶³ (conformemente alle modifiche apportate al proprio statuto speciale dalla legge cost. 28 luglio 2016, n. 1), riconoscendo ad esse, infine, compiti esclusivamente onorifici, cerimoniali e di rappresentanza⁶⁴;
- la Regione Sicilia, che – in armonia con la legge n. 56/2014 – aveva già operato la trasformazione delle Province regionali in liberi *Consorzi comunali* per lo svolgimento delle funzioni di area vasta o area vasta metropolitana (con organi elettivi di secondo

⁵⁴ Calabria, art. 84, Lombardia art. 41

⁵⁵ Lombardia artt. 88, 89 e 92, Umbria, artt. 69 e 69-bis.

⁵⁶ LR Abruzzo, 30 agosto 2017, n. 50, modifiche alla LR 20 ottobre 2015, n. 32; l.r. Liguria 10 luglio 2017, n. 17, modifiche alla LR 10 aprile 2015, n. 15; LR Marche 25 marzo 2016, n. 6, modifica alla LR 3 aprile 2015, n. 13; Piemonte, LR 22 aprile 2016, n. 7, modifiche alla LR 29 ottobre 2015, n. 23;

⁵⁷ L.r. Puglia, 27 maggio 2016, n. 9, disposizioni per il completamento del processo di riordino previsto dalla LR 30 ottobre 2015, n. 31; l.r. Toscana, 5 maggio 2016, n. 9, riordino delle funzioni delle Province e della Città metropolitana di Firenze; l.r. Veneto, 30 dicembre 2016, n. 30, capo I, riordino delle funzioni non fondamentali delle Province e della città metropolitana di Venezia

⁵⁸ Marche LR 1 agosto 2016, n. 18, disposizioni urgenti di adeguamento dell'ordinamento regionale al riordino delle funzioni amministrative esercitate dalle Province, e LR 20 febbraio 2017, n. 5, Ulteriori disposizioni per l'attuazione del processo di riordino delle funzioni amministrative esercitate dalle Province; Piemonte, LR 29 luglio 2016, n. 16, norme di prima attuazione dell'art. 21 della LR 29 ottobre 2015, n. 23; Toscana, LR 3 aprile 2017, n. 16, disposizioni per il recepimento degli accordi conseguenti il riordino delle funzioni provinciali, LR 6 ottobre 2016, n. 70, norme di attuazione della legislazione sul riordino delle funzioni e LR 2 agosto 2017, n. 42, disposizioni per la successione della Regione Toscana nei beni e nei rapporti della Provincia di Lucca conseguenti al riordino delle funzioni provinciali e per la conclusione del processo di riordino.

⁵⁹ L.r. Calabria, primi interventi per favorire la costituzione della città metropolitana di Reggio Calabria.

⁶⁰ L.r. Molise, disciplina dell'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali; LR Veneto, 3 ottobre 2017, modifica alla LR 27 aprile 2012, n. 18; l.r. Puglia, LR 21 novembre 2016, n. 32, modifiche alla LR 1° agosto 2014, n. 34; l.r. Abruzzo, 5 luglio 2016, n. 19, incentivi alle fusioni dei piccoli Comuni; l.r. Emilia-Romagna, 29 luglio 2016, n. 15, norme di promozione dei percorsi associativi.

⁶¹ Non si tiene qui conto della Regione Trentino Alto Adige (che è costituita dalle due Province autonome di Bolzano e Trento) e della Regione Val d'Aosta (dove non è istituita alcuna provincia).

⁶² LR 11 marzo 2016, n. 3.

⁶³ LR 9 dicembre 2016, n. 20.

⁶⁴ LR 21 aprile 2017, n. 9, art. 1.

grado)⁶⁵, dopo l'esito negativo del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 (che intendeva togliere la copertura costituzionale alle Province), è nuovamente intervenuta nella materia al fine di prevedere l'elezione diretta del Presidente del libero Consorzio di Comuni, del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano⁶⁶;

- la Regione Sardegna, nell'ambito di un generale riordino del sistema delle autonomie locali, ha istituito e disciplinato le funzioni della Città metropolitana di Cagliari e riordinato le circoscrizioni territoriali⁶⁷, gli organi elettivi in secondo grado e le funzioni delle Province (in armonia con le norme della legge Delrio)⁶⁸.

Si possono segnalare, inoltre, una serie di altri interventi legislativi volti al generale riordino degli enti locali⁶⁹ (o alla loro puntuale modifica)⁷⁰ e alla disciplina dell'esercizio associato delle funzioni⁷¹.

Le altre leggi di attuazione statutaria

Le altre leggi di immediata (in quanto risulti una precisa riserva normativa) o, comunque, esplicita o implicita attuazione statutaria riguardano:

- a) il funzionamento e l'organizzazione degli organi di governo (tra esse, spiccano, quelle volte alla riduzione dei costi della politica)⁷²;
- b) l'organizzazione amministrativa e il funzionamento degli uffici e degli enti regionali (tra le quali quelle indirizzate al miglioramento dei controlli interni, alla tra-

⁶⁵ LR 4 agosto 2015, n. 15, successivamente modificata e integrata dalle LLRR 10 agosto 2016, n. 15, 27 ottobre 2016, n. 23, 26 gennaio 2017, n. 2.

⁶⁶ LR 11 agosto 2017, n. 17. La Corte cost., con la sent. 20 luglio 2018, n. 168, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle previsioni che reintroducevano l'elezione diretta di detti organi, in quanto il modello di governo di secondo grado contenuto nella legge 7 aprile 2014, n. 56 (ritenuto non costituzionalmente incompatibile dalla sent. Corte cost. n. 50/2015) pone norme fondamentali delle riforme economico-sociali che costituiscono un limite anche nell'esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo (nella specie: quella prevista dall'art. 14 dello Statuto speciale per la Regione siciliana).

⁶⁷ Il loro numero è stato ridotto ripristinando quelle antecedenti alla LR Sardegna 12 luglio 2001, n. 9.

⁶⁸ LR 4 febbraio 2016, n. 2, titolo III; nonché le modifiche e le norme attuative recate dalle LLRR 20 aprile 2016, n. 7, 29 giugno 2016, n. 14, 11 novembre 2016, n. 29 e 27 aprile 2017, n. 7.

⁶⁹ Oltre alla già cit. LR Sardegna n. 2/2016 v. la LP Bolzano 16 novembre 2017, n. 18

⁷⁰ LR Friuli Venezia Giulia, 28 giugno 2016, n. 10; LL.rr. Trentino Alto Adige 1° febbraio 2016, n. 1; 28 settembre 2016, n. 8 e 15 giugno 2017, n. 5; LR Sicilia, 5 maggio 2017, n. 7.

⁷¹ LR Val d'Aosta, 15 maggio 2017, n. 6.

⁷² Abruzzo, LR 12 gennaio 2016, n. 2, e LR 3 gennaio 2017, n. 3, recanti modifiche e integrazioni al testo unico delle norme sul trattamento economico spettante ai consiglieri regionali e sulle spese generali di funzionamento dei gruppi consiliari; Basilicata LR 3 marzo 2017, n. 5, LR 29 maggio 2017, n. 10, LR 21 dicembre 2017, n. 37, recanti modifiche e integrazioni al testo unico in materia di indennità di carica, di funzione, di rimborso spese, di missione, di fine mandato, e di assegno vitalizio spettanti ai consiglieri regionali; Emilia-Romagna, LR 11 maggio 2017, n. 7, riduzione temporanea degli assegni vitalizi; Liguria, LR 7 agosto 2017, n. 23, modifiche alle disposizioni sull'autonomia del Consiglio regionale; Marche LR 26 aprile 2016, n. 9, e LR 23 maggio 2016, n. 11, modifiche alla disciplina del finanziamento delle attività dei gruppi consiliari, LR 10 marzo 2016, n. 4, disposizioni in materia di riorganizzazione degli uffici assembleari; Piemonte LR 21 gennaio 2016, n. 1, disposizioni in materia di riduzione dei costi della politica, LR 14 aprile 2017, n. 5, misure di trasparenza in materia di assegni vitalizi; Toscana LR 9 agosto 2016, n. 57, disposizioni in materia di dotazione organica dell'Ufficio stampa del Consiglio regionale, LR 28 novembre 2016, n. 83, disposizioni in materia di spese di rappresentanza del Presidente e dei componenti della Giunta regionale, LR 2 novembre 2017, n. 64, disposizioni in materia di strutture di supporto agli organi politici, artt. 17 ss.; Veneto, LR 8 agosto 2017, n. 26, modifiche alle disposizioni sull'autonomia del Consiglio regionale; Sardegna, LR 23 settembre 2016, n. 23, trattamento del personale comandato presso i gruppi consiliari; Trentino-Alto Adige, LR 24 maggio 2016, n. 5, rinuncia a parte o all'intero importo dell'indennità consiliare spettante ai consiglieri regionali, LR 17 febbraio 2017, n. 1, disposizioni in materia di finanziamento del Consiglio regionale; Bolzano, LP 12 dicembre 2016, n. 26, disposizioni in materia di personale dei gruppi consiliari del Consiglio provinciale, LP 19 maggio 2017, n. 5, riforma delle indennità per gli organi del Consiglio e della Giunta provinciali.

- sparenza dei procedimenti e alla semplificazione amministrativa)⁷³;
- c) l'istituzione e la disciplina di organismi regionali (Consigli delle autonomie locali, Comitati regionali per le comunicazioni, organismi di garanzia, Commissioni consiliari speciali)⁷⁴;
 - d) gli istituti di partecipazione e democrazia diretta (iniziativa legislativa, referendum popolari e partecipazione nella elaborazione delle politiche pubbliche regionali, nonché nella definizione dei contenuti di riforma dello statuto regionale)⁷⁵;
 - e) l'attuazione di norme di principio o la promozione di finalità fissate dalla Costituzione o dagli statuti⁷⁶ (ove si pongono in evidenza, in particolare, le leggi della

⁷³ Abruzzo, LR 23 giugno 2016, n. 18, *modifiche e integrazione ai principi generali in materia di riordino degli enti regionali*, LR 23 agosto 2016, n. 27, *norme per l'efficiamento logistico delle società in house providing e degli enti e agenzie regionali*, LR 27 settembre 2016, n. 34, *disposizioni in materia di centrale unica di committenza regionale e di riordino degli enti regionali*; Calabria, LR 6 aprile 2017, n. 8, *liquidazione della fondazione FIELD e trasferimento delle funzioni ad Azienda Calabria Lavoro*, LR 5 luglio 2017, n. 29, *disposizioni per la semplificazione e la celerità dell'azione amministrativa*; Campania LR 28 luglio 2017, n. 21, *disposizioni per la disciplina del Collegio dei revisori dei conti della Regione*; Emilia-Romagna, LR 25 novembre 2016, n. 15, *modifiche alla legge sulla partecipazione della Regione alle società fieristiche regionali*; Lombardia, LR 17 marzo 2016, n. 5, LR 5 agosto 2016, n. 19, art. 4, *disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione regionale*, LR 2 dicembre 2016, n. 30, *modifiche alle norme per le nomine e le designazioni di competenza del Consiglio regionale*, LR 12 dicembre 2017, n. 36, *disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento regionale alla disciplina della conferenza dei servizi, ai regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti e a ulteriori misure di razionalizzazione*; Marche, LR 1 agosto 2016, n. 18, *disposizioni urgenti di adeguamento dell'ordinamento regionale*, LR 27 febbraio 2017, n. 6, *trasformazione della società SVM s.p.a. in società a responsabilità limitata*; Piemonte, LR 8 febbraio 2016, n. 3, *modifiche alla disciplina dell'Istituto di ricerche economico e sociali (IRES)*, LR 22 novembre 2017, n. 19, *modifiche alle norme sull'organizzazione degli uffici di comunicazione*; Toscana, LR 19 febbraio 2016, n. 12, *disposizioni in materia di personale, uffici regionali e conferenze di servizi*; LR 3 marzo 2016, n. 66, *nomine e designazioni di competenza della Regione*, LR 26 maggio 2017, n. 24, *Collegio dei revisori dei conti della Regione*, LR 30 maggio 2017, n. 25, *disposizioni in materia di conferenza di servizi*, LR 5 giugno 2017, n. 26, *disposizioni in materia di diritto di accesso, di pubblicità e trasparenza per consiglieri regionali, assessori e organi di garanzia*, LR 2 ottobre 2017, n. 54, *disposizioni regionali in materia di contratti pubblici*; Umbria, LR 6 novembre 2017, n. 15, *modificazioni e integrazioni alla disciplina della struttura organizzativa e della dirigenza della presidenza della giunta regionale e della giunta regionale*, LR 24 novembre 2017, n. 17, *modificazioni e integrazioni alla disciplina delle nomine di competenza regionale*; Veneto, LR 17 maggio 2016, n. 14, *modifiche alla disciplina dell'ordinamento e delle attribuzioni delle strutture della giunta regionale*; Sicilia LR 29 marzo 2017, n. 6, *norme relative agli incarichi fiduciari in enti regionali o sottoposti a tutela e vigilanza della Regione*; Valle d'Aosta, LR 13 dicembre 2017, n. 20, *disposizioni in materia di società partecipate della Regione*; Bolzano LP 14 marzo 2016, n. 4, *modifica alle norme di procedura per l'applicazione delle sanzioni amministrative*, LP 4 maggio 2016, n. 9, *disciplina del procedimento amministrativo e del diritto di accesso ai documenti amministrativi*, LP 27 gennaio 2017, n. 1, *modifiche alle disposizioni sugli appalti pubblici*, LP 6 luglio 2017, n. 9, *modifiche alla struttura dirigenziale dell'amministrazione provinciale*; Trento, LP 9 marzo 2016, n. 2, *disciplina delle procedure d'appalto e di concessione di lavori, servizi e forniture*.

⁷⁴ Calabria, LR 23 novembre 2016, n. 36, *modifiche alla disciplina del garante per l'infanzia e l'adolescenza*; Marche LR 21 settembre 2016, n. 20, *modifiche alla disciplina del Comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM)*, LR 15 dicembre 2016, n. 30, *organizzazione e funzionamento degli organismi regionali di garanzia*, 10 luglio 2017, n. 22, *modifica alla disciplina del Consiglio delle autonomie locali (CAL)*; Campania, LR 7 agosto 2017, n. 25, *istituzione del Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità*; Lazio, LR 8 giugno 2016, n. 7, *istituzione del comitato per il monitoraggio dell'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali*; Piemonte, LR 2 maggio 2016, n. 8, *modifiche alla disciplina del CAL*; Puglia LR 26 ottobre 2016, n. 29, *istituzione di una commissione speciale di studio e di inchiesta*, LR 3 agosto 2016, n. 19, *istituzione di una commissione speciale d'indagine*, LR 26 ottobre 2017, n. 40, *modifiche alla disciplina del CORECOM*; Umbria, LR 22 marzo 2016, n. 2, *istituzione di una commissione speciale per le riforme statutarie e regolamentari*, LR 10 luglio 2017, n. 9, *modifiche alla disciplina del CAL*; Veneto, LR 25 settembre 2017, n. 31, *istituzione del CAL in attuazione dell'art. 16 dello Statuto regionale*; Sardegna, LR 29 giugno 2016, n. 15, *modifiche alla disciplina del CAL*; Trento, LP 20 giugno 2017, n. 5, *istituzione del garante dei diritti dei detenuti e del garante dei diritti dei minori*.

⁷⁵ Calabria, LR 12 febbraio 2016, n. 4, *disciplina dell'attività di rappresentanza dei gruppi di interesse particolare al fine della trasparenza dell'attività politica e amministrativa della Regione e dei suoi enti strumentali*, LR 1° marzo 2016, n. 9, e LR 6 aprile 2017, n. 10, *modifiche alla disciplina dell'iniziativa legislativa popolare e dei referendum*; Liguria, LR 29 marzo 2017, n. 4, *modifiche alla disciplina in materia di referendum popolari regionali*; Lombardia, LR 20 luglio 2016, n. 17, *disciplina di trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi nei processi decisionali pubblici presso il consiglio regionale*; LR 6 luglio 2017, n. 17, *revisione delle procedure in materia di istituzione di nuovi Comuni e di modifica delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali*; Marche, LR 9 marzo 2016, n. 3, e LR 19 luglio 2016, n. 17, *disposizioni in materia di referendum sul riordino dei territori*.

Regione Veneto per l'applicazione della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali al popolo veneto⁷⁷ e in materia d'uso dei simboli ufficiali della regione⁷⁸ e la legge della Regione Toscana che ha abrogato la previgente disciplina in materia di valutazione di insindacabilità dei consiglieri regionali⁷⁹;

f) la disciplina generale per l'attuazione del diritto comunitario⁸⁰.

Gli speciali decreti legislativi recanti norme di attuazione degli statuti speciali

Nel periodo di riferimento per questo Rapporto, sono stati approvate ventuno normative di attuazione degli Statuti speciali⁸¹.

a) Quanto ai beni e alle finanze:

- il Dlgs. 3 marzo 2016, n. 43, ha adeguato l'ordinamento del Trentino-Alto Adige ai

toriale dei Comuni e delle Province; Puglia LR 13 luglio 2017, n. 28, legge sulla partecipazione nella elaborazione delle politiche pubbliche regionali, LR 28 luglio 2017, n. 30, disciplina dell'attività di lobbying presso i decisori pubblici; Veneto, LR 27 gennaio 2017, n. 2, modifiche alla disciplina della variazione delle circoscrizioni territoriali dei Comuni e delle Province, LR 28 febbraio 2017, n. 7, modifiche alla disciplina del referendum consultivo sull'autonomia del Veneto, LR 3 agosto 2017, n. 21, modifica alla disciplina dell'iniziativa popolare per le leggi e i regolamenti regionali, sul referendum abrogativo e sui referendum consultivi regionali; Trentino-Alto Adige, LR 19 febbraio 2016, n. 2, disposizioni urgenti in materia di referendum; Trento LP 2 febbraio 2016, n. 1, istituzione della consulta per lo statuto speciale.

⁷⁶ Abruzzo, LR 12 gennaio 2016, n. 4, lotta agli sprechi alimentari; Basilicata, LR 26 settembre 2016, n. 20, attuazione dell'art. 118, IV co., Cost., LR 4 maggio 2017, n. 31, partecipazione della Regione alla fondazione "Santa Rita"; Campania, LR 18 maggio 2016, n. 12, misure per potenziare e rendere effettivo il diritto allo studio universitario; Emilia-Romagna, LR 30 settembre 2016, n. 16, partecipazione della Regione all'associazione "rete italiane città sane-OMS"; LR 10 febbraio 2017, n. 1, partecipazione della Regione all'associazione "Vanguard initiative for new growth through smart specialization"; Liguria, LR 5 luglio 2016, n. 15, integrazione della disciplina dei segni distintivi della Regione; Lombardia, LR 8 agosto 2017, n. 20, valutazione degli effetti delle politiche regionali per la qualificazione della spesa pubblica e l'efficacia delle risposte ai cittadini, LR 6 novembre 2017, n. 24, interventi regionali di aiuto e assistenza alle vittime del terrorismo e di informazione, formazione e ricerca per conoscere e prevenire i processi di radicalizzazione violenta; Marche, LR 10 luglio 2017, n. 23, modifiche alla disciplina dell'innovazione e della semplificazione amministrativa; Toscana, LR 2 maggio 2016, n. 30, legati di amicizia e cooperazione del Consiglio regionale, LR 2 novembre 2016, n. 75, programmazione regionale; Toscana, LR 2 agosto 2017, n. 43, abrogazione della LR recante norme in materia di valutazione di insindacabilità dei consiglieri regionali; Veneto, LR 13 dicembre 2016, n. 28, applicazione della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali; LR 5 settembre 2017, n. 28, nuove disposizioni in materia di uso dei simboli ufficiali della Regione; Friuli Venezia Giulia, norme in materia di prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità organizzata e di stampo mafioso e per la promozione della cultura della legalità.

⁷⁷ La quale è stata però dichiarata illegittima dalla sentenza della Corte cost. 20 aprile 2018, n. 81, in quanto - se certamente spetta anche ai legislatori regionali e provinciali adottare atti normativi in materia di tutela delle minoranze linguistiche (ex art. 6 Cost.), specialmente al fine di garantire e valorizzare l'identità culturale e il patrimonio storico delle rispettive comunità - spetta al legislatore statale il compito di determinare gli elementi identificativi delle minoranze da tutelare, in ragione della loro necessaria uniformità per l'intero territorio nazionale, senza che sia consentito al legislatore regionale configurare o rappresentare la propria comunità (nella specie, quella veneta) come "minoranza nazionale".

⁷⁸ La quale però è stata dichiarata illegittima dalla sentenza della Corte cost. 4 ottobre 2018, n. 183, nella parte in cui prevede l'obbligo di esporre la bandiera regionale all'esterno di edifici adibiti a sede di organi e uffici statali e di enti e organismi pubblici nazionali, nonché su imbarcazioni di proprietà di questi ultimi, in violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" (ex art. 117, secondo comma, lett. g, Cost.).

⁷⁹ Nella motivazione della LR n. 43/2017 si precisa che la disciplina abrogata (del 2003) era stata dettata in attuazione dell'art. 122, comma quarto, della Costituzione, analogamente a quanto fatto da altre regioni; chiaritosi, tuttavia, in forza di quanto evidenziato dalla successiva giurisprudenza costituzionale (sent. 301/2007), che la valutazione consultiva sull'insindacabilità sia priva di ogni effetto inibitorio sull'azione giurisdizionale e che dunque costituisce un aggravio procedurale inutile a carico dell'assemblea legislativa, si è ritenuto opportuno abrogare le previgenti disposizioni della LR 21/2003.

⁸⁰ Calabria, LR 12 ottobre 2016, n. 30, disposizioni sulla partecipazione della Regione alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'unione europea e sulla programmazione nazionale per le politiche di sviluppo e coesione; Molise, LR 9 febbraio 2016, n. 2, partecipazione della Regione alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea; Bolzano, LP 17 novembre 2017, n. 21, disposizioni per l'adempimento degli obblighi della provincia autonoma derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Si rinvia, per un approfondimento su questa legislazione e sulle c.d. leggi europee regionali, al successivo par. 11.

⁸¹ Tredici per la Regione Trentino-Alto Adige e le due Province autonome di Bolzano e Trento; tre per la Regione Val d'Aosta, due ciascuna per le regioni Friuli Venezia Giulia e Sardegna e, infine, una per la Regione siciliana.

- parametri definiti dallo Stato, per il conseguimento degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica, in materia di controllo sulla gestione finanziaria delle regioni⁸², prevedendo che la Regione e le Province istituiscano con proprie disposizioni normative⁸³, nel rispetto dei principi stabiliti dalla normativa statale della materia, un collegio dei revisori dei conti destinato a operare - quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente - in raccordo con le competenti sezioni di controllo della Corte dei conti;
- il Dlgs. 9 giugno 2016, n. 114, e il Dlgs. 11 dicembre 2016, n. 251, recano disposizioni sulla determinazione e sull'attribuzione delle quote di gettito delle entrate erariali spettanti, sulla base dei rispettivi statuti speciali, alla Regione Sardegna e alla Regione Sicilia;
 - il Dlgs. 20 novembre 2017, n. 184, dispone norme in materia di coordinamento e di raccordo tra la finanza statale la finanza della Regione della Valle d'Aosta;
 - il Dlgs. 21 dicembre 2016, n. 259, e il Dlgs. 9 agosto 2017, n. 135, provvedono al trasferimento di beni del demanio dello Stato, rispettivamente, alle regioni Val d'Aosta e Friuli Venezia Giulia.
- b) Quanto alle norme di tutela delle minoranze linguistiche:
- Il Dlgs. 13 gennaio 2016, n. 16, trasferisce alla Regione Sardegna le funzioni legislative e amministrative⁸⁴ in materia di tutela della lingua e della cultura delle minoranze linguistiche storiche (sarda e catalana) nella Regione medesima;
 - il Dlgs. 3 marzo 2016, n. 44, reca norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Val d'Aosta in materia di ordinamento scolastico, con particolare riferimento all'adattamento dei provvedimenti applicativi della legge 13 luglio 2015, n. 107 (c.d. buona scuola) alle specifiche necessità del sistema scolastico plurilingue della Regione, anche ai fini della salvaguardia delle caratteristiche e delle tradizioni linguistiche e culturali delle popolazioni di lingua tedesca dei Comuni della Valle del Lys individuati dalla LR 19 agosto 1998, n. 47;
 - il Dlgs. 4 maggio 2017, n. 76, e il Dlgs. 29 dicembre 2017, n. 237, recano modifiche e integrazioni alla normativa di attuazione dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige in materia di proporzione (per gruppo linguistico) negli uffici statali siti nella Provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego;
 - il Dlgs. 19 maggio 2017, n. 77 e il Dlgs. 29 dicembre 2017, n. 236, recano modi-

⁸² V. il DI 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 14 (alla luce della sent. Corte cost. n. 198/2012), e il DL 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 1 (alla luce della sent. Corte cost. n. 39/2014).

⁸³ LR Trentino-Alto Adige, 26 luglio 2016, n. 7, artt. 1-2; LP Bolzano 12 luglio 2016, n. 15; LP Trento 6 maggio 2016, n. 7, art. 8.

⁸⁴ Quelle di cui agli artt. 9 e 15 della legge n. 482/1999, nonché l'esercizio delle funzioni di coordinamento dei compiti attribuiti alle istituzioni scolastiche autonome, ai sensi dell'art. 4 della medesima legge, in materia di uso della lingua della minoranza nella scuola dell'infanzia e in materia di insegnamento della lingua della minoranza nelle scuole primarie e secondarie di primo grado, nel rispetto dei principi stabiliti dalla legislazione statale e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

fiche alle norme di attuazione dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige concernenti i requisiti e le modalità di nomina, la composizione e le categorie di appartenenza dei componenti della sezione autonoma per la Provincia di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa;

c) Quanto alle materie di competenza:

- il Dlgs. 13 gennaio 2016, n. 14, il Dlgs. 11 dicembre 2016, n. 239, e il Dlgs. 11 dicembre 2016, n. 240, recano modifiche alle norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste, con particolare riferimento, rispettivamente, all'esercizio delle funzioni amministrative concernenti il Parco nazionale dello Stelvio, al prelievo venatorio e alle temporanee variazioni delle specie cacciabili;
- il Dlgs. 3 marzo 2016, n. 46, e il Dlgs. 7 luglio 2016, n. 146, recano modifiche alle norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica e opere pubbliche, con particolare riferimento, rispettivamente, alle misure di limitazione del traffico veicolare e alla pianificazione urbanistica del settore commerciale;
- il Dlgs. 7 settembre 2017, n. 162, reca norma di attuazione dell'art. 8, comma 1, numeri 1) e 17), dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige, con particolare riferimento alle procedure di aggiudicazione e ai contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture;
- il Dlgs. 23 maggio 2016, n. 102, reca integrazioni alle norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia in materia di sanità penitenziaria, con particolare riferimento alle funzioni sanitarie afferenti al superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari;

d) Quanto alla delega di ulteriori funzioni:

- il Dlgs. 6 aprile 2016, n. 51, reca modifiche e integrazioni alle norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige concernenti l'istituzione della sezione autonoma di Bolzano del Tribunale amministrativo regionale, al fine di delegare alla Provincia autonoma di Bolzano le funzioni amministrative e organizzative di supporto alla suddetta sezione autonoma del TAR;
- il Dlgs. 7 febbraio 2017, n. 16, reca norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige che definiscono gli ambiti della delega alla Regione (che a sua volta può subdelegarle alle Province autonome) delle funzioni riguardanti l'attività amministrativa e organizzativa di supporto agli uffici giudiziari operanti nel suo ambito territoriale⁸⁵.

⁸⁵ V. anche la LR Trentino-Alto Adige, 17 marzo 2017, n. 4 (e le sue successive modificazioni e integrazioni), che detta disposizioni urgenti concernenti le suddette funzioni delegate (a partire dal 1° gennaio 2017).

Le leggi istituzionali di carattere provvedimentale

Per il biennio di riferimento di questo Rapporto si individuano tre categorie di leggi istituzionali di carattere provvedimentale che sono applicative di norme costituzionali:

- a) *Leggi di ratifica di intese interregionali per il migliore esercizio delle proprie funzioni (ex articolo 117, ottavo comma, della Costituzione)*
- ratifica dell'intesa tra le regioni Emilia-Romagna e Lombardia per l'esercizio delle funzioni di tutela e vigilanza sui consorzi di bonifica interregionali⁸⁶;
 - ratifica dell'intesa⁸⁷ tra le regioni Lombardia e Piemonte per le procedure di approvazione e modifica dello statuto per la vigilanza e per l'esercizio dei poteri sostitutivi regionali sull'Associazione Irrigazione Est Sesia, Consorzio di irrigazione e bonifica, con sede a Novara⁸⁸;
 - ratifica dell'intesa tra le regioni Lombardia, Emilia-Romagna, Piemonte, Veneto e l'autorità di bacino del fiume Po per una gestione sostenibile e unitaria della pesca e per la tutela del patrimonio ittico⁸⁹;
 - ratifica dell'accordo interregionale⁹⁰ sul prelievo legnoso in ambito boschivo e sulla filiera legno⁹¹.
- b) *Leggi di ratifica di accordi con Stati o di intese con enti territoriali interni ad altri Stati (ex articolo 117, nono comma, della Costituzione)*
- ratifica dell'accordo di collaborazione economica, commerciale e turistica tra la Regione Lombardia e la Repubblica di San Marino⁹²;
 - ratifica dell'intesa tra la Regione Lombardia e il governo della Comunità autonoma dei Paesi Baschi per la promozione della competitività nel settore agroalimentare⁹³;
 - ratifica dell'intesa di collaborazione economico, commerciale tecnico-scientifica e culturale tra la Regione Lombardia e la Regione di Novosibirsk della Federazione russa⁹⁴;
 - ratifica dell'intesa tra Regione Lombardia, Comune di Novedrate, Concello de

⁸⁶ Lombardia LR 7 ottobre 2016, n. 27 ed Emilia-Romagna LR 13 aprile 2017, n. 5.

⁸⁷ Di cui già all'art. 73 del d.PR 24 luglio 1977, n. 616.

⁸⁸ Lombardia LR 19 aprile 2017, n. 13. Non è stata necessaria una legge di ratifica della Regione Piemonte in quanto l'art. 9, co. 4, della LR Piemonte 9 agosto 1999, n. 21, recante norme in materia di bonifica e irrigazione, dispone che nei comprensori interregionali si applicano le disposizioni contenute nelle intese tra le regioni anche in deroga a quanto stabilito dalla legge regionale.

⁸⁹ Lombardia LR 30 settembre 2016, n. 23. Per la Regione Veneto v. DGR 14 marzo 2017, n. 294, presa d'atto e ratifica del cit. protocollo d'intesa (in BUR Piemonte 4 aprile 2017, n. 34).

⁹⁰ Tra i rappresentanti delle regioni Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte, Veneto, Umbria, Friuli Venezia Giulia, delle Province autonome di Bolzano e Trento, nonché di ANCI, UNCEM, ANARF, ACI, AIEL, CIA, CNA, CONAF, CONAIBO, FIPER, FLA, PEFC, UECCOOP, UNPROFOR e AFI.

⁹¹ Lombardia LR 30 settembre 2016, n. 24.

⁹² Lombardia LR 23 febbraio 2016, n. 1.

⁹³ Lombardia LR 22 marzo 2016, n. 6.

⁹⁴ Lombardia, LR 17 maggio 2016, n. 12.

Camariñas, Camara municipal de Peniche per l'attuazione di un accordi di partenariato e di collaborazione rivolto alla salvaguardia, promozione e innovazione della comune tradizione del merletto a fuselli⁹⁵;

- ratifica dell'intesa tra la Regione Lombardia, la Provincia di Sondrio e il Cantone dei Grigioni della Confederazione svizzera per lo sviluppo del traffico pubblico regionale e transfrontaliero e della sua componente turistica⁹⁶;
- ratifica della dichiarazione di intenti per la cooperazione culturale nel biennio 2017-2018 tra la Regione Lombardia, Repubblica e Cantone del Ticino, Canton Vallese e Fondazione svizzera per la cultura Pro-Helvetia⁹⁷.

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

In materia di variazioni territoriali, settantaquattro Comuni di dieci diverse Regioni (Calabria⁹⁸, Emilia-Romagna⁹⁹, Liguria¹⁰⁰, Lombardia¹⁰¹, Marche¹⁰², Piemonte¹⁰³, Toscana¹⁰⁴, Veneto¹⁰⁵, Friuli Venezia Giulia¹⁰⁶, Trentino-Alto Adige¹⁰⁷) sono stati interessati da opera-

⁹⁵ Lombardia, LR 17 maggio 2016, n. 13.

⁹⁶ Lombardia LR 13 ottobre 2017, n. 23.

⁹⁷ Lombardia, LR 4 dicembre 2017, n. 27.

⁹⁸ LR 5 maggio 2017, n. 11, istituzione del Comune di Casali del Manco mediante la fusione dei Comuni di Casole Bruzio, Pedace, Serra Pedace, Spezzano Piccolo e Trenta.

⁹⁹ LR 18 luglio 2017, n. 13, istituzione del Comune di Alta Val Tidone mediante fusione dei Comuni di Caminata, Nibbiano, e Pecorara nella provincia di Piacenza; LR 19 dicembre 2016, n. 23, istituzione del Comune di Terre del Reno mediante fusione dei Comuni di Mirabello e Sant'Agostino nella provincia di Ferrara.

¹⁰⁰ LR 2 agosto 2017, n. 21, istituzione del nuovo Comune denominato Montalto Carpasio a seguito della fusione dei Comuni di Montalto ligure e Carpasio.

¹⁰¹ LR 28 dicembre 2016, n. 32, istituzione del Comune di Alta Valle Intelvi mediante la fusione dei Comuni di Ramponio Verna, Lanzo d'Intelvi, e Pello Intelvi in provincia di Como; LR 11 dicembre 2017, n. 29, istituzione del Comune di Castelgerundo mediante la fusione dei Comuni di Cavacurta e Camairago in provincia di Lodi; LR 11 dicembre 2017, n. 30, istituzione del Comune di Centro Valle Intelvi mediante la fusione dei Comuni di Casasco d'Intelvi, Castiglione d'Intelvi e San Fedele d'Intelvi in provincia di Como; LR 11 dicembre 2017, n. 31, istituzione del Comune di Valvarone mediante la fusione dei Comuni di Introzzo, Tremenico e Vestreno in provincia di Lecco; LR 11 dicembre 2017, n. 32, istituzione del Comune di Borgo Mantovano mediante la fusione dei Comuni di Pieve di Coriano, Revere e Villa Poma in provincia di Mantova.

¹⁰² LR 7 dicembre 2016, n. 28, istituzione di un nuovo Comune mediante fusione dei Comuni di Barchi, Orciano di Pesaro, Piagge e San Giorgio di Pesaro; LR 7 dicembre 2016, n. 29, istituzione di un nuovo Comune mediante fusione dei Comuni di Montemaggiore al Metauro, Saltara, e Serrungarina; LR 22 dicembre 2016, n. 34, istituzione di un nuovo Comune mediante fusione dei Comuni di Pievebovigliana e Fiordimonte.

¹⁰³ LR 5 aprile 2017, n. 4, istituzione del Comune di Cassano Spinola mediante fusione dei Comuni di Cassano Spinola e di Gavazana in provincia di Alessandria; LR 10 ottobre 2017, n. 14, istituzione del Comune di Alto Sermenza mediante fusione dei Comuni di Rimasco e Rima San Giuseppe in provincia di Vercelli; LR 6 dicembre 2017, istituzione del Comune di Alluvioni Piovera mediante fusione dei Comuni di Alluvioni Cambiò e di Piovera in provincia di Alessandria; LR 6 dicembre 2017, n. 23, istituzione del Comune di Cellio con Breia mediante fusione dei Comuni di Cellio e Breia in provincia di Vercelli.

¹⁰⁴ LR 25 gennaio 2016, n. 1, istituzione del Comune di Abetone Cutigliano per fusione dei Comuni di Abetone e Cutigliano; LR 10 giugno 2016, n. 35, istituzione del Comune di San Marcello Piteglio per fusione dei Comuni di San Marcello Pistoiese e Piteglio; LR 11 novembre 2016, n. 78, istituzione del Comune di Montalcino per fusione dei Comuni di San Giovanni d'Asso e Montalcino; LR 5 dicembre 2017, n. 65, istituzione del Comune di Rio per fusione dei Comuni di Rio Marina e Rio nell'Elba; LR 5 dicembre 2017, n. 66, istituzione del Comune di Laterina Pergine Valdarno per fusione dei Comuni di Pergine Valdarno e Laterina.

¹⁰⁵ LR 18 febbraio 2016, n. 5, istituzione del nuovo Comune denominato Val di Zoldo mediante fusione dei Comuni di Forno di Zoldo e Zoldo Alto della provincia di Belluno; LR 18 febbraio 2016, n. 6, istituzione del nuovo Comune denominato Alpago mediante fusione dei Comuni di Farra d'Alpago, Pieve d'Alpago e Puos d'Alpago della provincia di Belluno; LR 17 febbraio 2017, n. 5, istituzione del nuovo Comune denominato Val Liona mediante fusione dei Comuni di Grancona e San Germano dei Berici della provincia di Vicenza.

¹⁰⁶ LR 28 dicembre 2017, n. 47, istituzione del Comune di Treppo Ligosullo mediante fusione dei Comuni di Ligosullo e Treppo Carnico; LR 28 dicembre 2017, n. 48, istituzione del Comune di Fiumicello Villa Vicentina mediante fusione dei Comuni di Fiumicello e Villa Vicentina.

zioni di fusione che hanno dato vita a ventinove nuovi Comuni; a essi vanno aggiunti, inoltre, i sette Comuni che ne hanno aggregato¹⁰⁸ o incorporato¹⁰⁹ altrettanti.

Si segnalano inoltre le modifiche delle circoscrizioni territoriali di otto coppie di Comuni contermini, in Calabria¹¹⁰, Lombardia¹¹¹, Molise¹¹², Sardegna¹¹³, Sicilia¹¹⁴ e Trentino-Alto Adige¹¹⁵, e quattro mutamenti di denominazione¹¹⁶.

¹⁰⁷ LR 19 ottobre 2016, n. 10, istituzione del nuovo Comune di Ville di Fiemme mediante la fusione dei Comuni di Carano, Daiano e Varena; LR 19 ottobre 2016, n. 11, istituzione del nuovo Comune di Novella mediante la fusione dei Comuni di Brez, Cagnò, Cioz, Revò e Romallo; LR 19 ottobre 2016, n. 12, istituzione del nuovo Comune di Terre d'Adige mediante la fusione dei Comuni di Nave San Rocco e Zambane; LR 31 ottobre 2017, n. 8, istituzione del nuovo Comune di Sèn Jan di Fassa mediante la fusione dei Comuni di Pozza di Fassa e Vigo di Fassa (la Corte cost. con la sent. n. 210/2018 ha dichiarato l'illegittimità cost. di questa legge nella parte in cui utilizza le denominazione "Sèn Jan di Fassa-Sèn Jan" anziché quella di "San Giovanni di Fassa-Sèn Jan", per violazione del bilinguismo nell'ambito della toponomastica).

¹⁰⁸ LR Trentino-Alto Adige 24 maggio 2016, n. 3, fusione per aggregazione del Comune di Ivano Fracena nel Comune di Castel Ivano; LR Trentino-Alto Adige 19 ottobre 2016, n. 13, fusione per aggregazione del Comune di Faedo nel Comune di San Michele all'Adige.

¹⁰⁹ LR Lombardia 21 aprile 2016, n. 9, incorporazione del Comune di Prestine nel Comune di Biennio in provincia di Brescia; LR Lombardia 28 dicembre 2016, n. 33, incorporazione del Comune di Cavallasca nel Comune di San Fermo della Battaglia in provincia di Como; LR Lombardia 22 febbraio 2017, n. 4, incorporazione del Comune di Felonica nel Comune di Sermide in provincia di Mantova; LR Marche 26 ottobre 2016, n. 25, incorporazione del Comune di Acquacarina nel Comune di Fiastra; LR Piemonte 28 dicembre 2017, n. 25, incorporazione del Comune di Sabbia nel Comune di Varallo in provincia di Vercelli.

¹¹⁰ LR 7 novembre 2017, n. 39, modifica dei confini territoriali dei Comuni Petronà e Belcastro della provincia di Catanzaro.

¹¹¹ LR 29 aprile 2016, n. 11, mutamento delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Trovo e Rognano in provincia di Pavia; LR 7 ottobre 2016, n. 26, mutamento delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Clusone e Piario in provincia di Bergamo; LR 22 febbraio 2017, n. 3, mutamento delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Arese e Bollate in provincia di Milano.

¹¹² LR 14 dicembre 2016, n. 18, modifica dei confini circoscrizionali dei Comuni di Baranello e Colle d'Anchise.

¹¹³ LR 16 marzo 2017, n. 4, ridefinizione dei confini tra i Comuni di Magomades e Tresnuraghes.

¹¹⁴ LR 7 aprile 2016, n. 6, norme in materia di variazione e rettifica dei confini fra i Comuni di Lercara Friddi e Vicari.

¹¹⁵ LR 23 febbraio 2017, n. 2, modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Chiusa e Villandro.

¹¹⁶ LR Campania, 8 giugno 2016, n. 19, cambio denominazione del Comune di Capaccio in Comune di Capaccio Paestum; LR Liguria 30 marzo 2017, n. 5, mutamento di denominazione del Comune di Ortonovo, in provincia della Spezia, in quella di Comune di Luni; LR 6 dicembre 2016, n. 27, mutamento della denominazione del Comune di Costermano, in provincia di Verona, in quella di Comune di Costermano sul Garda; LR Trentino-Alto Adige, 23 febbraio 2017, n. 3, modifica della denominazione ufficiale in lingua italiana del Comune di Soraga in Soraga di Fassa.

1.3 Gli interventi regionali in materia di sviluppo economico e attività produttive

*Agricoltura e turismo**

Gli interventi legislativi regionali in materia di Agricoltura

La produzione legislativa del biennio 2016-2017 conferma lo sviluppo rurale, e l'agricoltura, in particolare, una delle materie più dinamiche del macrosettore "sviluppo economico": nel 2016 sono 35 le leggi classificate come "agricoltura", cui si aggiungono altre 14 leggi del settore "caccia e pesca", per un totale, dunque, di 49 leggi; nel 2017 sono 46 le leggi in agricoltura e 17 in caccia e pesca per un totale di 63. Si ricorda, tra l'altro, che per criteri classificativi, mancano da tale conteggio le leggi in tema di agriturismo, che vengono fatte rientrare, invece, nella voce "turismo".

Seguendo una classificazione già adottata nei precedenti Rapporti, e provando a suddividere per settore d'attività le leggi in materia d'agricoltura, si ricordano, sull'*attività agricola di produzione e allevamento*, diverse leggi volte a favorire la coltivazione della canapa, per scopi produttivi, ambientali ed alimentari, e le relative filiere produttive come le LR n. 5/2017 della **Campania**, n. 1/2017 del **Lazio**, n. 21/2017 della **Puglia**; la LP n. 6/2016 della Prov. autonoma di **Trento** che modifica le leggi provinciali sull'agricoltura (2003) e sull'agriturismo (2001) per inserirvi alcune disposizioni volte a promuovere la floricoltura, anche attraverso la realizzazione delle "strade dei fiori"; la LR n. 41/2017 del **Veneto** che interviene ad aggiornare la vigente disciplina dell'apicoltura risalente al 1994, per adeguarne i contenuti alle mutate esigenze del settore e semplificarne le procedure amministrative; La LR n. 73/2017 della **Toscana** relativa alla disciplina per la gestione ed il controllo del potenziale viticolo.

Sulle *attività connesse all'attività agricola principale*, vale a dire le attività volte a valorizzare la multifunzionalità dell'attività agricola, si ricordano, nel biennio - oltre ad alcuni interventi di manutenzione e integrazione di minore impatto come, per esempio, le LR n. 27/2016 della Regione **Marche** e n. 19/2016 della **Sardegna** - due leggi in tema di *agricoltura sociale*: la LP n. 12/2016 della Prov. di **Trento** (d'integrazione della legge regionale sull'agriturismo) e la LR n. 35/2017 della **Lombardia** che attribuiscono alla Regione/Provincia il compito di promuovere tale forma d'agricoltura quale risorsa per l'integrazione in ambito agricolo di pratiche rivolte all'offerta di servizi finalizzati all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale di soggetti svantaggiati e a rischio di emarginazione, all'abi-

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

litazione e riabilitazione di persone con disabilità, alla realizzazione di attività educative, assistenziali e formative di supporto alle famiglie e alle istituzioni.

Tra gli interventi indirizzati alla *valorizzazione dei prodotti agricoli e agroalimentari tipici e di qualità*, si ricordano le LR n. 13/2016 e n. 3/2017 del **Veneto** che modificano la LR n. 12/2011 sulla tutela e la valorizzazione dei prodotti agricoli, dell'acquacoltura e alimentari di qualità; la LR n. 14/2016 del **Lazio** volta alla valorizzazione e al sostegno dei prodotti agricoli e alimentari di qualità provenienti da filiera corta e la LR n. 6/2016 della **Lombardia** che ratifica un protocollo d'intesa con i Paesi Baschi per la promozione della competitività nel settore agroalimentare. Riguarda, invece, i *distretti rurali*, la LR n. 17/2017 della **Toscana** che introduce una nuova disciplina in materia per adeguare la disciplina preesistente, che attribuiva alle amministrazioni provinciali un ruolo primario nell'organizzazione dei distretti, alla nuova ripartizione delle funzioni amministrative.

Nel *settore forestale*, oltre a diverse leggi di manutenzione - tra cui, per esempio, le LR n. 5 e 14 del 2017 dell'**Abruzzo** di modifica e integrazione della legge organica in materia di foreste, pascoli e patrimonio arboreo; la LR n. 12/2016 delle **Marche** che modifica la legge forestale regionale; la LR n. 4/2016 della **Toscana** che modifica la legge forestale regionale per adeguarla al riordino delle funzioni provinciali di cui alla LR n. 22/2015 - si ricordano, in particolare, la LR n. 8/2016 della **Sardegna** che introduce una nuova disciplina in materia forestale ("legge forestale regionale"), poi modificata dalla LR n. 16 dello stesso anno; le LR n. 26/2016 della **Toscana**, n. 38/2016 della **Puglia** e n. 51/2017 della **Calabria** in materia di incendi boschivi; la LR n. 24/2016 della **Lombardia** che ratifica l'accordo interregionale sul prelievo legnoso in ambito boschivo e sulla filiera legno. Tra le leggi relative, invece, alle attività di raccolta e la commercializzazione dei *funghi spontanei* e dei *tartufi*, si ricordano: la LR n. 25/2017 del **Friuli Venezia Giulia** che disciplina la raccolta e la commercializzazione dei funghi nel territorio regionale a seguito del riordino delle funzioni degli enti locali avviato con la LR n. 26/2014, così come la LR n. 17/2016 dell'**Emilia-Romagna** che modifica, invece, la disciplina regionale in materia di tartufi sempre in attuazione della riforma del sistema di governo regionale e locale. Tra gli altri interventi di modifica delle previgenti discipline regionali, si ricordano le LR n. 3/2016 del **Molise**, n. 31/2017 della **Toscana**, n. 17/2017 delle **Marche** e n. 41/2017 dell'**Abruzzo** di modifica e integrazione delle rispettive discipline regionali in materia di raccolta, coltivazione e valorizzazione dei tartufi; la LR n. 8/2016 del **Molise** che modifica la disciplina regionale sulla raccolta dei funghi.

Diversi interventi, anche nel biennio 2016-2017, hanno riguardato l'importante problema del consumo e della frammentazione della superficie agricola nonché della difficoltà di accesso ad essa soprattutto da parte dei giovani imprenditori. Tra questi si ricordano, per esempio, quelli volti all'istituzione delle *banche regionali della terra*, come le LR n. 21/2016 della **Campania** e n. 15/2017 della **Puglia** che integrano le rispettive discipline sul contrasto all'abbandono dei suoli agricoli e l'accesso ad essi da parte dei gio-

vani (LR n. 10/2013 della Campania e n. 26/2014 della Puglia) proprio con disposizioni relative all'istituzione delle banche della terra regionali e la LR n. 36/2017 della **Basilicata** sul rilancio dell'agricoltura e l'istituzione della banca regionale della terra lucana. Ha come obiettivo l'accesso dei giovani al settore primario e la tutela del suolo agricolo anche la LR n. 31/2017 della **Calabria**, mentre la LR n. 21/2016 del **Piemonte** punta a favorire la costituzione di associazioni fondiarie come strumento per il miglioramento dei fondi e per la ricostituzione di unità di coltivazione produttive ed economicamente sostenibili. È, invece, diretta a valorizzare l'agricoltura di montagna e, in particolare, i masi agricoli, la LP n. 16/2017 della Prov. autonoma di **Trento**.

Introducono norme dirette alla *tutela delle risorse agricole*: la LR n. 34/2017 della **Lombardia** che integra il TU regionale in materia di agricoltura con alcune norme volte alla mitigazione degli effetti delle crisi idriche nel settore agricolo, per la difesa idrogeologica e per la riqualificazione territoriale; le LR n. 7/2016 e n. 4/2017 della **Puglia** relativa alla gestione della batteriosi da xylella fastidiosa nel territorio regionale e la LR n. 33/2017 sempre della **Puglia** sulla difesa delle colture agrarie dalle avversità atmosferiche e fitosanitarie.

Numerose, nel biennio, le leggi inerenti al settore della *pesca*; tra queste, si ricordano, per esempio: la LR n. 2/2017 dell'**Emilia-Romagna** che modifica la disciplina del 2012 sulla tutela della fauna ittica e dell'ecosistema acquatico, la disciplina della pesca, dell'acquacoltura e delle attività connesse nelle acque interne, per adeguarne le disposizioni alla riforma del sistema di governo regionale e locale (LR n. 13/2015); le LR n. 28/2017 dell'**Abruzzo**, n. 42/2017 del **Friuli Venezia Giulia**, n. 59/2017 della **Toscana** sulla gestione della fauna ittica e la disciplina della pesca nelle acque interne; le LR n. 14/2016, nn. 11 e 20 del 2017 delle **Marche** in materia di gestione dei molluschi bivalvi; la LR n. 43/2017 della **Puglia** sulla pianificazione e lo sviluppo dei settori della pesca e dell'acquacoltura che affida alla strategia regionale la creazione di un sistema di sviluppo sostenibile, basato sulle risorse locali e finalizzato alla valorizzazione e alla messa in rete delle potenzialità produttive dei settori della pesca e dell'acquacoltura, attraverso il sostegno all'innovazione, il coinvolgimento del mondo della ricerca e l'attivazione di leve economiche inter-settoriali. Con la LR n. 23/2016 la **Lombardia** ha ratificato il protocollo d'intesa con altre Regioni e l'Autorità di bacino per la gestione sostenibile e unitaria della pesca e per la tutela del patrimonio ittico nel fiume Po. È volta alla valorizzazione della multifunzionalità delle imprese ittiche la LP n. 9/2016 della Prov. di **Trento** che interviene ad integrare la legge sull'agriturismo con la disciplina delle attività di pescaturismo e ittiturismo.

Sul *patrimonio faunistico e l'attività venatoria* - oltre ad interventi di piccola modifica di provvedimenti passati, come, per esempio, la LP n. 8/2016 della Prov. di **Trento** in tema di cacciatori delle riserve; la LR n. 5/2017 della **Valle d'Aosta** di modifica della disciplina dell'attività venatoria; la LR n. 11/2016 del **Veneto** che inserisce nella legge sulla caccia un articolo sugli appostamenti fissi ad uso venatorio; le LR nn. 3/2016 e 4/2017 del **Veneto** sulla termine di validità del piano faunistico-venatorio - meritano un accenno: la LR

n. 19/2017 della **Lombardia** che reca disposizioni in merito alla gestione faunistico-venatoria del cinghiale sul territorio regionale al fine di contenere le popolazioni presenti allo stato selvatico; la LR n. 59/2017 della **Puglia** che disciplina la protezione della fauna selvatica omeoterma, la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e il prelievo venatorio; le LR n. 39 e n. 56 del 2016 della **Toscana** che modificano la disciplina precedente in materia di ambiti territoriali di caccia sostituendo le disposizioni dichiarate illegittime con sentenza n. 124/2016 della Corte costituzionale e la LR n. 84/2016 sempre della stessa Regione che introduce nuove disposizioni al riguardo. In tema di caccia anche la LR n. 37/2017 della **Toscana** che introduce, modificando diverse leggi previgenti, disposizioni in materia faunistico-venatoria e di manufatti per esigenze venatorie; la LR n. 10/2016 della **Valle d'Aosta** di modifica della legge del '94 sulla tutela e gestione della fauna selvatica nonché di quella del 2006 sui parchi faunistici. Riguarda specificamente la gestione degli ungulati sul territorio regionale, la LR n. 10/2016 della **Toscana**, mentre riguarda caccia e pesca assieme la LR n. 1/2017 del **Veneto** che introduce nelle rispettive discipline norme in materia di disturbo all'esercizio dell'attività venatoria e piscatoria.

Tra i provvedimenti regionali che hanno ad oggetto gli *enti del settore agricolo*, anche in un'ottica di riforma e riorganizzazione, si ricordano alcune leggi in materia di consorzi di bonifica come le LR n. 13/2017 della **Calabria** e nn. 1 e 38 del 2017 della **Puglia**; le LR n. 5/2017 dell'**Emilia-Romagna** e n. 27/2016 della **Lombardia** che ratificano l'intesa reciproca per l'esercizio delle funzioni di tutela e vigilanza sui consorzi di bonifica interregionali; la LR n. 5/2017 del **Molise** che modifica organi e funzionamento dell'Agenzia regionale per lo sviluppo agricolo, rurale e della pesca (ARSARP).

Ai citati interventi si aggiungono altre leggi di *natura più varia* perché intervengono a disciplinare, nello stesso provvedimento, diversi settori dell'attività agricola o a modificarne la disciplina preesistente. Così, per esempio, la LR n. 12/2016 del **Piemonte** che si occupa di lavoratori stagionali agricoli e di tutela del suolo; la LR n. 28/2017 del **Friuli Venezia Giulia** in tema di risorse agricole (agricoltura biologica; agriturismo; raccolta e commercializzazione dei tartufi; ecc.), forestali, ittiche e di attività venatoria; le LR n. 6/2016 e n. 4/2017 dell'**Umbria** che modificano su più fronti il Testo Unico agricolo del 2015; la LR n. 31/2016 della **Sardegna** che introduce alcune modifiche sia in tema di Consorzi di bonifica che di settore vitivinicolo; la LR n. 24/2016 dell'**Abruzzo**, come modificata dalla n. 25, che contiene norme di sostegno al settore e di semplificazione amministrativa.

Sono volte al sostegno, in forma d'aiuto, all'attività agricola, le LR: n. 1/2017 del **Friuli Venezia Giulia** e n. 4/2017 della **Valle d'Aosta** in materia di finanziamenti, sotto forma di anticipazione, a valere sulle misure del Programma di sviluppo rurale 2014-2020; la LR n. 19/2017 della **Sardegna**, come modificata dalla n. 20 dello stesso anno, a sostegno delle imprese del comparto ovino per far fronte al deterioramento delle condizioni di produzione e di mercato del latte della campagna 2016/2017; la LR n. 17/2016 della **Valle**

d'Aosta, come modificata dalla n. 8/2017, che introduce una nuova disciplina degli aiuti regionali in materia di agricoltura e di sviluppo rurale.

Si segnala, infine, che diverse leggi, tra quelle di manutenzione, sono intervenute fondamentalmente per redistribuire le funzioni, prima appartenute alle Province, in capo alla Regione o ad enti strumentali della stessa. Così, per esempio, la LR n. 22/2016 della **Calabria** che modifica la disciplina del 2009 in tema di attività agrituristica, didattica e sociale nelle aziende agricole; le LR n. 14 e 20/2016 della **Toscana** sul riordino delle funzioni amministrative in materia di agricoltura, la prima, e di caccia e pesca, la seconda; le LR n. 1/2016 dell'**Emilia-Romagna**, nn. 21/2016 e 10/2017 della **Liguria** in tema di protezione della fauna selvatica ed esercizio dell'attività venatoria; la LR n. 7/2016 della **Lombardia** che modifica sia il TU agricoltura che la disciplina in materia di fauna selvatica per adeguarla alla riforma del sistema delle autonomie; la LR n. 27/2017 del **Veneto** di adeguamento delle norme regionali in materia di pianificazione faunistico-venatoria; la LR n. 25/2017 del **Molise** di modifica di leggi regionali concernenti la disciplina della caccia, della pesca, della raccolta e commercializzazione di funghi epigei.

In conclusione si ricorda che, anche nel biennio 2016-2017, numerose norme d'interesse agricolo sono rinvenibili in provvedimenti *multisettoriali*, come le leggi di manutenzione dell'ordinamento regionale¹, le *leggi finanziarie*, leggi collegate alla finanziaria o di bilancio², leggi di attuazione della normativa dell'Unione europea³ o leggi che disciplinano assieme più materie⁴.

L'attività regolamentare in materia agricola

Anche il numero dei regolamenti emanati nel biennio 2016-2017 in materia di sviluppo rurale – 53 nella materia “agricoltura” più 5 in materia di “caccia e pesca”, nel 2016, e 45 in “agricoltura” più 13 in “caccia e pesca”, nel 2017 –, conferma la predominanza di questo comparto del macrosettore sviluppo economico rispetto agli altri.

Sulle attività agricole di *produzione*, si ricordano, tra gli altri, il D.P.R. n. 23/2016 del

¹ Come, per esempio, LR n. 12/2016 (artt. 16 e 17) del Lazio; LR n. 15/2017 (artt. 3 e 12) della Lombardia; LR n. 19/2016 (art. 20) e LR n. 16/2017 (artt. 137, 142, 147, 148, 154-157) del Piemonte; LR n. 58/2016 (artt. 48-53) e LR n. 70/2017 (artt. 65-68) della Toscana; LR n. 20/2017 (artt. 5-9) dell'Umbria.

² Come, per esempio, LR n. 17/2016 (art. 3, comma 79) e LR n. 9/2017 (art. 17, commi 8, 19, 21, 22, 42-45, 50, 51, 73, 76, 77, 88) del Lazio; LR n. 31/2016 (artt. 1, 2) e LR n. 29/2017 (artt. 16, 24, 35) della Liguria; LR n. 22/2016 (art. 10, comma 11) della Lombardia; LR n. 4/2016 (art. 24) e LR n. 1/2017 (artt. 1 e 2) del Molise; LR n. 6/2016 (artt. 24 e 27) del Piemonte; LR n. 1/2016 (artt. 19, 26, 37, 39, 43, 60-62), LR n. 23/2016 (art. 20), LR n. 39/2016 (art. 2), LR n. 40/2016 (24, 25, 29, 30), LR n. 36/2017 (artt. 15 e 21-23), LR n. 54/2017 (art. 8) e LR n. 67/2017 (artt. 39, 46, 47, 53-58, 68, 69, 72, 74, 82, 94) della Puglia; LR n. 88/2016 (art. 20) della Toscana; LR n. 4/2016 (art. 10), LR n. 5/2016 (art. 2), LR n. 18/2016 (art. 2), LR n. 19/2017 (art. 10) e LR n. 11/2017 (art. 10) dell'Umbria; LR n. 7/2016 (art. 8, 9) e LR n. 45/2017 (3, 9, 21, 23, 59, 67) del Veneto; LR n. 24/2016 (art. 3), LR n. 25/2016 (art. 3), LR n. 31/2017 (art. 3) e LR n. 44/2017 (art. 3) del Friuli Venezia Giulia; LR n. 5/2016 (art. 3, comma 10 e 4, comma 18) della Sardegna; LR n. 3/2016 (art. 5, 31, 55, 57, 71) della Sicilia; LP n. 17/2017 (art. 24) e LP n. 18/2017 (art. 42) della Prov. di Trento; LR n. 24/2016 (artt. 21-24), LR n. 21/2017 (artt. 21, 22) e LR n. 23/2017 (artt. 23-25) della Valle d'Aosta.

³ Come, per esempio, LR n. 22/2017 (artt. 5, 6) del Veneto.

⁴ Come, per esempio, LR n. 2/2016 (art. 5), n. 22/2016 (art. 13) e n. 38/2016 (artt. 1-2) dell'Abruzzo; LP n. 3/2017 (artt. 73, 74) e LP n. 8/2017 (artt. 13, 14, 16, 17) della Prov. di Bolzano.

Friuli Venezia Giulia che disciplina le modalità tecnico-procedurali per il rilascio delle autorizzazioni alla variazione del potenziale produttivo viticolo aziendale e per le misurazioni delle superfici vitate e, della stessa Regione, il D.P.R. n. 117/2017 sulle modalità di applicazione del regime di sostegno comunitario alla riconversione e ristrutturazione dei vigneti (campagna vitivinicola 2017/2018); i Reg. n. 68/2016 e n. 1185/2017 della Prov. di **Bolzano** e il D.P.R. n. 165/2017 del **Friuli Venezia Giulia** sulla concessione di finanziamenti a favore degli apicoltori; i Reg. n. 531/2016 e n. 1489/2017 della Prov. di **Bolzano** e il D.P.R. n. 222/2017 del **Friuli Venezia Giulia** sugli aiuti nel settore zootecnico; la Del.G.P. n. 19/2017 della prov. di **Bolzano** per la concessione di aiuti per la coltivazione ecocompatibile di cereali.

Diversi i regolamenti in *materia forestale*, tra cui, per esempio, il Reg. n. 3/2017 della **Campania** sulla tutela e la gestione sostenibile del patrimonio forestale regionale, che racchiude, in un provvedimento di carattere organico composto da otto titoli e 182 articoli, tutta la disciplina relativa al bosco, alle altre piante forestali e al pascolo; il Reg. n. 2/2017 del **Piemonte** che attua una norma della LR n. 4/2009 sulla gestione e la promozione economica delle foreste; il Reg. n. 3/2016 della **Puglia** che modifica il regolamento del 2009 istitutivo dell'Albo regionale delle imprese boschive e il Reg. n. 19/2017 sempre della **Puglia** che prescrive le procedure tecnico-amministrative da adottarsi per i tagli boschivi e per il taglio delle piante sparse di interesse forestale. Ancora in tema di foreste i D.P.Reg. n. 254/Pres. e n. 73/Pres. del 2016 del **Friuli Venezia Giulia** che, ai sensi della LR n. 9/2007, recano modalità e criteri per la concessione di contributi rispettivamente per la realizzazione di impianti energetici a biomassa legnosa e per la redazione e revisione dei piani di gestione forestale e delle schede forestali; il D.P.P. n. 5-39/Leg. del 2016 della Prov. di **Trento** per lo svolgimento del servizio di custodia forestale in attuazione della LP n. 11/2007; il Reg. 456/2017 della prov. di **Bolzano** per la concessione di agevolazioni per interventi forestali.

Riguardano le attività connesse a quella agricola principale, e l'*agriturismo*, in particolare, il Reg. n. 29/2017 del **Lazio** che attua alcune norme della legge regionale in materia di multifunzionalità, agriturismo e turismo rurale (LR n. 14/2006), il D.P.G.R. n. 14/R del 2017 della **Toscana** di modifica del regolamento d'attuazione della legge regionale in materia d'agriturismo e fattorie didattiche; il Reg. n. 1/2016 del **Piemonte**, come modificato dal reg. n. 5/2017, contenente disposizioni di attuazione della disciplina delle attività agrituristiche e di ospitalità rurale familiare (LR n. 2/215); la Del.G.P. n. 448/2016 della Prov. di **Bolzano** che detta i criteri per la concessione di aiuti nell'ambito dell'agriturismo (ai sensi della LP n. 7/2008); il D.P.P. n. 5-58/Leg. del 2017 della Prov. di **Trento** che modifica il regolamento sulle strade del vino e dei sapori.

È volto alla tutela delle *risorse genetiche autoctone* di interesse agrario, forestale e zootecnico il Reg. n. 5/2016 della **Puglia** e alla valorizzazione dei *prodotti agroalimentari di qualità* il Reg. n. 3/R del 2016 del **Piemonte**, che attua l'art. 2 della LR n. 10/2011.

Numerosi i regolamenti che, sotto vari aspetti, riguardano la *tutela del territorio agricolo*. Tra questi, diversi regolamenti si sono occupati, in attuazione delle rispettive leggi regionali, dell'istituzione e/o del funzionamento delle banche della terra regionali, come il Reg. n. 4/2016 della **Lombardia**; il Reg. n. 6/2016 del **Molise**; il decreto n. 2/Reg. del 2017 dell'**Abruzzo** e il Reg. n. 11/2017 del **Lazio**, come modificato dal Reg. n. 21/2017. A questi si aggiunge il Reg. n. 63/R del 2016 della **Toscana** che, in attuazione della LR n. 65/2014 in materia di governo del territorio, contiene diverse disposizioni volte a garantire la qualità del territorio rurale.

In materia di *caccia*, si ricordano: il decreto n. 1/Reg. del 2017 dell'**Abruzzo** per la gestione faunistico-venatoria degli ungulati, ai sensi della disciplina regionale sulla protezione della fauna selvatica omeoterma e la tutela dell'ambiente (LR n. 10/2004); il Reg. n. 1/2017 delle **Marche** e il Reg. 3/2016 della **Liguria** anch'essi relativi alla disciplina per la gestione degli ungulati nel territorio regionale; i Reg. n. 5/2016 della **Liguria** e n. 21/2017 della **Puglia** sulla caccia al cinghiale in forma collettiva; il Reg. n. 20/2017 della **Puglia** sulla caccia in battuta alla volpe. Sempre in tema di caccia, il D.P.G.R. n. 48/R del 2017 della **Toscana** di attuazione delle LR n. 3/1994 e n. 10/2016; il Reg. n. 2/2016 della **Liguria** relativo al funzionamento del Fondo per la prevenzione e il risarcimento danni arrecati alle produzioni agricole e zootecniche dalla fauna selvatica (art. 43 LR n. 29/1994); la DGR n. 589/2017 sempre della **Liguria** di modifica del regolamento del '97 sulle strutture private per la caccia; i D.P.R. n. 240 e 284 del 2017 del **Friuli Venezia Giulia** rispettivamente in tema di disciplina delle aziende faunistico-venatorie e delle aziende agri-turistico-venatorie e gestione faunistico-ambientale delle riserve di caccia.

Riguardano, invece, l'attività di *pesca*, la DGR n. 743/2017 della **Toscana** di attuazione della legge regionale sulla gestione delle risorse ittiche e regolamentazione della pesca nelle acque interne; il D.P.R. n. 20/Pres. del 2017 del **Friuli Venezia Giulia** concernente termini e procedure relativi alle concessioni demaniali marittime per finalità di pesca e acquacoltura.

Si ricordano, infine, i Reg.: n. 2/2016 e n. 20/2017 della **Calabria** entrambi di modifica del regolamento, del 2013, attuativo della LR n. 30/2012 sui consorzi di garanzia collettiva fidi in agricoltura; il Reg. n. 16/2017 del **Lazio** di modifica del regolamento sull'agricoltura semplice; i Reg. n. 3/2017 dell'**Emilia-Romagna** e n. 2/R del 2016 del **Piemonte** in materia di utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, del digestato e delle acque reflue; il Reg. n. 49/R del 2017 della **Toscana** attuativo della LR n. 45/2007 in materia di imprenditore e imprenditrice agricoli e di impresa agricola; il D.P.R. n. 25/2016 del **Friuli Venezia Giulia** recante criteri e modalità applicabili per la concessione di aiuti a piccole e medie imprese in difficoltà che producono, trasformano e commercializzano prodotti agricoli.

Gli interventi legislativi regionali in materia di turismo

Nel biennio 2016-2017, le 14 leggi in materia di turismo prodotte nel corso del 2016 e le 28 dell'anno 2017, confermano più o meno il dato degli anni precedenti, nonché la tendenza secondo cui tale settore, dopo l'agricoltura e lo sviluppo rurale, si dimostra il più attivo del macrosettore "sviluppo economico".

Diverse le leggi dal *carattere organico*, tra esse si ricordano: il Testo Unico del sistema turistico regionale approvato dalla **Toscana** con LR n. 86/2016 – 160 articoli, distribuiti in cinque titoli – che ha sostituito il precedente TU del 2000 per adeguarne la disciplina alla molteplici novità di carattere normativo ed economico intervenute nel sistema organizzativo del turismo, delle strutture ricettive, delle imprese e delle professioni turistiche, nonché per realizzare una maggiore organicità della disciplina stessa; la LR n. 21/2016 del **Friuli Venezia Giulia** sulla disciplina delle "politiche regionali nel settore turistico" che mira a promuovere l'attrattività del territorio regionale attraverso il miglioramento degli standard organizzativi dei servizi turistici e del livello di formazione e qualificazione degli operatori del settore, dell'offerta dei servizi turistici da parte delle strutture ricettive, dell'organizzazione turistica regionale e della qualità delle strutture e dei servizi. La legge, strutturata in dodici titoli e 109 articoli, ha riorganizzato, in un unico provvedimento, tutta la disciplina regionale del settore turistico. Hanno carattere organico anche la LR n. 8/2017 dell'**Umbria** sulla legislazione turistica regionale che disciplina l'organizzazione regionale del turismo, le strutture ricettive (titolo II), l'attività delle imprese (titoli III e IV) e le professioni del turismo (titolo V) e la LR n. 16/2017 della **Sardegna** che, oltre ad integrare la disciplina relativa alla rete escursionistica (capo III), riorganizza, in un unico provvedimento, tutta la normativa regionale relativa all'organizzazione del settore (capo I), alle strutture ricettive (capo II) e alle agenzie di viaggio e turismo (capo IV).

La *riorganizzazione turistica regionale* è oggetto anche della LR n. 4/2016 dell'**Emilia-Romagna** sull'"ordinamento turistico regionale", che ha disciplinato, ridefinendo le competenze, le funzioni e le attività della Regione in materia di turismo, nonché quelle conferite agli enti locali territoriali e agli altri organismi interessati allo sviluppo del settore; nonché della LR n. 14/2016 del **Piemonte** anch'essa dedicata alla riorganizzazione dell'attività di promozione, accoglienza e informazione turistica della Regione. Riguardano, invece, aspetti specifici dell'organizzazione del sistema turistico la LR n. 5/2016 dell'**Emilia-Romagna** sulla promozione e il sostegno delle Pro Loco; la LP n. 15/2017 della Prov. di **Bolzano** sull'ordinamento delle organizzazioni turistiche regionali; la LR n. 22/2016 della **Toscana** che prevede la costituzione dell'Agenzia regionale di promozione turistica.

Numerose nel biennio le leggi di *valorizzazione turistica delle risorse regionali* volte a promuovere più che il territorio in sé le esperienze che su di esso si possono vivere, attraverso il contatto col paesaggio naturale, con le risorse ambientali e culturali del luogo, nonché con quelle storiche o enogastronomiche, esaltandone specificità e punti di forza. Possono essere ricondotte a tale tipologia di interventi: la LR n. 15/2016 del **Friuli Venezia**

Giulia sulla tutela e la valorizzazione della *geodiversità*, del patrimonio geologico e speleologico e delle aree carsiche, per la rilevanza dei valori ambientali, scientifici, culturali, economici e paesaggistici che tale ambiente presenta; la LR n. 52/2017 dell'**Abruzzo** sul riconoscimento, la valorizzazione e la promozione dei "*cammini*" abruzzesi, intesi come itinerari escursionistici pedonali, o comunque fruibili con altre forme di mobilità dolce sostenibile, che collegano tra loro luoghi accomunati da fatti storici o da tradizioni, organizzati intorno a temi di interesse storico, culturale, religioso o naturalistico-ambientale e che permettono la fruizione del patrimonio naturale e culturale diffuso regionale; la LR n. 2/2017 del **Lazio** sempre in tema di *cammini*, ma che punta alla creazione e alla gestione di una rete tra gli stessi che comprenda gli itinerari culturali europei, i percorsi storici, religiosi, culturali e paesaggistici; le vie consolari di primo e di secondo livello; il patrimonio escursionistico e i percorsi delle aree naturali protette modificate. La valorizzazione della *sentieristica* e della viabilità minore è il fine anche della LR n. 2/2017 della **Campania** che mira all'individuazione di percorsi di interesse ambientale e storico, al recupero dei sentieri, delle mulattiere e dei tratturi, valorizzando, altresì, le infrastrutture ad esso collegate, mentre riguarda più specificamente la *rete escursionistica* la LR n. 5/2017 della **Lombardia** che associa alla valorizzazione del patrimonio ambientale, paesaggistico e storico-culturale e allo sviluppo dell'attrattività delle aree rurali, la promozione delle attività escursionistiche e alpinistiche. D'interesse anche le LR: n. 37/2017 delle **Marche** a favore del *cicloturismo*, inteso quale "offerta turistica sostenibile, rispettosa dell'ambiente e del paesaggio, stagionalizzata ed equamente distribuita sul territorio regionale"; n. 31/2017 della **Basilicata** diretta alla tutela e alla promozione del patrimonio di *archeologia industriale*, il complesso dei beni immateriali e materiali non più utilizzati per il processo produttivo, che costituiscono testimonianza storica del lavoro e della cultura industriale (i complessi industriali, le fabbriche e le relative strutture di servizio e di pertinenza, le macchine e le attrezzature, i prodotti originali dei processi industriali, gli archivi, le raccolte librerie e documentarie, ecc.); n. 8/2016 del **Lazio** sulla valorizzazione delle dimore, ville, complessi architettonici, parchi e giardini di valore storico e culturale della Regione. Si ricordano, ancora, la LR n. 3/2017 dell'**Emilia-Romagna** che mira a promuovere e valorizzare le *manifestazioni di rievocazione storica* locali storiche, riconoscendone il ruolo di promozione non solo turistica, ma anche culturale, di conoscenza storica del territorio, di crescita associazionistica in ambito sociale ed educativo; la LR n. 30/2017 delle **Marche** sulle *sagre di qualità*, che punta a migliorare qualitativamente le manifestazioni aventi la finalità di valorizzare un territorio mediante l'utilizzo e la somministrazione di prodotti o lavorazioni di carattere enogastronomico rappresentativi della cultura, della tradizione e dell'identità del territorio; e la LR n. 52/2017 della **Calabria** sulla promozione del *turismo sportivo*, mediante la diffusione del gioco del golf e la realizzazione di impianti golfistici.

Come di norma, una parte importante della normazione regionale in materia di turismo

riguarda la disciplina delle *strutture dirette all'ospitalità*. Ne costituiscono esempi, nel biennio, la LR n. 13/2017 del **Piemonte** sulla disciplina delle strutture ricettive extralberghiere (esercizi di affittacamere e locande; bed and breakfast; case ed appartamenti vacanze e residence; residenze di campagna; case per ferie e ostelli) e la LR n. 49/2017 della **Puglia** che disciplina la comunicazione dei prezzi e dei servizi delle strutture turistiche ricettive nonché le attività turistiche ricettive ad uso pubblico gestite in regime di concessione. A questi interventi, se ne aggiungono altri di modifica e manutenzione della disciplina vigente, come la LR n. 36/2016 dell'**Abruzzo** che modifica la normativa regionale del '93 sulle strutture ricettive e gli stabilimenti balneari; la LR n. 7/2017 della **Calabria** che modifica la LR n. 17/2005 in tema di mantenimento annuale delle strutture amovibili degli stabilimenti balneari; le LR della **Calabria** n. 3/2017 sulla classificazione degli esercizi ricettivi extralberghieri (di modifica della LR n. 4/1995) e la n. 4/2017 sull'attività di "bed and breakfast" (di modifica della LR n. 2/2003), entrambe poi abrogate, rispettivamente, dalle LR n. 24/2017 e n. 25/2017; le LR n. 12/2016 della **Liguria** e n. 33/2017 delle **Marche** che modificano i rispettivi TU in tema di strutture ricettive; le LR n. 34 e n. 58 del 2017 della **Toscana** che modificano il TU del 2016 in materia di affittacamere e bed and breakfast; la LR n. 49/2017 del **Veneto** sulla classificazione delle strutture ricettive.

Si ricordano, infine, alcuni interventi in tema di *concessioni demaniali marittime*, come la LR n. 30/2017 dell'**Abruzzo**; la LR n. 16/2017 della **Calabria**; la LR n. 26/2017 della **Liguria** e la LR n. 31/2016 della **Toscana**.

In conclusione si rammenta che numerose norme d'interesse per il settore turistico sono rinvenibili in provvedimenti multimateria o multisettore⁵ e in leggi finanziarie, leggi collegate alla finanziaria⁶ o di bilancio⁷.

L'attività regolamentare in materia turistica

Nel biennio 2016-2017 l'attività regolamentare in materia turistica conta 12 regolamenti nel 2016 e 28 nel 2017.

Riguardano aspetti specifici dell'*organizzazione del sistema turistico regionale* il Reg. n. 9/2016 della **Lombardia** che, in attuazione della LR n. 27/2015 (art. 11), ha definito la de-

⁵ Come, per esempio: LR n. 44/2017 (artt. 2-32) dell'**Abruzzo**; n. 4/2016 (artt. 38-49 e artt. 54-56) e LR n. 14/2017 (artt. 1 e 4) del **Friuli Venezia Giulia**; LR n. 14/2016 (art. 18) e LR n. 15/2017 (art. 15) della **Lombardia**; LR n. 16/2016 (artt. 7-14), LR n. 19/2016 (artt. 3-6) e LR 16/2017 (artt. 1-31) del **Piemonte**; LP n. 3/2017 (artt. 59-74) della **Prov. di Trento**; LP n. 8/2017 (artt. 19, 20, 29-31) della **Prov. di Bolzano**; LR n. 18/2016 (artt. 13-27) e LR n. 23/2017 (art. 10, comma 2) del **Veneto**.

⁶ Come, per esempio, le LR n. 25/2017 (artt. 10-21) dell'**Emilia-Romagna**; LR n. 24/2016 (art. 2, commi 16 e 28) del **Friuli Venezia Giulia**; LR n. 30/2016 (artt. 91-94) e LR n. 45/2017 (artt. 9-11) del **Veneto**.

⁷ Come per esempio, le LR n. 5/2016 (art. 6) dell'**Abruzzo**; LR n. 14/2016 (art. 2, commi 1-6, 65-67), LR n. 25/2016 (art. 2, commi 52-55), LR n. 31/2017 (art. 2, commi 4-7) del **Friuli Venezia Giulia**; LR n. 17/2016 (artt. 3, commi 93, 94 e 152) e LR n. 9/2017 (art. 17, comma 29) del **Lazio**; LR n. 33/2016 (art. 2, commi 41-43 e 81-85) e LR n. 34/2016 (art. 4) della **Liguria**; LR n. 4/2016 (art. 22) del **Molise**; LR n. 24/2016 (art. 26) e LR n. 18/2017 (art. 24) del **Piemonte**; LR n. 1/2016 (artt. 6 e 7), LR n. 23/2016 (art. 16), LR n. 40/2016 (artt. 13 e 16) e LR n. 67/2017 (art. 33) della **Puglia**; LR n. 3/2016 (art. 67) e LR n. 24/2016 (art. 11) della **Sicilia**; LR n. 77/2017 (art. 6) della **Toscana**; LP n. 17/2017 (artt. 19 e 20) e LP n. 18/2017 (artt. 34-37) della **Prov. di Trento**; LR n. 23/2017 (artt. 14-18) della **Valle d'Aosta**; LR n. 7/2016 (artt. 4, 6, 7 e 13) del **Veneto**.

nominazione, le caratteristiche e il logo delle strutture di informazione e accoglienza turistica regionali; il D.P.G.R. n. 10/R del 2017 del **Piemonte** che definisce i requisiti minimi degli uffici di informazione e di accoglienza turistica (IAT), in attuazione della LR n. 14/2016 (art. 16); il D.P.R. n. 172/Pres. del 2017 del **Friuli Venezia Giulia** recante criteri e modalità per la concessione e l'erogazione di contributi per l'insediamento, il funzionamento e l'attività dell'attività delle associazioni Pro loco, ai sensi della LR n. 21/2016 (art. 11).

Tra gli interventi di *valorizzazione turistica delle risorse regionali*, si ricordano il Reg. n. 3/2017 della **Lombardia** di attuazione della LR n. 5/2017 sulla rete escursionistica regionale che fissa i criteri in base ai quali valutare la sussistenza delle caratteristiche dei percorsi della rete e le modalità di tenuta e aggiornamento del relativo catasto; il D.P.G.R. n. 7/R. del 2017 del **Piemonte** sulle caratteristiche tecniche e le modalità di gestione delle strutture ricettive e delle aree all'aperto destinate alla pratica del turismo naturalista, come previsto dalla LR n. 21/2015 (art. 8); il D.P.R. n. 0245/Pres. del 2017 del **Friuli Venezia Giulia** concernente i criteri e le modalità per la concessione di contributi da destinare allo svolgimento di pratiche sportive ed escursionistiche all'aria aperta, ai sensi della LR n. 21/2016 (art. 69bis).

Diversi gli interventi che hanno riguardato la disciplina delle *strutture dirette all'ospitalità*, molti dei quali di modifica di regolamenti vigenti. Ne costituiscono esempi, nel biennio: il Reg. n. 14/2017 del **Lazio** che modifica varie disposizioni del regolamento del 2015 contenente la disciplina delle strutture ricettive extralberghiere; il Reg. n. 7/2016 della **Lombardia** che, in attuazione della LR n. 27/2015 (art. 37), definisce i servizi, gli standard qualitativi e le dotazioni minime obbligatorie degli ostelli per la gioventù, delle case e appartamenti per vacanze, delle foresterie lombarde, delle locande e dei bed and breakfast e i requisiti strutturali ed igienico-sanitari dei rifugi alpinistici ed escursionistici; il d.p.r. n. 60/Pres. del 2017 del **Friuli Venezia Giulia** recante i criteri e le modalità per la concessione dei contributi ai proprietari e conduttori di campeggi in area montana (LR 21/2016, art. 29); il D.P.G.R. n. 9/R del 2017 del **Piemonte** che disciplina le caratteristiche funzionali e gestionali nonché i requisiti tecnico-edilizi ed igienico-sanitari, il livello di classificazione e i segni distintivi o loghi delle aziende alberghiere (art. 8, LR n. 3/2015). Riguardano specificamente l'*albergo diffuso*: il Reg. n. 3/2016 del **Molise** di attuazione della LR n.7/2014 (art. 13) che determina i requisiti strutturali dell'albergo diffuso nonché le dotazioni ed i servizi minimi per l'esercizio della relativa attività; i D.P.R. del 2017 n. 247/Pres. e n. 248/Pres del **Friuli Venezia Giulia**, il primo dei quali si riferisce ai criteri e alle modalità per la concessione di incentivi per il sostegno dello sviluppo di adeguate capacità manageriali delle società di gestione degli alberghi diffusi; il secondo riguarda i requisiti minimi qualitativi per la classificazione degli alberghi diffusi. Sempre del **Friuli Venezia Giulia** anche due regolamenti attuativi della LR n. 21/2016: si tratta dei D.P.R. n. 144/Pres. del 2017 concernente la disciplina delle caratteristiche della denominazione delle strutture ricettive turistiche, del loro segno distintivo e della sua pubblicità e n. 279/Pres. del 2017 recante i requisiti delle aree attrezzate per la sosta temporanea di autocaravan e caravan.

Si ricorda, infine, il Reg. n. 19/2016 del **Lazio** di disciplina delle diverse tipologie di utilizzazione delle aree demaniali marittime per finalità turistico-ricreative.

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

La produzione normativa regionale nel biennio 2016-2017

La produzione normativa regionale in materia di attività produttive e sostegno all'impresa nel biennio 2016-2017 si caratterizza per la diminuzione delle leggi settoriali e l'aumento delle leggi di modifica. Tale dato si spiega, in parte, con l'avvenuta strutturazione dell'ordinamento regionale che richiede periodici interventi di manutenzione piuttosto che discipline nuove. La diminuzione delle leggi nelle singole materie (commercio, industria e artigianato) riflette, inoltre, sia l'assorbimento delle leggi settoriali nelle leggi di promozione dell'intero sistema produttivo regionale, sia l'utilizzo di leggi multimateria, leggi finanziarie e leggi di semplificazione per l'inserimento di interventi riguardanti tali settori. Il numero dei regolamenti risente invece dell'utilizzo che in alcune regioni viene fatto di queste fonti. In Friuli Venezia Giulia, come negli anni precedenti, negli anni 2016/2017 sono stati adottati molti regolamenti che definiscono i criteri e le modalità per la concessione di contributi.

Numerosissimi continuano ad essere inoltre gli atti amministrativi, adottati in esecuzione di leggi e regolamenti regionali, per l'approvazione di bandi riguardanti la concessione di contributi o la presentazione di progetti legati ai programmi europei. Nel biennio di riferimento, ad esempio, sono state segnalate moltissime delibere dalla Provincia di Bolzano e dalle Regioni Lazio, Friuli Venezia Giulia, Lombardia e Umbria.

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

Le leggi di promozione del sistema produttivo regionale

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

La LR Abruzzo 51/2017 è stata adottata per promuovere la crescita competitiva, la capacità di innovazione del sistema produttivo e l'attrattività del territorio, e infine garantire la piena applicazione della Comunicazione della Commissione del 25 giugno 2008 (relativa allo 'Small Business Act') e della legge 11 novembre 2011, n. 180 (Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese). Gli strumenti previsti per il raggiungimento

* Di *Gabriella Saputelli*, ricercatrice in Diritto pubblico, ISSIRFA-CNR

degli obiettivi delineati sono principalmente: la riduzione dell'imposizione fiscale di spettanza regionale gravante sulle imprese e la riduzione dei costi energetici, la predisposizione di interventi di facilitazione dell'accesso al credito e di misure volte a sostenere la liquidità delle imprese. Nella legge sono inoltre indicate diverse modalità operative per l'attuazione e specifiche disposizioni in materia di aggregazione di imprese, semplificazione amministrativa e amministrazione unica.

Nel 2017 la Regione Abruzzo ha adottato anche la LR 49/2017, modificata dalla LR 57/2017, per sostenere, attraverso la concessione di un contributo economico, le piccole imprese operanti nei territori della Regione interessati dagli eventi sismici del 2016 e 2017. Per la Regione Liguria si segnala la LR 1/2016 ("Legge sulla crescita") che promuove gli investimenti, la crescita e l'occupazione attraverso la previsione di: risorse per la crescita, agevolazioni fiscali per le imprese, misure per l'attrazione degli investimenti produttivi e per la creazione di impresa, nuovi strumenti per l'accesso al credito e al capitale di rischio, un fondo strategico regionale.

In questa classificazione può essere inclusa anche la LR Toscana 71/2017 ("Disciplina del sistema regionale degli interventi di sostegno alle imprese"), molto articolata nel contenuto, che disciplina: gli interventi di sostegno a favore delle imprese dell'artigianato, dell'industria, della cooperazione, del turismo, del commercio e dei servizi; le azioni a supporto delle attività di trasferimento tecnologico a favore delle imprese; il sostegno alla realizzazione delle infrastrutture di servizio alle attività produttive; gli interventi strategici di carattere territoriale o settoriale realizzati mediante accordi. Nella legge sono previsti molteplici interventi di sostegno alle imprese, oltre a misure di semplificazione, fondi per le imprese e le infrastrutture.

La LR Veneto 48/2017 è invece incentrata sulla promozione dell'internazionalizzazione del sistema produttivo ("Disciplina delle attività regionali in materia di promozione economica e internazionalizzazione delle imprese venete") e in proposito prevede numerose attività volte ad ampliare il numero di imprese che operano nel mercato globale, favorire l'esplorazione di nuovi mercati e nuove opportunità commerciali all'estero, sostenere la realizzazione di attività, iniziative e programmi di promozione dell'export ai quali possono partecipare le imprese aventi sede operativa in Veneto.

Altre Regioni hanno adottato leggi di modifica che riguardano il sistema produttivo nel complesso o più settori dello sviluppo economico e delle attività produttive: come la LR Friuli Venezia Giulia 4/2016 "Disposizioni per il riordino e la semplificazione della normativa afferente il settore terziario, per l'incentivazione dello stesso e per lo sviluppo economico"; la LR Friuli Venezia Giulia 21/2016 che modifica diverse leggi regionali in materia di attività produttive; LR Friuli Venezia Giulia 14/2017 sulla manutenzione dei settori manifatturiero e terziario; la LP Bolzano 8/2017 che modifica numerose leggi provinciali tra cui quelle in materia di apprendistato, artigianato, commercio e appalti pubblici.

La normazione regionale nei singoli settori: lo sviluppo tecnologico e l'innovazione

Negli ultimi anni è cresciuta l'attenzione allo sviluppo tecnologico e all'innovazione da parte delle Regioni. Nel biennio esaminato, nelle Regioni Lombardia, Valle D'Aosta e Emilia Romagna sono state adottate alcune leggi significative che si caratterizzano per la previsione di strumenti o raccordi volti a facilitare la cooperazione tra diversi soggetti istituzionali.

La LR Lombardia 29/2016 è volta a potenziare, anche attraverso la domanda pubblica di innovazione, l'investimento regionale in ricerca e innovazione. Per il raggiungimento delle finalità previste vengono istituite una cabina di regia, con funzioni di coordinamento strategico delle politiche regionali di sviluppo della ricerca, dell'innovazione e del trasferimento tecnologico (art. 2), e un Foro regionale per la ricerca e l'innovazione che svolge funzioni consultive, propositive e informative (art. 3). La cabina di regia predispone, con il supporto del Foro regionale per la ricerca e l'innovazione e con il contributo di numerosi soggetti pubblici e privati (in particolare, con Università, istituti di ricerca, parchi tecnologici, cluster, distretti, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), istituti tecnici superiori e associazioni di rappresentanza delle imprese, dei lavoratori e degli enti locali) il programma strategico triennale per la ricerca, l'innovazione e il trasferimento tecnologico, in raccordo con il documento strategico per le politiche industriali.

La LR 8/2016 della Valle D'Aosta è volta: a promuovere il rafforzamento, la qualificazione, l'innovazione e la specializzazione delle imprese; a valorizzare i progetti di ricerca e sviluppo, gli investimenti e il trasferimento tecnologico, nonché i progetti di qualificazione e di riqualificazione professionale delle risorse umane; a favorire l'afflusso di investimenti nazionali ed esteri nel territorio regionale. Per raggiungere tali finalità la Regione favorisce la stipulazione di Accordi per l'insediamento e lo sviluppo (aventi per oggetto nuovi insediamenti produttivi, progetti di crescita delle imprese esistenti e programmi di riconversione produttiva) e la formazione di reti d'impresa rivolte, in particolare, all'implementazione delle funzioni di ricerca e sviluppo, alla commercializzazione e all'internazionalizzazione, alla qualificazione e al consolidamento dei rapporti di subfornitura e di filiera e allo sviluppo di elevati standard qualitativi. Per la valorizzazione del territorio, la promozione degli investimenti e l'internazionalizzazione la Regione stipula accordi di collaborazione con altre Regioni e con istituzioni internazionali, coordina la propria politica di promozione sui mercati esteri e di attrazione degli investimenti con le strategie statali ed europee e collabora con gli altri soggetti pubblici e privati operanti nel territorio regionale. La legge prevede inoltre misure di contrasto alle delocalizzazioni produttive.

Si segnala, infine, la LR Emilia Romagna 1/2017 che, al fine di produrre crescita e lavoro attraverso la cooperazione interregionale, la coprogettazione e il coinvestimento, autorizzata la Regione a partecipare in qualità di socio fondatore all'Associazione denominata "Vanguard Initiative for new growth through smart specialization" con sede a Bruxelles.

La normazione regionale nei singoli settori: il commercio

Passando all'analisi della legislazione regionale distinta per materie, emerge, come negli anni passati, che il commercio è il settore con il maggior numero di leggi adottate. A differenza degli anni passati, in cui vi erano discipline organiche in materia di commercio, le leggi adottate nel biennio di riferimento disciplinano aspetti specifici del commercio.

Ad esempio, quattro Regioni hanno adottato normative per la promozione e la tutela dell'attività di panificazione (LR Abruzzo 14/2016, modificata dalla LR 28/2016, LR Emilia Romagna 21/2017, LR Sardegna 4/2016, LP Trento 12/2017), due Regioni hanno adottato discipline delle sagre tipiche e delle feste popolari (LR Marche 30/2017, LR Abruzzo 22/2016, che disciplina anche l'esercizio dell'attività temporanea di somministrazione di alimenti e bevande), mentre la Regione Friuli Venezia Giulia ha adottato la LR 4/2017 per la valorizzazione e la promozione dell'economia solidale (che nell'art. 6 istituisce anche il tavolo regionale permanente per l'economia solidale). Tra le leggi si segnala anche la LR Liguria 2/2016 che, riferendosi a quanto disposto nel testo unico in materia di commercio (LR 1/2007), prevede la sospensione temporanea della presentazione di domande per medie strutture di vendita, grandi strutture di vendita e centri commerciali.

In materia di commercio si segnalano numerose leggi di modifica, circostanza da cui si deduce un'avvenuta consolidazione delle discipline regionali che richiedono periodi interventi di manutenzione piuttosto che leggi strutturate: la Liguria, ad esempio, ha adottato ben quattro leggi di questo tipo (LR Liguria 10/2016; LR Liguria 18/2016; LR Liguria 24/2016; LR Liguria 33/2017); Il Friuli Venezia Giulia tre leggi (LR Friuli Venezia Giulia 14/2017; LR Friuli Venezia Giulia 19/2016; LR Friuli Venezia Giulia 6/2017); la Lombardia due leggi (LR Lombardia 10/2016; LR Lombardia 9/2017); poi vi sono la LR Calabria 7/2016, la LR Emilia Romagna 23/2017; la LR Marche 19/2017; la LR Umbria 12/2016; la LR Veneto 11/2017; la LP Trento 4/2017.

Tra i regolamenti adottati nel biennio possono richiamarsi quelli della Regione Puglia: Reg. Reg. 10/2016, sulle modalità di effettuazione delle vendite straordinarie, e il Reg. reg. 4/2017, attuativo del codice di commercio nella parte relativa ai criteri e procedure per la concessione dei posteggi su aree pubbliche. Regolamenti di modifica sono stati invece stati segnalati dalle Regioni Marche (Reg. 4/2016), Puglia (Reg. 14/2017), Bolzano (DPP 20/2016).

La normazione regionale nei singoli settori: l'artigianato e industria

Ancor più esigue sono le normative adottate in materia di artigianato e industria negli anni 2016/2017.

In materia di artigianato vengono in rilievo la LP Bolzano 7/2016, che modifica la LP sull'ordinamento dell'apprendistato, e la LR Valle D'Aosta 12/2016 che detta interventi regionali per la capitalizzazione delle imprese industriali ed artigiane.

In materia di industria, la Regione Basilicata ha adottato la LR 34/ 2017 che, nelle more del riordino della governance dei Consorzi di Sviluppo Industriale di Potenza e Matera, detta disposizioni transitorie ed urgenti in materia di consorzi per lo sviluppo industriale. Possono essere richiamate in questa sede anche la LR Sardegna 27/2016 che prevede aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione della società di gestione dell'aeroporto di Alghero e la LR Abruzzo 44/2016 sugli aiuti alle imprese che svolgono attività di servizio ai traffici marittimi operanti nel porto di Pescara.

In materia di risorse minerarie e attività estrattive si segnalano due leggi adottate dalla Regione Piemonte (LR 23/2016) e dal Friuli Venezia Giulia (LR 12/2016 che può considerarsi una disciplina organica delle attività estrattive), e una legge di modifica adottata dalla Regione Marche (LR 15/2016).

Anche in questi due settori sono state adottate numerose le leggi di modifica negli anni 2016/2017: la LR Calabria 41/2017; LR Liguria 18/2017; LR Sardegna 25/2017; LR Valle D'Aosta 5/2016; LR Valle D'Aosta 6/2016; LR Valle D'Aosta 9/2016, LP Trento 1/2017.

Tra i regolamenti si segnalano: il Reg. Lombardia 5/2016 per la disciplina dell'attività di estetista; reg. Piemonte 13/2017 in materia di panificazione; il Reg Piemonte 11/2017 in materia di attività estrattive; mentre regolamenti di modifica sono stati adottati in Campania (Reg n. 4/2017), Lazio (Reg. n. 17/2016), Bolzano (DPP 27/2016).

Per la Regione Campania si segnalano due delibere: la DGR 60/2017 che prevede strumenti a supporto della scoperta imprenditoriale, e la DGR 206/2016 per l'approvazione dello schema di protocollo d'intesa tra Mise, Ice - Agenzia e Regione Campania avente ad oggetto "il coordinamento, lo sviluppo di strategie e strumenti complementari per l'attrazione di investimenti, la ricerca ed assistenza ad investitori esteri in Campania e la sperimentazione di un sistema di governance tra amministrazioni centrali e regionali". Una delibera dello stesso tenore è stata adottata anche dalla Regione Puglia (DGR 1757/2016).

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

Le disposizioni riguardanti le attività produttive sono spesso contenute in leggi di semplificazione e di riordino, come nei seguenti casi: LR Lombardia 14/2016; LR Lombardia 15/2017 (che all'art. 16 introduce, ad esempio, gli accordi per l'attrattività; LR Piemonte 16/2016; LR Piemonte 16/2017; LR Toscana 51/2016; LR Veneto 18/2016.

La disciplina di aspetti afferenti alle attività produttive è inserita di frequente anche nella legislazione adottata in attuazione del diritto europeo, più precisamente nella legge regionale europea adottata in molte regioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Nel biennio di riferimento possono citarsi i seguenti casi: LR Emilia Romagna 9/2016; LR Emilia Romagna 14/2017; LR Abruzzo 30/2016, artt. 11-39; LR Lombardia 8/2016, art. 15-16; LP Bolzano 21/2017.

Disposizioni riguardanti le singole materie sono rinvenibili anche in leggi che introducono o apportano modifiche ad una pluralità di settori: ad esempio la Regione Lazio ha inserito disposizioni per la disciplina di locali, botteghe e attività storiche (art. 14) nella legge regionale 12/2016 che disciplina anche altre materie, e così anche la LR Lombardia 19/2016; la LR Umbria 12/2017; la LR Umbria 20/2017.

La concessione di agevolazioni e di incentivi, il rinnovo o la rimodulazione degli stessi sono invece divenuti sempre più una prerogativa delle leggi finanziarie e di bilancio. Nel biennio 2016/2017 i casi sono numerosissimi: LR Abruzzo 42/ 2017 (legge di modifica alla legge finanziaria); la LR Emilia Romagna 13/2016 (disposizioni collegate alla legge di assestamento del bilancio); LR Emilia Romagna 25/2016 (disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità), capo III; LR Lazio 17/2016 (legge di stabilità regionale 2017); LR Lazio 9/2017; LR Abruzzo 5/2016 (legge di stabilità regionale 2016); LR Liguria 30/2017 (legge di stabilità); LR 9/2017 (misure integrative, correttive e di coordinamento in materia di finanza pubblica regionale); LR Lombardia 22/2017 (assestamento al bilancio 2017/2019); LR Lombardia 37/2017 (collegato al bilancio); LR Molise 5/2016 (legge di stabilità regionale 2016); LR Piemonte 24/2016 (assestamento del bilancio); LR Piemonte 6/2016 (bilancio di previsione); LR Puglia 1/2016 (legge di stabilità); LR Puglia 67/2017 (legge di stabilità regionale); LR Puglia 40/2016 (legge di stabilità regionale 2017); LR Umbria 5/2016 (collegato alla manovra di bilancio), che all'art. 4 istituisce l'Organismo strumentale per gli interventi europei; LR Umbria 11/2017 (Assestamento del bilancio di previsione 2017-2019 e provvedimenti collegati); LR Umbria 19/2017 (bilancio di previsione); LR Veneto 30/2016 (collegato alla legge di stabilità regionale); LR Veneto 45/2017 (collegato alla legge di stabilità); LR Veneto 7/2016 (legge di stabilità 2016); LR Friuli Venezia Giulia 14/2016 (assestamento del bilancio); LR Friuli Venezia Giulia 24/2016 (legge collegata alla manovra di bilancio); LR Friuli Venezia Giulia 25/2016 (legge di stabilità 2017); LR Friuli Venezia Giulia 31/2017 (assestamento del bilancio); LR Friuli Venezia Giulia 44/2017 (legge collegata alla manovra di bilancio); LR Sicilia 3/2016 (legge di stabilità); LR Valle D'Aosta 23/2017 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale); LR Valle D'Aosta 24/2016 (bilancio annuale e pluriennale); LP Bolzano 12/2017 (Disposizioni collegate all'assestamento del bilancio); LP Trento 17/2017 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale); LP Trento 18/2017 (Legge di stabilità provinciale 2018).

Disposizioni che regolano il settore sono talvolta inserite anche in leggi che disciplinano ambiti distinti ma fortemente compenetrati, oppure materie che hanno un riflesso sulle attività produttive o che sfuggono ad una precisa delimitazione. In proposito possono citarsi numerosi casi: LR Umbria 1/2017, che detta norme per la ricostruzione delle aree colpite da eventi sismici; LR Umbria 1/2016 in materia di politiche giovanili; LR Lombardia 26/2017 che promuove la stabilità dei lavoratori tramite l'adozione di clausole sociali nei bandi di gara regionali; LR Puglia 63/2017, che detta norme per programmi d'area integrati; LR Sicilia 8/2016 in materia di personale; LR Toscana 22/2016, che riforma la Agen-

zia di promozione economica della Toscana (APET); LR Marche 6/2017 che trasforma la Società Sviluppo Marche S.p.A. (SVIM S.p.A.) in società a responsabilità limitata; LR Lombardia 36/2017, che detta disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento regionale ad alcuni decreti legislativi).

In questa direzione possono citarsi anche due leggi della Regione Lombardia e una delibera dell'Assemblea Legislativa dell'Emilia Romagna: LR Lombardia 1/2016 "Ratifica dell'accordo di collaborazione tra la Regione Lombardia della Repubblica Italiana e la Repubblica di San Marino"; LR 12/2016 "Ratifica dell'intesa tra il Governo della Regione Lombardia (Repubblica italiana) e il Governo della Regione di Novosibirsk (Federazione russa) di collaborazione economico-commerciale, tecnico-scientifica e culturale"; Del. Ass. Leg. Emilia Romagna 72/2016, "Ratifica, ai sensi dell'art. 13, comma 2, dello Statuto, dell'Intesa di collaborazione tra la Regione Emilia-Romagna e la Provincia di Buenos Aires circa settori di cooperazione riguardanti la promozione e lo sviluppo economico, l'Università, l'istruzione, la formazione e altre aree di collaborazione relative al reciproco sviluppo economico, culturale, sociale ed umano".

Può inserirsi in questa classificazione anche il regolamento 6/2017 della Regione Lazio (modificato dal reg. 30/2017) su criteri e modalità per la concessione di contributi finalizzati alla promozione ed alla valorizzazione delle iniziative di interesse regionale, poiché non è riservato alle imprese ma ad una pluralità di beneficiari.

1.4 La sanità regionale*

Il policy making nel 2016-17

La spesa nel settore della sanità si conferma in lenta ma costante diminuzione seguendo un trend ormai decennale. Anche il biennio 2016- 2017, come confermato dai dati dell'Osservatorio Regionale Finanziario redatto dall'Issirfa-Cnr¹, conferma tale riduzione. Le regioni sembrano continuare a porre attenzione solamente ai processi di adeguamento del bilancio.

L'analisi che viene qui riportata è organizzata con lo stesso criterio di quella del precedente rapporto. Vengono quindi presi in considerazione i provvedimenti che le Regioni hanno ritenuto importante segnalare nei questionari somministrati². Tuttavia si ricorda che rappresentano solamente una parte della produzione normativa riguardante il settore la cui numerosità, o fonte, deve essere interpretata quale sottoinsieme, più significativo del totale dei provvedimenti. Per quanto riguarda i contenuti si è mantenuta la classificazione in tre diversi gruppi, ovvero le dimensioni della "Tutela della salute", "Governo della spesa" e la "Pianificazione e programmazione", nella quale confluiscono le linee guida o pianificazioni riguardanti il Sistema Sanitario Regionale (SSR) nel suo complesso o singole e specifiche tematiche sanitarie. Alcune differenze rispetto al precedente rapporto sono state apportate nelle sottodimensioni che costituiscono le dimensioni della "Tutela della salute" e del "Governo della spesa". Resta invece presente una certa "discrezionalità" nella scelta di inserire, ad esempio, una legge o una delibera di Giunta Regionale all'interno di una delle dimensioni (e conseguentemente in una sottodimensione): alcuni provvedimenti possono infatti essere riferibili o catalogabili in più dimensioni, poiché prendono in considerazione più elementi tematici, in tal caso si è operato secondo il contenuto ritenuto prevalente.

Il Grafico 1 presenta il numero complessivo di atti per il biennio 2016 - 2017 suddivisi nelle tre dimensioni principali: "Pianificazione e programmazione", "Tutela della salute" e "Governo della spesa".

Nel 2016 appare evidente il prevalere di atti dedicati al governo della spesa, situazione che si modifica nel 2017 a fronte di un aumento degli atti dedicati al sistema salute.

Nel Grafico 2 la Tutela della salute è poi suddivisa in quattro sottodimensioni: "Organizzazione e Regolazione del sistema sanitario regionale (SSR)", "Prevenzione, vigilanza, controlli", "Prestazioni erogate", "Ricerca e formazione". Ognuna di queste voci presenta un deciso incremento, con la sola eccezione della sottodimensione "Ricerca e formazione".

* Di Luca Giachi, tecnologo, ISSIRFA-CNR.

¹ "Osservatorio Finanziario Regionale, La Finanza Regionale 2015-2016" in corso di pubblicazione.

² Non ha risposto al questionario la Regione Campania. Il Piemonte non ha presentato i dati del 2016 e la Sicilia del 2017.

Grafico 1 - Ripartizione atti normativi regionali per gli anni 2016- 2017 per dimensioni.

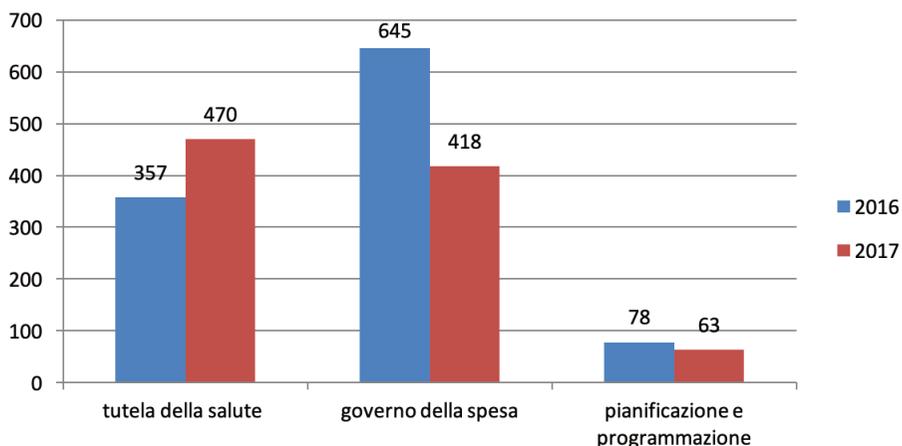
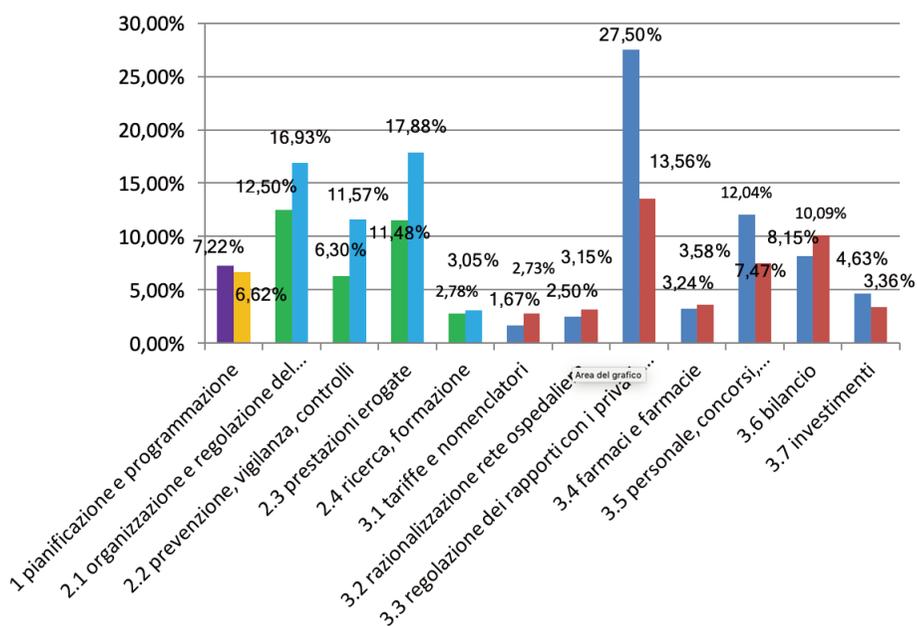


Grafico 2 - Ripartizione atti normativi regionali per gli anni 2016- 2017 per sottodimensioni delle tre dimensioni principali (pianificazione e programmazione 1; Tutela della Salute 2.1 - 2.4; Governo della Spesa 3.1- 3.7). Per ogni sottodimensione la prima colonna rappresenta il valore per l'anno 2016, la seconda il valore per l'anno 2017.



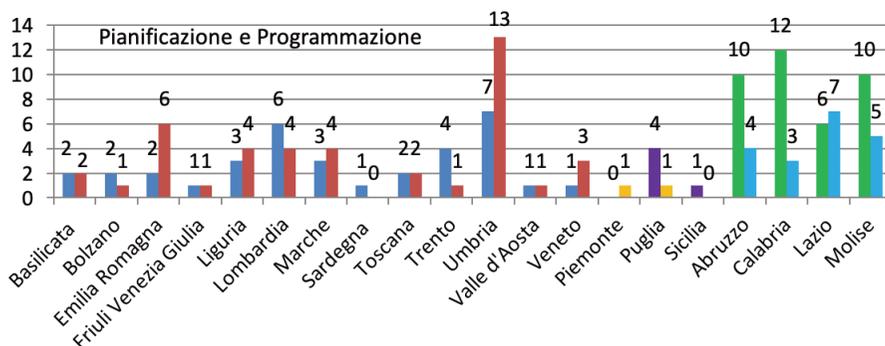
Il Governo della Spesa è invece suddiviso in: “Tariffe e nomenclatori”, “Razionalizzazione rete ospedaliera”, “Regolazione dei rapporti con i Privati, Acquisti di beni e servizi, Compartecipazione alla Spesa”, “Farmaci e Farmacie”, “Personale, concorsi, responsabilizza-

zione della dirigenza”, “Bilancio”, “Investimenti”³. La situazione in questo caso appare più eterogenea: la riduzione appare dovuta prevalentemente a minori atti di regolazione dei rapporti con i privati, acquisti e compartecipazioni alla spesa, al personale e agli investimenti. Si riducono infine leggermente anche gli atti di pianificazione e programmazione.

Per quanto riguarda le sottodimensioni risulta evidente nel 2016 la percentuale molto alta di atti di “Regolazione dei Rapporti con i Privati, Acquisti di beni e servizi, Compartecipazione alla Spesa” dove, in particolare, hanno un ruolo centrale le procedure di accredito delle strutture private (valore particolarmente alto per il Lazio, come si vedrà in seguito). Seguono a distanza le sottodimensioni del “Personale, concorsi, responsabilizzazione della dirigenza” e del “Bilancio”.

I grafici 3-4-5 presentano la distribuzione a livello regionale della produzione normativa segnalata nelle tre dimensioni già considerate. Come nel precedente rapporto si specifica che in questi grafici (come nelle tabelle presentate nell’appendice) per uniformità di analisi si è preferito ordinare le Regioni come segue: Regioni con bilancio in pareggio o attivo (colori blu e rosso), Regioni in piano di rientro (colori viola e giallo) e Regioni commissariate (colori verde e blu). Per le Regioni del primo gruppo, esattamente come nel rapporto precedente, l’Umbria è l’unica che presenta un numero molto elevato di segnalazioni di atti di Pianificazione e Programmazione (anno 2017) e per la Tutela della Salute (anno 2017). Nel complesso la distribuzione regionale mostra come il forte incremento della prima dimensione (Tutela della salute) sia dovuto prevalentemente alla attività formativa di tre regioni: Umbria, Lombardia e Marche. Le restanti regioni presentano incrementi molto contenuti o addirittura decrementi del numero di norme emanate. Analoga situazione per le regioni in piano di rientro.

Grafico 3 - Ripartizione della dimensione Pianificazione e Programmazione per Regione. Per ogni Regione la prima colonna rappresenta il valore per l’anno 2016, la seconda il valore per l’anno 2017.



³ Rispetto al precedente rapporto si è preferito “spostare” la dimensione Investimenti nella dimensione del Governo della Spesa. Inoltre la Compartecipazione alla Spesa, visto l’esiguo numero di atti (2), è stato inserito insieme alla Regolazione dei rapporti con i privati e agli Acquisti di beni e servizi.

Grafico 4 - Ripartizione della dimensione Tutela della Salute per Regione. Per ogni Regione la prima colonna rappresenta il valore per l'anno 2016, la seconda il valore per l'anno 2017.

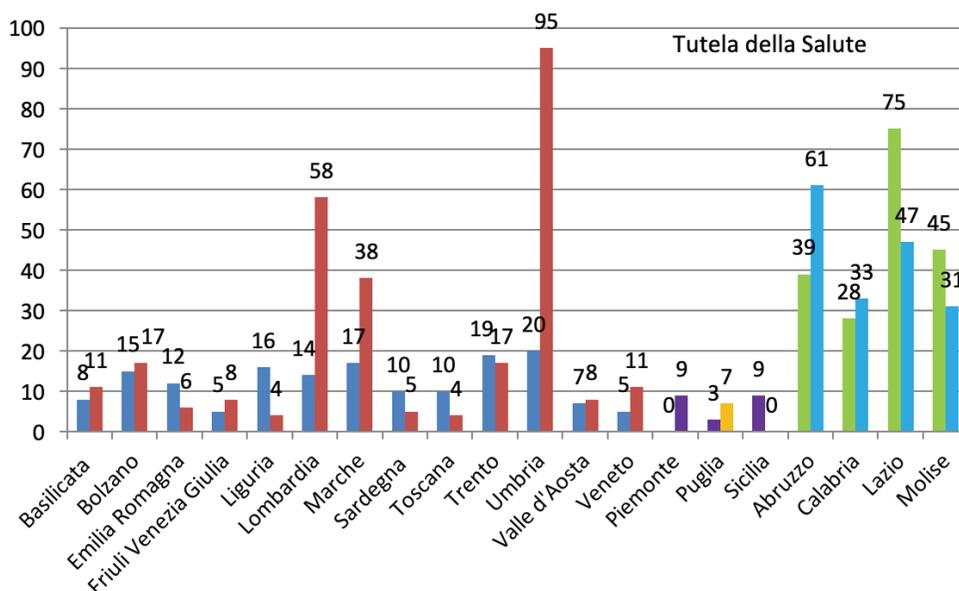
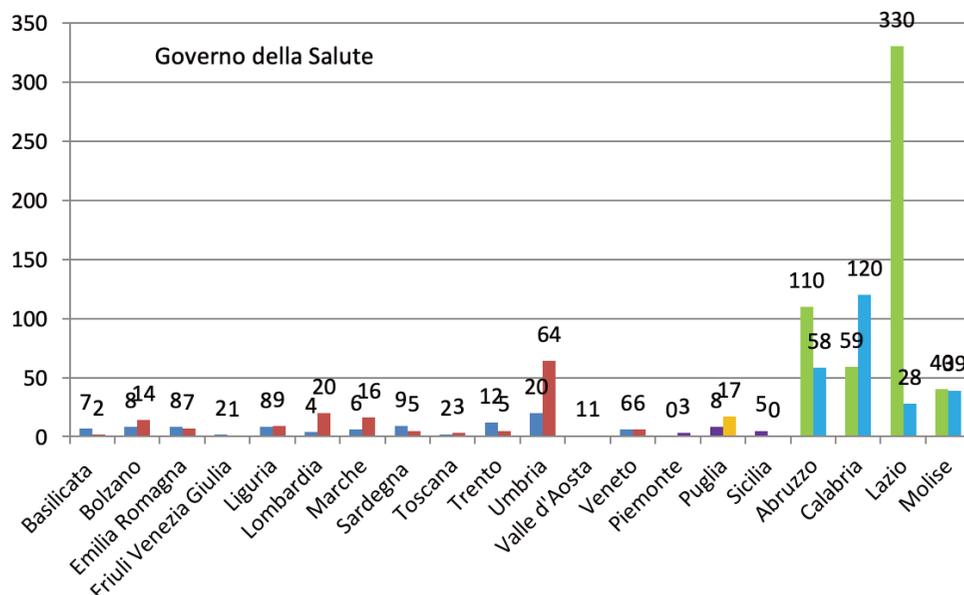


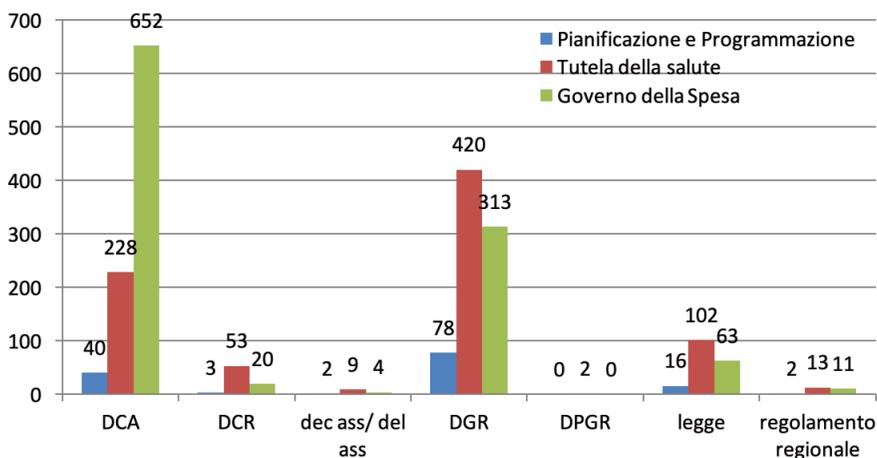
Grafico 5 - Ripartizione della dimensione Governo della Spesa per Regione. Per ogni Regione la prima colonna rappresenta il valore per l'anno 2016, la seconda il valore per l'anno 2017.



Interessanti sono i valori delle regioni commissariate: per quanto riguarda la Pianificazione e la Programmazione Abruzzo, Calabria e Molise presentano valori molto più alti nel 2016 rispetto al 2017. Risultano comunque elevati rispetto alle altre regioni i valori in entrambi gli anni nella dimensione della Tutela della Salute e soprattutto nel Governo della Spesa, dove emerge il valore del 2016 per il Lazio (come precedentemente accennato in gran parte volti dovuto ad atti del Commissario ad Acta di accreditamento di strutture private)⁴.

Il dato “anomalo” delle regioni commissariate emerge chiaramente nel grafico 6 dove sono presentate le frequenze degli atti normativi secondo la loro fonte: si evince come gli atti dei Commissari ad Acta siano di gran lunga i più numerosi per quanto riguarda il “Governo della spesa”, mentre la dimensione della “Tutela della salute” vede prevalere Delibere di Giunta e legislazione. Nello specifico risultano particolarmente numerose le sottodimensioni della “Organizzazione e Regolazione del sistema” e delle “Prestazioni Erogate” con un aumento tra il 2016 e il 2017. Sul Governo della Spesa si evidenzia la numerosità delle norme destinate alla “Regolazione dei rapporti con i Privati”⁵.

Grafico 6 - Frequenza degli atti normativi 2016- 2017 per dimensioni⁶.



Pianificazione e programmazione

Rispetto al precedente rapporto non si ravvisano particolari cambiamenti d’indirizzo,

⁴ Per i grafici 3-4-5 si rimanda alla tabella 2 nella sezione La legislazione regionale: dati statistici per una visualizzazione complessiva.

⁵ Si rimanda alla tabella 3 nella sezione La legislazione regionale: dati statistici per ulteriori approfondimenti.

⁶ Le voci presenti vanno lette come segue: DCA: Deliberazioni Commissario ad Acta; DGR o DGP: Delibere di Giunta Regionale o Provinciale; Dec. Circ.: Decreto o Circolare; DCR: Delibera Consiglio Regionale; DPGR: Decreto Presidente della Giunta Regionale; DPP: Decreto Presidente Provincia.

con un trend che ormai sembra consolidato verso un “sistema sanitario regionale in grado di coniugare la sostenibilità economica con la tutela dei livelli essenziali di assistenza, in una logica di difesa dell’identità regionale e di rispetto delle normative vigenti”⁷. Normative vigenti che sia a livello nazionale che regionale prevedono sempre lo stesso principio ovvero quello “del raggiungimento degli obiettivi di salute, attraverso l’erogazione dei livelli essenziali di assistenza, con l’inderogabile obiettivo del pareggio in bilancio”⁸. E quindi, esattamente come definito per gli anni precedenti, a prescindere dal gruppo in cui è collocata la Regione (in attivo, in piano di rientro o commissariata) viene sottolineata la scelta di una programmazione verso un bilanciamento tra due obiettivi: efficienza della spesa ed efficacia del sistema sanitario. Per efficienza della spesa si intende in realtà una spesa votata all’obiettivo del pareggio di bilancio (e quindi per le Regioni in piano di rientro tale da “rientrare” del disavanzo e per quelle non in rientro per “rimanere” in tale condizione) e per efficacia del sistema sanitario s’intende la capacità di risposta ai bisogni delle persone in base alle risorse disponibili. L’efficienza della spesa viene perseguita attraverso due modalità ricorrenti: una razionalizzazione delle strutture territoriali (accorpamenti) e la centralizzazione degli acquisti. In particolare si sottolinea una quasi esasperata ricerca di processi di riorganizzazione delle reti sanitarie, principalmente promossi attraverso accorpamenti e basati su operazioni volte a razionalizzare i costi.

La razionalizzazione delle strutture è sviluppata in diversi modi:

- La Lombardia e la Sardegna hanno portato avanti processi di “Agenzie di tutela della Salute” (la Lombardia aveva cominciato già nel 2015). Attraverso le ATS “s’incorporano aziende locali e si subentra nei rapporti attivi e passivi, nel patrimonio e nelle funzioni delle aziende sanitarie locali incorporate” (art. 1 della legge regionale 17/2016 della Sardegna).
- Processi analoghi sono anche previsti in altre regioni, tra cui la Basilicata che ha previsto la riclassificazione amministrativa di alcuni ospedali e la loro incorporazione nell’azienda ospedaliera “San Carlo” al fine di costruire un’unica struttura ospedaliera articolata in più plessi. Diversi sono tuttavia i processi di riconversione: ad esempio con i DCA n. 26 e 27 del 2016 la Regione Molise ha riconvertito in ospedali quelli che precedentemente erano presidi ospedalieri.
- La riorganizzazione delle strutture sanitarie è passata anche attraverso una gestione dei beni e servizi, in particolare nella gestione dei posti letto: si è operato per un più razionale ed efficace uso dei posti letto disponibili attraverso l’accorpamento di dipartimenti ospedalieri, lasciando invariati i posti letto e non incidendo di conseguenza sulla assistenza sanitaria. Tuttavia nel caso della DGR n. 159/2016

⁷ Dal questionario della Basilicata, 2016, Sez. 6.1.9 Governo della Spesa sanitaria.

⁸ Dal questionario Emilia-Romagna, 2016, Sez. 6.1.9. Governo della Spesa sanitaria.

delle Marche si opera anche per la riduzione dei posti letti ospedalieri. In merito hanno legiferato anche la Basilicata, la Calabria e il Lazio.

- Sui processi di ottimizzazione della gestione finanziaria va ricordata l'attenzione dell'Emilia Romagna per il pagamento dei fornitori di beni e servizi e la tempestività nei pagamenti.
- Emergono inoltre diversi casi di tetti di spesa per l'erogazione di prestazioni sanitarie pubbliche ospedaliere pubblica ma soprattutto private. In particolare ricordiamo le regioni in piano di rientro il Lazio, Molise, Abruzzo, Calabria.
- Sempre la Lombardia per dare piena attuazione alla legge regionale 23/2015 con il DGR n. X/4702 del 2016 ha ridefinito l'assetto organizzativo del sistema socio sanitario regionale con un processo di razionalizzazione della spesa sanitaria. Nel sistema degli acquisti a rete è stato attivato "ARCA Spa", soggetto volto alla pianificazione degli acquisti delle aziende sanitarie, "rendendo disponibili alla aziende sanitarie beni e servizi a maggior valore di spesa e a prezzi d'acquisto inferiori sfruttando le migliori possibilità d'acquisto"⁹.

La centralizzazione degli acquisti è passata come negli anni passati attraverso la gestione accentrata dei servizi condivisi (GSA o GCA), ovvero per l'attivazione di centrali di committenza per l'acquisizione di beni e servizi (principalmente farmaci e dispositivi medici) e di supporto tecnico e amministrativo. In questo biennio si ricordano i casi di Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Marche, Molise, Umbria e Veneto. Alla base vi è sempre il principio per cui l'aumento degli acquisti centralizzati permette un contenimento della spesa per beni e servizi.

Infine, in generale, tutte le Regioni hanno dato particolare attenzione all'appropriatezza prescrittiva e complessivamente a una razionalizzazione degli acquisti e della distribuzione dei farmaci.

Va ricordato che il 15 settembre 2016 la delibera del Consiglio dei Ministri ha disposto la cessazione del mandato commissariale per la Regione Abruzzo, ciò nonostante "nella medesima delibera il Consiglio dei Ministri prende atto che restano ferme le modalità di verifica e di affiancamento previste dall'Accordo sul Piano di rientro della Regione... come integrate dalla normativa vigente in materia di Piani di Rientro dai deficit sanitari"¹⁰. Allo stesso tempo il 21 marzo 2017 viene siglato l'atto formale dell'uscita della Regione Piemonte dal piano di rientro dal debito sanitario. Con l'uscita dal piano di rientro, il Piemonte è potuto così tornare ad avere autonomia nell'assunzione del personale, nella gestione degli investimenti e nell'edilizia sanitaria¹¹.

⁹ Dal questionario della Lombardia, 2016, Sez. 6.1.9 Governo della Spesa sanitaria.

¹⁰ Dal questionario dell'Abruzzo 2016, Sez. 6.1.9 Governo della Spesa sanitaria.

¹¹ Nelle tabelle che vengono presentate la Regione è Abruzzo viene comunque presentata tra quelle commissariate e il Piemonte in quelle di piano di rientro, in quanto molte di queste tabelle sono costruite come media tra gli anni 2016-2017

Tutela della salute

Organizzazione e regolazione del sistema del Servizio Sanitario Regionale¹²

Le regioni commissariate sono quelle che più hanno legiferato nella sottodimensione “Organizzazione e regolazione del sistema sanitario regionale” principalmente, ovviamente, attraverso le delibere del Commissario ad Acta (tuttavia si nota anche un notevole numero di Delibere di Giunta Regionale per l’Abruzzo, spiegabile in quanto verso la fine dell’anno 2016, come detto, è uscita dal piano di rientro). Fra le regioni in attivo si nota l’attività legislativa dell’Umbria della Lombardia e Marche.

Per quanto riguarda le fonti normative si presenta un certo equilibrio tra leggi e delibere per ognuno delle tematiche affrontate. Da quelle più generali e di indirizzo, quali l’organizzazione e regolazione del Sistema Sanitario Regionale alla riorganizzazione di rete per singole malattie (tra cui ricordiamo principalmente le cure palliative, quelle psichiatriche, la gestione delle malattie, le cure contro il diabete), a settori più specifici quali quella della gestione elettronica dei dati, il settore dell’emergenza o del primo soccorso, le collaborazioni tra regioni. La Puglia a riguardo della dimensione dell’emergenza ha legiferato con la DGR n. 1933/2016 il riordino ospedaliero e della rete del pronto soccorso e delle emergenze.

Rispetto al biennio passato si sottolinea un numero consistente di atti riguardanti percorsi e valutazione di processi di umanizzazione delle cure (Abruzzo, Calabria, Trento e Umbria). Probabilmente dovuti ai processi di accorpamento risultano di numero consistente le norme relative a centri di riferimento regionali per una determinata patologia (Abruzzo, Lombardia, Marche, Trento, Lazio, Basilicata, Liguria). A riguardo l’Emilia Romagna ha progettato con il DGR 2128/2016 le Case della Salute ovvero strutture con l’obiettivo di porre insieme elementi organizzativi e assistenziali a supporto dell’integrazione e del coordinamento tra servizi sanitari (ospedale-territorio) e sociali, finalizzati alla presa in carico della persona secondo il paradigma della medicina d’iniziativa e all’attivazione di percorsi di prevenzione e cura multidisciplinari con la partecipazione della comunità territoriale o di riferimento. Con le Case della Salute l’Emilia Romagna (ma a seguire anche altre Regioni) intende realizzare delle strutture che operino da punto di riferimento certo per i cittadini, dove trovare risposta alla maggior parte dei bisogni, attraverso la garanzia dell’accesso e della presa in carico, in integrazione con i professionisti del sociale.

Quasi analogamente la P.A. di Trento con il DGR n. 2539/201 ha definito la nuova macro organizzazione dell’Azienda provinciale per i servizi sanitari. La revisione dell’assetto organizzativo aziendale è volto a sviluppare nuovi modelli orientati in particolare al miglioramento dell’integrazione fra ospedale e territorio, tramite una rete di servizi dif-

¹² Si rimanda alla Tabella 5 nella sezione La legislazione regionale: dati statistici per una rappresentazione della Distribuzione per fonte normativa e Regione degli atti inerenti l’organizzazione e la regolazione del SSR - Anni 2016 - 2017.

fusi in grado di soddisfare i bisogni emergenti e multidimensionali della popolazione. Inoltre ha l'obiettivo di rimodulare l'articolazione organizzativa amministrativa e ridefinire le strutture organizzative dirigenziali aziendali.

Nei processi di riorganizzazione delle reti emergono attenzioni verso la gestione delle persone non autosufficienti (Abruzzo, Emilia Romagna, Molise, Umbria). Il DCA n. U00098/2016 della Regione Lazio opera la riorganizzazione e riqualificazione dell'assistenza territoriale, in particolare le strutture residenziali e semiresidenziali per persone non autosufficienti, anche anziane. O ad esempio il Molise con il DGR n. 270/2016 ha definito un programma volto ad azioni e interventi in favore delle persone con disabilità grave e gravissime.

Per quanto riguarda la gestione elettronica dei dati ricordiamo il processo di implementazione informatizzata portato avanti dall'Emilia Romagna: nei primi mesi del 2017 sono state ultimate le attività avviate nel corso del 2016 per l'esperimento della gara per l'acquisizione di un sistema informativo unico regionale per la gestione dell'Area Amministrativo Contabile "GAAC" e in data 07/03/2017 è stato adottato l'atto per l'aggiudicazione definitiva. Nel corso del 2017 le Aziende sanitarie regionali sono state impegnate, anche attraverso la partecipazione a specifici gruppi di lavoro, ad assicurare la collaborazione e il supporto tecnico-specialistico per l'implementazione del nuovo sistema informativo.

Il Piemonte ha approvato le linee di indirizzo della sanità digitale Piemontese - Progetti regionali 2018- 2020 con la DGR n. 27-6517/2018 con cui si avvalorano i processi di dematerializzazione della ricetta medica (dalla fase prescrittiva, alla presa in carico ed all'erogazione), la digitalizzazione dei documenti clinico sanitari, la cartella clinica elettronica con firma digitale, l'evoluzione e la diffusione del fascicolo socio-sanitario elettronico, il CUP unico regionale nonché il sistema amministrativo contabile unico per la sanità. Inoltre prosegue il percorso di rafforzamento dell'approccio inclusivo e partecipativo dei principali attori del sistema. La realizzazione dei servizi on line sarà condotta a livello regionale al fine di garantire un unico strumento di dialogo digitale tra il SSR e i cittadini, anche al fine di favorire l'utilizzo da parte dei cittadini dei servizi stessi al domicilio, in coerenza coi modelli e le soluzioni di cronicità e assistenza territoriale.

Prevenzione, vigilanza, controlli¹³

Nel biennio diverse Regioni hanno promosso un piano regionale per la prevenzione o recepito l'intesa Stato- Regioni riguardante la proroga del piano nazionale della prevenzione (Calabria, Marche, Umbria, Molise, Sicilia).

La sotto-dimensione Prevenzione, vigilanza e controllo vede come fonti principali le deliberazioni di giunta regionale e quelle, di gran lunga prevalenti, del Commissario ad Acta.

¹³ Si rimanda alla Tabella 6 nella sezione La legislazione regionale: dati statistici per la Distribuzione per Regione e Fonte normativa degli atti di Prevenzione, vigilanza e controllo.

Rimane sempre notevole la produzione normativa segnalata riguardo alla sicurezza alimentare, in particolare su tematiche relative alle attività di controllo, sulla sicurezza degli stabilimenti di produzione (Trento, Umbria, Molise, Calabria, Piemonte), sulla sicurezza e prevenzione di malattie sui bovini (Molise), sul randagismo (Abruzzo, Lombardia, Marche, Umbria), e sulla tutela degli animali, tra cui le api (Molise, Umbria, Friuli Venezia Giulia, Toscana).

Da sottolineare è anche l'attenzione alle patologie riguardanti le dipendenze tra cui: il gioco d'azzardo (Lazio, Emilia Romagna, Molise, Umbria, Piemonte), la tossicodipendenza (Lazio, Umbria) e, in ambito di politiche positive, la promozione ed educazione a buoni stili di vita (Calabria, Lazio, Lombardia, Umbria).

In questo biennio emergono anche attività volte alla sicurezza dei posti lavoro, in particolare per quanto riguarda le disposizioni antincendio all'interno delle strutture ospedaliere (Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Molise, Umbria).

Il Piemonte con il DGR n. 35-5907/2017, avente ad oggetto la tutela della Salute in ambito penitenziario, ha recepito l'accordo approvato in Conferenza Unificata il 27 luglio 2017 "Piano nazionale per la prevenzione delle condotte suicidarie nel sistema penitenziario per adulti", mirato alla prevenzione delle condotte suicidarie con modalità partecipate e condivise tra sistema sanitario e sistema penitenziario.

Prestazioni Erogate¹⁴

In questa sottodimensione emergono principalmente due ambiti: quello delle specifiche patologie e quello della sfera delle cure domiciliari e residenziali.

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

La tematica delle specifiche patologie vede un numero notevole di atti volti ai Percorsi Diagnostici Terapeutici Assistenziali (PDTA) su diverse malattie rare (praticamente quasi tutte le regioni legiferano su questa tematica). Interessante anche le normative riguardanti le forme tumorali, che seguono quattro linee direttive: percorsi diagnostici, la prevenzione, il registro tumori e documenti tecnici (anche in questo caso legiferano quasi tutte le regioni).

Notevole anche la produzione normativa riguardante donazione sangue (Abruzzo, Lombardia, Lazio, Umbria, Trento, Valle d'Aosta, Molise), anche se spesso si tratta di accreditamento di strutture private per la suddetta prestazione.

L'Emilia Romagna con la delibera assembleare n. 120/17 ha approvato il nuovo piano sociale e sanitario. Elaborato con un ampio percorso partecipativo di enti e soggetti, istituzionali e della società civile, aggiorna in modo sostanziale il precedente, per dare ri-

¹⁴ Si rimanda alla Tabella 7 nella sezione La legislazione regionale: dati statistici per la Distribuzione per Regione e per fonte normativa degli atti relativi all'erogazione di prestazioni.

sposte efficienti, integrate e intersettoriali ai nuovi fenomeni sociali e ai mutati bisogni di benessere sociale e di salute. Tre gli obiettivi strategici: 1. lotta all'esclusione, alla fragilità e alla povertà, 2. consolidamento del Distretto socio-sanitario, 3. far nascere e/o potenziare strumenti innovativi di prossimità e di integrazione dei servizi sanitari e sociali. Per quanto riguarda il primo obiettivo si punta a realizzarlo attraverso l'integrazione di tre strumenti nuovi, da sperimentare a partire da questo mandato: la legge regionale sull'inclusione socio-lavorativa (14/2015), la legge regionale sul Res, il Reddito di solidarietà (24/2016), l'attuazione del Sostegno per l'inclusione attiva (Sia) e ora Rel reddito d'inclusione, introdotto dal governo. Il secondo obiettivo è l'ulteriore consolidamento del Distretto - l'attore istituzionale costituito dagli Enti locali associati nell'esercizio delle funzioni sociali e sociosanitarie e dall'Azienda Usl - quale snodo strategico e punto nevralgico dell'integrazione sanitaria, sociale, sociosanitaria. Circa la metà dei Distretti sono caratterizzati dalla presenza di Unioni coincidenti come estensione: questo è un patrimonio peculiare dell'Emilia-Romagna, che le incentiva con una legge specifica e strumenti di settore. L'obiettivo strategico prevede di far coincidere le Unioni di Comuni con i Distretti sociosanitari. L'obiettivo 3. è far nascere e/o potenziare strumenti innovativi di prossimità e di integrazione dei servizi sanitari e sociali, come ad esempio le Case della Salute, modello fondamentale dell'integrazione sociale e sanitaria.

Da notare nelle altre regioni un'attenzione verso le politiche di sostegno che si sviluppano attraverso benefici economici a determinati soggetti svantaggiati (Abruzzo, Lazio, Lombardia, Liguria, Umbria, Veneto), quelli di sostegno alle famiglie (Abruzzo, Bolzano, Marche, Molise, Umbria), e infine agli immigrati (Friuli, Venezia Giulia, Molise, Umbria).

Per quanto riguarda il tema dell'immigrazione, sempre l'Emilia Romagna porta avanti specifici programmi assistenziali a carattere umanitario, difatti con la DGR n. 1013/17 si erogano interventi sanitari a favore di cittadini stranieri trasferiti in Italia nell'ambito di programmi assistenziali. Tale iniziativa intende garantire prestazioni sanitarie di alta specialità individuati negli atti di programmazione generale della Regione Emilia Romagna non erogabili nei Paesi e nelle aree di provenienza e non previste da specifici rapporti convenzionali già in essere con Paesi terzi con previsione dei relativi oneri a carico dei Paesi stessi, né ricomprese in iniziative e programmi di assistenza sanitaria finanziati dallo Stato o, comunque, altrimenti finanziati.

Il Piemonte con la DGR 14-4590/2017 ha disciplinato invece l'intera filiera dei servizi residenziali psichiatrici presenti sul territorio, definendone i requisiti autorizzativi e di accreditamento, i criteri di accesso, il regime tariffario e la funzione di vigilanza e controllo. La riorganizzazione adegua l'offerta residenziale, presente sul territorio piemontese, con il modello AGENAS-GISM, e quindi rivisita l'organizzazione prevedendo tre tipi di strutture: S.R.P.1 - Struttura residenziale psichiatrica per trattamenti terapeutico riabilitativi a carattere intensivo; S.R.P.2 - Struttura residenziale psichiatrica per trattamenti terapeutico riabilitativi a carattere estensivo; S.R.P.3 - Struttura residenziale psichiatrica per in-

terventi socioriabilitativi con differenti livelli di intensità assistenziale. Nel corso del 2017 è continuato il confronto iniziato con enti gestori, sindacati, cooperative e associazioni dei familiari dei pazienti per l'applicazione della delibera, attraverso l'apposito tavolo di monitoraggio che si è insediato con il compito di seguire, per tre anni, passo per passo la riforma della residenzialità psichiatrica.

La Toscana con la legge regionale n. 75/2017 afferma il riordino degli organismi di partecipazione ai processi di programmazione ed erogazione dei servizi sanitari, con disposizioni in materia di partecipazione e di tutela dell'utenza nell'ambito del servizio sanitario regionale. In particolare viene istituito presso la direzione regionale competente in materia di diritto alla salute il Consiglio dei cittadini per la salute, con funzioni consultive e propositive nelle materie attinenti alla tutela del diritto alla salute, dell'equità di accesso e della qualità e sicurezza dei servizi sanitari e socio-sanitari.

Ricerca e formazione¹⁵

Come già precedentemente riportato, delle quattro dimensioni che compongono la Tutela della Salute questa è quella per cui risulta il numero più basso di atti normativi. Addirittura per quanto riguarda la tematica della Ricerca si segnalano solamente otto atti legislativi (Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Lazio con due delibere del Commissario ad Acta, Lombardia, Marche, Molise, Sicilia).

Riguardo al rapporto con l'università ricordiamo il DGR n. 612/2016 del Friuli Venezia Giulia che ha approvato un protocollo d'intesa tra la Regione e l'università degli studi di Trieste e Udine dando luogo alla costituzione delle aziende sanitarie universitarie integrate in queste due città.

Per quanto riguarda la formazione spiccano l'attività della P.A. di Bolzano e dell'Umbria, mentre scende drasticamente la legiferazione delle regioni commissariate. La formazione è per lo più riguardante i medici e gli operatori in ambito socio-sanitario.

Governo della Spesa

Tariffe e Nomenclatori¹⁶

La categoria Tariffe e Nomenclatori presenta un numero complessivo di 44 atti. Di questi, 3 sono relativi a risarcimenti danni (tutti dell'Umbria), 4 riguardanti i ticket sanitari (2 per la Lombardia, uno per Molise e Trento). I restanti 37 sono tutti collegati all'adozione

¹⁵ Si rimanda alla Tabella 8 nella sezione La legislazione regionale: dati statistici per la distribuzione per Regione e per fonte normativa degli atti relativi a ricerca e formazione.

¹⁶ Si rimanda alla Tabella 9 nella sezione La legislazione regionale: dati statistici per la distribuzione per Regione e per fonte normativa degli atti relativi a tariffe e nomenclatori.

di nuovi sistemi tariffari che vanno dalla prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale a tariffe di assistenza residenziale.

La Lombardia con il DDR n. 5954/2016 “Regole operative per la gestione del Servizio Sanitario e Socio Sanitario per l’anno 2017” introduce un nuovo sistema di remunerazione per la cronicità orientato alla presa in carico complessiva del paziente (“budget di cura” e “tariffa di presa incarico”). Al fine di rivedere il sistema tariffario, attraverso l’introduzione di una tariffa di presa in carico per pazienti cronici e l’individuazione di budget di cura per pazienti fragili, viene elaborata una metodologia di intervento che tiene conto della stratificazione della domanda da suddividersi in 5 classi: 1. fragilità clinica e/o funzionale con bisogni prevalenti di tipo ospedaliero, residenziale, assistenza a domicilio; 2. cronicità polipatologica con prevalenti bisogni extraospedalieri ad alta richiesta di accessi ambulatoriali integrati/frequent users; 3. cronicità in fase iniziale prevalentemente monopatologica a richiesta medio bassa di accessi ambulatoriali/frequent users; 4. soggetti non cronici che usano i servizi in modo sporadico (prime visite/accessi ambulatoriali veri); 5. soggetti che non usano i servizi ma sono comunque potenziali utenti sporadici.

Razionalizzazione della rete ospedaliera¹⁷

Anche questa sottodimensione presenta un numero esiguo di atti. Il maggior numero viene presentato dalla Calabria

Le tematiche affrontate risultano essere quelle di trasferimenti di sede, creazione di nuove reti. Il principio alla base di questi atti è legato a iniziative di accorpamento, di razionalizzazione della rete su una base di accentramento e riduzione di sprechi in termini sia sanitari che economici. Ricordiamo il caso del Molise che con il DCA n. 46/2016 “disciplina l’articolazione delle unità sanitarie in distretti ed al fine di assicurare un’idonea ed adeguata risposta ai nuovi bisogni assistenziali, in un’ottica finalizzata alla promozione della qualità, della sicurezza delle cure, dell’uso appropriato delle risorse, implementando forme organizzative di maggiore efficienza, si è decretata la riduzione del numero dei distretti sanitari regionali da n. 7 a n. 3, funzionalmente ai bacini di popolazione individuati e, quindi, in coerenza con le complessive scelte di programmazione sanitaria regionale”¹⁸.

La legge regionale n. 1/2017 dell’Emilia Romagna è un ulteriore esempio, prevedendo la fusione dell’Azienda Unità sanitaria locale di Reggio Emilia e dell’Azienda ospedaliera ‘Arcispedale Santa Maria Nuova’ al fine di rafforzare i servizi per i cittadini, contenendo la spesa pubblica e perseguendo, al contempo, una maggiore efficienza organizzativa, sia dal punto di vista strutturale che amministrativo con l’obiettivo di migliorare ulteriormente i servizi sanitari.

¹⁷ Si rimanda alla Tabella 10 nella sezione La legislazione regionale: dati statistici per la distribuzione per Regione e per fonte normativa degli atti relativi alla razionalizzazione della rete ospedaliera.

¹⁸ Dal questionario del Molise, 2016, Sez. 6.1.9 Governo della Spesa sanitaria.

Regolazione dei rapporti con i privati, acquisti di beni e servizi, compartecipazione alla spesa¹⁹

La regolazione dei rapporti con i privati, acquisto di beni e servizi e compartecipazione della spesa è probabilmente, anche al di là dei numeri degli atti prodotti, la dimensione più importante del Governo della Spesa, in particolare per le Regioni commissariate.

Di questa sottodimensione la parte principale riguarda la regolazione dei rapporti con i privati che vede numeri estremamente alti di atti da parte delle regioni commissariate (Lazio 232, Calabria 90, Abruzzo 55, Molise 10). In particolare è il dato del Lazio che colpisce: gli atti volti all'accreditamento di strutture private, nonché alla definizione dei budget massimali delle prestazioni ospedaliere acquisibili, è di gran lunga la politica più diffusa nel biennio 2016-2017 per questa Regione. La stessa Regione riporta tra gli atti più importanti il Decreto del Commissario ad Acta n. U00248/2016 che definisce il livello massimo di finanziamento per l'anno 2016 per le strutture private erogatrici di prestazioni ospedaliere per acuti con onere a carico del SSR, il DCA n. U00391/2016 che delinea il livello massimo di finanziamento per l'anno 2016 delle funzioni assistenziali, il DCA n. U00256/2016 e il DCA n. 126/2016 che definiscono il livello massimo di finanziamento per l'anno 2016 per le prestazioni erogate da strutture private accreditate con onere a carico del SSR.

Sulla stessa linea è la legiferazione del Molise che con il DCA n. 63/2016 definisce i limiti massimi di finanziamento delle prestazioni sanitarie acquisibili dal Sistema sanitario regionale nel rispetto dell'equilibrio finanziario della Regione.

La Sicilia invece con il Decreto Assembleare del 2 marzo 2016 adegua la Regione a quanto previsto dall'intesa Stato- Regioni n. 259/CSR del 2012 e quindi formula gli elenchi dei requisiti organizzativi, strutturali e tecnologici per l'esercizio delle attività sanitarie e per l'accreditamento, con la definizione dei tempi per l'adeguamento e di un percorso per l'istituzione dell'organismo tecnico accreditante.

L'Umbria con il DGR n. 1132/2016 ha definito le linee guida per la stipula degli accordi contrattuali tra le strutture erogatrici pubbliche e tra le Aziende SL e le strutture private che intrattengono rapporti con il Servizio Sanitario Regionale, introducendo un'importante innovazione nell'individuazione dei budget delle Case di Cura private, finalizzata al recupero della mobilità passiva interregionale. In particolare è stato previsto lo spostamento di parte del volume finanziario da extra-Regione ad intra-Regione (destinato alle prestazioni per le quali si registrava un più elevato "indice di fuga" verso strutture extra-regionali).

Sempre il Lazio è l'unica Regione italiana a presentare atti riguardanti la compartecipazione alla spesa, nei rapporti con gli enti Inail e Inps (DCA n U00209 e n U00066 ambedue nel 2016).

¹⁹ Si rimanda alla Tabella 11 nella sezione *La legislazione regionale: dati statistici per la regolazione rapporti con i privati, acquisti di beni e servizi, compartecipazione alla spesa 2016-17.*

Nell'acquisizione di bene e servizi ricordiamo le Marche con il DGR n. 468/2016 concernente l'acquisizione di beni e servizi per enti del servizio regionale mediante procedure contrattuali gestite dalla Suam (ovvero la stazione unica appaltante della Regione Marche) e le relative disposizioni attuative. Sempre le Marche con il DGR n. 159/2016 hanno predisposto la riduzione dei posti letto ospedalieri.

Farmaci e farmacie²⁰

La sottodimensione presenta 69 atti con frequenze basse con eccezione della P.A. di Bolzano e dell'Abruzzo (10 atti per ciascuna).

Per quanto riguarda l'uso dei farmaci, ricordiamo i processi di monitoraggio sull'uso (Abruzzo, Bolzano, Lazio, Lombardia, Marche), sulle modalità di prescrizione (Abruzzo, Lazio, Puglia, Trento), della razionalizzazione della spesa e sull'incremento della appropriatezza (Abruzzo, Basilicata, Bolzano, Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Molise e Puglia).

In particolare la Puglia sottolinea, tra gli atti più importanti, alcune misure urgenti per la razionalizzazione della spesa farmaceutica, nello specifico volte ad incrementare l'appropriatezza prescrittiva dei farmaci per il trattamento di patologie respiratorie (DGR n. 473/2917); dei farmaci antibiotici (DGR n. 177/2017), dei farmaci per il trattamento dell'Iperuricemia cronica (DGR n. 870/2917), degli antimicrobici per uso sistemico riguardanti le linee guida per la profilassi antibiotica in chirurgia (DGR . n. 869/2917).

Ci sono stati inoltre 6 atti riguardanti il Prontuario Terapeutico Regionale (Liguria, Calabria 3 atti, Marche 2 atti).

I rapporti con le farmacie sono stati normati con 22 atti che vanno dalla distribuzione dei farmaci alla farmacie, agli orari di apertura, fino all'assegnazione delle sedi farmaceutiche. Molte regioni hanno legiferato sull'organizzazione della logistica del farmaco, come ad esempio la Regione Marche con il DGR n. 1377/2016.

L'Emilia Romagna con la legge regionale 2/2016 "Norme regionali in materia di organizzazione degli esercizi farmaceutici e di prenotazioni di prestazioni specialistiche ambulatoriali" ha dettato le nuove norme per la riorganizzazione delle funzioni amministrative in materia di esercizi farmaceutici, in coerenza con le modifiche della normativa statale intervenute in materia.

Personale, concorsi, responsabilizzazione della dirigenza²¹

La necessità di razionalizzazione della spesa sanitaria trova il suo limite nella indivi-

²⁰ Si rimanda alla Tabella 12 nella sezione La legislazione regionale: dati statistici per gli atti riguardanti la categoria farmaci e farmacie 2016-17.

²¹ Si rimanda alla Tabella 13 nella sezione La legislazione regionale: dati statistici per la distribuzione per Regione e fonte normativa degli atti relativi alla gestione del personale, ai bandi di concorso e alle funzioni dirigenziali.

duazione dei fabbisogni di personale. Questa sottodimensione è infatti caratterizzata da segnalazioni di provvedimenti relativi alla individuazione del fabbisogno di risorse umane e all'avvio delle procedure per coprire le carenze di personale. Emerge per esempio la quantità di provvedimenti dei Commissari ad Acta per il Lazio, l'Abruzzo, la Calabria relativi, principalmente, se non esclusivamente, a procedure per l'assunzione del personale in deroga al blocco del turn-over e alla proroga dei contratti a tempo determinato necessari per garantire la continuità delle prestazioni sanitarie. Il Lazio segnala con i DCA n. U00015/17 e n. U00369/17 il trasferimento del personale per effetto della riorganizzazione della rete ospedaliera, a salvaguardia degli obiettivi strategici di rientro dai disavanzi sanitari della Regione Lazio.

Il Piemonte invece con l'uscita dal piano di rientro approva la DGR n. 28/2017 con cui sono state date le disposizioni alle Aziende Sanitarie in materia di assunzioni di personale ed è stato ribadito anche per il 2017, come disposto dall'art. 1, comma 584 della legge n. 190 del 23/12/2014, il vincolo stabilito dall'art. 2, comma 71, della legge n. 191 del 23/12/2009, che definisce l'obiettivo di riduzione del costo del personale dell'1,4% rispetto ai valori dell'anno 2004. Le assunzioni sono state fatte alla luce della nuova configurazione del SSR, con particolare riferimento al riordino della rete ospedaliera di cui alla DGR n. 1 - 600 del 19/11/2014, nonché al riordino della rete territoriale di cui alla DGR n. 26 - 1653 del 29/06/2016.

Per quanto riguarda le regioni in bilancio attivo i numeri si abbassano drasticamente e l'Umbria risulta con il valore più alto (11 atti).

L'alta numerosità deriva anche dal notevole numero di atti segnalati, volti a definire o ridefinire i criteri e le procedure per il conferimento degli incarichi dirigenziali (presenti pressoché in tutte le Regioni). Da segnalare il numero estremamente elevato di atti del Commissario ad Acta dell'Abruzzo riguardanti le nomine di commissioni per la gestione di concorsi per assunzioni.

La Sardegna con la deliberazione 55/2016 e la 67/6 sempre del 2016 ha approvato le prime direttive e linee di indirizzo con riferimento al personale delle aziende sanitarie della Regione.

Bilancio 2016- 2017²²

Su questa tematica hanno legiferato pressoché tutte le regioni. La rilevanza di questa sottocategoria è ben rappresentata dal numero di atti e dai diversi indirizzi presenti. Ovviamente la parte principale è legata ai bilanci che vanno dal singolo ospedale per passare a una azienda sanitaria locale, fino ad analisi a livello macroregionale. Si ricordano i bilanci preventivi regionali (Abruzzo, Lazio, Marche, Toscana, Umbria, Puglia) e i processi

²² Si rimanda alla Tabella 14 nella sezione La legislazione regionale: dati statistici il Bilancio 2016- 2017.

di armonizzazione o trasparenza dei bilanci. Molti degli atti riguardano l'assegnazione, o la ripartizione dei fondi regionali per garantire i livelli essenziali di assistenza (Calabria, Lombardia, Molise, Umbria, Veneto, Lazio, Sardegna, Piemonte).

Infine ricordiamo il processo di Gestione Sanitaria Accentrata (GSA), che prevede uno specifico centro di responsabilità che gestisce direttamente una quota del finanziamento del servizio sanitario regionale e procede all'implementazione e alla tenuta di una contabilità di tipo economico-patrimoniale (Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Molise, Marche, Umbria, Veneto).

Investimenti 2016- 2017²³

L'ultima sottodimensione analizzata è quella degli atti normativi riguardanti i piani di investimento. L'Umbria con 16 atti risulta essere la Regione che ha più legiferato tra quelle in bilancio attivo. Per quanto riguarda le commissariate ricordiamo il Lazio e l'Abruzzo.

Una buona parte degli atti riguarda processi di ampliamento di strutture sanitarie (Abruzzo, Calabria, Lazio, Lombardia), oltre ai progetti per la costruzione o ristrutturazione o messa in sicurezza degli edifici (Abruzzo, Lombardia, Puglia, Trento, Umbria).

Conclusioni

Come già evidenziato nel paragrafo riguardante la Pianificazione e programmazione, una comparazione con i dati nel biennio 2014- 2015 rileva che, nonostante sembri verificarsi un'inversione di tendenza tra attenzione al Governo della spesa e atti dedicati alla Tutela della salute, nella maggior parte delle regioni il trend rimane legato a l'obiettivo della parità di bilancio e dello sviluppo del rapporto tra efficienza della spesa ed efficacia del sistema sanitario (ovvero la capacità di risposta ai bisogni delle persone in base alle risorse disponibili).

L'attenzione, soprattutto nelle regioni ancora commissariate, rimane incentrata sulle dimensioni del Governo della spesa in particolare sulla Regolazione dei rapporti con i privati. Il valore del Lazio, 232 atti volti all'accreditamento per lo più di strutture private, fa riflettere su quale sia la soluzione perseguita.

L'altro dato che colpisce è relativo all'organizzazione e regolazione del sistema che cresce tra il 2016 e il 2017: in questo caso la sottodimensione è caratterizzata principalmente da processi di accorpamento e riorganizzazione della rete sanitaria. Come già accennato nel testo il fine ultimo sembra essere un'organizzazione del sistema sanitario

²³ Si rimanda alla Tabella 15 nella sezione *La legislazione regionale: dati statistici per gli Investimenti 2016- 2017*.

che “produca sanità” al minor costo possibile.

E' da sottolineare il valore molto basso della ricerca in campo sanitario. Una sanità che non prende in considerazione la ricerca è una sanità che promuove una prospettiva di corto raggio, evidentemente incentrata più sulla propria sopravvivenza che su un suo reale miglioramento in termini di qualità. La similitudine tra i dati del biennio 2014-2015 e quello preso in considerazione in questo rapporto sembrano evidenziare questo rischio.

È interessante notare quanto riportato dalla Calabria nel suo documento 2016 dove afferma: “la situazione della sanità in Calabria comporta una implicita limitazione della potestà legislativa regionale in materia; le scelte compiute o le eventuali misure adottate potrebbero, infatti, interferire con le funzioni del Commissario ad acta e/o non rispettare i vincoli posti dal piano di rientro”. Tuttavia sembra al contrario interessante la posizione dell'Umbria che nel suo documento del 2016 afferma: “le misure di contenimento della spesa, dettate principalmente da un decennio di crescita economica debole, unitamente al progressivo invecchiamento della popolazione, all'incremento delle cronicità e allo sviluppo di tecnologie innovative hanno determinato gli ormai noti interventi nazionali di razionalizzazione della spesa e inevitabilmente inciso sul finanziamento. In tale contesto la Regione Umbria, con la finalità di esercitare adeguati livelli di governance sul Sistema Sanitario regionale... ha ritenuto di ripensare in maniera sostanziale sia al modello organizzativo che alle modalità di erogazione di prestazioni/interventi sanitari e socio-sanitari, cercando di migliorare ulteriormente l'appropriatezza dei servizi e delle prestazioni”. La sfida che si pone, quindi, è quella di individuare, per evitare processi di inefficienza del sistema sanitario, per evitare di aumentare le disuguaglianze tra nord e sud o di accesso alle prestazioni, un nuovo modello organizzativo che tra i paletti inderogabili della spesa contenuta riesca a produrre un sistema sanitario virtuoso e propositivo e con una prospettiva di lungo periodo.

1.5 La legislazione socio-assistenziale nel 2016 - 2017*

Quadro d'insieme

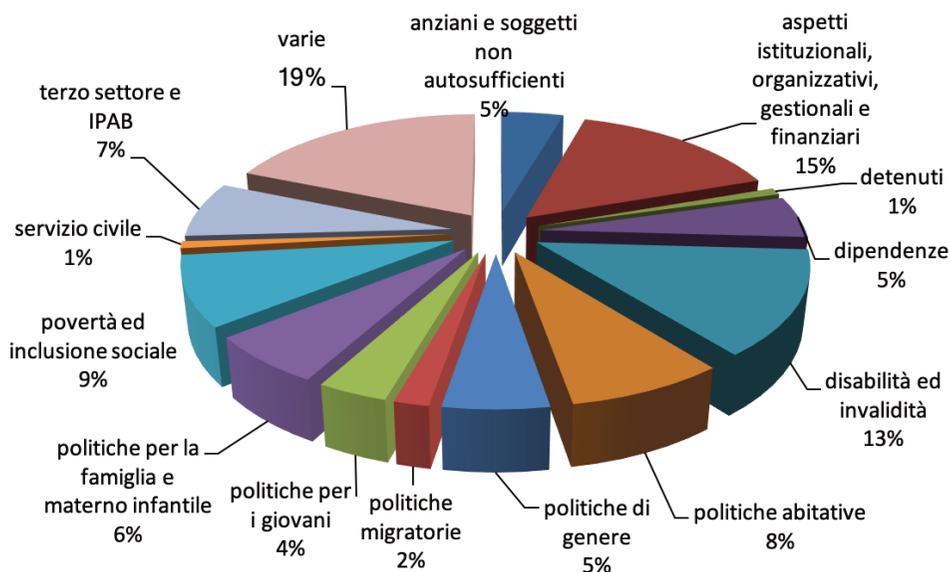
Le leggi in materia socio-assistenziale promulgate negli anni 2016 e 2017 sono 112¹, la maggior parte delle quali nel 2017 (65 leggi). La produzione legislativa rimane stabile rispetto al precedente biennio 2014-2015 (111, di cui 71 nel 2014 e 40 nel 2015). Quelle qui considerate sono specifiche leggi di settore destinate a disciplinare interi ambiti-settori della materia a cui bisogna aggiungere le moltissime disposizioni contenute nelle leggi di natura finanziaria e in quelle c.d. multisettore. La distribuzione tra i vari ambiti² presenta alcune differenze rispetto al biennio precedente. Aumenta la legislazione relativa alle politiche per la disabilità che passa da 6,1% 13,4 % mentre si riduce l'attenzione dei legislatori regionali sul terzo settore e le politiche migratorie dove la produzione legislativa quasi si dimezza.

Gli ambiti dove i legislatori regionali si sono dimostrati più attivi sono, le politiche per la disabilità il 13,4% e, come in passato, quello istituzionale (15% circa) gli altri ambiti sono tutti al di sotto del 10% delle produzione legislativa, fatta eccezione per la voce varie, pari al 18,8 %, che raccoglie un complesso di disposizioni che vanno da interventi per il lavoro a politiche per la diffusione della cultura della legalità. Le leggi riguardanti le politiche per la famiglia in senso stretto corrispondono al 6,3% della produzione in materia socio-assistenziale. Tuttavia su quest'ultima area incidono anche leggi classificate in altri ambiti, quali, ad esempio, la legislazione contro la povertà (che rappresenta quasi il 9% del totale delle leggi in materia socio-assistenziale), parte di quella a favore delle persone non autosufficienti, pari al 4,5% e la legislazione sulle politiche abitative pari all' 8%.

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

¹ Il numero di leggi indicate differisce da quello indicato nella voce Servizi sociali della tabella 7: anni 2016-17 in Appendice relativa al Capitolo 1 (classificazione per macrosettore e materie), in quanto si riferisce alle politiche socio-assistenziali intese in senso ampio, nelle quali, per esempio, sono state incluse tutte le leggi della voce politiche abitative, inserite nelle classificazioni della tabella 7 nel macrosettore territorio, ambiente infrastrutture, alla voce territorio ed urbanistica, le leggi classificate nelle voci "Lavoro" e "Altro" del macrosettore "Servizi alla persona e alla comunità".

² Lo studio si basa sull'analisi della legislazione in materia socio-assistenziale classificata per ambiti di intervento. Gli ambiti definiti sono 16: aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari, politiche per la famiglia e materno infantile, politiche abitative, politiche di genere, anziani e soggetti non autosufficienti, disabilità e invalidità, terzo settore e IPAB, politiche migratorie, povertà ed inclusione sociale, detenuti, dipendenze, politiche per i giovani, servizio civile, qualità della vita, salute mentale, varie.

Grafico 1 - Legislazione regionale in materia socio-assistenziale 2016-17: ripartizione per ambiti

L'organizzazione e lo sviluppo dei sistemi regionali socio-assistenziali: anni 2016-2017

Nel biennio 2016-17, la maggior parte delle leggi in quest'ambito è dedicata ai servizi, con disposizioni relative all'accreditamento o a modifiche sul piano organizzativo, alcune sono leggi di manutenzione. Di particolare rilievo è la legge n. 11 del 2016 della Regione Lazio relativa al riordino del servizio di assistenza sociale che arriva dopo un lunga gestazione. E' un testo molto corposo che riorganizza l'intera rete dei servizi sociali regionali garantendo un raccordo più forte fra gli interventi sociali e quelli sanitari a livello di programmazione, organizzazione, erogazione e finanziamento. Individua i diversi ambiti di intervento con politiche rivolte alla famiglia (compresi i nuclei monoparentali) e minori, persone con disabilità, disagio psichico, affetti da Alzheimer, anziani, immigrati e minoranze, persone vittime di violenza e donne incinte o madri in situazione di disagio sociale, persone sottoposte a provvedimenti penali, persone dimesse dagli ex ospedali psichiatrici giudiziari, persone senza dimora, persone con dipendenze, persone svantaggiate con necessità di alloggio o di inserimento lavorativo, tra cui i padri separati o divorziati, inoltre incentiva l'armonizzazione dei tempi di vita e di lavoro con gli impegni di cura familiare. La Regione intende assicurare livelli essenziali delle prestazioni, già indicate nell'art. 22 delle legge n. 328/2000, in modo uniforme nei distretti socio-assistenziali, superando la forte disomogeneità nell'erogazione dei servizi tra Comuni grandi e piccoli

o tra diversi territori della Regione. Sul piano organizzativo è stata favorita la gestione associata dei servizi sociali, con l'obiettivo di migliorare la qualità degli interventi e della spesa, mantenendo a livello comunale soltanto quei servizi che hanno non rilevanza sanitaria e che comportano una modesta complessità gestionale mentre tutti gli altri interventi saranno gestiti a livello associato. Il trasferimento di funzioni alle associazioni di Comuni prevede un potenziamento degli organismi e degli uffici dei distretti socio-assistenziali, attraverso il distacco del personale degli uffici dei singoli Comuni. Il finanziamento dei servizi è quasi interamente a carico dei Comuni che dovranno destinare la maggior parte delle loro risorse ai piani di zona distrettuali. La Regione interverrà con fondi integrativi per riequilibrare e garantire servizi uniformi su tutto il territorio. L'integrazione tra sociale e sanitario si realizza attraverso vari strumenti quali il punto unico di accesso, il *budget* di salute e la stipula obbligatoria di convenzioni-tipo (schema predisposto dalla Giunta) tra Comuni associati e Asl.

In Friuli Venezia Giulia il riordino degli enti territoriali e la soppressione delle Province ha determinato l'esigenza di dare un nuovo supporto agli enti locali riorganizzati in unioni territoriali per garantire le funzioni sociali.

Sul piano dell'integrazione tra sociale e sanitario la Puglia (LR n. 29/2017) ha istituito l'Agenzia regionale per la salute e il sociale (A.Re.S.S.), in sostituzione della Agenzia regionale sanitaria (A.Re.S.), finanziate per gli anni 2018-19-20 con 300 mila euro ogni anno.

Si segnala inoltre la legge del Veneto³ che istituisce il Fondo di previdenza complementare del Veneto in attuazione del D.LGS. 252/2005, "Disciplina delle forme pensionistiche complementari", per promuovere, in particolar modo al termine dell'attività lavorativa, lo sviluppo della previdenza complementare di natura collettiva e lo sviluppo di sistemi di welfare integrato.

Si segnala del piano sociale da parte dell'Abruzzo DCR n. 70/4 del 9.2016.

Infine sul piano dei servizi si segnalano le 2 leggi quasi sovrapponibili dell'Abruzzo e delle Lombardia che prevedono contributi regionali per l'installazione di sistemi di video sorveglianza nelle residenze sanitarie e socio-sanitarie. I provvedimenti adottati in applicazione della legge si configurano come aiuti di Stato che operano nel rispetto degli articoli 107, 108 e 109 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Politiche per la disabilità ed anziani

Le leggi sulla disabilità promulgate nel biennio 2016-17 sono 16, più del doppio rispetto al biennio precedente (7 leggi), e rappresentano l'ambito più "sfruttato" dai legislatori

³ LR 15/2017.

regionali nel periodo oggetto di analisi, cui si aggiungono le disposizioni contenute nelle leggi finanziarie.

La Sicilia ha istituito e disciplinato il Fondo regionale per la disabilità destinato a disabili gravi e destinato a finanziare prestazioni ed i servizi socioassistenziali e socio-sanitari, non sostitutivi di quelli sanitari, e tenendo conto specificatamente delle esigenze dei minori affetti da disabilità.

Il Veneto ha approvato la legge n. 10 del 2017 “Norme per la valorizzazione dell’amministratore di sostegno a tutela dei soggetti deboli” che prevede una serie di servizi ed iniziative destinati a supportare questa figura. L’amministratore di sostegno⁴ è stato introdotta nell’ordinamento giuridico italiano con la legge n. 6 del 2004 per garantire una protezione specifica alle persone che, per effetto di un’infermità o di una menomazione fisica o psichica, si trovano nell’impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi. Si tratta di disabili, anziani, malati terminali, persone dipendenti da alcol o da sostanze stupefacenti che possono ottenere dal Giudice tutelare la nomina di un soggetto che abbia cura di loro e del loro patrimonio, con la minore limitazione possibile della capacità d’agire. L’amministrazione di sostegno limita la capacità d’agire caso per caso, in maniera funzionale alla qualità della vita del soggetto tutelato, considerando tutte le sue possibilità. Si tratta di un ambito in cui le Regioni si stanno muovendo come, per esempio, la Provincia di Trento che ha avviato da tempo⁵ un *Tavolo per l’amministratore di sostegno* che è un organo collegiale con funzioni di consulenza e proposta che ha evidenziato una serie di criticità nell’applicazione dell’istituto e per le quali sono state avanzate delle proposte innovative⁶.

Sempre più frequente è la disciplina regionale delle figura del *cargiver* familiare. Questa figura è prevista dalla legge di stabilità 2018 della Sicilia⁷ come destinataria di trasferimenti monetari destinati a soggetti disabili; l’Abruzzo e la Campania gli dedicano una legge *ad hoc*, come nella scorso biennio aveva fatto l’Emilia-Romagna (LR 15/2015).

La Toscana ha redatto la LR 60/2017 in materia di tutela dei diritti della persona con disabilità per superare la frammentarietà delle disposizioni esistenti che rendono difficile programmare le politiche di settore oltre a non favorire la tutela delle persone con disabilità. Si tratta di una legge di ampio respiro che affronta e disciplina l’accertamento sanitario delle disabilità, prevede disposizioni volte a favorire l’inserimento scolastico, la formazione ed l’inserimento lavorativo dei disabili, la mobilità il superamento delle barriere architettoniche e indica nel progetto individuale il principale strumento di integrazione.

⁴ L’istituto si affianca a quelli dell’interdizione e dell’inabilitazione che si caratterizzano per un’eccessiva rigidità, per un’attenzione prevalente per gli aspetti patrimoniali e per l’invasività nella sfera personale del soggetto interdetto o inabilitato

⁵ Il Tavolo è stato istituito con deliberazione della Giunta provinciale n. 1916 del 2012.

⁶ Per un approfondimento si rinvia a L. Cagnaro, *L’amministrazione di sostegno: sfida per la costruzione di un welfare di comunità*, in www.welforum.it/.

⁷ LR 8/2017 art. 9 c.3.

La Basilicata ha previsto⁸ una copertura dei contributi al 100% per gli enti locali o enti pubblici economici vigilati dalla Regione che assumano lavoratori con disabilità a tempo determinato per 3 anni.

Il Lazio ha destinato circa 2,5 milioni (1,9 dal F. nazionale per le non autosufficienze e 600 mila euro di risorse regionali) per l'avvio di 20 progetti sperimentali per la vita indipendente che dovrà coinvolgere circa 2000 persone. La Regione ha inoltre previsto⁹ l'obbligo per le società operanti nel settore del trasporto pubblico regionale di adeguare il parco mezzi con l'installazione di apposite tecnologie per favorire l'accesso al servizio delle persone con disabilità o mobilità ridotta, al fine di garantire il diritto alla mobilità¹⁰.

Le leggi emanate sulle politiche per gli anziani in questo biennio sono 5, di cui 3 (Abruzzo, Basilicata e Veneto) dello stesso tenore, dedicate alla promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo. Nel corso del precedente biennio era stata solo il Friuli Venezia Giulia ad emanare una legge di questo tipo. La P.a. di Trento ha ridisegnato le politiche per gli anziani¹¹ in particolare ha attribuito alle comunità (enti associativi dei Comuni) i compiti e le attività socio-sanitarie riferite agli anziani prima attribuite agli enti locali ed ha previsto l'istituzione dello "spazio argento" quale presidio interistituzionale per assicurare un governo integrato ed unitario degli interventi.

Per far fronte alla sempre più presente la necessità di aiutare le famiglie con il carico di assistenza di una persona anziana non autosufficiente molte Regioni come il Veneto regolamentano con legge (LR 38/2017)¹² la qualificazione, la regolarizzazione e il sostegno del lavoro degli assistenti familiari (badanti) attraverso l'istituzione del registro regionale degli assistenti familiari, degli sportelli per l'assistenza familiare per dare consulenza alle famiglie, interventi di sostegno economico e la formazione dell'assistente familiare.

Politiche di contrasto alla povertà e politiche familiari

Dal Rapporto Istat emerge che il 2017 è l'anno con il più alto numero di persone in stato di povertà assoluta, ovvero che non riesce "ad acquistare beni e servizi per una vita dignitosa" (da quando esiste la serie storica), si tratta di più di 5 milioni di individui, pari a 1 milione e 778 mila famiglie, che rappresentano il 6,9% della popolazione. Un dato, che nonostante i deboli segnali di ripresa è comunque in aumento rispetto al 2016 dove il

⁸ LR 19/2016 art. 60.

⁹ LR 9/2017.

¹⁰ Ai sensi del Regolamento (CE) 16 febbraio 2011, n. 181 "Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 (Testo rilevante ai fini del SEE)".

¹¹ LP 14/2017.

¹² In attuazione della legge la DGR n. 1034/2018.

numero della popolazione in stato di povertà assoluta era pari al 7,9%.

Come nel precedente biennio, pertanto l'attenzione dei legislatori regionali è rimasta molto alta sul fenomeno povertà e, mentre a livello nazionale arriva un tardivo reddito di inclusione (Rei)¹³ e si accende il dibattito sul reddito di cittadinanza pentastellato, le Regioni ancora una volta sono un passo avanti, e, favorite dal principio di prossimità, si mostrano maggiormente in grado di intercettare e rispondere con maggiore velocità ai bisogni espressi da territorio. Sono 3 le Regioni che hanno introdotto, nel 2016, una forma reddito minimo, Emilia Romagna¹⁴, reddito di solidarietà, Puglia¹⁵, reddito di dignità e Sardegna¹⁶, reddito di inclusione c.d. aggiudu torrau¹⁷, concepite inizialmente come integrativa o alternativa¹⁸ della misura nazionale di sostegno al reddito (SIA)¹⁹ e successivamente divenute tutte integrative del reddito di inclusione. Tutte le misure sono sottoposte alla prova dei mezzi e richiedono la partecipazione dei beneficiari ad un progetto personalizzato l'allora. Per il finanziamento la Puglia ha stanziato risorse destinate a finanziare la misura per tre anni, la Sardegna ha istituito un Fondo regionale per l'inclusione sociale, alimentato da risorse europee, statali e regionali iscritte in bilancio, più fondi raccolti da privati ma stanziando ogni anno con la legge di bilancio le risorse necessarie, tenendo conto del fabbisogno, tuttavia nei limiti delle risorse disponibili. L'Emilia Romagna ha considerato strutturale la misura senza l'istituzione di un apposito fondo ma reperendo i finanziamenti nei capitoli di bilancio relativi. La Puglia ha inserito il "reddito di dignità" all'interno di una serie di altre misure di contrasto alla povertà che vanno da forme di microcredito al sostegno per l'accesso alla casa, a politiche per il lavoro e la formazione, in realtà previste dalle altre Regioni in altri atti. Un significativo elemento di differenziazione tra le leggi è la durata della residenza qualificata per l'accesso alla misura: in Emilia Romagna 24 mesi, in Puglia è di almeno 12 mesi, in Sardegna 60 mesi, con eccezione per gli emigrati di ritorno e per i loro nuclei familiari, per cui si prescinde dal requisito della residenza. In nessuna legge sono previsti requisiti categoriali di accesso al beneficio, ma titoli preferenziali in Puglia, indicati nella legge (presenza di minori, disabili etc.), in Sardegna i requisiti categoriali sono definiti dalla Giunta, sono tuttavia esclusi dal beneficio i soggetti affetti da dipendenze patologiche salvo che abbiano intrapreso un percorso riabilitativo. Si segnala come la Puglia includa nel patto anche un possibile lavoro di cura

¹³ L 33/2017.

¹⁴ Emilia Romagna, LR 24/2016.

¹⁵ Puglia, LR 3/2016.

¹⁶ Sardegna, LR 18/2016.

¹⁷ Alla misura è stato attribuito il nome di «Aggiudu torrau», aiuto restituito, in riferimento ad una consuetudine delle campagne sarde che prevedeva lo scambio di favori tra persone in modo di aiutarsi reciprocamente nel momento del bisogno.

¹⁸ Nel caso dell'Emilia Romagna, il reddito di solidarietà, era stato concepito proprio come alternativa alla SIA, per tutti coloro che da questa fossero esclusi, per esempio per mancanza di requisiti familiari o perché non raggiungevano un punteggio adeguato nella valutazione multidimensionale.

¹⁹ Il SIA è previsto dal art. 1, comma 387 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016). Dal 1 gennaio 2018 è previsto l'assorbimento nella nuova misura del reddito di inserimento (REI).

in favore del proprio nucleo familiare o un programma di prestazioni sociali a sostegno delle funzioni educative e genitoriali nei confronti dei minori e della cura per i familiari in condizioni di non autosufficienza. L'Emilia Romagna è intervenuta sulla legge a seguito della introduzione del Rei (misura nazionale), prevedendo una valutazione multidimensionale del bisogno, prima esclusa in quanto la misura era diretta a coloro che erano esclusi dal Sia, perché appartenenti a un nucleo familiare privo delle caratteristiche richieste o che non ottenevano il punteggio minimo richiesto nella valutazione multidimensionale del bisogno. La Puglia prevede l'istituzione di Tavolo di partenariato socio economico per la concertazione e il monitoraggio della misura regionale e degli interventi di inclusione sociale.

In Puglia il trasferimento economico è per un periodo non superiore a 12 mesi, in Emilia Romagna è stato equiparato alla disciplina del Rei, 18 mesi, superati i quali il sostegno non potrà essere richiesto se non sono trascorsi almeno sei mesi dall'ultimo beneficio percepito. In Emilia l'importo è calcolato in base alla scala di equivalenza dell'ISEE, e al netto delle maggiorazioni ivi previste, l'importo massimo erogabile è pari a quello spettante ad una famiglia di sei componenti, indipendentemente dal numero anche superiore dei componenti il nucleo familiare beneficiario. In Puglia l'importo varia da un minimo di 450 € ad un massimo 600 € per un nucleo di 5 componenti. In Sardegna l'entità e la durata del contributo economico mensile, sono stabiliti con Regolamento comunale, l'importo tuttavia deve essere compreso in un *range* minimo e massimo, che va da 200 € a 299 €, per il singolo, e da 500 € a 540 €, nel caso di più di 4 componenti il nucleo familiare, per una durata che varia da 6 a 9 mesi.

Un elemento di differenziazione sono le cause di decadenza del beneficio che sono svariate per Puglia e Sardegna, mentre l'Emilia Romagna indica come unica causa di decadenza la perdita della residenza in un Comune della Regione.

La Sardegna è l'unica tra le 3 Regioni, ad aver previsto che non si possa rifiutare, se non in assenza di gravi e comprovati motivi, più di 2 offerte di lavoro proposte dai centri per l'impiego e dai servizi sociali comunali, se coerenti con il patto di inclusione sociale. Un'altra particolarità della legge sarda è l'obbligo di un "uso morale" del contributo economico per cui è posto divieto di acquisto di sigarette.

Molte Regioni, che già avevano adottato forme di reddito regionale, a seguito dell'introduzione del reddito di inserimento, sono intervenute per coordinare la misura regionale (es. Puglia ed l'Emilia Romagna), con quella nazionale. In particolare il Friuli Venezia Giulia è intervenuta rifinanziando la misura regionale di sostegno al reddito con il SIA (misura nazionale di sostegno al reddito)²⁰. La Puglia, al fine di ampliare la platea dei beneficiari residenti nel proprio territorio e di integrare con servizi socioassistenziali e la-

²⁰ Il SIA è previsto dalla art. 1 c. 387 L 208/2015 che tuttavia è destinata ad essere assorbita dalla nuova misura REI.

vorativi e con altri benefici la misura di sostegno economico ha previsto che il possesso dei requisiti minimi per presentare la domanda di accesso al Reddito di inclusione non consenta di presentare anche la domanda di accesso al Reddito di dignità.

Anche l'Umbria aveva, prima del Rei, rivisto la misura regionale, c.d. SIA più, destinandola a coloro che erano esclusi dal SIA. La Regione ha inoltre potenziato i servizi che si occupano di povertà investendo in interventi finalizzati all'inclusione lavorativa

La Valle D'Aosta ha apportato delle significative modificazioni alla sua legge sul reddito di inserimento²¹: abbassando la residenza qualificata, che consente l'accesso al beneficio, da 36 a 24 mesi, abbassando anche l'età minimo dei beneficiari da 30 a 25 anni; facendo cadere alcuni divieti di cumulo del trattamento come, per esempio, il SIA o contributi volti a ridurre la spesa sostenuta per il canone di locazione o per le spese per il riscaldamento domestico; introducendo l'obbligo per il beneficiario di iscrizione come disoccupato in un Centro per l'impiego da almeno ventiquattro mesi antecedenti la data di presentazione della domanda.

La Lombardia ha, nello scorso biennio, istituito²² il fattore famiglia quale specifico strumento integrativo per la definizione delle condizioni economiche e sociali che consentono alla famiglia di accedere alle prestazioni erogate da Regione Lombardia, nonché alle prestazioni erogate dai Comuni per interventi e finanziamenti di Regione Lombardia. Si tratta di un indicatore sintetico della situazione reddituale e patrimoniale che garantisce condizioni migliorative, integrando ogni altro indicatore, coefficiente, quoziente di premialità per le famiglie, rispetto alla misura nazionale (ISEE)²³. Al fine di verificare gli effetti della misura la Regione ha previsto un Osservatorio che effettua il monitoraggio degli impatti del fattore famiglia sull'efficacia dei servizi erogati e trasmette la propria relazione annualmente alle competenti commissioni consiliari.

Tra le iniziative specifiche di sostegno al reddito il Lazio ha istituito in via sperimentale un fondo speciale per i Comuni nell'ambito del distretto socio sanitario, con esclusione della Città metropolitana di Roma capitale, finalizzato al sostegno al reddito di persone che abbiano fruito di specifici percorsi o progetti individuali regionali o di aziende sanitarie locali di destituzionalizzazione volti al raggiungimento di condizioni di vita indipendente.

La Liguria ha avviato un progetto sperimentale (finanziato con risorse europee) per la realizzazione di interventi a favore di persone in stato di grave emarginazione sociale e di estrema povertà finalizzato all'accompagnamento all'autonomia abitativa (c.d. *housing first*).

Tra le varie iniziative regionali la P.a. di Trento, che conosce una politica molto avanza e sperimentata di contrasto alla povertà, ha previsto una semplificazione legislativa, so-

²¹ LR18/2015.

²² LR 19/2017.

²³ DPCM 159/2013, Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE).

stituendo con l'assegno unico provinciale tutte le altre misure esistenti il quali reddito di garanzia, l'assegno regionale al nucleo familiare, il contributo famiglie numerose e gli assegni integrativi per invalidi civili. La misura è costituita da una quota finalizzata a garantire il raggiungimento di un livello di condizione economica sufficiente al soddisfacimento di bisogni generali della vita ed una quota diretta a sostenere la spesa necessaria al soddisfacimento di bisogni particolari, quali, la cura, l'educazione e l'istruzione dei figli, l'assistenza di soggetti deboli, invalidi o non autosufficienti, l'accesso a soluzioni abitative id.

Tra le altre iniziative, che si muovono sempre nell'area del contrasto alla povertà, si segnalano infine le leggi dell'Abruzzo, Puglia, Umbria, P.a. di Trento volte al recupero delle eccedenze alimentari (nel caso di Basilicata e Trento anche farmaceutiche). Si tratta di una finalità peraltro perseguita anche da altre Regioni, tramite disposizioni contenute talvolta in leggi finanziarie. Si tratta di leggi di tenore molto diverso ma con finalità sovrapponibili e con alcuni istituti specifici. Legge dell'Umbria appare di più ampio respiro ed inserisce questa attività in un ampio Piano regionale delle attività di donazione e distribuzione a fini di solidarietà sociale. Le leggi prevedono, sebbene con forme e modalità diverse, il coinvolgimento degli enti locali ma soprattutto dei privati e del Terzo settore (quali cooperative, enti ecclesiastici, associazioni) ed il coinvolgimento di imprese e servizi di ristorazione e di ospitalità alberghiera nonché forme premiali, per esempio, in Puglia e Umbria, per i soggetti che partecipano a tali progetti. Puglia e Umbria in particolare prevedono modalità per promuovere il raggiungimento dell'obiettivo dell'applicazione del coefficiente di riduzione della tariffa relativa alla tassa sui rifiuti²⁴.

La Basilicata sta avviando un programma di riorganizzazione (per ora definito con DGR 714/20017) per definire un sistema organico di interventi destinato a sostenere le persona in condizioni di svantaggio sociale e di quelle a rischio potenziale. In particolare la Regione punta sull'introduzione del fascicolo personale informatizzato che rappresenta uno strumento per seguire l'intero percorso di reinserimento della persona in difficoltà cogliendone i bisogni e coinvolgendo tutti i servizi competenti. Anche il Veneto punta all'istituzione di un fascicolo socio-sanitario come punto di sintesi dei dati provenienti dai diversi soggetti coinvolti in un progetto.

Le leggi riferibili all'ambito delle **politiche familiari** emanate nel biennio 2016-17 sono solo 7 e tutte riferibili a Regioni del centro e del sud. Si tratta per lo più di leggi relative all'organizzazione dei servizi materni infantili fatta eccezione per la legge della Puglia²⁵ finalizzata sostenere i coniugi separati o divorziati che versano in particolari condizioni di disagio economico. La Puglia segue la strada già intrapresa da molte altre Regioni che

²⁴ Ai sensi dell'articolo 1, comma 652, ultimo periodo, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)).

²⁵ LR 45/2017.

sono intervenute di fronte al fenomeno di nuove povertà dovute alla separazione dei coniugi che si è particolarmente aggravato negli anni della crisi economica. Gli interventi previsti sono di ampio spettro e vanno da quelli di tipo sanitario, a forme di microcredito, sostegno economico (rimborso di ticket sanitari e prestiti) e abitativo a interventi di assistenza e mediazione familiare.

Anche l'Umbria nel corso di questo biennio segnala di aver investito molto sulla mediazione familiare quale servizio di aiuto alle coppie che si separano per elaborare un programma concordato e strutturato per gestire al meglio questa delicata fase della vita e proteggere i minori dalle conseguenze.

L'Abruzzo nell'ambito degli interventi previsti per le politiche del lavoro, nella legge di Stabilità per il 2017 ha destinato una quota pari al 50% delle risorse al sostegno del progetto "Family Friendly", per favorire la promozione e l'aumento della partecipazione attiva delle donne al mercato del lavoro e le pari opportunità degli ordini professionali, prevedendo tre linee di intervento: "Piano WelFlex di innovazione Organizzativa e Welfare aziendale"; "Supporto alla maternità"; "Conciliazione", quest'ultimo espressamente dedicato agli ordini e alle associazioni datoriali e professionali per la realizzazione di progetti legati alla flessibilità dell'orario di lavoro, al coworking, al telelavoro e altri interventi che possano promuovere forme di organizzazione del lavoro family friendly.

Politiche abitative

Le leggi specifiche dedicate alle politiche abitative sono 9 in netta diminuzione rispetto al biennio precedente dove erano 14, ma a cui si aggiungono le numerose disposizioni contenute nelle leggi finanziarie.

Rispetto al biennio precedente, tuttavia, caratterizzato prevalentemente da leggi di manutenzione, nel corso del 2016-17, Friuli Venezia Giulia, Lombardia e Veneto hanno emanato una legge organica di riordino del settore. Si tratta di atti molto corposi ed articolati che definiscono le modalità della programmazione regionale, le funzioni di Regione e Comuni, disciplinano organizzazione e funzionamento degli ambiti territoriali, variamente denominati, le procedure di accesso e i requisiti economici e soggetti destinatari. Le leggi si distinguono per alcune specificità quali, per esempio, i requisiti dei beneficiari relativi agli anni di residenza qualificata, 24 mesi in Friuli V. G., 5 anni in Lombardia e Veneto, la riserva di alloggi previste per gli appartenenti alle forze di polizia, in Lombardia e Veneto. Quest'ultima stabilisce una riserva anche in favore di giovani e coppie e famiglie monoparentali, inoltre è prevista la possibilità di bandi speciali in situazioni di urgenza per l'assegnazione di alloggi destinati a nuclei familiari con urgenti esigenze abitative o per tutelare specifiche categorie, così come è ammessa la possibilità di riservare una quota di alloggi per ULSS e servizi sociali. Un elemento comune è l'isti-

tuzione di un Osservatorio a livello regionale, ma mentre in FGV e Lombardia è un organismo tecnico, in Veneto è un organismo con funzioni consultive la cui composizione tiene conto non solo dei soggetti istituzionalmente preposti a governare il settore, ma anche del terzo settore, degli inquilini delle associazioni di proprietà edilizia e dei costruttori. Tutte e tre le leggi prevedono, ed incentivano l'*housing* sociale, che consente di attivare strumenti per l'acquisto o l'affitto, con possibilità di riscatto o patto di futura vendita degli alloggi sociali, cercando di andare incontro alle esigenze di quella fascia di popolazione che non ha i requisiti di accesso alle graduatorie e non ha la possibilità di pagare un canone a prezzo di mercato. Lombardia e Veneto prevedono un divieto di rivendere l'immobile acquistato da parte dell'inquilino ma i termini sono diversi, 10 anni nella prima e 5 anni nella seconda.

Riassumendo i punti più salienti e significativi delle tre leggi si evidenzia:

1) il Friuli Venezia Giulia ha ridefinito le politiche abitative in materia di edilizia sovvenzionata, convenzionata, agevolata, di sostegno alla locazione e di contrasto alla morosità incolpevole, di garanzie e infine di *social housing*. La legge introduce nuovi strumenti e rivede quelli esistenti. In particolare, è prevista la concessione di contributi in conto capitale e in conto interesse e il sostegno all'accesso al credito per favorire l'acquisto in proprietà o in locazione della prima casa, l'installazione di ascensori in edifici pubblici e privati, la realizzazione di interventi di manutenzione per la messa a norma di impianti tecnologici o di efficientamento energetico. E' previsto il sostegno all'acquisto di una casa già ristrutturata da un'impresa e sono introdotte misure di contribuzione al pagamento dei canoni di locazione per i meno abbienti e misure di contrasto alla "morosità incolpevole". La legge prevede inoltre interventi di costruzione, acquisto e recupero di alloggi di edilizia sovvenzionata per l'assegnazione in locazione permanente o a lungo termine, così come di edilizia convenzionata da destinare alla vendita o alla locazione, anche con facoltà di riscatto o patto di futura vendita. Per il sostegno delle spese di acquisto di immobili in proprietà o di interventi di recupero, la Regione Friuli Venezia Giulia ha introdotto un sistema di garanzie alla concessione di finanziamenti ai privati cittadini attraverso il Fondo regionale di garanzia per l'edilizia residenziale. La Regione a livello di unione dei Comuni²⁶ ha istituito: lo sportello "Risposta casa", che assicura un servizio di orientamento ai richiedenti alloggio; e i tavoli territoriali, che sono un organismo consultivo che raccoglie i bisogni del territorio e interviene nella definizione delle politiche abitative regionali. E' affidato alla Giunta (tramite regolamento) procedure e modalità di programmazione triennale dei servizi abitativi pubblici, la disciplina dei requisiti e la soglia economica per accedere alle graduatorie, la definizione della cadenza dei bandi e decadenza dell'assegnazione.

²⁶ In sostanza le Unioni dei Comuni in Friuli Venezia Giulia svolgono alcune funzioni di livello provinciale.

2) La Lombardia modifica in modo significativo il settore della c.d. edilizia residenziale pubblica introducendo i servizi abitativi privati e i servizi abitativi sociali. I primi destinati a nuclei familiari in situazioni di disagio economico, familiare ed abitativo. I secondi destinati a chi non è in grado di pagare un canone di locazione o un mutuo sul mercato né di accedere ad un servizio abitativo pubblico cioè è privo dei requisiti per accedere alle graduatorie per le case popolari. In particolare la legge lombarda, seguendo una politica regionale già scelta sia per la sanità che per gli altri servizi sociali, segna un importante ingresso dei privati (imprese edilizie, cooperative e del privato sociale) nel settore, tramite procedure di accreditamento. Questi potranno concorrere, al pari degli enti locali e delle aziende per l'edilizia a fornire servizi abitativi (pubblici e sociali). Ai privati è altresì affidato il compito di occuparsi dell'accompagnamento verso altri servizi abitativi degli inquilini che hanno mutato condizione economica²⁷. E' stato inoltre previsto un contributo pubblico per i gestori privati e la costituzione di un fondo in accordo con gli istituti bancari per sostenere il mantenimento dei canoni di locazione e consentire ai Comuni di aprire le Agenzie Casa che devono orientare nella ricerca di casa e aiutare a sostenere l'affitto per morosità incolpevole. Inoltre è prevista, "per prevenire e contrastare le occupazioni abusive", l'istituzione del portierato sociale, del custode sociale, presidi attivi e la possibilità di utilizzare spazi vuoti non residenziali come presidi di sicurezza gestiti da forze dell'ordine, polizie locali o guardie giurate.

3) In Veneto la legge di riordino del settore è stata accompagnata dal Piano straordinario di vendita degli alloggi Ater e il Piano strategico delle politiche della casa. La legge definisce i criteri (condizioni soggettive ed oggettive) per l'attribuzione dei punteggi ai fini dell'assegnazione degli alloggi. E' prevista la stipula di un contratto di locazione di 5 anni rinnovabile e l'istituzione di un fondo di solidarietà presso i Comuni destinato agli assegnatari e richiedenti alloggio in gravi difficoltà economiche.

Terzo settore

In questo ambito, nel biennio 2016-17, sono 8 leggi emanate, in netto calo rispetto al biennio precedente (17). Tra quelle più rilevanti la legge del Piemonte, che dopo 16 anni, riordina le IPAB²⁸. La riorganizzazione prevede due tipologie: le aziende pubbliche di servizi alla persona e le associazioni e fondazioni di diritto privato. Gli enti sono riorganizzati tenendo conto del valore di produzione delle istituzioni. Le istituzioni il cui valore medio della produzione (calcolato sugli ultimi tre anni di attività), è inferiore a 1.500.000 euro

²⁷ Nel caso in cui l'inquilino rifiutasse la mobilità presso un altro servizio abitativo sociale, il rilascio forzoso entro 6 mesi senza di accedere ai bandi per 5 proroghe e l'impossibilità anni.

²⁸ LR 12/2017

si trasformano in associazioni o fondazioni, quelle il cui valore medio si aggira tra i 1.500.000 e 2.000.000 di euro scelgono se trasformarsi in associazioni o fondazioni oppure in azienda, quelle il cui valore medio è superiore a 2.000.000 si trasformano in aziende. E' consentita la possibilità di fusione di più Ipab, finalizzata a raggiungere le dimensioni più idonee per perseguire le finalità istituzionali. La vigilanza sugli enti è riallocata in capo alla Regione.

Sempre con riferimento alle IPAB nel corso del 2017 l'Umbria ha completato il processo di trasformazione/estinzione di questi enti.

La Calabria²⁹ regola le società di mutuo soccorso allo scopo di sostenere i programmi di attività indicati nello statuto e avviare iniziative e progetti volti a realizzare un welfare di comunità, prevedendo anche la possibilità di contributi da parte regionale finanziati solo per l'esercizio in corso³⁰. L'Emilia-Romagna³¹, in linea con la legislazione nazionale (D.lgs. n.117/2017) ha disciplinato le forme di partecipazione dei soggetti del Terzo settore alla concertazione regionale e locale, attraverso la costituzione dell'Osservatorio regionale, quale sezione speciale della Conferenza regionale del Terzo settore, composto da rappresentanti di organizzazioni di volontariato e da associazioni di promozione sociale. Questo organismo partecipa all'Assemblea regionale del Terzo settore, con la Regione, per un confronto, verifica e proposta sulle politiche di interesse per il volontariato e l'associazionismo di promozione sociale. La Toscana ha emanato una legge che consente il trasferimento ai Comuni delle funzioni relative alla tenuta degli albi regionali del terzo settore prima tenuti dalle Province.

Altre politiche socio-assistenziali

Riguardo alle **politiche di genere**, sono solo 6 le leggi emanate, di cui 2 in Umbria e 2 in Piemonte. In tutte e due le Regioni una legge è contro le discriminazioni e le violenze determinate dall'orientamento sessuale e dall'identità di genere. In Umbria l'altra è tesa a valorizzare il ruolo delle donne nel contesto politico e sociale; in Piemonte è, più in generale, contro qualsiasi forma di discriminazione. In quest'ultima i regolamenti attuativi³² disciplinano l'istituzione di due fondi che assicurano rispettivamente il patrocinio legale alle donne vittime di violenze e la tutela giurisdizionale delle vittime di discriminazioni.

Sempre in quest'ambito la P.a. di Trento segnala di aver avviato una sperimentazione per la presa in carico delle donne vittime di violenze.

²⁹ LR 34/2016

³⁰ Sono stati stanziati 30 mila euro solo per l'esercizio in corso.

³¹ LR 21/2016

³² Reg. 3/2017, 5/2016 e Dgr 4645/2017

In merito alle **politiche sulle dipendenze** continua l'attenzione delle Regioni sulle modalità per contrastare fenomeno della ludopatia con 3 legge specifiche (Piemonte, Molise e Marche), sulle 6 emanate, o con specifiche disposizioni inserite in leggi finanziarie. Così, per esempio, il divieto, posto dalla P.a. di Bolzano di collocare i “totem” presso rivendite di generi di monopolio ed esercizi pubblici, qualora tali apparecchi distribuiscano premi, sia pure sotto forma di punti spendibili online, o altri vantaggi, anche se non monetari.

Le **politiche migratorie** segnano il passo e dopo il significativo numero dei leggi emanate dalle Regioni negli anni precedenti, nel biennio 2016-17 sono solo 2 le leggi in questo ambito (Abruzzo e Marche) e riferite ai cittadini italiani emigrati all'estero. Questa diminuzione del numero di leggi non è tanto da imputare ad un calo di attenzione dei legislatori regionali, quanto al fatto che le Regioni si sono oramai dotate di strumenti per disciplinare la materia e lavorano sulle politiche attive. Ne sono un esempio i fondi stanziati dall'Abruzzo nella legge di stabilità per la concessione in via sperimentale di contributi straordinari alle scuole primarie pubbliche per la realizzazione di specifici progetti di inclusione e inserimento e favorire l' integrazione socio-culturale dei cittadini extracomunitari.

Sono 4 le leggi nell'ambito delle **politiche per i giovani**. La Campania, la Regione anagraficamente più giovane d'Italia, con un milione e mezzo di cittadini con meno di trentacinque anni, mira a promuovere un coinvolgimento dei giovani nelle istituzioni e la loro occupazione. Introduce il GOS, Gruppo di Orientamento Strategico, coinvolgendo i principali *stakeholders* in materia; per favorisce l'integrazione e l'avvicinamento dei giovani alla vita sociale e politica istituisce la Scuola di Cittadinanza Attiva; promuove una serie di interventi che mettono a disposizione fondi per la mobilità internazionale e per la realizzazione di spazi di aggregazione polifunzionali e di *coworking*. Di diverso tenore la legge del Friuli Venezia Giulia, destinata ai giovani tra i 18 e 35 anni, è maggiormente finalizzata a favorire l'inserimento lavorativo dei giovani e la stabilità del lavoro, riducendo le forme di lavoro precario, realizza interventi formativi e interventi straordinari di sostegno all'assunzione con contratti di lavoro subordinato di prestatori di lavoro accessorio. L'Umbria ha istituito il tavolo di coordinamento delle politiche giovanili e la consulta regionale giovani.

Infine è presente un folto gruppo di leggi (21) poste sotto la dicitura “varie” che raccoglie leggi emanate per far fronte a situazioni emergenziali, per favorire o mantenere i livelli di occupazione, leggi sull'agricoltura sociale, o infine per contrastare il fenomeno del bullismo (Lazio e Campania).

Considerazioni conclusive

Dall'analisi della legislazione del biennio 2016-17 emerge una produzione normativa che sembra dare i primi segnali di uscita dalla grave crisi economica che aveva caratte-

rizzato la legislazione negli anni precedenti. Gli interventi in emergenza sembrano essere stati superati da una legislazione più organica, come le tre leggi regionali su forme di sostegno al reddito o in materia di edilizia popolare. E' una legislazione più "meditata" che propone interventi strutturali che i lunghi anni della crisi avevano precluso. Sembra infine superata la fase di riorganizzazione delle tariffe dei servizi con una ricerca continua al contenimento dei costi attraverso la partecipazione alle spese, non perché questa non resti una priorità, ma perché il sistema ha probabilmente raggiunto una sua stabilità o un livello "incomprimibile" che consente di mettere a regime i provvedimenti. Di questa "stabilità" ne sono un esempio leggi arrivate dopo anni di incertezza, quali la legge del Lazio di riorganizzazione dell'intero sistema di assistenza o le tre leggi sull'edilizia residenziale pubblica. Un altro aspetto che emerge sono gli effetti della riorganizzazione territoriale dovuta alla c.d. legge Delrio, che fanno transitare sui Comuni o sulle associazioni di Comuni alcune delle funzioni prima attribuite alle Province come, per esempio quella delle tenuta di registri sul terzo settore. Infine è opportuno considerare che ci sono moltissime disposizioni contenute nelle varie leggi di stabilità, formazione, variazione ed assestamento di bilancio o c.d. multisettore (di cui non è possibile dar conto in modo esaustivo in questa sede), che intervengono in modo incisivo nella materia dell'assistenza sociale. Queste non si limitano al solo stanziamento di risorse o alla manutenzione, ma prevedono, per esempio, forme di sostegno alle famiglie in difficoltà quali contributi per sostenere la spesa per i test scolastici o per far fronte ad esigenze alimentari (per esempio Abruzzo, Toscana), oltre alle numerosissime disposizioni relative all'edilizia residenziale pubblica.

L'assistenza sociale delle Regioni nel biennio 2016-17 è inoltre caratterizzata da una serie di interventi "diffusi" nelle varie leggi di natura finanziaria o negli atti delle Giunte nell'ambito delle disabilità, probabilmente favoriti dalla legge c.d. "dopo di noi". Si tratta di interventi finalizzati all'integrazione scolastica e sociale, che spesso promuovono progetti ed iniziative per la vita indipendente, o mirati al superamento delle barriere architettoniche o che favoriscono l'integrazione lavorativa, ne sono un per esempio i progetti di inclusione lavorativa sviluppati in Umbria. Così anche molta attenzione è stata posta sui minori, sulle modalità di affidamento e su una serie di interventi e progetti finalizzati ad evitare forme di istituzionalizzazione. Permangono le specificità, per così dire iscritte nel DNA di ciascuna Regione, come la maggiore attenzione alla partecipazione del privato nell'offerta dei servizi in Lombardia che emerge, per esempio, nella legge di riordino dell'edilizia popolare, o la vocazione a favorire ed implementare una sempre più estesa ed articolata partecipazione del terzo settore alla concertazione regionale e locale in Emilia-Romagna.

1.6 Le politiche per i migranti*

Lo scenario

Come posto in evidenza nel precedente *Rapporto*, quando si parla di *immigrazione* in Italia ciò che va considerato ai fini della comprensione corretta del fenomeno è dato dai *flussi migratori non programmati*. Con tale espressione ci si riferisce ai cittadini di Paesi terzi che fanno ingresso nel territorio nazionale alla ricerca di *protezione internazionale (o umanitaria)* o per *motivi familiari*, e che rappresentano insieme circa l'80% degli ingressi annuali; proprio la circostanza per cui il numero più cospicuo di ingressi sul territorio non è *programmabile* determina le note difficoltà di gestione del fenomeno e la relativa ricerca di politiche idonee ad affrontarlo.

Negli anni considerati dal presente *Rapporto* (2016 e 2017) lo scenario non è cambiato rispetto al biennio precedente, se non con riferimento alla seconda metà del 2017 (sulla quale si dirà subito). La percentuale nettamente preponderante di ingressi è ancora dovuta ai motivi sopra richiamati, così che decine di migliaia di stranieri di Paesi terzi sono arrivati in Italia o senza un permesso di soggiorno, e in tal caso la maggior parte di costoro presenta una richiesta di *protezione*, o con un visto di ingresso per motivi familiari che porterà all'ottenimento di un permesso di soggiorno fondato sulla stessa motivazione.

Prima di fornire qualche dato utile, è necessario avvertire che, per quanto qui interessa, i numeri da considerare sono quelli relativi agli *arrivi via mare* che, pur non coincidendo con tutti gli arrivi né con il numero di richieste di protezione internazionale, rappresentano un dato sufficientemente significativo, e i *permessi di soggiorno per motivi di famiglia* rilasciati: l'avvertenza è che i primi fotografano il fenomeno per come esso si è effettivamente manifestato nell'anno considerato (numero di persone effettivamente sbarcate); i secondi fotografano l'*esito* di ogni richiesta di permesso nell'anno considerato, che invece non coincide con il numero di persone effettivamente arrivate nell'anno, a causa dei tempi di rilascio dei relativi permessi.¹

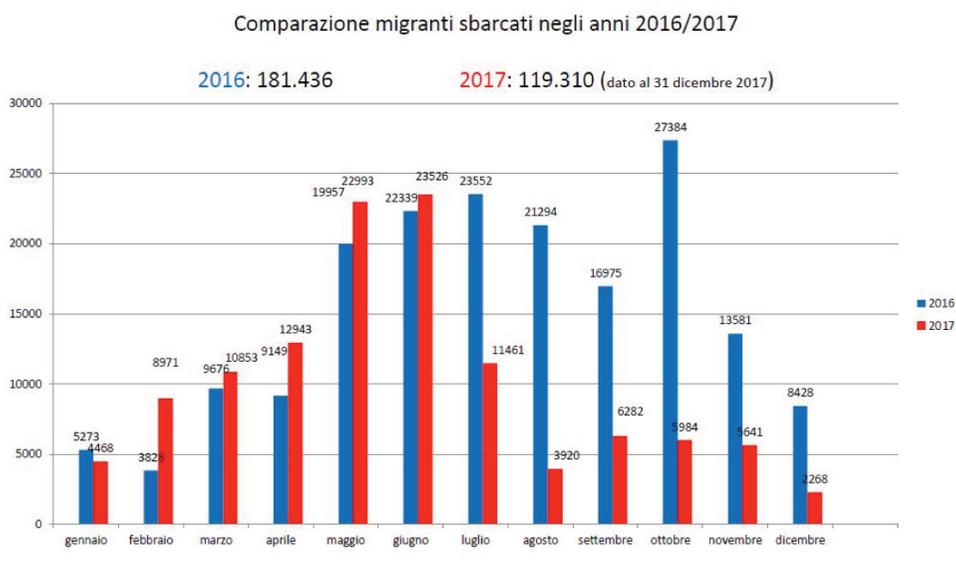
Nel 2016, sono stati 181.436 gli *arrivi via mare* (o *sbarchi*) di stranieri di Paesi terzi, il dato più alto mai registrato, con un +17,9% rispetto al 2015 (quando gli arrivi erano stati

* Di Alessandro Gentilini, ricercatore in Diritto pubblico, ISSIRFA-CNR

¹ I permessi di soggiorno rilasciati possono cioè essere esito di richieste formulate nell'anno precedente a quello considerato, così come nell'anno considerato possono essere avanzate (da stranieri appena arrivati sul territorio nazionale) richieste di permesso che verranno evase l'anno successivo.

153.842); nello stesso anno, i permessi di soggiorno rilasciati per *motivi di famiglia* sono stati 102.350, ovvero il 45,1% del totale di permessi rilasciati nell'anno (226.934)².

Nel 2017, gli *arrivi via mare* sono scesi a 119.310, segnando una riduzione del 34,24% rispetto al 2016; i dati sui permessi di soggiorno rilasciati e le relative tipologie, invece, non sono ancora disponibili. Nel dettaglio, gli *arrivi via mare* del 2017 decrescono rispetto all'anno precedente solo a partire dal mese di luglio (a seguito di alcune misure del Governo italiano che hanno ridotto le partenze dall'Africa), come può notarsi dal grafico seguente:



*Fonte: Dipartimento della Pubblica sicurezza

La flessione, tuttavia, non ha inciso sul dato complessivo del biennio. Nel complesso, dunque, esso offre uno scenario assimilabile a quello del biennio considerato dal precedente *Rapporto* (2014-2015): oltre 300.000 nuovi arrivi via mare e, verosimilmente oltre 200.000 nuovi stranieri arrivati per *motivi di famiglia*.

In tale scenario, Stato, Regioni ed enti locali hanno continuato la ricerca del miglior assetto delle competenze e delle rispettive azioni in ordine alla gestione del fenomeno così come appena descritto.

² Dati ISTAT e Ministero dell'Interno. Sempre nel 2016, anche il numero dei permessi per protezione internazionale e umanitaria raggiunge il massimo storico, ovvero 77.927, pari al 34% del totale dei nuovi permessi rilasciati (ferma restando l'avvertenza di cui alla nota precedente).

La gestione dell'immigrazione: le novità di rango legislativo

Secondo quanto già evidenziato nel precedente *Rapporto*, le caratteristiche del fenomeno sopra menzionate determinano quella che è la prima urgenza che gravita intorno all'immigrazione, ovvero la necessità di accogliere e, eventualmente, integrare il cospicuo numero di stranieri di Paesi terzi che annualmente giungono sul territorio nazionale. Tale urgenza incide sull'operato delle istituzioni pubbliche e si insinua in un'inestricabile commistione tra varie materie costituzionali (*immigrazione, tutela della salute, servizi sociali, ordine pubblico e sicurezza*), che spesso forza gli schemi delle relative competenze, soprattutto tra Stato e Regioni. E, sempre in quella sede, si sottolineava la preponderanza dello Stato nella predisposizione delle politiche più in grado di segnare il verso di tale gestione: ciò, da un lato perché lo Stato, oltre ad occuparsi della verifica dei titoli per l'ingresso e la permanenza nel territorio, gestisce la *prima accoglienza*; dall'altro perché gli enti locali non offrono collaborazione sufficiente a gestire la *seconda accoglienza* (attraverso lo *SPRAR - Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati*), quella che svolgendosi nei territori a favore di nuclei ristretti di stranieri, diventa anche *integrazione*.

Negli anni 2016-2017, tale situazione non ha registrato mutamenti significativi rispetto al periodo precedente, e il ruolo propulsivo del governo centrale è risultato ancora abbastanza marcato.

Anche il quadro normativo è risultato abbastanza stabile. Confermano tale affermazione le poche nuove leggi che disciplinano l'intera materia *immigrazione*, oppure settori organici della stessa: la circostanza denota come ormai la situazione, a livello di principi legislativi, si sia finalmente stabilizzata e che, pertanto, il fenomeno migratorio viene affrontato principalmente attraverso scelte di livello secondario (amministrativo). Il che tuttavia non vuol dire che quel quadro possa essere mutato da un legislatore che ritenesse inadeguati anche principi ormai consolidati, modificando le leggi che li contengono.

Nel biennio considerato, si segnalano per lo Stato la legge n. 47/2017, recante *Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*; e, per le Regioni, la legge della Regione Basilicata n. 13/2016, recante *Norme per l'accoglienza, la tutela e l'integrazione dei cittadini migranti e dei rifugiati*, nonché la legge della Regione Veneto n. 10/2016, dal titolo *Abrogazione della legge regionale 22 dicembre 1989, n. 54 "Interventi a tutela della cultura dei Rom e dei Sinti"*.

La cit. legge statale vanta il titolo, nel panorama europeo, di primo intervento legislativo organico rivolto ai *minori stranieri non accompagnati* (MSNA)³. Essa, in alcuni casi attraendo a legislativo disposizioni già introdotte con fonte diversa, stabilisce tra l'altro:

³ Ai sensi di tale legge statale, un MSNA è «il minore non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano» (art. 2).

- il divieto di respingimento alla frontiera dei MSNA e l'espulsione (nei rari casi previsti dal *Testo Unico sull'immigrazione*) solo a condizione che il provvedimento non comporti un rischio di danni gravi per il minore;
- garanzie in ordine ai colloqui tra il minore e le strutture di prima accoglienza, da effettuare da personale qualificato e possibilmente con l'ausilio di organizzazioni, enti o associazioni di comprovata esperienza nella tutela dei minori;
- garanzie in ordine alle procedure di accertamento dell'età, tali per cui se esistono dubbi fondati sull'età dichiarata, la procura della Repubblica presso il *Tribunale per i minorenni* potrà disporre esami socio-sanitari volti all'accertamento, previa informativa al diretto interessato in una lingua a lui nota e con l'ausilio di un mediatore culturale (e se anche dopo l'accertamento socio-sanitario residuano dubbi sulla minore età, questa si presume);
- in caso di individuazione di familiari idonei a prendersi cura del minore straniero non accompagnato, questa soluzione dovrà essere preferita al collocamento in comunità;
- che gli enti locali vengano promuovano la sensibilizzazione e la formazione degli affidatari, allo scopo di favorire l'affidamento familiare dei minori, prioritario rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza;
- garanzie in ordine al *Rimpatrio assistito e volontario*, che può essere disposto dal *Tribunale per i minorenni* quando il ricongiungimento con i suoi familiari nel Paese di origine o in un Paese terzo corrisponde al superiore interesse del minore.

La legge prevede inoltre il rilascio da parte del Questore di un *permesso di soggiorno per minore età* (valido fino al compimento della maggiore età), anche in caso di mancata esibizione del passaporto o documento equipollente⁴ e, infine, l'inserimento dei minori non accompagnati nel sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (*SPRAR*).

La cit. legge della Regione Basilicata n. 13/2016 abroga la precedente e risalente legge di settore n. 21/1996 (*Interventi a sostegno dei migranti in Basilicata ed istituzione della Commissione Regionale dell'Immigrazione*) e dispone sugli immigrati regolari presenti sul territorio regionale. Si contraddistingue per un'affermazione di partenza che indica chiaramente l'orientamento che l'ispira, ovvero il «considerare i fenomeni migratori come componenti strutturali e ordinarie del contesto socio economico regionale» (art. 3, comma 1, lett. a), nonché per il numero di strumenti di cui impone la costituzione e l'utilizzo, ovvero:

- il *Coordinamento delle politiche per l'immigrazione*, ufficio incardinato presso la Giunta regionale e costituito dai Dirigenti generali dei Dipartimenti regionali, inte-

⁴ Come chiarito dalla Circolare del 24 marzo 2017 del Ministero dell'Interno - Dipartimento della pubblica sicurezza - Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere.

grato da soggetti istituzionali ed associativi che agiscono nel settore dell'accoglienza (art. 5, comma 2);

- il *Piano regionale per l'immigrazione*, biennale, approvato dal Consiglio regionale, che definisce le linee guida in materia di programmazione integrata in favore dei cittadini stranieri migranti e dei rifugiati (art. 4);
- il *Sistema Integrato Regionale Migranti*, finalizzato a convogliare verso le stesse finalità tutti gli interventi in favore degli immigrati, evitando duplicazioni e ridondanze (art. 6);
- la *Carta dei servizi per i cittadini stranieri*, per informare sull'offerta dei servizi disponibili nonché sulle modalità di accesso, al fine di «rafforzare i processi d'integrazione»;
- la *Consulta regionale per i cittadini stranieri migranti e rifugiati*, costituita dal Presidente della Giunta regionale, dai dirigenti generali Dipartimenti della Presidenza, Politiche della Persona, Politiche Agricole e Forestali e Politiche di Sviluppo, Lavoro, Formazione e Ricerca, da sei rappresentanti dei cittadini stranieri, da tre rappresentanti designati tra le Associazioni, le fondazioni e gli enti che svolgono attività «significative» nel settore dell'immigrazione, da quattro rappresentanti delle organizzazioni sindacali e da tre rappresentanti delle organizzazioni datoriali, da un rappresentante di Unioncamere, ANCI, Ufficio Scolastico regionale, Ufficio regionale del Lavoro, Università degli Studi della Basilicata, Amministrazione Provinciale di Potenza e di Matera (uno ogni ente) e da un rappresentante designato dal Centro per la Giustizia Minorile (art. 10);
- il *Registro delle Associazioni e degli Enti per fenomeni migratori* (art. 11);
- il *Registro regionale dei Mediatori culturali* (art. 12).

L'impressione è che si tratti di una legge ben impostata, che ha capitalizzato le esperienze maturate anche nelle altre Regioni, e in grado di fornire gli strumenti necessari alla gestione efficace del fenomeno.

La cit. legge della Regione Veneto, al contrario, sorprende per il suo contenuto. Composta di due soli articoli (il secondo dei quali è la *norma finanziaria*), dispone la mera abrogazione della precedente LR n. 54/1989, che disciplinava gli interventi a tutela della cultura dei Rom e dei Sinti, senza dettare disposizione sostitutiva alcuna. Nella *Relazione illustrativa* si rintracciano le motivazioni di tale scelta: in essa si afferma, tra l'altro, che la LR n. 54/1989 in via di abrogazione «si è dimostrata del tutto inadeguata a risolvere il problema del nomadismo», in quanto «demagogica e assistenzialistica, in gran parte disattesa dalle amministrazioni locali, chiamate, da una parte, ad individuare ed attrezzare sul loro territorio dei campi sosta, dall'altra parte, a dover controllare e tentare di ridurre il fenomeno, non risolvendo affatto il problema ma al contrario producendo danni enormi, dal punto di vista sociale, alla comunità nazionale in generale ed alle genti venete in par-

ticolare»; così, «il problema della presenza di insediamenti di tribù nomadi» nella Regione «va considerato per quello che è, un problema appunto, che non può essere risolto addirittura agevolando ed incentivando, mediante finanziamenti pubblici, la presenza dei campi-sosta sul territorio regionale».⁵

Oltre alle leggi appena citate, a livello regionale si registra altresì una serie di interventi legislativi in altre materie, diverse dalla immigrazione ma con rimandi anche a quest'ultima. È il caso della legge della Regione Emilia-Romagna n. 11/2016, recante *Modifiche legislative in materia di politiche sociali, abitative, per le giovani generazioni e servizi educativi per la prima infanzia, conseguenti alla riforma del sistema di governo regionale e locale*;⁶ della legge della Regione Friuli - Venezia Giulia n. 25/2016, *Legge di stabilità 2017*;⁷ della legge della Regione Lazio n. 11/2016, sul *Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali della Regione Lazio*;⁸ della legge della Regione Lombardia n. 18/2016, sulla *Disciplina regionale dei servizi abitativi*;⁹ con la legge della Regione Marche n. 4/2017, recante *Disposizioni regionali in materia di diritto allo studio*;¹⁰ della legge della Regione Molise n. 22/2017, che dispone la *Istituzione del Fondo regionale per la non autosufficienza*;¹¹ della legge della Regione Puglia n. 67/2017, dal titolo *Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2018 e bilancio pluriennale 2018-2020 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2018)*;¹² della legge della Regione Sardegna n. 5/2017, *Legge di stabilità 2017*;¹³ e della legge della Provincia di Bolzano n. 8 del 2017, recante *Modifiche di leggi provinciali in materia di cultura, procedimento amministrativo, ordinamento degli uffici e personale, istruzione, enti locali, agricoltura, tutela del paesaggio e*

⁵ fr. <https://bur.regione.veneto.it/BurVServices/pubblica/DettaglioLegge.aspx?id=318876>.

⁶ La legge regionale consegue alla precedente LR 13/2015 di Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro unioni e detta disposizioni di adeguamento a quella, e dunque di modifica delle leggi regionali vigenti: la nuova governance dettata dalla LR 13/2015 ha reso necessarie una serie di modifiche che considerassero l'avvenuta sottrazione di funzioni alle Province.

⁷ Tale legge stanziava 14 milioni di euro per contribuire alle spese sostenute dai Comuni nell'accoglienza dei MSNA, al netto delle spese finanziate dal Ministero dell'Interno (art. 7, commi 111-113) e specifica quali siano gli enti abilitati alla formazione professionale degli stranieri e i requisiti dei mediatori culturali (art. 8, commi 47 e 48).

⁸ Il cui art. 14 include nel Sistema le politiche per «l'integrazione e l'inclusione sociale delle persone immigrate», le politiche per la lotta contro l'emarginazione «del minore non accompagnato, con particolare riferimento alla popolazione immigrata» e le politiche per «l'integrazione sociale delle comunità Rom, Sinti e Camminanti e delle altre minoranze».

⁹ Il cui art. 22, comma 1, include tra i destinatari dei servizi abitativi gli «stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo».

¹⁰ Il cui art. 4, comma 2, stabilisce che «gli studenti stranieri, gli apolidi e i rifugiati politici usufruiscono degli interventi previsti in base alla normativa vigente» (in materia di diritto allo studio, dettate dalla stessa legge).

¹¹ Tale legge, senza stabilire distinzioni di sorta e dunque in perfetta linea con la giurisprudenza costituzionale (cfr. da ultimo, sent. n. 230 del 2015), individua i destinatari del Fondo in tutti «i cittadini, compresi quelli dell'Unione europea e gli extracomunitari, che hanno subito una perdita permanente o temporanea dell'autonomia personale e che pertanto non possono provvedere alla cura della propria persona e mantenere una normale vita di relazione, senza il necessario sostegno» (art. 2, comma 1).

¹² All'art. 37, tale legge stanziava 400.000 euro «al fine di concorrere già in età scolare alla integrazione socio-culturale dei cittadini extracomunitari», concedendo «in via sperimentale contributi straordinari alle scuole primarie pubbliche», e all'art. 38 altri 200.000 euro per «incentivare la diffusione sul territorio pugliese dei piccoli Gruppi educativi o Nidi in Famiglia» con «priorità agli interventi promossi in contesti densamente popolati e privi di adeguati servizi rivolti all'infanzia, ovvero rivolti a minori extracomunitari o in condizioni di disagio sociale e familiare».

¹³ Il cui art. 5, al comma 26 stanziava 320.000 euro per «la realizzazione di attività straordinarie e di emergenza in attuazione del piano 2017 per l'accoglienza dei flussi migratori non programmati» e, al comma 27, altri 200.000 euro per la «formazione degli operatori del settore dell'accoglienza ai richiedenti asilo».

*dell'ambiente, foreste e caccia, sanità, politiche sociali, edilizia abitativa agevolata, apprendistato, trasporti, artigianato, turismo e industria alberghiera, rifugi alpini, commercio, appalti pubblici e altre disposizioni.*¹⁴

Menzione a parte richiede la legge della Regione Piemonte n. 5/2016, recante *Norme di attuazione del divieto di ogni forma di discriminazione e della parità di trattamento nelle materie di competenza regionale*. Come già si evince dal titolo, si tratta di una legge generale contro le discriminazioni, dirette e indirette, fondate su «nazionalità, sesso, colore della pelle, ascendenza od origine nazionale, etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione o convinzioni personali, opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, appartenenza ad una minoranza nazionale, patrimonio, nascita, disabilità, età, orientamento sessuale e identità di genere, ed ogni altra condizione personale o sociale» (art. 2, comma 1, lett. a). In quanto tale, tale legge non rappresenta una novità apprezzabile rispetto a quanto già garantito dall'art. 3 della Costituzione e dall'art. 21 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* (disposizioni peraltro richiamate dalla legge): il suo valore, tuttavia, sta nel fatto che rinnova l'attenzione e l'impegno regionale verso azioni positive di prevenzione delle discriminazioni. Nella legge sono presenti alcuni riferimenti alle discriminazioni contro gli stranieri, come il rinvio con l'*Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica* del Dipartimento per le Pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri (UNAR) ai fini della costituzione della *Rete regionale contro le discriminazioni* (art. 12, comma 1), nonché la competenza del *Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale* ad eliminare le discriminazioni perpetrate contro le persone ospiti dei centri di prima accoglienza o presenti nei centri di identificazione ed espulsione per stranieri (art. 15, comma 1, lett. b).

Le attività di pianificazione e amministrative, tra Governo nazionale e Regioni

Con riguardo alle fonti secondarie, ivi compresa la pianificazione amministrativa, numerosi risultano gli interventi predisposti a livello regionale, con un ruolo di impulso, indirizzo e controllo non marginale ma comunque costruttivo, nel senso della collaborazione, svolto dallo Stato.

Ne è prova l'*Avviso pubblico multi-azione* finalizzato a finanziare progetti delle Re-

¹⁴ Il cui art. 22 ha modificato l'art. 1, comma 3, lett g) della L/P n. 12/2011, peraltro già oggetto di giudizio costituzionale di accoglimento parziale (cfr. sent. n. 2/2013), in relazione ai requisiti per beneficiare delle misure volte alla integrazione degli stranieri, i quali «devono avere residenza e dimora stabile sul territorio provinciale per la durata del beneficio delle prestazioni»; inoltre «nel rispetto dei principi della proporzionalità e della ragionevolezza, l'accesso alle prestazioni che vanno oltre a quelle essenziali può essere legato alla partecipazione a misure di promozione dell'integrazione».

gioni per un ammontare totale di 31 milioni di euro, bandito nell'aprile 2016 dal *Ministero dell'Interno* e dal *Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali*. Tale Avviso viene definito *multisettoriale*, ovvero «capace di integrare politiche, servizi ed iniziative che fanno riferimento ad aree diverse, ma complementari»; *multilivello*, ovvero «capace di coinvolgere tutti gli attori istituzionali e superare la frammentarietà delle competenze»; *multistakeholder*, ovvero «capace di coinvolgere i soggetti a diverso titolo interessati; nonché *plurifondo*, ovvero «capace di garantire una maggiore sinergia nella gestione delle risorse e di rafforzare la complementarità degli interventi finanziati a valere su fondi comunitari e nazionali a titolarità delle Amministrazioni centrali e regionali». Fine dell'Avviso è quello di «conferire alle Regioni e alle Province autonome un ruolo chiave nella programmazione operativa degli interventi finalizzati all'integrazione dei cittadini di Paesi terzi, demandando loro la definizione puntuale delle azioni e dei soggetti da coinvolgere sul territorio, attraverso l'elaborazione di piani di intervento regionali atti a promuovere l'integrazione dei migranti regolarmente presenti in Italia».¹⁵ Ma fine dell'Avviso è anche quello «di garantire uniformità e coerenza degli interventi e di gestire efficacemente secondo un approccio integrato le politiche migratorie», circostanza che spiega e dà fondamento alla regia statale del suo impianto complessivo: ed infatti è lo stesso governo centrale (attraverso i Ministeri citati) che «in adesione al principio di sussidiarietà, nella sua duplice declinazione, orizzontale e verticale», a far propria l'esigenza per cui «l'implementazione delle politiche migratorie debba avvenire attraverso il potenziamento della cooperazione interistituzionale con Regioni ed Enti Locali ed il rafforzamento delle partnership con gli operatori pubblici e privati del mercato del lavoro e del privato sociale».¹⁶

Dalla graduatoria dei progetti presentati, si riscontra come tutti i possibili proponenti hanno presentato progetti, ad eccezione della Provincia di Bolzano (che non figura tra gli enti finanziati). Tali progetti sono in corso di realizzazione da parte delle Regioni, e prevedono attività su 4 azioni differenziate (*qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali; promozione dell'accesso ai servizi per l'integrazione; servizi di informazione qualificata, attraverso canali regionali e territoriali di comunicazione; promozione della partecipazione attiva dei migranti alla vita economica, sociale e culturale*); come spesso accade nei casi di realizzazione di attività progettuali, si è resa necessaria una proroga del termine per la conclusione delle attività, fissata ora al 31 dicembre 2018.¹⁷

Altro momento unificante dell'attività amministrativa regionale in materia di immigra-

¹⁵ Cfr. www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/avviso_fami_15_04_2016.pdf

¹⁶ *Ibidem*, "Relazione tecnica di accompagnamento" all'Avviso pubblico. In tale Relazione si legge anche che la scelta di limitare i soggetti proponenti i progetti alle sole Regioni e Province autonome «trova il suo fondamento nell'art. 117 Cost. e nel D. Lgs. n. 286/1998, il quale disciplina la materia dell'immigrazione e la condizione giuridica degli stranieri proprio prevedendo che una serie di attività pertinenti la disciplina del fenomeno migratorio e degli effetti sociali di quest'ultimo vengano esercitate dallo Stato in stretto coordinamento con le Regioni»: in perfetta linea, dunque, con la consolidata giurisprudenza costituzionale (di cui ai precedenti Rapporti).

¹⁷ Decreto Min. Lav. n. 35/2018.

zione è stata quella conseguente all'*Accordo sui requisiti minimi per la seconda accoglienza dei minori stranieri non accompagnati nel percorso verso l'autonomia*, sottoscritto il 5 maggio 2016 in sede di *Conferenza delle Regioni e delle Province autonome*. L'*Accordo* ha consentito alle Regioni di allinearsi autonomamente a quanto stabilito dall'art. 19 del d. lgs. n. 142/2015, che prevedeva, per la prima accoglienza, un decreto del Ministro dell'Interno finalizzato a definirne le modalità, gli standard strutturali e i servizi da erogare.

Con l'*Accordo*, sottoscritto addirittura prima dell'emanazione del decreto ministeriale (avvenuta il 1° settembre 2016), le Regioni hanno responsabilmente dettato una disciplina uniforme sui rispettivi territori, a volte recepita con delibera di giunta: come nel caso delle Regioni Basilicata (D.G.R. n. 523/2016), Campania (D.G.R. n. 631/2016), Lazio (D.G.R. n. 357/2016, che riprende, ampliandolo e specificandolo, il contenuto dell'*Accordo* ed estende quanto previsto anche ai centri di prima accoglienza), Marche (che addirittura adotta la D.G.R. n. 603/2016 per i centri di prima accoglienza, valida almeno nelle more dell'emanazione del Decreto ministeriale e aggiornata, successivamente alla emanazione del Decreto, dalla D.G.R. n. 96/2017, e la D.G.R. n. 825/2016 sulla seconda accoglienza, di recepimento dell'*Accordo*), Sardegna (D.G.R. n. 70-12/2016, che ha affiancato la D.G.R. 5-27/2016 con la quale la Regione aveva anticipato il Ministero, tenuto alla emanazione del cit. Decreto sulla prima accoglienza) e Piemonte (D.G.R. n. 54-3452/2016).¹⁸ Per la istituzione da parte dei Comuni di centri di seconda accoglienza, finanziati attraverso progetti a valere sugli avvisi pubblici ministeriali, l'*Accordo* tra le Regioni prevede, tra l'altro, che la struttura ricettiva debba avere le caratteristiche della civile abitazione e rispettare le normative in materia di sicurezza, accessibilità e incendi; che il soggetto gestore deve predisporre la Carta dei servizi (tradotta in più lingue) per gli ospiti; nonché i profili professionali del personale in servizio nelle strutture.

Ancora in ottica unificante, da segnalare il D.P.C.M. del 12 gennaio 2017, di *Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502*. Il Decreto, tra l'altro, aggiorna sia il nomenclatore della specialistica ambulatoriale, estromettendone prestazioni superate (risalenti al 2001) e introducendovi quelle più moderne, che gli elenchi delle malattie rare, croniche e invalidanti, offrendo dunque il nuovo panorama di attività e prestazioni che il *Servizio Sanitario Nazionale* deve fornire a tutti i cittadini, gratuitamente o con la quota di partecipazione (*ticket*). Con riguardo agli stranieri di Paesi terzi regolarmente soggiornanti e iscritti all'SSN, il Decreto stabilisce la «parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani per quanto attiene all'assistenza sanitaria erogata in

¹⁸ I casi citati nel testo di anticipazione regionale di atti spettanti allo Stato non sono gli unici. Stessa anticipazione si è avuta con il Protocollo per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati, raggiunto sempre in sede di Conferenza delle Regioni e Province autonome il 3 marzo 2016, che ha anticipato il D.P.C.M. n. 234/2016 (peraltro limitato ai minori stranieri non accompagnati vittime di tratta).

Italia», che «spetta altresì ai familiari a carico regolarmente soggiornanti» (art. 62); per gli stranieri irregolari viene invece ribadita la garanzia delle «cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio ed i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva», con prestazioni «erogate senza oneri a carico dei richiedenti qualora privi di risorse economiche sufficienti, fatte salve le quote di partecipazione alla spesa a parità con i cittadini italiani (art. 63).¹⁹

L'auspicio è che il *Decreto* riduca la disomogeneità nell'applicazione a livello territoriale della normativa in materia di tutela della salute degli stranieri di Paesi terzi, che «è stata e continua ad essere una costante» e che «con l'incremento dei numeri riguardo le presenze su tutto il territorio nazionale [...] è divenuta sempre più marcatamente evidente».²⁰

Il biennio considerato, infine, è stato quello nel quale ci si attendeva la realizzazione dei 17 *Piani integrati di intervento regionali* predisposti dalle Regioni nel 2015 a seguito degli *Accordi* sottoscritti con il *Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione*, al fine di realizzare un sistema di interventi per favorire l'integrazione sociale e l'inserimento lavorativo dei migranti. Tali *Piani* prevedevano:

- l'analisi e il monitoraggio territoriale del fenomeno migratorio;
- la mappatura dei servizi territoriali esistenti e l'individuazione di *best practice*;
- la costituzione e/o il consolidamento di reti di servizi integrati;
- la qualificazione e la formazione degli operatori dei servizi, attraverso l'aggiornamento ed il rafforzamento di competenze specifiche (anche di comunicazione interculturale e di mediazione culturale);
- la realizzazione di azioni di comunicazione, sensibilizzazione e animazione territoriale.

L'attuazione dei *Piani* regionali, dopo alcune difficoltà realizzative iniziali, è ancora in corso e presumibilmente imporrà tempi più lunghi del previsto. Le maggiori criticità hanno riguardato la sinergia tra fondi statali e risorse regionali, e dunque la banditura regionale (soprattutto a valere sui P.O.R.) per la realizzazione delle azioni che le Regioni si sono impeginate a realizzare.

¹⁹ L'art. 63 (comma 2) esplicita l'erogazione comunque obbligatoria, a favore degli stranieri irregolari, delle prestazioni inerenti alla tutela della gravidanza e della maternità, alla tutela della salute del minore, alle vaccinazioni, agli interventi di profilassi internazionale e alla profilassi, diagnosi e cura delle malattie infettive.

²⁰ Cfr. il documento *Tutela della salute dei migranti. Dossier SPRAR - gennaio 2018*, in www.sprar.it.

1.7 Le leggi di stabilità regionali e gli interventi attuativi del federalismo fiscale*

Il processo di bilancio relativo alla manovra finanziaria per il 2017 e il 2018

Riguardo al processo di bilancio della manovra per il 2017 - leggi di stabilità 2016 - e il 2018 - leggi di stabilità 2017 - come per il biennio passato 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 di stabilità.

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 che hanno completato e inviato quanto richiesto.

Da quello che si evince dai dati (*cf.* grafici 1 e 2), le Regioni hanno decisamente accelerato l'*iter* in questione.

La media di giorni intercorsi tra la presentazione al Consiglio della PDL finanziaria e la sua approvazione in aula è pari a 22,6 per il biennio, dato significativamente inferiore a quanto emerso nelle leggi di stabilità 2015, quando la media era pari a 41 giorni.

Sempre dallo stesso grafico si rileva un lieve abbassamento della media dei giorni impiegati tra l'approvazione e la pubblicazione della legge nel Bollettino ufficiale per il 2017 (8,86 giorni) mentre per il 2016 un considerevole aumento 18,12 (*cf.* grafici 1 e 2).

Tale cifra potrebbe diminuire laddove non si consideri la Regione Basilicata che ha presentato il disegno di Legge il 24 Marzo del 2017 che è stato promulgato il 29 aprile 2017 per essere pubblicata solo il 24 luglio 2017.

* Di Andrea Filippetti, ricercatore in Politica Economica e Scienza delle Finanze, ISSIRFA-CNR

Grafico 1 - Leggi di stabilità regionali 2016 - Durata dell'iter legislativo dalla presentazione al Consiglio alla pubblicazione

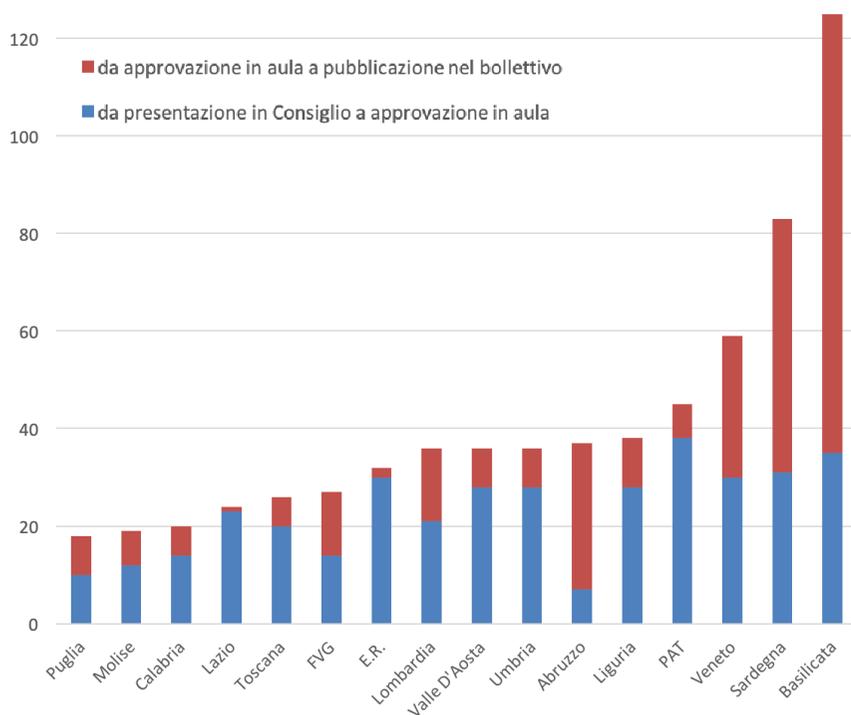
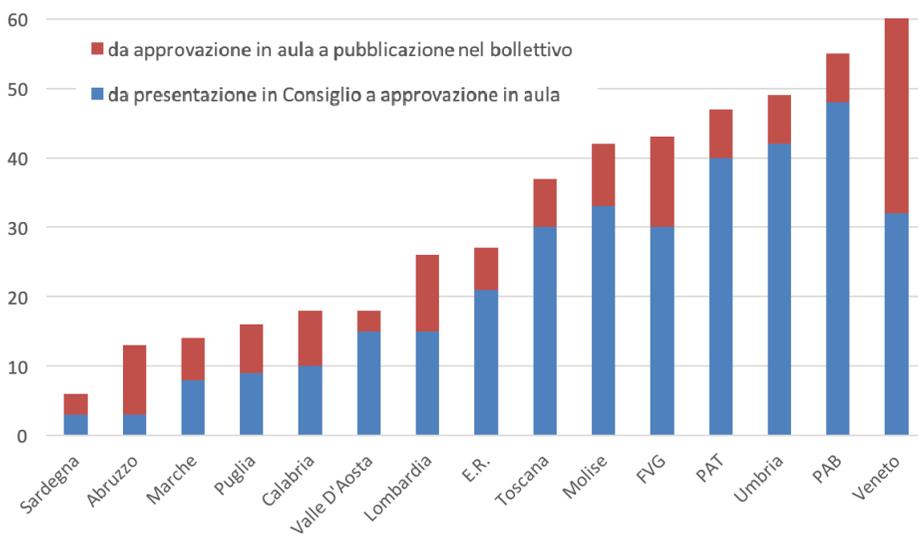


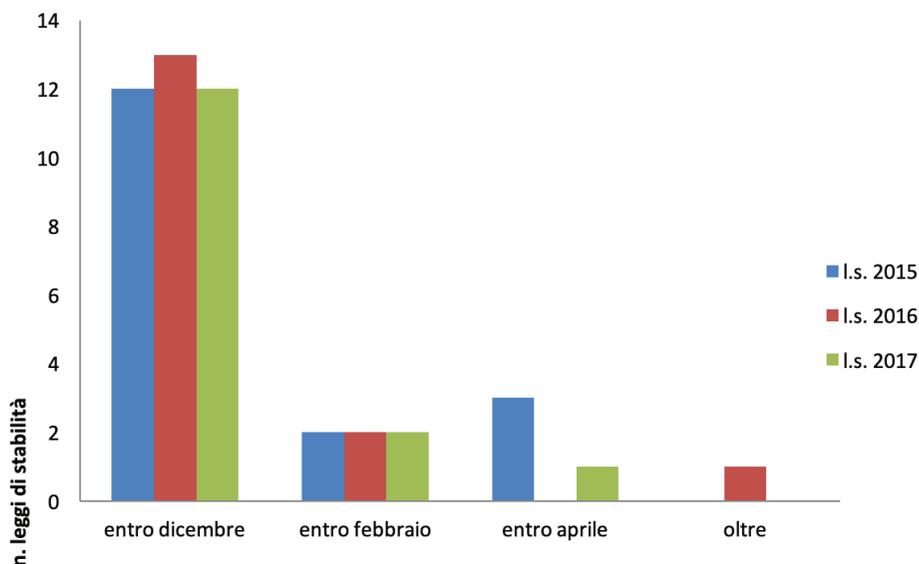
Grafico 2 - Leggi di stabilità regionali 2017 - Durata dell'iter legislativo dalla presentazione al Consiglio alla pubblicazione



Tempi di approvazione, struttura e leggibilità delle leggi di stabilità 2016 2017

Rispetto al biennio precedente, resta invariato il numero delle Regioni che sia nel 2016 che nel 2017 hanno approvato le leggi di stabilità (LS) prima dell'esercizio di riferimento (cfr. grafico 3).

Grafico 3 - Leggi di stabilità regionali 2015, 2016 e 2017: distribuzione in base alla data delle leggi



Legenda: con il colore blu sono indicate le LS approvate nel 2015, con il colore rosso le LS approvate nel 2016 e con il colore verde le LS approvate nel 2017.

In generale dai grafici si osserva un decisivo miglioramento nella tempestività dell'approvazione di questo fondamentale strumento di programmazione economica anche in questo biennio.

Nel 2016 sono salite a 13 le Regioni che hanno approvato la Legge Regionale (LR) entro il mese di dicembre (la Toscana nel mese di novembre e l'Umbria nel mese di ottobre) la Provincia Autonoma di Bolzano ha approvato la sua Legge Provinciale (LP) nel mese di luglio.

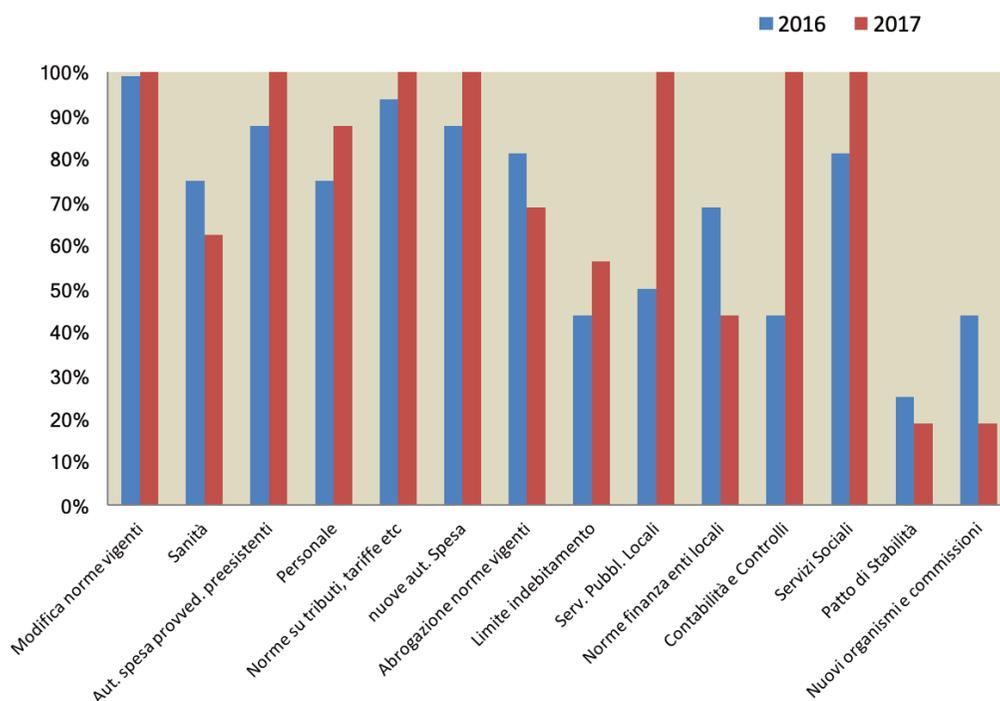
Solamente una delle Regioni ha approvato la propria LR oltre il mese di aprile (Sardegna) e due entro il mese di febbraio (Abruzzo e Molise).

Per quanto riguarda invece le LS approvate nel 2017: scendono a 12 le Regioni che hanno approvato la LR entro il mese di dicembre, a differenza delle altre Regioni, la Provincia Autonoma di Bolzano come per il 2016 ha approvato con largo anticipo la propria LP, già nel mese di agosto 2017.

Resta a due il numero delle Regioni che hanno provveduto a tale adempimento entro il mese di febbraio (Sardegna e Molise come per l'anno precedente); solo l'Abruzzo ha approvato la legge finanziaria entro aprile e a differenza del 2016 quest'anno nessuna Regione ha approvato la propria LS oltre il mese di aprile.

Contenuti delle leggi di stabilità e leggi collegate

Al fine di ottenere una sintesi essenziale dei contenuti delle leggi di stabilità, è stata stilata una lista di temi principali, domandando alle Regioni di indicare la presenza o meno di disposizioni a essi inerenti. Come negli anni passati in quasi tutte le Regioni viene modificata la normativa vigente (*cf.* grafico 4).



In linea di massima nelle leggi di stabilità e quelle collegate approvate sia nel 2016 sia nel 2017 i temi più affrontati sono: la modifica della normativa vigente, affrontato da quasi la totalità delle Regioni nel biennio; le norme su tributi, tariffe, canoni e concessioni, le autorizzazioni di spesa su provvedimenti preesistenti e le nuove autorizzazioni di spesa.

Diminuiscono nel 2016 ma aumentano considerevolmente nel 2017 rispetto al biennio

precedente le LS che trattano di contabilità e controlli e di servizi sociali, passando dal 50% al 75%.

Nel 2017, invece, si registra una maggiore diversificazione di temi trattati nelle LS e, in particolare, resta invariato in termini percentuali il numero delle leggi che trattano la materia del personale: si passa infatti dal 88% delle leggi nel 2015 all'87,5% nel 2017, e una diminuzione dal 2016 al 2017 delle LR che trattano di nuovi organismi e commissioni.

Politiche di contenimento della spesa pubblica

Già nei rapporti degli anni precedenti era stato rilevato come la politica di contenimento della spesa pubblica intrapresa dal Governo centrale aveva influenzato l'azione delle Regioni nella gestione della spesa. Anche per le leggi approvate nel biennio 2016-2017 tale fenomeno è presente. Di seguito si riportano alcuni casi di ambiti di intervento specifici nei quali sono intervenute quasi tutte le Regioni.

Nel biennio 2016-2017, quasi tutte le Regioni hanno individuato dei parametri per la riduzione dei costi della politica. Fra gli interventi di maggior peso sotto il profilo economico vanno menzionati: l'approvazione di nuovi regolamenti sul trattamento economico dei consiglieri¹; interventi riguardanti le contribuzioni, sotto varie forme, ai gruppi consiliari; la soppressione dell'indennità di trasferta per i viaggi dei consiglieri e in alcuni casi l'abolizione dei viaggi per mandato politico; l'introduzione di adeguamenti delle indennità di carica per i componenti dell'ufficio di presidenza; l'abolizione dei vitalizi con la possibilità di prevedere ulteriori sistemi previdenziali per i consiglieri regionali.

Alcune Regioni, come per esempio il Friuli Venezia Giulia² e la Liguria³, sono intervenute sulle spese generali in tema di arredi, autovetture e attrezzature varie.

Diverso è il caso del Lazio, il quale indica la LR 7/2016 "Istituzione del Comitato per il monitoraggio dell'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali" che istituisce il Comitato per il monitoraggio dell'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali, disciplinandone composizione, competenze e funzioni, per l'esigenza di garantire un utilizzo efficace delle risorse pubbliche. Il Lazio

¹ Legge Regionale 05 maggio 2016, n. 6, ha confermato che al Presidente, ai vicepresidenti e agli altri componenti della Consulta degli emiliano-romagnoli nel mondo non compete alcun trattamento economico o gettone di presenza per l'esercizio delle loro funzioni. Tutti i componenti della Consulta prestano pertanto la propria attività a titolo di liberalità. (Emilia Romagna).

² Ai sensi dell'articolo 1, comma 9 della LR 24/2016, per quanto riguarda infine la spesa per autovetture di servizio, la Regione dà attuazione all'accordo tra Governo, Regioni ed Enti locali siglato in sede di Conferenza unificata il 17 dicembre 2015, concernente la riduzione delle autovetture di servizio con autista adibite al trasporto di persone, anche a uso non esclusivo, tenuto conto di quanto previsto dalla legge regionale 26/2014 e del processo di superamento delle Province di cui alla legge regionale 20/2016, al fine di assicurare elevati livelli di servizio a presidio del territorio. (Friuli Venezia Giulia).

³ Art. 7 della Legge regionale 29 dicembre 2015, n. 27: Il complesso della spesa per la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi, per l'anno 2016, non può essere superiore al 50 per cento del complesso degli impegni di spesa assunti nell'anno 2011 per le medesime finalità.

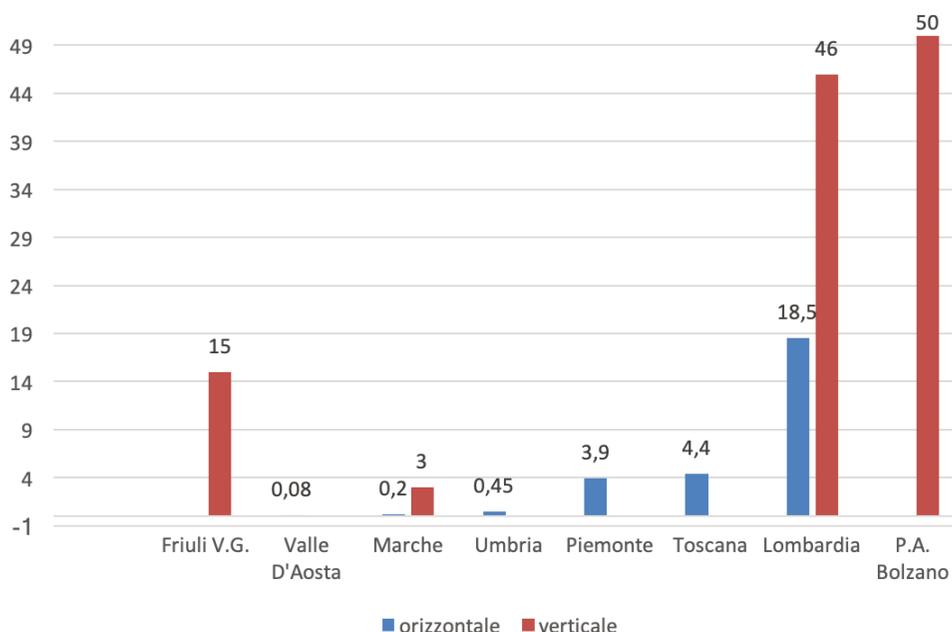
interviene anche in materia di semplificazione amministrativa della Regione⁴.

Interventi in materia di finanza locale

Regionalizzazione del patto di stabilità interno: i risultati

Si riportano di seguito i dati quali-quantitativi sull'intervento delle Regioni in materia di regionalizzazione del Patto di stabilità interno. Un primo dato importante è che le Regioni hanno utilizzato lo strumento della regionalizzazione del patto in numero crescente rispetto agli anni scorsi, utilizzando ambedue le tipologie di patto ma in maniera totalmente diversa rispetto a quanto era accaduto negli anni passati: solo una è la Regione che ha operato per una compensazione verticale nel 2016 e quattro nel 2015, rispetto alle quattordici del 2015, otto⁵ nel 2016 per una compensazione orizzontale e sette⁶ nel 2017.

Grafico 5 - Regionalizzazione patto stabilità interno verticale (in rosso) e orizzontale (in blu) 2016, milioni di euro.



⁴ L'art. 3 "Disposizione per la semplificazione amministrativa", commi 5 e 6 della LR 12/2016 stabilisce che al fine del contenimento della spesa pubblica regionale e della razionalizzazione dei costi, l'Agenzia per lo Sviluppo delle Amministrazioni Pubbliche (ASAP) è soppressa e le relative funzioni sono svolte da Lazio Crea S.p.A. La Giunta regionale con propria deliberazione, entro cento venti giorni dall'entrata in vigore della legge, sentita la commissione consiliare competente in materia di bilancio, partecipazione, demanio e patrimonio, programmazione economico-finanziari definisce procedure e modalità per consentire il subentro di Lazio Crea S.p.A. nelle attività svolte da ASAP.

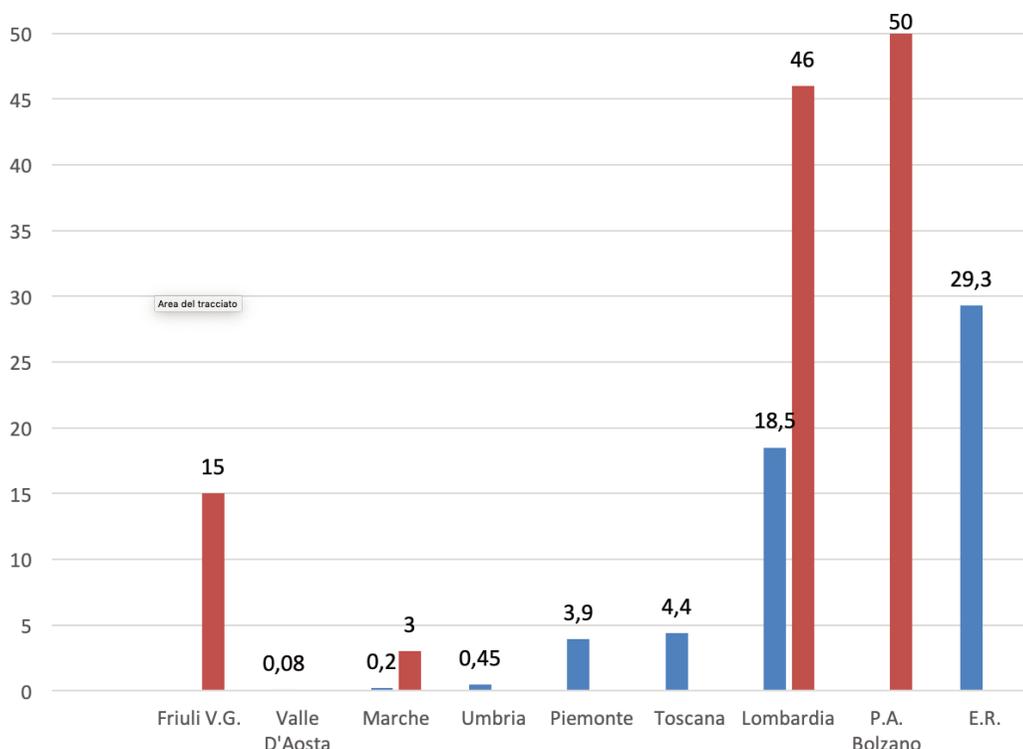
⁵ Friuli Venezia Giulia, Liguria, Valle D'Aosta, Veneto, Emilia Romagna, Lombardia, Umbria e Toscana.

⁶ Emilia Romagna, Lombardia, Valle D'Aosta, Umbria, Marche, Piemonte e Toscana.

Le uniche Regioni che nel biennio hanno operato sia una compensazione orizzontale che verticale sono il Friuli Venezia Giulia nel 2016 come già avvenuto nel biennio passato e la Lombardia nel 2017.

Il grafico 5 e il grafico 6 riportano l'ammontare dei saldi espressi in milioni di euro in termini di patto verticale e patto orizzontale, per i due anni in esame.

Grafico 6 - Regionalizzazione patto stabilità interno verticale (in rosso) e orizzontale (in blu) 2017, milioni di euro.



Politica tributaria

Nonostante l'interesse sia spesso rivolto alle spese delle Regioni, grazie alle quali è possibile desumerne le politiche, l'analisi delle entrate rappresenta un'attività fondamentale nell'ambito di un sistema di federalismo fiscale. Nel questionario inviato alle Regioni e alle Province Autonome sia nel 2016 che nel 2017, è stato chiesto di specificare eventuali politiche tributarie specifiche a favore di imprese e/o rivolte verso specifici settori produttivi, o a favore di particolari categorie di soggetti (persone fisiche).

La maggior parte delle Regioni, come per il biennio passato, ha riportato gli interventi

in tema di addizionale regionale IRPEF e IRAP si riportano di seguito alcuni esempi.

Nella Provincia Autonoma di Trento, con la legge di stabilità 2018 sono state sostanzialmente confermate le agevolazioni alle imprese già in vigore negli anni precedenti⁷, per quanto riguarda il Lazio, con l'art. 2 della LR 17/2016 introduce disposizioni in materia di addizionale regionale all'IRPEF; in Sardegna, sempre in tema di IRAP, viene mantenuta l'aliquota minima e l'esenzione piena per 5 anni per le nuove imprese e le aliquote addizionali IRPEF al minimo per tutti.

Per la Provincia Autonoma di Bolzano si ha un incremento di 11 milioni del finanziamento per gli interventi a favore delle famiglie per il 2017⁸ e per il 2018 tutte le agevolazioni fiscali specifiche a favore di particolari categorie di soggetti e/o persone fisiche, introdotte dalla Provincia nel periodo di recessione e stagnazione sono state confermate. Tra le agevolazioni previste vi sono quelle relative alla tassa automobilista (riduzione del 10% viene confermata) e dell'IRAP per il settore privato (aliquota del 2,68%); inoltre vengono confermate le agevolazioni fiscali per le famiglie portando la "no tax area" sull'addizionale IRPEF a 28.000 Euro.

Per la Regione Toscana invece nessuna nuova disposizione è stata emanata con legge finanziaria 2017. Agevolazioni IRAP a favore di specifiche categorie e/o settori sono state disposte con provvedimenti precedenti i cui effetti comunque permangono anche per l'anno d'imposta 2017.

Anche per il 2018, l'Irap resta ferma al 2,93 per cento e viene confermata l'esenzione dell'Irap alle nuove imprese che si insediano in Sardegna per i primi 5 anni di attività. Nel Molise con l'articolo 12 si prorogano le agevolazioni fiscali per le nuove imprese, come previste e disciplinate dall'articolo 20 della LR n. 5/2016; nelle Marche si prevede l'azzeramento dell'aliquota IRAP per i primi 2 periodi di imposta, per le nuove imprese costitutesi nel 2016-2018.

Sempre per il 2018 in Lombardia l'art.6 della LR 28 dicembre 2017, n. 42 (Legge di stabilità 2018 - 2020), prevede nel 2018 l'estensione dell'esenzione triennale dell'IRAP anche ai nuovi insediamenti e nei centri storici dei Comuni capoluogo e Comuni con po-

⁷ Inoltre, si sono introdotte nuove agevolazioni e in particolare: agevolazione IMIS per gli immobili di categoria D1 con rendita catastale inferiore o uguale a 75 mila euro e quelli di categoria D7 e D8 con rendita catastale inferiore o uguale a 50 mila euro; azzeramento dell'IRAP per 5 anni per le nuove iniziative produttive intraprese sul territorio e le attività sostitutive che garantiscano i livelli occupazionali di imprese cessate; detrazione del 35% sull'IRAP per contribuzione a cooperative e consorzi che promuovono l'internazionalizzazione delle imprese o lo sviluppo del porfido; agevolazioni (massimo 2.000 euro) per le imprese che ospitano studenti nell'ambito dei percorsi di formazione in apprendistato.

⁸ Aumento della no-tax area per l'addizionale regionale IRPEF da 20.000 € a 28.000 €; esenzione dell'abitazione principale dall'IMI; l'art. 7 della LP 17/16 prevede l'esenzione dall'imposta dei fabbricati di nuova costruzione, di proprietà dei soggetti ferroviari realizzati a seguito dell'implementazione del progetto di potenziamento del sistema ferroviario. mantenimento/aumento degli stanziamenti per l'economia, come p.e. contributi, fondo di rotazione, ecc. conferma delle riduzioni di imposta per IRAP e IMI categoria "D"; ripresa di tutti gli sgravi IRES previsti dalla legge di stabilità statale a livello locale; Art. 1 della LP n. 28/16 prevede agevolazioni per i proprietari di veicoli ecologici; art. 5 della LP n. 27/16 prevede iniziative interdisciplinari ed agevolazioni per la promozione dell'attività di volontariato;

polazione 50.000 abitanti, di imprese esistenti di commercio di vicinato o artigianali con vendita nei locali di produzione propria.

Anche il Piemonte nella legge regionale n. 4 del 05 aprile 2018 (Bilancio di previsione finanziario 2018 - 2020) presenta alcuni interventi relativi all'IRAP⁹.

La Regione Lazio per il 2017 affronta temi diversi. L'art. 3 comma 11 della LR 17/2016 prevede una riduzione del 10% del diritto anno dovuto alla Regione dai titolari di concessione mineraria e di autorizzazione all'utilizzazione delle acque minerali naturali e di sorgente che abbiano destinato almeno l'85% del totale dell'acqua emunta nel corso dell'anno all'imbottigliamento; un aumento del 10% per i titolari che hanno destinato all'imbottigliamento meno dell'80% dell'acqua emunta nel corso dell'anno.

Sempre per la Regione Lazio si segnalano inoltre le seguenti politiche tributarie introdotte con la LR 17/2016 "Legge di stabilità 2017":

– Art. 3 commi 1-8: norme sulla partecipazione dei Comuni all'accertamento fiscale dei tributi regionali, al fine di potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale.

– Art. 3 comma 9: modifiche alla legge regionale che disciplina il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (LR 48/1992). Sono abrogate, in particolare, le disposizioni relative alla destinazione di una quota del gettito del tributo alle Province, in adeguamento alle modifiche intervenute a livello statale (art. 3, comma 27, della l. 549/1995, modificato dall'articolo 34, comma 2, della l. 221/2015).

– Art. 3 commi 53-56: disposizioni in materia di rateizzazione dei debiti tributari ed extra tributari in riferimento alla rateizzazione ordinaria dei debiti extra tributari di importo superiore ad euro 50 mila.

Relativamente al 2017, anche il Molise con la LR n. 2/2018, come il Lazio, interviene in materia di riduzioni di imposte. L'articolo 5 modifica parzialmente la disciplina dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, introdotta con LR n. 38/2004, articolo 4. In particolare, riduce la sanzione amministrativa per omesso, insufficiente o tardivo versamento dell'imposta entro il termine previsto, dal 100% al 50% calcolato sull'importo non versato o tardivamente versato.

Simile è il caso dell'Umbria che con l'art. 38 della LR 28 dicembre 2017, n. 20 ha inteso disciplinare la rateizzazione dei crediti extra tributari con modalità che sono volte a contribuire al superamento delle difficoltà finanziarie sia delle famiglie che delle imprese. Infatti, sono numerose le richieste di rateazione presentate alla Regione da parte di soggetti, in

⁹ L'articolo 10 prevede che l'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) per le attività ricreative, artistiche e di intrattenimento (codice ATECO 90) e per le attività di biblioteche, archivi e musei e altre attività culturali (codice ATECO 91) è determinata a decorrere dal periodo di imposta 2019 nel 3 per cento. L'articolo 32 prevede che l'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus) che si occupano esclusivamente di assistenza educativa sociale e sanitaria è determinata, fino al 2018, nel 2,25 per cento e, a decorrere dal periodo di imposta 2019, è azzerata. L'aliquota dell'IRAP per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, è determinato, a decorrere dal periodo di imposta 2019, nel 2,9 per cento. L'aliquota dell'IRAP per i centri di servizio del volontariato, è determinata, a decorrere dal periodo di imposta 2019, nel 3 per cento.

temporanea situazione di difficoltà economica o che si trovano in una comprovata e grave situazione di difficoltà finanziaria anche per ragioni estranee alla propria responsabilità¹⁰.

Sia per il 2016 che per il 2017 alcune Regioni (Valle D'Aosta, Umbria, Veneto, Lombardia¹¹, Provincia Autonoma di Bolzano e Marche¹²), hanno preso dei provvedimenti in tema di agevolazioni in materia di tassa automobilistica. L'Umbria per esempio con l'art. 2 della LR 28/17 ha imposto l'esenzione dal pagamento della tassa automobilistica regionale per i veicoli di proprietà delle organizzazioni di volontariato sia del settore sociale che del settore sanitario e protezione civile.

Infine, sono stati esonerati dal pagamento della tassa regionale per il diritto allo studio universitario di cui alla legge regionale 18 dicembre 1996, n. 29 (Disciplina della Tassa regionale per il diritto allo studio universitario (T.D.S.U.)), gli studenti iscritti per l'anno accademico 2016-2017 alle Università e agli Istituti di cui all' articolo 1, comma 1 della medesima LR 29/1996 aventi sede legale in Umbria e residenti nei Comuni interessati dal sisma del 24 agosto 2016, come individuati con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 1° settembre 2016 (Sospensione dei termini tributari a favore dei contribuenti colpiti dagli eccezionali eventi sismici del giorno 24 agosto 2016 verificatisi nei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria).

¹⁰ I soggetti interessati possono essere sia persone fisiche che giuridiche, nonché amministrazioni pubbliche. Viene esclusa la rateizzazione per i crediti per i quali sia già stata esperita la procedura di iscrizione a ruolo. La rateizzazione prevede un piano ordinario, fino ad un massimo di 72 rate mensili, per i debitori che dichiarano di versare in temporanea situazione di difficoltà finanziaria e un piano straordinario fino a 120 rate mensili che può essere richiesto dai soggetti che si trovino, per ragioni estranee alla propria responsabilità, in una comprovata e grave situazione di difficoltà finanziaria. Con deliberazione giunta sono stati definiti i criteri e le modalità di concessione della rateizzazione ivi incluso la relativa modulistica. La rateizzazione comporta il computo degli interessi calcolati al tasso legale di interesse. In ogni momento, il debito può essere estinto mediante unico pagamento e in caso di omesso pagamento di un numero di rate pari a cinque, anche non consecutive, la struttura regionale competente invia avviso di decadenza dal beneficio con conseguente obbligo del debitore di estinguere il debito residuo entro il termine di sessanta giorni. Oltre tale termine si procede al recupero coattivo del credito, gravato dagli interessi e dalle spese.

¹¹ LR 28 dicembre 2017, n. 42 (Legge di stabilità 2018 - 2020)

Art. 6 (Agevolazioni fiscali e modifiche alla LR 10/2003), comma 1 lettere a), b), c) e d), stabilisce degli incentivi per favorire il rinnovo del parco auto, prevedendo l'esenzione triennale della tassa automobilistica (2018-2020) per l'acquisto di veicoli nuovi ed usati Euro 5 ed Euro 6 con conseguente demolizione dei veicoli diesel fino a Euro 3 e veicoli benzina Euro 1; un contributo di € 90,00 per la rottamazione dei veicoli diesel fino a Euro 3 e benzina Euro 1 anche senza contestuale acquisto di veicoli EURO 5 e 6; che le agevolazioni siano estese all'acquisto di veicoli in regime di leasing e che la titolarità dei veicoli oggetto di acquisto e rottamazione, sia riconosciuta nell'ambito dello stesso nucleo familiare e non solo sulla medesima persona fisica; che venga prorogata al 2020 la riduzione al 50% della tassa automobilistica per i veicoli con alimentazione ibrida e benzina o diesel, dotati di strumentazione esterna per la ricarica.

¹² La Regione Marche prevede agevolazioni fiscali per veicoli elettrici. Esenzioni bollo per veicoli di proprietà delle organizzazioni di volontariato e protezione civile.

1.8 Formazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea*

Premessa

Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, secondo quanto previsto dall'articolo 117, comma 5 della Costituzione, nelle materie di loro competenza partecipano alla formazione ed all'attuazione del diritto dell'Unione europea, nel rispetto delle procedure stabilite con leggi dello Stato.

Le procedure di partecipazione regionale sono disciplinate dalla legge 131/2003¹ e dalla legge 234/2012².

Negli anni, cogliendo gli spazi aperti dalla normativa nazionale, le Regioni hanno delineato i rispettivi modelli organizzativi e procedurali negli Statuti, nei regolamenti dei Consigli e, in particolare, dotandosi di specifiche leggi regionali cui è affidata la disciplina delle procedure interne per la partecipazione alla formazione ed attuazione del diritto europeo.³

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.

La partecipazione diretta di Regioni e Province autonome alla formazione del diritto dell'Unione europea

Le leggi statali di attuazione dell'articolo 117 della Costituzione delineano due modalità di partecipazione regionale alla fase ascendente del processo decisionale europeo: una, c.d. diretta, disciplinata dalla legge 131/2003, che si svolge all'interno del sistema istituzionale europeo e che consiste nella partecipazione di rappresentanti regionali al procedimento di adozione dell'atto finale, nell'ambito delle delegazioni governative; l'altra, indiretta, disciplinata dalla legge 234/2012, che si svolge in ambito nazionale e che consiste, invece, nel procedimento per la definizione della posizione nazionale nella fase di elaborazione degli atti normativi dell'Unione europea.

Gli strumenti a disposizione di Regioni e Province autonome per la partecipazione di-

* Di Antonino Iacoviello, ricercatore in Diritto pubblico ISSIRFA-CNR

¹ Recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".

² Recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea".

³ 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.

retta al processo decisionale europeo sono la possibilità di designazione di rappresentanti regionali nelle delegazioni governative coinvolte nella procedura di adozione dell'atto finale, e la possibilità di designazione di un capo delegazione, individuato in accordo con il Governo, tra i Presidenti delle Giunte regionali o delle Province autonome.⁴

Le modalità di individuazione dei rappresentanti regionali nelle delegazioni governative, nonché quelle per la designazione di un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma a capo della delegazione (nelle materie di competenza esclusiva regionale), in attuazione dell'articolo 5 comma 5 della legge 131/2003, sono state disciplinate nell'Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti dell'Unione europea (atto n. 2537/2006/CSR).⁵

La partecipazione indiretta di Regioni e Province autonome alla formazione del diritto dell'Unione europea

I principali strumenti previsti dall'ordinamento per il coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome nel procedimento per la formazione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo sono la possibilità di trasmettere osservazioni al Governo (che però non hanno carattere vincolante), la possibilità di trasmettere osservazioni alle Camere ai fini della partecipazione alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, il meccanismo dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni e la riserva di esame su richiesta della Conferenza Stato-Regioni.⁶

Per consentire un efficace utilizzo degli strumenti di partecipazione a disposizione delle Regioni e delle Province autonome, come già evidenziato nelle precedenti edizioni del *Rapporto*, sono previsti specifici obblighi di informazione a carico del Governo.

In attuazione delle nuove regole introdotte dalla legge n. 234/2012, le Regioni e le Province autonome possono contare sulla segnalazione degli atti di maggiore rilievo e sul supporto tecnico delle relazioni delle amministrazioni con competenza prevalente, con conseguente semplificazione del lavoro interno di analisi e studio.

⁴ A livello europeo è, inoltre, prevista la partecipazione di rappresentanti regionali in seno al Comitato delle Regioni, composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali degli Stati membri, attualmente disciplinato dagli articoli 305, 306 e 307 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La procedura di designazione dei componenti italiani è disciplinata dall'articolo 27 della legge 234/2012.

⁵ Come osservato nelle precedenti edizioni del *Rapporto* l'Accordo è rimasto sostanzialmente privo di seguito.

⁶ Nelle materie di competenza regionale è prevista altresì la partecipazione di un rappresentante di ciascuna Regione e Provincia autonoma ai lavori del Comitato tecnico di valutazione; è prevista infine la convocazione di rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome ai gruppi di lavoro istituiti nell'ambito del Comitato tecnico di valutazione, incaricati di preparare i lavori del medesimo Comitato, nell'ambito delle attività per la definizione della posizione italiana da sostenere in sede di Unione europea d'intesa con il Ministero degli affari esteri e con i Ministeri competenti per materia (articoli 19, comma 5 e 24, comma 7 della legge n. 234 del 2012).

Nel biennio di riferimento è proseguito il lavoro di attuazione degli articoli 6, 7, 24, 25 e 26 della legge 234/2012, con riferimento alle attività di “informazione qualificata” del Governo nei confronti del Parlamento e delle autonomie territoriali.

La trasmissione dei progetti e delle proposte di atti dell’Unione europea di interesse regionale è stata assicurata dal Dipartimento per le Politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE.

Nell’anno 2016, complessivamente, il Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE del Dipartimento Politiche europee ha preso in esame 7.389 documenti, estrapolati dalla nuova banca dati “Portale dei Delegati” del Consiglio dell’Unione europea.

Sono stati segnalati alle Camere ed alle Regioni e Province autonome (per il tramite della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative regionali e delle Province autonome, e della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome) 131 proposte di atti legislativi (32 direttive, 63 regolamenti e 22 decisioni) e 213 atti di natura non legislativa (1 libro verde, 111 comunicazioni e 41 altri documenti ritenuti rilevanti).

Sono state elaborate dalle Amministrazioni con competenza prevalente 94 relazioni, di cui 4 sono state trasmesse alle Regioni ed alle Province autonome ai sensi dell’articolo 6, co. 4, della legge 234/2012.⁷

Nell’anno 2017 il Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE del Dipartimento politiche europee ha preso in esame 7.046 documenti, estrapolati dalla banca dati “Portale dei Delegati” del Consiglio dell’Unione europea.

Sono stati segnalati alle Camere ed alle Regioni e Province autonome 107 proposte di atti legislativi (70 direttive, 32 regolamenti e 5 decisioni) e 285 atti di natura non legislativa (1 libro bianco, 117 comunicazioni e 167 altri documenti ritenuti rilevanti).

Sono state elaborate dalle Amministrazioni con competenza prevalente 71 relazioni, di cui 5 sono state trasmesse alle Regioni ed alle Province autonome ai sensi dell’articolo 6, co. 4, della legge 234/2012.⁸

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 coe-

⁷ I dati sono estratti dalla *Relazione consuntiva sulla partecipazione dell’Italia all’Unione europea per l’anno 2016*, rinvenibile sul sito internet del Dipartimento politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, www.politicheeuropee.it.

⁸ I dati sono estratti dalla *Relazione consuntiva sulla partecipazione dell’Italia all’Unione europea per l’anno 2017*, rinvenibile sul sito internet del Dipartimento politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, www.politicheeuropee.it.

renti con ciascun sistema organizzativo.

La normativa regionale ha favorito un'evoluzione delle modalità organizzative interne verso un modello che prevede un maggiore coinvolgimento delle Assemblee regionali; tuttavia, anche se non mancano casi in cui si prevede una posizione comune di Consiglio e Giunta⁹, in considerazione dei tempi di azione particolarmente ristretti, gran parte delle funzioni continuano ad essere esercitate dagli esecutivi regionali, tenendo conto degli indirizzi delle Assemblee¹⁰.

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 Regioni¹¹.

Nel periodo di riferimento le Regioni Calabria e Molise hanno modificato le rispettive leggi regionali di procedura per la partecipazione al processo decisionale europeo, sostituendo quelle precedenti.

La legge della Regione Molise¹² si caratterizza, rispetto al modello organizzativo precedente, per il potenziamento del coinvolgimento del Consiglio regionale nella partecipazione alla fase di formazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea.

Superando il precedente modello organizzativo, che prevedeva un'intesa tra Giunta e Consiglio, prevede che le osservazioni di cui all'articolo 24 comma 3 della legge 234/2012 sono formulate dal Consiglio regionale e trasmesse, poi, dalla Giunta regionale; in caso di inerzia del Consiglio, decorsi inutilmente venti giorni dal ricevimento dei progetti di atti normativi europei o degli altri atti di interesse regionale, le osservazioni possono essere formulate e trasmesse dalla Giunta. Le osservazioni sono trasmesse al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei, con contestuale comunicazione alle Camere, alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ed alla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

La nuova legge di procedura regionale, opportunamente, contiene inoltre un articolo specificamente dedicato al controllo di sussidiarietà che delinea una procedura interna ispirata al modello procedimentale più diffuso: ai fini della verifica del rispetto del prin-

⁹ In alcuni casi si prevede che la formulazione delle osservazioni debba avvenire d'intesa tra Giunte e Consigli (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Marche, Puglia e Veneto; ora anche Lazio e Umbria).

¹⁰ 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 si registra una maggiore diffusione dell'esame del Programma di lavoro della Commissione da parte delle Assemblee legislative, con conseguente approvazione di atti di indirizzo per la partecipazione regionale al processo decisionale europeo.

¹¹ In molti casi (tra cui Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Marche, Molise, 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.

¹² LR Molise 2/2016, recante "Partecipazione della Regione Molise alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea".

cipio di sussidiarietà le osservazioni sono approvate e inviate alle Camere dall'Assemblea legislativa, tenendo conto di eventuali segnalazioni della Giunta; contestualmente, sono comunicate alla Giunta regionale e sono trasmesse alla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

Con riferimento alla procedura di approvazione delle risoluzioni dell'Assemblea legislativa la legge rinvia al Regolamento consiliare, che non contiene tuttavia specifici riferimenti procedurali al tema del controllo di sussidiarietà.

La nuova legge di procedura della Regione Calabria¹³ prevede un'ampia collaborazione tra Consiglio e Giunta negli affari europei; al Consiglio, è affidata una funzione di indirizzo e di programmazione.

Le osservazioni sui progetti di atti europei sono approvate d'intesa tra Giunta e Consiglio, su proposta della Giunta regionale; in caso di mancata intesa è previsto un meccanismo che prevede la possibilità per Giunta e Consiglio di agire in autonomia, salvo l'obbligo reciproco di comunicazione. Più precisamente, il procedimento si avvia con la trasmissione di una proposta di risoluzione elaborata dalla Giunta regionale: decorsi dieci giorni dall'invio della proposta senza che sia stata formalizzata un'intesa, la Giunta può procedere alla trasmissione delle osservazioni, dandone tempestiva comunicazione al Consiglio; per il caso in cui la Giunta non trasmetta la proposta entro dieci giorni dal ricevimento dei progetti di atti europei, si prevede la possibilità per il Consiglio di formulare in autonomia le osservazioni. Il meccanismo correttivo per i casi di mancata intesa, prevedendo la facoltà di agire in autonomia, si presta a essere utilizzato come strumento di semplificazione nei rapporti tra Giunta e Consiglio, per i casi in cui non ci sia un interesse strategico della Giunta, in quanto lascia aperta la possibilità di ricercare caso per caso un equilibrio istituzionale; esprime così una preferenza per una piena cooperazione istituzionale.

Le osservazioni sono trasmesse dalla Giunta, al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per gli affari europei, dandone contestuale comunicazione alle Camere, alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative e alla Conferenza delle Regioni; nel caso in cui il Consiglio proceda in autonomia, la trasmissione è effettuata dal Consiglio regionale.

Anche la legge della Regione Calabria prevede un articolo specificamente dedicato alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà: le osservazioni regionali sono approvate con risoluzione della commissione consiliare competente in materia di affari europei, e trasmesse, oltre che alle Camere e agli altri destinatari istituzionali nazionali, anche alla Giunta regionale ai fini della determinazione della posizione regionale da sostenere nelle sedi di competenza.

La nuova legge di procedura della Regione Calabria ha introdotto inoltre una specifica

¹³ LR Calabria 30/2016, recante "Disposizioni sulla partecipazione della Regione Calabria alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea sulla programmazione nazionale per le politiche di sviluppo e coesione".

disciplina della partecipazione regionale al dialogo politico tra le Camere e le istituzioni europee.¹⁴

Riprendendo le migliori esperienze, tra cui quella consolidata della Regione Emilia-Romagna, le leggi di procedura approvate dalle Regioni Molise e Calabria dedicano specifica attenzione al coinvolgimento degli enti locali, delle autonomie funzionali e delle parti sociali ed economiche, prevedendo la possibilità di attivare forme di consultazione nell'ambito della sessione europea del Consiglio, in relazione ad aspetti dell'attività europea della Regione che presentino specifica rilevanza nei rispettivi ambiti di competenza.

Disciplinano, inoltre, le procedure interne per la partecipazione regionale ai progetti e ai programmi promossi dall'Unione europea nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione.

Nel periodo di riferimento si registra altresì l'approvazione dello Statuto della Regione Basilicata¹⁵, che dedica specifica attenzione al tema dei rapporti della Regione con l'Unione europea e alle relazioni internazionali.

Lo Statuto della Regione Basilicata, con riferimento alla partecipazione regionale alla formazione degli atti europei, contiene disposizioni di principio che delineano l'organizzazione interna della Regione: segnatamente, affida al Consiglio regionale il compito di concorrere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà europea, e prevede una sessione di lavoro del Consiglio regionale specificamente dedicata all'adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo; prevede altresì adeguate forme di raccordo tra Giunta e Consiglio per la partecipazione regionale alla formazione degli atti normativi europei nelle materie di propria competenza, e la garanzia di coinvolgimento nella definizione della posizione regionale del Consiglio delle autonomie locali nelle materie di specifico interesse dei Comuni e degli enti di area vasta.

In attuazione dello Statuto, la Regione dovrà adeguare la propria organizzazione modificando il Regolamento consiliare e la legge regionale di procedura.

Casi di effettiva partecipazione

Con riguardo alla fase ascendente diretta, nel periodo di riferimento non si registrano casi di designazione di esperti regionali ai fini della partecipazione alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea.

¹⁴ *L'articolo 5 comma 3 della legge regionale 30/2016 affida a un successivo apposito regolamento regionale la disciplina delle forme di partecipazione della Giunta regionale al dialogo politico; tenuto conto della particolare natura di tale strumento di partecipazione alla fase ascendente del processo decisionale europeo, le modalità di coinvolgimento della Giunta dovrebbero essere limitate alla cooperazione istituzionale con il Consiglio regionale per la definizione della posizione regionale.*

¹⁵ *Legge statutaria n. 1/2016, recante "Approvazione dello Statuto della Regione Basilicata".*

Con riferimento invece al contributo regionale alla formazione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo, risultano alcuni casi di invio di osservazioni ai sensi dell'articolo 24, co. 3, della legge 234/2012: in particolare, per l'anno 2016, la Regione Emilia-Romagna segnala 6 casi di invio di osservazioni, la Regione Abruzzo ne segnala 5, la Regione Lombardia 4, la Regione Calabria 2, la Regione Puglia 1; per l'anno 2017, la Regione Emilia-Romagna segnala 11 casi di invio di osservazioni, la Regione Lombardia 3, la Regione Puglia 2, le Regioni Marche, Umbria e Friuli Venezia Giulia 1.

Le osservazioni sono relative ad una pluralità di atti riferiti a diverse materie¹⁶; secondo quanto previsto dalla legge 234/2012 sono state trasmesse alle amministrazioni con competenza prevalente nelle materie oggetto dell'attenzione regionale, al fine di tenerne conto nella definizione della posizione nazionale.

Resta ancora difficile monitorare il seguito dato alle osservazioni trasmesse dalle Regioni; tuttavia, nel periodo di riferimento, si segnala l'adozione della risoluzione della 13^o Commissione del Senato della Repubblica, n. 134 del 14 giugno 2016, riferita al Pacchetto di misure sull'economia circolare, che ha tenuto conto delle osservazioni della Regione Emilia-Romagna; si segnala inoltre che con riferimento alla proposta di direttiva del parlamento europeo e del consiglio concernente l'applicazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, la 14^o Commissione permanente del Senato della Repubblica ha approvato in data 8 marzo 2017 un parere richiamando espressamente le risoluzioni trasmesse dalle Regioni Emilia-Romagna e Abruzzo; sempre con riferimento alla richiamata proposta di direttiva relativa ai servizi nel mercato interno si segnala, infine, il Documento approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 6 aprile 2017, che formula una serie di osservazioni tenendo conto delle osservazioni regionali.¹⁷

Anche per il periodo di riferimento, pur non essendovi stato alcun caso di consultazione delle Camere per la valutazione del rispetto del principio di sussidiarietà, alcune Assemblee legislative regionali hanno comunque trasmesso di propria iniziativa osservazioni al Parlamento ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona: per l'anno 2016 la Regione Marche segnala 3 casi; per l'anno 2017, La Regione Marche segnala 3 casi, la Regione Abruzzo 1.¹⁸

¹⁶ Si registra tuttavia un interesse comune di diverse Regioni con riferimento al progetto di direttiva in materia di gestione di alcune categorie di rifiuti, riferito al Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare (Emilia-Romagna, Calabria, Puglia, Friuli Venezia Giulia, Lombardia).

¹⁷ I dati sono ripresi dalla Risoluzione dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna n. 4557/2017, recante "Sessione europea 2017. Indirizzi relativi alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto dell'Unione europea".

¹⁸ Le risoluzioni segnalate dalla Regione Friuli Venezia Giulia, due di quelle segnalate dalla Regione Emilia Romagna nell'anno 2016 e sei di quelle segnalate nell'anno 2017, hanno ad oggetto sia l'esame nel merito delle proposte di atti europei trasmessi alle Regioni, sia la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà e sono state inviate sia ai sensi dell'articolo 24, comma 3, della legge 234/2012, che ai sensi dell'articolo 25 della medesima legge; tali risoluzioni sono state trasmesse al network sussidiarietà del Comitato delle Regioni. Rileva sottolineare che l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, che peraltro è costantemente molto precisa nella compilazione del questionario di rilevazione dei dati ai fini del presente Rapporto, è stata nominata esplicitamente nella Relazione annuale 2016 della Commissione europea in materia di sussidiarietà e proporzio-

Risultano, inoltre, ulteriori forme di partecipazione alla fase ascendente del processo decisionale europeo: la risoluzione approvata dall'assemblea legislativa della Regione Friuli Venezia Giulia, e una di quelle approvate dall'assemblea legislativa della Regione Lombardia, contengono osservazioni alle Camere per la partecipazione al dialogo politico di cui all'articolo 9 della legge 234/2012; la Regione Lombardia segnala altresì che una delle risoluzioni approvate è riferita a una consultazione pubblica promossa dalla Commissione europea; la Regione Abruzzo segnala tre risoluzioni riferite a consultazioni pubbliche aperte dal Comitato delle Regioni.

Non si registrano richieste di convocazione della Conferenza Stato-Regioni per il raggiungimento dell'intesa prevista dall'articolo 24, co. 4, della legge 234/2012.¹⁹

L'attuazione delle politiche europee da parte di Regioni e Province autonome (c.d. "fase discendente")

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" (articolo 117 della Costituzione, comma quinto); concorrono dunque con lo Stato nell'assicurare l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al diritto europeo.

Allo Stato è comunque consentito di provvedere al recepimento della normativa europea anche nelle materie di competenza regionale, per evitare sanzioni in caso di inerzia delle Regioni; tuttavia la normativa statale, che entra in vigore solo alla scadenza del termine indicato nell'atto da recepire, cessa di avere efficacia dalla data di entrata in vigore della normativa regionale di attuazione.²⁰

nalità (COM (2017) 600 del 30.06.2017), tra i partner più attivi della Piattaforma REGPEX.

¹⁹ Secondo quanto previsto dall'articolo 24 della legge 234/2012, nel caso in cui il progetto di atto in discussione incida su materie affidate alla competenza regionale, su richiesta di una o più Regioni o Province autonome, il Governo convoca la Conferenza Stato-Regioni al fine del raggiungimento di una intesa ai sensi dell'art. 3 del Dlgs. 281/1997; in tal caso, su richiesta della Conferenza Stato-Regioni, il Governo appone una riserva di esame in sede di disamina dell'atto da parte del Consiglio dell'Unione europea (Consiglio), dandone comunicazione alla stessa. L'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome si intende comunque raggiunta decorsi trenta giorni dalla convocazione; allo stesso modo, dopo trenta giorni dalla comunicazione della apposizione della riserva di esame, il Governo può procedere anche in mancanza della pronuncia della Conferenza Stato-Regioni (art. 24, commi 4 e 5 della legge 234/2012).

²⁰ 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. In caso di inadempimento agli obblighi europei, l'articolo 43 della legge 234/2012 prevede il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti degli enti inadempienti. 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.

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.

Riprendendo il modello previsto a livello nazionale, salvo poche eccezioni, hanno previsto la possibilità di fare ricorso ad una legge annuale di adeguamento al diritto europeo disciplinata dalle leggi regionali di procedura e denominata in maniera non sempre omogenea dalle singole Regioni.

Con riferimento all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea, oltre alle leggi regionali di procedura approvate dalle Regioni Calabria e Molise, sostitutive di quelle vigenti, e all'entrata in vigore dello Statuto della Regione Basilicata, nel periodo di riferimento risultano modifiche alle leggi di procedura delle Regioni Lombardia e Abruzzo, introdotte con la legge europea regionale.

Le leggi regionali di procedura approvate nel periodo di riferimento dalle Regioni Calabria e Molise, modificative di quelle precedenti, non contengono novità di particolare rilievo in ordine al recepimento del diritto europeo; riprendendo in buona parte quanto già previsto dalle precedenti leggi, adeguano il modello regionale alle procedure delineate dalla legge 234/2012, anche con riferimento alla trasmissione della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale a quello dell'Unione europea.

Entrambe le leggi confermano lo strumento della legge europea regionale come strumento privilegiato per l'adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo, facendo salva la possibilità di avvalersi ancora di leggi settoriali, in particolare a fronte di atti normativi o di sentenze della Corte di giustizia che comportino obblighi di adempimento con scadenza anteriore alla presunta entrata in vigore della legge europea per l'anno di riferimento; confermano altresì la possibilità di provvedere in via regolamentare o amministrativa, con riferimento agli atti individuati dalla legge regionale, che deve indicare i principi e i criteri direttivi.

Rispetto al modello precedente, introducono, rispettivamente, un articolo dedicato alle procedure interne per la notificazione alla Commissione europea dei progetti di legge, delle proposte di regolamento e di atti amministrativi che istituiscono o modificano aiuti di Stato soggetti ad obbligo di notifica in base agli articoli 107 e 108 del TFUE, secondo le modalità previste dall'articolo 45 della legge 234/2012.

Prevedono, infine, una clausola di valutazione sull'attuazione della legge, importante per consentire al Consiglio regionale di misurarne l'attuazione e di intervenire, ove necessario, per superare eventuali criticità.²¹

²¹ *La clausola valutativa introdotta dalla Regione Molise richiede specifica attenzione per la verifica del funzionamento e dell'efficacia delle procedure di partecipazione regionale alla formazione degli atti dell'Unione europea e del sistema informativo, che ha tra gli obiettivi quello di rendere accessibili ai cittadini tutte le informazioni relative ai bandi per l'assegnazione dei fondi europei.*

La Regione Abruzzo segnala che la legge europea regionale per l'anno 2016 (LR30/2016) ha modificato la legge regionale di procedura (LR 39/2014), integrandola con alcuni articoli dedicati alla disciplina del coordinamento regionale per le procedure di infrazione e alla disciplina degli aiuti di stato. Con riferimento alla materia degli aiuti di Stato, si dispone la modifica della legge regionale di procedura introducendo una disciplina dettagliata delle procedure interne per la notificazione alla Commissione europea dei progetti di legge, delle proposte di regolamento e di atti amministrativi che istituiscono o modificano aiuti di Stato soggetti ad obbligo di notifica in base agli articoli 107 e 108 del TFUE; si introduce inoltre una procedura per il recupero dei contributi erogati ai sensi dei regolamenti sui Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE), in tutto o in parte non utilizzati dai beneficiari o utilizzati in maniera difforme dai regolamenti europei. La legge europea per l'anno 2016 ha modificato inoltre la legge regionale di procedura introducendo due nuovi articoli dedicati, rispettivamente, al coordinamento regionale per le procedure di infrazione e alla disciplina del potere sostitutivo regionale in caso di violazione della normativa europea. Con riferimento ai casi di procedimenti Eu-Pilot²², o di avvio di procedure interne di infrazione che riguardano il territorio della Regione, introduce una procedura innovativa di coordinamento delle strutture regionali della Giunta, che prevede un raccordo informativo con il Consiglio regionale e un supporto tecnico per l'inserimento di disposizioni nella legge europea regionale per assicurare un tempestivo adeguamento agli obblighi europei. Con riferimento, invece, alla disciplina del potere sostitutivo della Regione prevede che in caso di violazione della normativa europea accertata con sentenza di condanna della Corte di giustizia, dalla quale discendono oneri o vincoli imputabili alla Regione, anche quando sono in corso le fasi di avvio delle procedure di infrazione se si tratta di materie di competenza regionale, il Presidente della Regione, o l'Assessore competente, se delegato, sentiti gli Enti locali inadempienti rispetto a funzioni conferite con legge regionale, assegna agli stessi termini congrui per l'adozione di ciascuno degli atti necessari a conformarsi alla sentenza; decorso inutilmente anche uno solo dei termini assegnati, la Giunta regionale, sentito l'Ente interessato, nomina un commissario ad acta con facoltà di avvalersi degli uffici degli Enti inadempienti, ovvero, se necessario, provvede direttamente.

La Regione Lombardia segnala che la legge europea regionale per l'anno 2017 (LR 8/2017) disciplina le procedure interne per la notificazione alla Commissione europea dei progetti di legge, delle proposte di regolamento e di atti amministrativi che istitui-

²² Il sistema Eu-Pilot è un meccanismo che consente alla Commissione di comunicare con gli Stati membri su questioni riguardanti la corretta applicazione del diritto dell'Unione europea o la conformità della legislazione nazionale al diritto europeo, in una fase iniziale; si tratta di uno scambio di informazioni che precede l'eventuale avvio delle procedure di infrazione. Nel sistema Eu-Pilot lo scambio di informazioni avviene tramite un sistema informatico tra la Commissione e l'amministrazione nazionale (per l'Italia, il Dipartimento per le politiche europee, il quale si occupa a sua volta di coinvolgere le amministrazioni regionali o locali eventualmente interessate).

scono o modificano aiuti di Stato soggetti ad obbligo di notifica in base agli articoli 107 e 108 del TFUE, secondo le modalità previste dall'articolo 45 della legge 234/2012.

Lo Statuto della Regione Basilicata, in maniera originale rispetto all'esperienza delle altre Regioni, disciplina direttamente le procedure per l'adeguamento annuale dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo, sostituendosi almeno in parte alla legge regionale di procedura. Per assicurare il periodico adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo, prevede che la Giunta presenta ogni anno al Consiglio la proposta di legge europea della Regione, unitamente alla relazione sui risultati della verifica della conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo; il Consiglio esamina la proposta di legge in una sessione dedicata, sentito il parere del Consiglio delle autonomie locali.

La scelta di disciplinare nello Statuto i tratti fondamentali delle procedure di adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento può essere intesa come una norma programmatica che responsabilizza gli organi regionali, invitandoli permanentemente a dedicare adeguata attenzione alla partecipazione regionale al processo decisionale europeo.

I casi effettivi di attuazione regionale del diritto europeo

Per l'attuazione del diritto europeo a livello regionale, risulta che nel periodo di riferimento hanno approvato la legge di adeguamento periodico (c.d. legge europea regionale) le Regioni Abruzzo²³, Emilia-Romagna²⁴, Lombardia²⁵, e la Provincia autonoma di Bolzano²⁶

Dai dati comunicati dalle singole Regioni risulta altresì che nel periodo di riferimento le Regioni continuano a fare ricorso ai tradizionali strumenti di attuazione del diritto europeo.²⁷

²³ Per l'anno 2016, LR 30/2016, recante "Adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Disposizioni per l'adeguamento della legge regionale 10 novembre 2014, n. 39, in materia di procedure di infrazione e aiuti di Stato, per l'attuazione della direttiva 2014/64UE, della direttiva 2009/158/CE e della Direttiva 2006/123/CE - (Legge europea regionale 2016)". Per l'anno 2017, LR 44/2017, recante "Adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Disposizioni per l'adeguamento della normativa regionale ai principi di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, semplificazione e tutela della concorrenza, in materia di agenzie di viaggi e turismo e di attività professionale di guida speleologica. Disposizioni per l'adeguamento della normativa regionale alla Comunicazione della Commissione europea (2016/C 262/01) sulla nozione d'aiuti di Stato, in materia di organizzazione diretta di eventi e concessione di contributi alla cultura (Legge europea regionale 2017)".

²⁴ Per l'anno 2016, LR 9/2016, recante "Legge comunitaria regionale per il 2016", seguita dalla LR 10/2016, recante "Collegato alla legge comunitaria regionale 2016 - Abrogazioni di leggi regionali". Per l'anno 2017, LR 14/2017, "Legge comunitaria regionale per il 2017".

²⁵ Per l'anno 2016, LR 8/2016, recante "Legge europea regionale 2016. Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Lombardia derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea". Per l'anno 2017, LR 12/2017, recante "Legge europea regionale 2017. Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Lombardia derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea".

²⁶ Per l'anno 2017, LP 21/2017, recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Provincia autonoma di Bolzano derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (Legge europea provinciale 2017)".

²⁷ 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 del Rapporto.

Segnatamente, per l'anno 2016, sono state segnalate disposizioni inserite in leggi settoriali²⁸, come segue: 3 della Regione Emilia-Romagna, 5 della Regione Lombardia, 3 della Regione Puglia, 1 della Regione Umbria, 1 della Regione Friuli Venezia Giulia, 1 della Regione Sardegna.²⁹

Per l'anno 2017, sono state segnalate disposizioni inserite in leggi settoriali, come segue: 1 della Regione Lombardia, 1 della Regione Puglia, 1 della Regione Friuli Venezia Giulia; 1 della Regione Sardegna; 1 della Provincia autonoma di Bolzano; 2 della Provincia autonoma di Trento.³⁰

Nessuna Regione dichiara di avere adottato atti sostitutivi della disciplina statale cedevole.

Risulta infine un caso di esercizio del diritto di rivalsa da parte dello Stato per violazione del diritto europeo, ai sensi dell'articolo 43 della legge 234/2012, nei confronti della Regione Lombardia, poi sospeso.³¹

Profili organizzativi interni

Sotto il profilo dell'organizzazione regionale interna si segnalano le modifiche al Regolamento interno del Consiglio della Regione Calabria e alcune disposizioni delle nuove leggi di procedura delle Regioni Calabria e Molise, riferite alla disciplina dei rapporti tra Giunta e Consiglio.

Le leggi di procedura delle Regioni Calabria e Molise, al fine di consentire l'espressione di una posizione unitaria della Regione sugli atti europei, prevedono procedure e strumenti di raccordo tra Giunta e Consiglio, che si aggiungono all'obbligo reciproco di in-

²⁸ 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, la Sardegna, il Friuli Venezia Giulia).

²⁹ Nel medesimo anno, con riferimento agli strumenti di attuazione diversi dalla legge (regolamenti, deliberazioni di Giunta, decreti del Presidente), sono stati segnalati i seguenti provvedimenti regionali: circa 110 deliberazioni della Giunta della Regione Emilia-Romagna (cui si aggiungono un decreto presidenziale, 1 regolamento regionale e 1 determinazione dirigenziale); 2 deliberazioni della Giunta della Regione Liguria; 28 deliberazioni della Giunta della Regione Lombardia (cui si aggiungono 21 decreti presidenziali e 1 regolamento regionale); 1 regolamento della Regione Puglia; 4 deliberazioni della Giunta della Regione Umbria; 3 deliberazioni della Giunta della Regione Friuli Venezia Giulia (cui si aggiungono 9 decreti presidenziali); 6 deliberazioni della Giunta della Regione Sardegna; 23 deliberazioni della Giunta della Provincia autonoma di Bolzano. 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.

³⁰ Nel medesimo anno, con riferimento agli strumenti di attuazione diversi dalla legge (regolamenti, deliberazioni di Giunta, decreti del Presidente), sono stati segnalati i seguenti provvedimenti regionali: 16 deliberazioni della Giunta della Regione Lombardia (cui si aggiungono diversi decreti presidenziali); 6 deliberazioni della Giunta della Regione Friuli Venezia Giulia (cui si aggiungono 13 decreti presidenziali); 10 deliberazioni della Giunta della Regione Sardegna; 1 deliberazione della Giunta della Regione Valle d'Aosta; 25 deliberazioni della Giunta della Provincia autonoma di Bolzano; 7 deliberazioni della Giunta della Provincia autonoma di Bolzano (cui si aggiungono 2 decreti presidenziali).

³¹ La Regione Lombardia segnala che lo Stato nell'anno 2016 ha notificato l'avvio dell'azione di rivalsa nei confronti della Regione, in solido contro altri enti sul territorio, per il recupero degli oneri finanziari anticipati; la Regione segnala altresì che il procedimento di rivalsa è stato sospeso a luglio 2016 a fronte della posizione comune assunta dalle Regioni, e che non è stato notificato alcun ulteriore atto di riapertura del procedimento nel 2017. Sul tema si segnala che nel periodo di riferimento è intervenuta una sentenza del TAR Lazio che ha chiarito che lo Stato, al fine di procedere legittimamente all'azione di rivalsa, deve individuare gli enti effettivamente responsabili della violazione contestata (Tar Lazio n. 3409/2017).

formazione sulle attività svolte.

La legge di procedura approvata dalla Regione Molise, in aggiunta agli obblighi informativi, prevede articolati obblighi a carico della Giunta che comprendono la condivisione con il Consiglio regionale delle informazioni qualificate ricevute dal Governo ai sensi della legge n. 234/2012.³²

Entrambe prevedono una sessione di lavoro del Consiglio dedicata alla programmazione delle attività di partecipazione regionale alla formazione ed attuazione degli atti dell'Unione europea (sessione europea).³³

Il Consiglio regionale della Calabria, in attuazione della novellata legge di procedura, ha modificato il proprio Regolamento introducendo un Capo specificamente dedicato al tema della partecipazione regionale alla formazione e all'attuazione della normativa europea (Capo XV *bis*).

Come previsto dalla novellata legge regionale di procedura, il Regolamento prevede ora che i lavori del Consiglio riguardanti la partecipazione della Regione al processo decisionale europeo sono organizzati in apposita sessione annuale, denominata "sessione europea".

Gli indirizzi per la partecipazione regionale alla formazione degli atti dell'Unione europea sono definiti con risoluzione del Consiglio approvata a conclusione della sessione europea, tenendo conto dell'esito dell'esame del Programma legislativo annuale della Commissione europea. Le osservazioni sui progetti di atti dell'Unione europea sono approvate con risoluzione della Commissione consiliare competente in materia di affari dell'Unione europea, tenuto conto dei pareri delle Commissioni competenti per materia; la Commissione competente in materia di affari europei provvede altresì alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà. Su richiesta della Giunta, del Presidente del Consiglio regionale o di un decimo dei componenti dell'Assemblea, le osservazioni sono approvate con risoluzione del Consiglio regionale adottata su proposta della Commissione competente per gli affari europei; è altresì prevista una deliberazione del Consiglio in caso di proposta alla Giunta di chiedere al Governo la convocazione della Conferenza Stato-Regioni, o nel caso si intenda chiedere l'apposizione della riserva di esame in sede di Consiglio dell'Unione europea (in sede di Conferenza Stato-Regioni).

³² Tra le informazioni che la Giunta è tenuta a trasmettere all'Assemblea, ve ne sono alcune che richiedono una complessa attività ricognitiva, come ad esempio l'elenco dei provvedimenti con i quali nelle singole Regioni si è proceduto a recepire le direttive dell'Unione europea, le proposte di atti incidenti in materie di competenza regionale che risultino inseriti all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea e le risultanze delle riunioni medesime.

³³ La legge della Regione Molise, diversamente dal modello precedente, prevede ora espressamente l'esame del programma legislativo annuale della Commissione europea e l'approvazione di una risoluzione in cui, tra l'altro, sono individuati gli atti di interesse regionale e gli eventuali indirizzi per la partecipazione alla formazione ed all'attuazione del diritto e delle politiche europee nelle materie di competenza regionale; al fine di favorire il raccordo con la Giunta regionale, prevede tra le attività da svolgere nella sessione europea l'esame del Rapporto annuale sulla partecipazione della Regione alle politiche europee, che contiene l'illustrazione degli orientamenti della Giunta in merito alle tematiche indicate nel programma di lavoro annuale della Commissione, o in altri atti programmatici delle istituzioni europee.

Con riferimento all'attuazione degli atti normativi europei, le modifiche al Regolamento della Regione Calabria delineano le procedure per l'esame e l'approvazione del disegno di legge regionale europea: ciascuna Commissione competente per materia esamina il disegno di legge regionale europea per le parti di rispettiva competenza, propone eventuali emendamenti, e nomina un relatore che partecipa alle riunioni della Commissione competente in materia di affari dell'Unione europea per riferire sull'esito dell'esame. Decorsi quindici giorni dall'assegnazione del disegno di legge alle Commissioni permanenti, la Commissione competente in materia di affari dell'Unione europea procede all'esame del disegno di legge e presenta una relazione al Consiglio, accompagnata dagli eventuali emendamenti. I lavori sono calendarizzati in modo da consentire la conclusione dell'esame del disegno di legge regionale in quarantacinque giorni dalla data di assegnazione alle Commissioni; per assicurare il rispetto di tale termine, nel caso la Commissione competente in materia di affari dell'Unione europea non concluda l'esame del disegno di legge entro quindici giorni successivi alla scadenza del termine previsto per l'esame delle Commissioni permanenti, il disegno di legge è iscritto all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio regionale e discusso nel testo presentato dalla Giunta. Per l'approvazione della legge europea annuale si segue la procedura ordinaria, ed è esclusa la possibilità di presentare emendamenti concernenti materie estranee all'oggetto, o emendamenti volti a recepire atti europei diversi da quelli originariamente previsti nel disegno di legge regionale europea, salvo nei casi in cui vi sia il rischio di incorrere nell'avvio di procedure di infrazione o in sentenze di condanna.

Sotto il profilo operativo, quasi tutte le Regioni segnalano di avere dedicato una o più sessioni di lavoro alla materia dei rapporti con l'Unione europea; sono in aumento quelle che segnalano di avere fatto ricorso alla sessione europea, come previsto dalla normativa interna.

Considerazioni conclusive

I dati rilevati nel periodo di riferimento confermano che in materia di rapporti con l'Unione europea l'attenzione regionale è rivolta principalmente all'adeguamento dell'ordinamento regionale al diritto europeo; resta ancora limitato il numero delle Regioni che contribuiscono sistematicamente alla fase ascendente del processo decisionale.

Le modifiche alle leggi regionali di procedura approvate nel periodo di riferimento si caratterizzano per l'adesione al modello organizzativo sperimentato dalle Regioni più costanti nella partecipazione al processo decisionale.

La convergenza verso un modello organizzativo omogeneo, come già osservato nelle precedenti edizioni del *Rapporto*, favorisce il coordinamento con il Parlamento e con il Governo, sia ai fini dell'attuazione del diritto europeo, sia ai fini della partecipazione re-

gionale alla definizione della posizione nazionale da sostenere nei negoziati europei; favorisce inoltre il coordinamento “orizzontale” tra le Regioni.

Proprio il coordinamento “orizzontale” potrebbe favorire una maggiore partecipazione regionale alla fase ascendente del processo decisionale europeo.

Nella prassi, alcune Regioni si stanno opportunamente orientando in tale direzione.

Si registrano i primi casi di condivisione delle risoluzioni programmatiche approvate nelle rispettive sessioni europee, rendendole disponibili sui siti istituzionali.

La condivisione delle risoluzioni annuali programmatiche, in cui si rinviene la selezione dei temi di interesse regionale tra quelli indicati nel Programma legislativo annuale della Commissione europea, consente a tutte le Regioni, ed in particolare a quelle che non si sono dotate di adeguate strutture di supporto, di individuare i progetti di atti da monitorare, e di programmarne l'esame secondo le rispettive regole interne.

La possibilità di individuare i progetti di atti europei che possono incidere sulle materie di competenza regionale avvalendosi del lavoro istruttorio svolto da altre Regioni, unitamente al lavoro di analisi e coordinamento svolto dalla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, crea nuovi presupposti per il superamento delle difficoltà di analisi e di gestione delle informazioni che condizionano ancora l'utilizzo degli strumenti di partecipazione regionale al processo decisionale europeo.

1.9 Gli strumenti per la valutazione delle politiche legislative regionali*

Premessa

Il tema della qualità della legislazione e della valutazione delle politiche legislative regionali risulta ormai trasversale e, perciò, interessa sia il legislatore statale che il legislatore regionale.

Se gli strumenti relativi alla qualità della legislazione implicano l'utilizzo di tecniche normative che conducano alla formulazione di leggi più agevolmente applicabili dagli operatori del settore e più facilmente conoscibili dai destinatari, è però altrettanto vero che le tecniche di valutazione delle politiche pubbliche consentono agli operatori del settore (Commissioni consiliari *in primis*, ma anche organi o commissioni costituiti *ad hoc*) di implementare in un ulteriore senso il rapporto esistente fra Consigli ed Esecutivi regionali: infatti, al di là del rapporto di responsabilità politica, che fonda la necessità che i primi operino il proprio controllo sui secondi, sussiste altresì un rapporto di collaborazione, il cui fine primario è quello dell'incremento dell'efficacia e dell'efficienza delle azioni pubbliche.

Queste esigenze sono avvertite e sviluppare in ogni sede legislativa e, perciò, può parlarsi di tecniche multilivello. Nel caso italiano, è appena il caso di richiamare – a dimostrazione dell'assunto – l'Accordo adottato dalla Conferenza Stato-Regioni il 27 marzo 2007 in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione.

Dal canto proprio, le Regioni hanno prodotto regole tecniche – talvolta nei nuovi Statuti o nei Regolamenti interni dei Consigli regionali, talaltra in apposite leggi o regolamenti riguardanti specifiche materie – sulle attività di analisi da svolgersi nelle diverse fasi in cui si snoda l'*iter* di formazione delle leggi, nonché a seguito dell'emanazione dell'atto. *In primis*, vengono in rilievo le clausole valutative e le note informative sulle politiche regionali.

Peraltro, la conoscibilità di questi strumenti è agevolata dallo sviluppo del *network* interregionale CAPIRe (con un proprio portale online) da parte delle Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali.

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

Le analisi di valutazione ex ante ed ex post

Sulla scorta della tendenza appena delineata, le Regioni si sono dotate di strumenti per la valutazione della qualità della legislazione e delle politiche legislative regionali. Ad esempio, vengono in rilievo, quale strumento *ex ante*, l'analisi dell'impatto della regolazione (AIR) e, quale strumento *ex post*, la verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR). Le disposizioni che li prevedono sono talvolta inserite negli Statuti o nei regolamenti interni dei Consigli regionali, talaltra in leggi di generale applicazione oppure riguardanti specifici settori e materie.

Seguendo l'ordine delle fonti appena delineato, nel corso del biennio 2016-2017, è possibile dare conto, anzitutto, della legge statutaria della Regione Marche 6/2017, la quale - tra l'altro - ha inserito un nuovo ultimo comma all'art. 34 dello Statuto (rubricato "Qualità della normazione"), stabilendo che "la legge regionale stabilisce i contenuti degli elaborati di analisi tecnico normativa e di analisi di impatto della regolamentazione che devono corredare gli atti normativi". Inoltre, con la medesima novella statutaria è stato inserito l'art. 34-bis nello Statuto, che ha istituito il Comitato per il controllo e la valutazione delle politiche.

Inoltre, per quanto riguarda i Regolamenti interni dei Consigli regionali, va anzitutto ricordata la deliberazione C.R. 141-16725 del 10 maggio 2016, con cui il Consiglio della Regione Piemonte ha integralmente sostituito il Capo VI del proprio regolamento, dedicato alla "qualità della legislazione".

Del pari, anche l'Assemblea legislativa della Regione Umbria, con Deliberazione n. 209 del 14 novembre 2017 ha modificato le norme del Regolamento consiliare riguardanti il Comitato per il Controllo e la Valutazione (art. 40) e quelle sulle clausole valutative e sulle missioni valutative (art. 42).

Dal canto proprio, il Consiglio regionale della Regione Lombardia, con con l'art. 18, comma 1 del regolamento interno approvato con dcr 18 luglio 2017, n. X/1565, ha modificato il proprio Regolamento generale, inserendovi l'art. 111-bis, rubricato "Esiti delle attività di controllo e valutazione delle politiche regionali".

Si può altresì segnalare, quale altro atto interno al Consiglio rilevante in materia, la Delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio dell'Emilia-Romagna n. 36/2016, recante "Approvazione dello schema di scheda informativo-descrittiva dei possibili effetti della regolamentazione (air semplificata)", che contiene, nell'allegato A, il modello di scheda AIR semplificata, dando avvio, in via sperimentale per la durata di un anno, all'applicazione della scheda AIR semplificata ai progetti di legge di iniziativa assembleare che ridisegnano politiche complesse, sia con riferimento alle misure previste, sia con riferimento ai destinatari e ai diversi soggetti coinvolti nella loro attuazione e che si prevede abbiano un significativo impatto socio-economico.

Quanto alle fonti di rango legislativo, anzitutto viene in rilievo la legge della Regione

Lazio 8 giugno 2016, n. 7, che ha istituito il Comitato per il monitoraggio dell'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali.

Inoltre, con la legge della Regione Sardegna 20 ottobre 2016, n. 24, è stata prevista l'Analisi di Impatto della Regolazione (AIR) sugli interventi normativi proposti dalla Giunta.

Infine, nel corso del 2017, è stata approvata la legge della Regione Lombardia 8 agosto 2017, n. 20, recante "Attuazione delle leggi regionali e valutazione degli effetti delle politiche regionali per la qualificazione della spesa pubblica e l'efficacia delle risposte ai cittadini".

Per completezza, si segnala che anche fonti regolamentari sono intervenute in materia nel periodo considerato: il Regolamento della Regione Lazio 20 giugno 2012, n. 12, recante "Disposizioni attuative e integrative della legge regionale 29 luglio 2011, n. 8 (Disposizioni per favorire la qualità e la semplificazione della normativa regionale in materia di micro, piccola e media impresa)", nonché i Regolamenti della Regione Puglia 18 ottobre 2016, nn. 11 e 12, rispettivamente di attuazione della normativa regionale in materia di AIR e VIR.

Le clausole valutative

Nel biennio 2016-2017, è proseguita la tendenza positiva già rilevata nel biennio 2014-2015, dal momento che vi è stata una intensa previsione legislativa di clausole valutative. In particolare, le Regioni ne hanno complessivamente formulate 41 nel 2016 e hanno raggiunto il picco di ben 82 nel 2017 (nel biennio 2014-2015 erano state rispettivamente 52 e 47; nel 2012-2013 rispettivamente 19 e 21)¹

Nello specifico, per quanto riguarda il 2016, le Regioni a Statuto ordinario Calabria, Umbria e Veneto hanno formulato una clausola valutativa; la Lombardia, il Molise, la Puglia, la Toscana e la Campania 2; l'Abruzzo 3; l'Emilia-Romagna, il Lazio e il Piemonte 7.

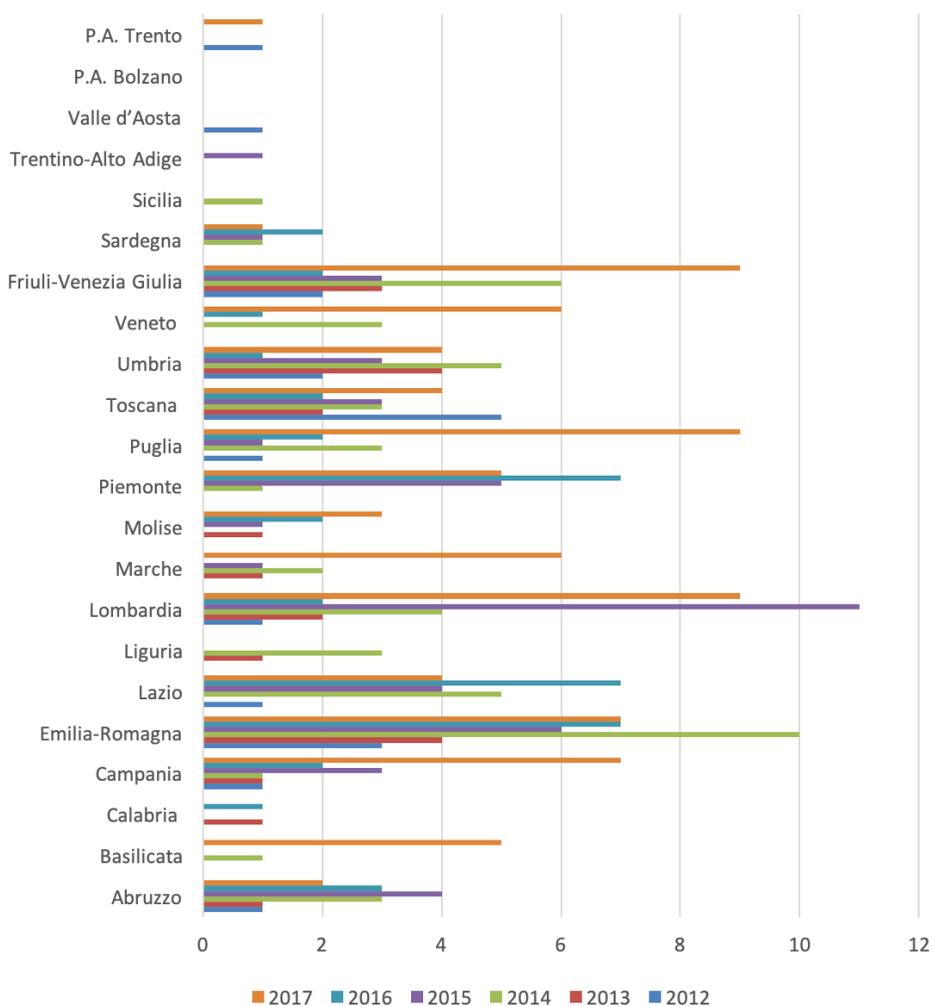
Fra le Autonomie speciali, il Friuli Venezia Giulia e la Sardegna hanno formulato tali clausole in 2 previsioni legislative.

In riferimento al 2017, per le Regioni a Statuto ordinario, risultano 2 clausole valutative per l'Abruzzo, 3 per il Molise, 4 per il Lazio, la Toscana e l'Umbria, 5 per la Basilicata e il Piemonte, 6 per le Marche e il Veneto, 7 per l'Emilia-Romagna e la Campania, 9 per la Lombardia e la Puglia.

Nell'ambito delle Regioni speciali e delle Province autonome, la Sardegna e la Provincia autonoma di Trento ne hanno emanata una e il Friuli Venezia Giulia 9.

Nella figura che segue (n. 1) sono rappresentati i dati ora esposti, con un confronto con gli anni precedenti (2012, 2013, 2014 e 2015).

¹ Occorre precisare che i dati che si sono appena riportati e quelli successivamente riferiti concernenti il numero di clausole valutative sono frutto dell'incrocio delle informazioni derivanti dai questionari compilati dalle Regioni e di quelle tratte dal sito web del progetto "Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali" (www.capire.org).

Grafico 1 - 2012 - 2015 - Numero delle clausole valutative formulate in via legislativa

Il numero delle clausole valutative per anno di ciascuna Regione non sembra particolarmente significativo, fatta eccezione, nel 2016, per l'Emilia-Romagna, il Lazio e il Piemonte e, nel 2017, per la Lombardia, la Puglia e il Friuli Venezia Giulia, ma anche - di nuovo - per l'Emilia-Romagna.

In ogni caso, complessivamente, il notevole numero di clausole valutative che vengono in esame (123 nel biennio considerato contro 99 del biennio 2014-2015) non consente un'analisi puntuale di ognuna di esse.

Può, però, rilevarsi che la maggior parte è contenuta in leggi organiche o di riordino

di ampi settori (oppure in leggi che modificano queste ultime), mentre la loro formulazione è meno frequente nei casi in cui la regolazione riguardi un frammento modesto di una materia.

Pur con gli inconvenienti a cui la classificazione va incontro – trattandosi di un'operazione necessariamente discrezionale – sembra opportuno segnalare che è sempre nella materia delle politiche sociali che si registra il maggior numero di clausole valutative (31 nel biennio), seguita dalle materie della tutela della salute e della promozione/regolazione delle attività produttive, rispettivamente con 20 e 19 clausole valutative.

11 sono presenti in norme sull'ordinamento regionale e sul riordino delle funzioni amministrative (anche degli enti locali); 7 sono contenute in norme sulla promozione culturale, nonché sul patrimonio regionale, *lato sensu* inteso, poiché in questa categoria si fanno rientrare le norme in materia di demanio, di usi civici, di governo del territorio e di edilizia.

Neppure irrilevante è la presenza di clausole valutative in leggi sulla tutela del lavoro (6), sull'ambiente (5) e sulla legalità (4).

Infine, nel biennio considerato, non vi sono leggi che prevedono altre formule finalizzate a prevedere obblighi di informazione da parte dei soggetti incaricati dell'attuazione della legge all'organo legislativo.

Le note informative

In entrambi gli anni considerati, le Regioni hanno complessivamente dato luogo a 10 note informative, di cui 6 nel 2016 e 4 nel 2017. Si è, perciò, in linea con i dati del biennio 2014-2015, in cui vi sono state complessivamente 11 note informative.

Nel biennio oggetto di esame, solo tre Regioni ordinarie hanno dato luogo a note informative e, in particolare, si tratta di: 4 della Toscana (nn. 36 e 37 del 2016 e nn. 38 e 39 del 2017), 3 dell'Abruzzo (nn. 6 e 7 del 2016 e n. 8 del 2017) e 3 della Lombardia (nn. 24 e 25 del 2016 e n. 26 del 2017).

Delle 4 note informative della Regione Toscana (provenienti dal Settore Analisi di fattibilità e per la valutazione delle politiche), la nota n. 36 del 2016 ha riguardato l'attuazione della LR 68/2011 con riferimento alla gestione associata delle funzioni fondamentali nei Comuni della Toscana. Vi si dà atto che, su 279 enti della Toscana, sono 98 i Comuni obbligati allo svolgimento delle funzioni in forma associata, con netta prevalenza delle funzioni svolte in forma associata tramite l'unione dei Comuni (81% del totale) rispetto ad altri strumenti associativi. Inoltre, si rileva che, malgrado i progressi registrati a partire dal 2011, vi è un generale ritardo nello svolgimento delle funzioni fondamentali in forma associata e che, nel periodo 2012-2015, sono stati erogati circa 36 milioni di euro di incentivi statali e regionali alle unioni di Comuni.

La nota n. 37 del 2016 della Regione Toscana fa “Il punto sulle attività di Ente Terre Regionali Toscane a quattro anni dall’approvazione della LR 80/2012” e sottolinea il consolidamento del portale della Banca della Terra per la consultazione in tempo reale dei terreni messi a disposizione e la pubblicazione di 42 bandi nel periodo 2014-2016 per un totale complessivo di 57 lotti, di cui 34 assegnati a seguito del completamento dell’istruttoria. Per altro verso, rileva la scarsissima risposta da parte dei Comuni sul completamento dell’istruttoria per l’individuazione dei terreni dichiarati incolti (8 Comuni) e per il conseguente inserimento di essi in Banca della Terra.

La nota n. 38 del 2017 della Regione Toscana analizza l’attuazione della Legge Regionale 14 febbraio 2012, n. 5 “Valorizzazione delle associazioni e delle manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica della Toscana. Modifiche alla legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21 (Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali)” e dà atto del costante aumento del numero delle associazioni e delle manifestazioni censite.

Infine, la nota n. 39 del 2017 della Regione Toscana, elaborata in ottemperanza alle disposizioni contenute all’articolo 30 della LR 30/2003 “Disciplina delle attività agrituristiche e delle fattorie didattiche in Toscana”, rende noti gli ottimi risultati regionali in materia.

Le note informative della Regione Abruzzo sono state redatte dal Servizio Analisi Economica, Statistica e Monitoraggio. La prima (n. 6 del 2016) concerne l’attuazione della legge regionale 27 maggio 2011, n. 15 “Adozione dei modelli di organizzazione e di gestione ai sensi dell’articolo 6 del Decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231 (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell’articolo 11 della L. 29 settembre 2000, n. 300) e modifica all’articolo 67 della LR n. 1/2011”, che ha sancito l’obbligatorietà, per gli enti dipendenti e strumentali della Regione, con o senza personalità giuridica, per i consorzi, le agenzie e le aziende regionali e le società controllate e partecipate, dell’adozione degli strumenti previsti dal D. Lgs. 8/6/2001 n. 231 al fine di conseguire l’esenzione dalla responsabilità amministrativa in caso di illeciti amministrativi dipendenti da reato.

La nota informativa n. 7 del 2016 della Regione Abruzzo analizza l’implementazione della LR 45/2007 “Norme per la gestione integrata dei rifiuti” e della LR 36/2013 “Attribuzione delle funzioni relative al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e modifiche alla legge regionale 19 dicembre 2007, n. 45 Norme per la gestione integrata dei rifiuti” che ne ha modificato gli aspetti relativi al governo della gestione.

Infine, la nota n. 8 del 2017 fa seguito alle esigenze conoscitive espresse nella clausola valutativa inserita all’art. 28 della LR 40/2012 “Promozione e sviluppo del sistema produttivo regionale”.

Per quanto riguarda le note informative della Regione Lombardia, che sono elaborate dall’Ufficio Analisi Leggi e Politiche Regionali, la prima (n. 24 del 2016) descrive l’attuazione della l. r. 17/2003 “Norme per il risanamento dell’ambiente, bonifica e smaltimento dell’amianto”, mentre la seconda (n. 25 del 2016) analizza l’attuazione della Legge Re-

gionale 13/2003 “Promozione all’accesso al lavoro delle persone disabili e svantaggiate”.

Infine, la nota informativa n. 26/2017 analizza l’attuazione in Lombardia delle misure realizzate grazie al bando 10862 del 16 settembre 2016 “Progetti di inclusione sociale e lotta al disagio nonché per garantire l’apertura delle scuole oltre l’orario scolastico soprattutto nella aree a rischio e in quelle periferiche” del Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca.

Il seguito dato agli strumenti per la valutazione delle politiche regionali

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

Si tratta delle Regioni ordinarie Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Toscana, Umbria, nonché della Regione speciale Friuli Venezia Giulia.

In particolare, nel biennio considerato, la Giunta dell’Emilia-Romagna ha complessivamente presentato 12 relazioni in risposta a leggi recanti clausole valutative. Le relazioni sono state discusse nelle Commissioni competenti per materia e sono state accompagnate da note tecniche del Servizio Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari.

Nello stesso arco di tempo, il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione della Regione Lombardia ha preso in esame l’attuazione di 40 politiche regionali sulla base delle relazioni periodiche inviate dalla Giunta regionale e degli esiti delle missioni valutative concluse. In tutti i casi, il Comitato ha inviato osservazioni e proposte agli Assessori regionali e alle Commissioni di merito. Il Comitato ha sottoposto i risultati delle analisi all’Assemblea regionale in forma sintetica per il tramite delle proprie Relazioni annuali.

Dal canto proprio, la Giunta della Regione Piemonte e la Giunta della Regione Umbria hanno elaborato rispettivamente nel biennio 17 e 20 relazioni sulle clausole valutative previste per legge, che sono state discusse nelle Commissioni consiliari competenti per materia.

Anche le note informative della Regione Toscana menzionate nel paragrafo precedente (complessivamente quattro) sono state discusse nelle Commissioni consiliari competenti per materia.

Solo la Regione Friuli Venezia Giulia dà conto di aver discusso anche in Aula (oltre che in Commissione) 10 delle 15 Relazioni presentate dall’Esecutivo nel biennio, mentre l’*iter* delle altre si è fermato all’esame del Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione.

Considerazioni conclusive

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

Nella precedente edizione di questo Rapporto, si rilevava come, un significativo impulso sarebbe potuto provenire dall'eventuale perfezionamento dell'*iter* legislativo della riforma costituzionale bocciata dal corpo elettorale il 4 dicembre 2016, posto che, fra i compiti assegnati al Senato della Repubblica, vi sarebbe stato quello della valutazione delle politiche pubbliche.

Si può comunque ritenere che il fallimento della riforma costituzionale possa anzi costituire un'utile occasione, affinché i Consigli regionali (e le relative Commissioni), negli ultimi anni piuttosto sminuiti dalle misure anticrisi che hanno compresso l'autonomia regionale, riprendano consapevolezza del proprio ruolo e sfruttino anche questi strumenti per essere originali laboratori istituzionali e fondare una nuova ed effettiva collaborazione con gli Esecutivi regionali, nonché un adeguato controllo su di essi, anche grazie agli strumenti di valutazione delle politiche pubbliche.