

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

## L’VIII LEGISLATURA REGIONALE

*una “visione d’insieme”*

ISSiRFA – CNR

ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI, FEDERALI  
E SULLE AUTONOMIE “MASSIMO SEVERO GIANNINI”

ROMA, NOVEMBRE 2010

Lo studio che segue è stato elaborato **dall'Istituto di Studi sui Sistemi regionali, Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" (ISSiRFA-CNR)** su commissione della *Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome*. In esso, l'ISSiRFA – sulla base dei materiali raccolti ai fini dell'elaborazione dei *Rapporti sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione europea* curati dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati (cui contribuisce da anni, unitamente agli Uffici legislativi delle Regioni e delle Province autonome) e sulla base delle rilevazioni compiute nel quadro delle proprie linee di ricerca – fa il "punto" sulle tendenze della normativa, della finanza e di alcune politiche regionali nell'VIII legislatura.



## **INDICE**

<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>VI</b>
<b>I – LA PRODUZIONE NORMATIVA.....</b>	<b>1</b>
<b>II - L'ATTIVITÀ DEI CONSIGLI .....</b>	<b>23</b>
<b>III - GLI STATUTI ORDINARI TRA ATTUAZIONE E REVISIONE.....</b>	<b>31</b>
<b>IV - POLITICHE SANITARIE REGIONALI.....</b>	<b>39</b>
<b>V - TENDENZE DELLE POLITICHE SOCIO-ASSISTENZIALI.....</b>	<b>49</b>
<b>VI - LA FINANZA REGIONALE: UN BILANCIO DI LEGISLATURA E UN CONFRONTO CON LE REGIONI SPECIALI .....</b>	<b>65</b>
<b>VII - LE REGIONI E L'EUROPA.....</b>	<b>85</b>



## INTRODUZIONE

1. Lo studio che segue è dedicato ad un bilancio dell'ultima legislatura regionale con riferimento ad alcuni aspetti fondamentali e qualificanti dell'attività delle Regioni ordinarie, in più casi con uno sguardo anche alle tendenze della precedente legislatura. Tale espressione, in ogni caso, comincia ad essere sempre meno significativa, come è giusto che sia in un ordinamento autonomista, nel quale le vicende (le legislature) delle Regioni non sono preordinate in uno scadenziario unico nazionale, ma dipendono dagli accadimenti di ciascun ente. Infatti, le elezioni del 2005 non hanno riguardato il Molise e l'Abruzzo e neppure le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome.

Con la valutazione della legislatura, conclusa nella primavera del 2010, è possibile dare una più attenta lettura dell'efficacia avuta dalla revisione del Titolo V della Costituzione, anche alla luce dell'interpretazione datane dalla giurisprudenza costituzionale.

Nel caso italiano, la riforma regionale avrebbe dovuto ubbidire ad una più estesa modifica della rappresentanza, dei raccordi e della stessa forma di governo, e non soltanto a *sgravare* lo Stato da una serie di oneri (da addossare a Regioni ed Enti locali). È ampiamente noto che sia il c.d. "federalismo amministrativo", sia la revisione del Titolo V, hanno agito sempre sul versante del riparto delle competenze e dell'autonomia organizzativa delle Regioni, senza considerare in alcun modo il cambiamento di ruolo dello Stato e la necessità di una sua diversa organizzazione costituzionale e amministrativa.

L'unico elemento normativo che avrebbe potuto innovare in qualche modo al sistema parlamentare, l'art. 13 della legge costituzionale n. 3 del 2001, è rimasto "lettera morta".

L'attuazione della riforma, poi, ha coinciso con una ripresa della logica centralista, soprattutto dopo la sentenza n. 303 della Corte costituzionale che ha dissolto istantaneamente il carattere prescrittivo del riparto delle competenze tracciato dall'art. 117 della Costituzione. Le stesse disposizioni della legge n. 131 del 2003 sono così risultate prive di efficacia già al loro apparire, dal momento

che l'atrofia delle norme costituzionali è dipesa dalla fuoriuscita dalle regole costituzionali, per far prevalere ancora una volta, in via di fatto, una logica unitaria in un assetto che dichiarava di essere ispirato ai principi del federalismo e dell'autonomia.

Ciò nonostante, a dieci anni dalla revisione costituzionale, restano valide le ragioni profonde (cioè i processi di integrazione internazionali ed europei) che hanno spinto verso un assetto dello Stato maggiormente decentrato. Non è un caso che, a dispetto dei limiti presentati dalla revisione e dalle vicende successive, nessuna forza politica metta in discussione la necessità di rafforzare il regionalismo e di potenziare le autonomie locali.

Nel caso italiano, inoltre, si può sostenere che la crisi finanziaria che stiamo attraversando sta diventando un punto di partenza utile per ridurre il forte divario esistente tra la titolarità delle competenze e la titolarità delle fonti di finanziamento necessarie al loro esercizio e per sperimentare una forma di autonomia finanziaria necessariamente parsimoniosa. Sono questi i problemi che ha davanti l'attuazione della legge n. 42 del 2009 che appare rivolta a creare una standardizzazione di tutto il sistema economico-finanziario italiano, basato su costi standard (per il finanziamento delle prestazioni di cui alla lettera *m*, del comma 2, dell'articolo 117 della Costituzione) e su capacità fiscali (per il finanziamento delle altre funzioni), in modo da creare limiti di spesa, consapevolezza del prelievo e responsabilità di gestione da parte degli amministratori regionali e locali.

2. Come emerge dallo studio qui introdotto, si vede, innanzitutto, una diversa espressione e qualità della legislazione regionale rispetto a quella dell'esperienza iniziale, tanto più che le Assemblee stanno viepiù implementando strumenti di riordino della legislazione (con testi unici e codici regionali) e di verifiche delle politiche susseguenti alle previsioni legislative regionali (come è testimoniato dalla crescita degli atti di controllo ispettivo).

Di conseguenza, un atteggiamento anche di velata superiorità statale non si giustificerebbe, ma rappresenterebbe una sottovalutazione del ruolo legislativo delle Regioni e determinerebbe un indebolimento dell'intero sistema di

negoziazione italiano nei confronti del livello sopranazionale e nei confronti degli altri Stati membri che prendono sul serio il loro federalismo.

In questa nuova prospettiva è possibile ricavare immediatamente le indicazioni più importanti che dallo studio possono trarsi.

La prima riguarda il lento processo di costruzione degli ordinamenti regionali, a partire dalla riscrittura degli Statuti ordinari, con ancora tre Regioni che non hanno proceduto al loro aggiornamento, e dalla revisione degli Statuti speciali.

Questa condizione di ritardo che si registra nella loro realizzazione e nell'implementazione della stessa impalcatura da essi prevista: organo di garanzia statutaria, Consiglio delle autonomie locali, ecc., non deve sorprendere, dal momento che – sia detto senza infingimenti – le Regioni sono state poco incentivate dal dibattito politico nazionale a diventare effettivamente confrontabili con gli enti omologhi tipici di un ordinamento federale, anzi la discussione pubblica ha teso a riproporre di nuovo una visione della Regione come di un grande “Ente locale” e, soprattutto, si è fatto di tutto per escludere dal novero della classe politica nazionale quella che siede nei Consigli regionali, delegando al Presidente della Regione, scelto con una diversa logica politica, la funzione di raccordo non con lo Stato, ma solo con il Governo centrale.

Il superamento di questa impostazione, che ha afflitto il decennio successivo alla revisione costituzionale, dipende oggi non tanto dalla volontà di riforma della classe politica interna, quanto dalla necessità di un adeguamento della forma di Stato italiana al diritto europeo. A questo adeguamento le Regioni medesime, e in particolare i Consigli regionali, possono da subito dare un contributo significativo completando i loro sistemi istituzionali e prevedendo nel loro ordinamento le procedure più adeguate per il riscontro della legislazione europea.

Si deve aggiungere che un diverso assetto del sistema regionale e una più compiuta considerazione delle rappresentanze regionali, sarà tanto più necessaria nel momento in cui le proposte di modifica dei Trattati europei, ipotizzate nel Consiglio europeo del 28 e 29 ottobre 2010, saranno formulate e successivamente discusse e approvate. Infatti, il rafforzamento della disciplina di bilancio, l'ampliamento della sorveglianza economica e l'approfondimento

del coordinamento europeo, in vista di un quadro solido per la gestione delle crisi e di un rafforzamento sostanziale del pilastro economico dell'UEM, imporrà agli Stati membri una verifica dei sistemi previdenziali e una precisazione sulla gestione dei debiti pubblici alla luce dell'art. 125 TFUE.

È facile osservare che la natura della materia richiamata, dal punto di vista dell'ordine costituzionale interno e la stessa formulazione della disposizione citata, non possono formalmente e sostanzialmente escludere le Regioni dalla decisione dei percorsi da seguire per le politiche di risanamento.

La seconda considerazione riguarda – con riferimento alla legislazione – alcune significative conferme che consentono di valutare adeguatamente i cataloghi delle materie enumerate e lo stesso sistema delle competenze. Così, se per un verso la normazione regionale tende ormai ad avere un carattere quantitativo stabile e tendenzialmente contenuto, sì che sembra fugato un pericolo di iper-regolazione per opera delle fonti regionali, per l'altro invece le innovazioni più significative introdotte dal nuovo art. 117 Cost. a favore delle Regioni, in termini di campi materiali suscettibili di regolazione regionale, non sono state sufficientemente considerate.

Ne risulta confermata una fisionomia dell'Ente Regione ancora piuttosto tradizionale, limitata alle maggiori competenze della precedente enumerazione. Infatti, mentre il nuovo Titolo V configura una Regione tendenzialmente Ente di promozione dello sviluppo economico del proprio territorio e centro di relazioni istituzionali con i livelli di Governo locale, emerge invece una Regione molte volte ancora dedita alla propria amministrazione e soggetto di erogazione di assistenza; in un contesto di funzioni, come quello della sanità, o dell'assistenza dove forse maggiormente bisognerebbe sperimentare forme di sussidiarietà orizzontale.

Di certo a marcare questo quadro del sistema regionale può dirsi che sia stato il susseguirsi delle crisi economiche del 2001 e del 2008, ma – accanto a questo elemento significativo – si situa anche la preoccupazione, iniettata alle Regioni e, in particolare, ai Consigli regionali, di non essere gli Enti propriamente adatti a disciplinare determinate materie. Come è noto i giudizi sulla struttura del riparto delle competenze e, in modo specifico, dell'art. 117, commi 3 e 4, della Costituzione sono stati molto critici, con la scelta compiuta

dal legislatore di revisione, di avere regionalizzato, non solo lo Stato sociale, ma anche gli elementi della politica economica. Di conseguenza, la stessa legislazione di attuazione si è basata su un accordo, imposto dal Governo e accettato dalle Regioni, di non legiferare autonomamente sui campi materiali in precedenza statali che è stato reso manifesto negli artt. 1 e 3 della legge n. 131 del 2003. Queste disposizioni, infatti, prevedevano la previa ricognizione dei principi fondamentali e il riordino della legislazione di dettaglio. Nel complesso questa disciplina di delega non ha sortito l'effetto sperato, in quanto è risultata ampiamente disattesa dal Governo, ma ha di fatto limitato (anche in conseguenza di alcune pronunce costituzionali) l'autonomia legislativa regionale sino a registrare in alcune materie (come l'industria, la ricerca, le comunicazioni, ecc.) l'assenza pressoché completa di legislazione regionale.

Ne è nata una sorta di gabbia psicologica nella quale sono state poste le Regioni e i Consigli regionali dalla quale – in base a ciò che si registra – non si riesce ad uscire anche per il protrarsi degli inadempimenti da parte del legislatore statale, che non ha reso agevole la legislazione regionale, e per l'accentuarsi del divario tra riparto costituzionale delle competenze e prassi delle legislazioni ad opera della giurisprudenza della Corte costituzionale.

Resta indubbio che il comma 3 dell'art. 117 della Costituzione sia quello meno riuscito della revisione, soprattutto per determinate materie che non si prestano al frazionamento regionale (come *commercio con l'estero, professioni, ordinamento sportivo, grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*) e che tutt'al più consentono un intervento complementare e locale rispetto ad un assetto prevalentemente generale di tipo nazionale.

La terza considerazione è relativa al ruolo dei Consigli regionali che hanno dimostrato di avere saputo reagire in modo adeguato al tentativo – emerso nella giurisprudenza costituzionale – di farli apparire organi di rappresentanza secondaria. Questi, infatti, si sono ormai appropriati compiutamente della fonte "legge", portando avanti una legislazione più complessa per settori organici e materie.

Inoltre, essi hanno saputo rimettere quasi sempre il compito di attuazione delle decisioni politiche assunte con la legislazione alle Giunte attraverso la

fonte regolamentare a queste attribuita dagli Statuti, mantenendo e migliorando il controllo dell'attività di esecuzione con strumenti di monitoraggio.

Ne sono esempio palese le discipline sui servizi sociali delle Regioni e prima fra tutti ormai la legislazione sugli immigrati, che consentono al nostro paese di reggere alla presenza di un sempre maggiore numero di stranieri.

Nel settore specifico della sanità, inoltre, il sistema regionale è stato in grado, nelle sue *performance* migliori, di integrare i livelli di assistenza imposti dallo Stato, andando così oltre un ruolo attuativo delle decisioni ministeriali. Ne sono una testimonianza le innumerevoli "linee guide" che le Regioni hanno prodotto.

In conclusione, appare possibile affermare che l'importanza e la poliedricità dell'azione delle Regioni, a dieci anni dalla revisione costituzionale del Titolo V della Costituzione, risulta ormai con chiarezza dalla capacità di queste di sapere gestire il loro ordinamento giuridico, innovando periodicamente alle discipline materiali con nuove leggi e attraverso forme di vera e propria manutenzione delle leggi vigenti.

***Stelio Mangiameli***

## **I - LA PRODUZIONE NORMATIVA\***

### **1. Premessa**

L'analisi della produzione normativa nell'VIII legislatura per molti aspetti conferma tendenze e caratteristiche già rilevate per la precedente legislatura e nel corso degli anni dell'ultima<sup>1</sup>. Come si vedrà, emergono tuttavia alcune interessanti novità – in particolare in ordine al peso assunto dai diversi macrosettori di competenza regionale – la cui significatività in ogni caso andrà verificata nei prossimi anni.

Va tenuto presente che la legislatura in esame, dopo le incertezze interpretative e le difficoltà che in parte hanno tratteggiato la legislatura precedente, appare di massima caratterizzata, per quanto riguarda la potestà legislativa, da una maggiore stabilizzazione – anche grazie ai numerosi chiarimenti della Corte costituzionale – degli ambiti materiali entro cui lo Stato e le Regioni sono rispettivamente chiamati ad operare; per quanto riguarda, invece, la potestà regolamentare, dal superamento di equivoci interpretativi – soprattutto nella fase di elaborazione dei nuovi Statuti – in ordine sia ai profili di attribuzione del potere, sia a quelli procedimentali e di contenuto della fonte. Ci sono, dunque, elementi e fattori che rispetto al passato – quando apparivano più evidenti le incertezze dovute alla vicinanza delle riforme amministrative e costituzionali – fanno ritenere la situazione delle Regioni maggiormente consolidata e stabile, fatto questo del quale va tenuto conto nella valutazione dei dati rilevati.

Tuttavia, non va dimenticato che, per altri aspetti, anche l'VIII legislatura regionale è stata caratterizzata – a più di dieci anni dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/1999 che ha ridisegnato la struttura della forma di

---

\* Di Carlo Desideri (paragrafo 2), di Aida Giulia Arabia (paragrafo 3).

<sup>1</sup> V.: A. G. Arabia, *Focus sulla produzione normativa nella VII legislatura regionale*, in Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto sullo stato della legislazione 2004-2005 tra Stato, Regioni e Unione Europea*, Roma, 2005; A. G. Arabia e C. Desideri, *L'attività normativa nella settima legislatura regionale*, in *Terzo Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Giuffrè, Milano, 2005. I dati contenuti in questi due *Rapporti*, oltre a quelli contenuti nei *Rapporti sulla legislazione* annualmente pubblicati dalla Camera dei Deputati per gli anni relativi all'VIII legislatura, sono stati utilizzati per le elaborazioni e le valutazioni qui di seguito presentate.

Governo regionale – da Regioni ancora impegnate nella revisione dei loro assetti istituzionali. La predisposizione e l'approvazione dei nuovi Statuti, ai sensi dell'art. 123 Cost., la revisione dei regolamenti consiliari, l'approvazione delle leggi di attuazione dei nuovi organi previsti nelle Carte statutarie (quali, ad esempio, le Consulte statutarie e i Consigli delle autonomie locali) e la revisione della legge elettorale, seguono andamenti diversi nelle varie Regioni. Si passa, infatti, da Regioni che non hanno ancora provveduto ad elaborare il nuovo Statuto (Basilicata, Molise e Veneto) a Regioni che, invece, hanno già adottato interventi manutentivi sui testi originari approvati. Ci sono, poi, Regioni che hanno provveduto alla revisione dei regolamenti interni ed alla emanazione di alcune leggi di attuazione statutaria. Alcune hanno adottato anche una nuova legge elettorale.

Rinviando ad altre parti di questo studio per gli aspetti appena menzionati, qui di seguito ci si sofferma, in particolare, sulla potestà legislativa e regolamentare regionale.

## **2. L'attività legislativa**

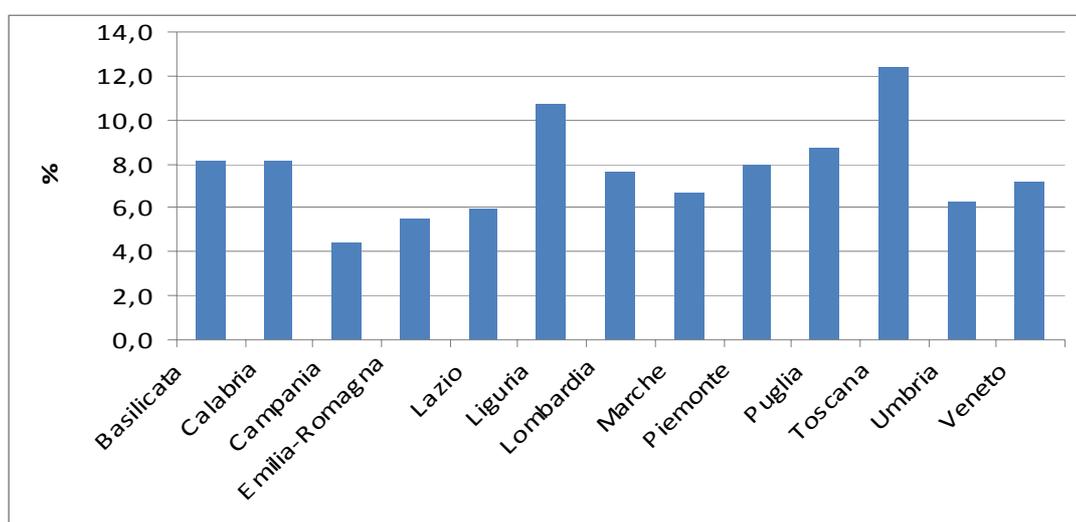
### **2.1 L'ulteriore stabilizzazione della produzione legislativa nell'VIII legislatura**

Le Regioni ordinarie hanno prodotto nell'VIII legislatura complessivamente – ma escludendo qui l'Abruzzo e il Molise per le quali la legislatura non si è conclusa – 2099 leggi.

Raffrontando questo dato con quello della precedente legislatura, risulta evidente che il numero di leggi prodotte è sostanzialmente stabile e probabilmente è ulteriormente diminuito: infatti, nella VII legislatura le stesse Regioni ordinarie (anche in tal caso non considerando l'Abruzzo e il Molise) avevano prodotto 2046 leggi negli anni 2001-2005, ma in realtà destinate ad aumentare includendo le leggi dei mesi da maggio a dicembre del 2000 rientranti nella medesima legislatura (per i quali non vi sono dati disponibili rispetto alle complessive 517 leggi del 2000, escluse anche qui le Regioni Abruzzo e Molise).

L'analisi dei dati relativi alle singole Regioni (cfr. grafico 1) evidenzia nell'VIII legislatura una notevole oscillazione dalla Toscana alla Campania (261 e 93 leggi, rispettivamente il 12,4% e il 4,4% del totale delle leggi delle 13 Regioni interessate), non molto diversamente, dunque, ma anzi con sorprendente continuità con quanto verificatosi nella VII, quando anche allora – sul totale relativo alle stesse 13 Regioni – era in testa la Toscana con 243 leggi (11,9%) e in coda la Campania con 112 leggi (5,4%).

*Grafico 1 - Leggi prodotte per Regione – VIII legislatura*



Nell'VIII legislatura – a parte le due Regioni che superano la quota del 10% (la già ricordata Toscana con il 12,4% e la Liguria con il 10,7%) – il grosso delle Regioni si colloca tra valori che oscillano tra il 7-9% (Puglia, Basilicata, Calabria, Piemonte, Lombardia, Veneto), seguite da un gruppo tra il 5-7% (Marche, Umbria, Lazio e Emilia-Romagna), mentre al di sotto del 5% c'è solo la ricordata Campania con il 4,4%.

## **2.2 La conferma del decremento-stabilizzazione della produzione legislativa regionale e le sue possibili spiegazioni (la presenza di materie “senza leggi”; la tendenza al riordino normativo)**

In ogni caso, al di là delle evidenti differenze delle situazioni e delle politiche proprie di ogni singola Regione, il dato complessivo dell'ultima legislatura – confrontato a quello della precedente – non fa che confermare osservazioni già fatte in ordine alla VII legislatura e poi in ordine ai singoli anni dell'VIII, vale a dire l'evidente tendenza al decremento e ad una certa stabilizzazione della produzione legislativa regionale. Se ne può ricavare che, a seguito delle riforme del c.d. “federalismo amministrativo” e di quelle costituzionali, non si è verificato alcun fenomeno (pure da alcune parti a suo tempo temuto) di inflazione legislativa, ma anzi c'è stato un contenimento della produzione legislativa accompagnato da una certa razionalizzazione.

Ricercando le motivazioni di tale fenomeno, si può ritenere che le difficoltà e le incertezze dei processi interpretativi ed attuativi delle riforme, in particolare di quella costituzionale, possono forse aver pesato per i primi anni della precedente legislatura, scoraggiando l'avvio di politiche legislative regionali nelle nuove materie loro attribuite, ma che tali difficoltà ed incertezze da sole non sembrano sufficienti a spiegare quanto accaduto in maniera continuativa in un arco di tempo ormai di dieci anni. Certamente va preso atto di un dato molto evidente, e a questo punto consolidato, relativo al fatto che – come si vedrà più avanti – la percentuale di leggi dedicate dalle Regioni ad alcune nuove materie – sia di potestà concorrente che residuale (l'alimentazione, la ricerca scientifica, le comunicazioni, l'industria, l'artigianato, ecc.) – è bassissima e si può ritenere, stante l'attuale quadro politico-istituzionale e finanziario, destinata a rimanere tale.

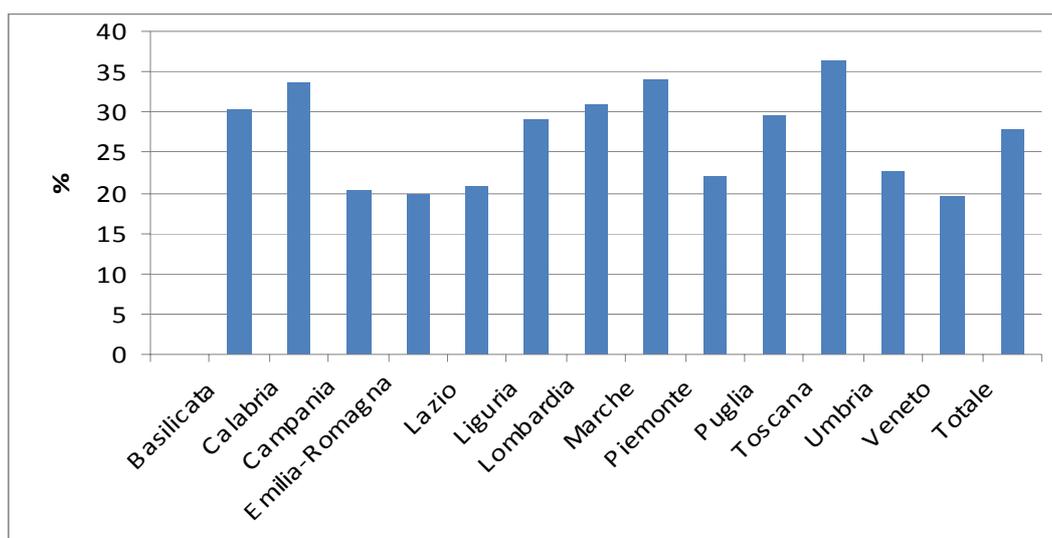
Non si spiega, però, la riduzione e la stabilizzazione della produzione legislativa se non si tiene conto altresì di fattori endogeni alle Regioni – anche se forse sollecitati in parte dalle riforme nazionali amministrative e costituzionali – consistenti nella spinta a riordinare e semplificare la normativa. Non è un caso che sia la VII che l'VIII legislatura vedono l'emanazione – sia pure con intensità diverse tra le varie Regioni – di varie leggi di riordino, in genere settoriale ma

anche relative ad intere materie se non, a volte, a più materie e settori. Questo vuol dire, in pratica, che si è verificata una tendenza alla riduzione degli interventi di tipo episodico, microsettoriale e interstiziale, in favore invece di una tendenza a disciplinare stabilmente – appunto con leggi di riordino, pensate per durare – intere materie, settori o subsettori comunque importanti, utilizzando poi leggi di manutenzione (o anche le leggi finanziarie annuali) per eventuali aggiustamenti e integrazioni nel corso del tempo, lasciando comunque intatta la struttura dell’“edificio” legislativo originario.

### 2.3 Leggi nuove e di manutenzione: il funzionamento fisiologico del sistema normativo regionale

Passando a considerare la tipologia delle leggi, si può osservare che quelle di manutenzione sono complessivamente nell’VIII legislatura circa il 28,0 % del totale (cfr. grafico 2), anche se guardando alle singole Regioni si vede che la produzione legislativa di manutenzione oscilla tra il 19,7 % e il 36,4 %, fatto questo che segnala una certa diversità delle politiche e degli stili legislativi regionali.

*Grafico 2 - Produzione legislativa e leggi di manutenzione – VIII legislatura*



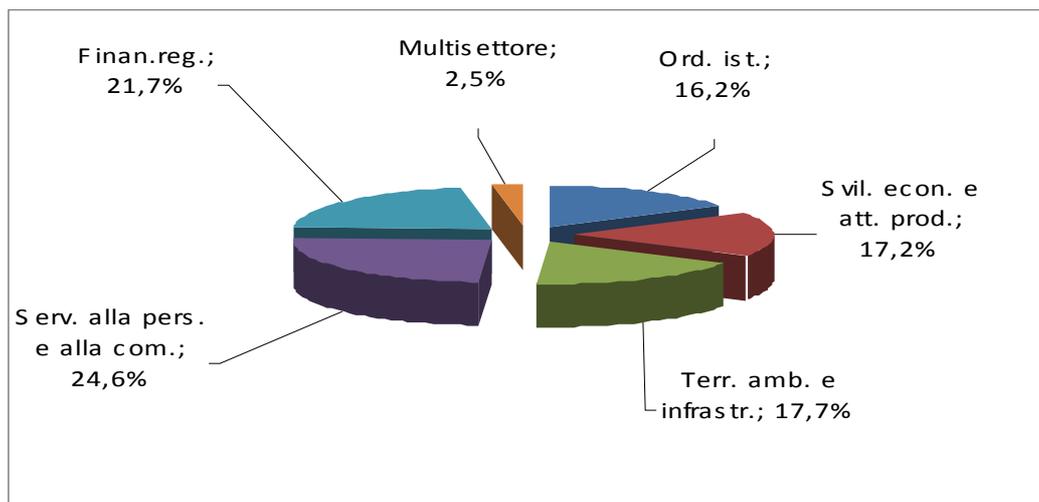
Prevalgono, dunque, le leggi che disciplinano *ex novo* materie, settori, subsettori o aspetti rilevanti, ma a volte anche questioni e interessi specifici (potendosi trattare allora, in certi casi, di c.d. leggi provvedimento); mentre l'attività di manutenzione – vale a dire, di aggiornamento, correzione e integrazione delle leggi – è poco meno di un terzo dell'intera attività legislativa regionale.

Tenendo conto che l'attuale percentuale di leggi di manutenzione è molto vicina a quella della precedente legislatura, che raggiungeva quasi il 30%, sembra potersi rilevare qui una sorta di funzionamento fisiologico delle Regioni, che comporta una determinata relazione (stabile nel tempo) tra leggi nuove – in vari casi di riordino e di disciplina organica di materie o settori o subsettori – e leggi che nel tempo intervengono per aggiustamenti e adeguamenti, leggi che perciò sono in sostanza una sorta di “prolungamento” del primo tipo di leggi. Naturalmente, se questo sembra essere l'andamento tendenziale, possono esserci variazioni di comportamento tra le varie Regioni o anche all'interno della stessa Regione, per cui non può escludersi che, in certi casi, la manutenzione nasconda in realtà una rinuncia ad operazioni di riordino e a dettare una disciplina organica, preferendosi interventi frammentari ed episodici eventualmente utilizzando leggi datate.

#### **2.4 La distribuzione delle leggi regionali tra i macrosettori: il primato dei “servizi alla persona e alla comunità” e il rallentamento dello “sviluppo economico e attività produttive”**

Quanto alla ripartizione della produzione legislativa regionale tra i macrosettori, i dati complessivi della legislatura confermano anche in tal caso le tendenze che erano state già messe in luce in analisi e valutazioni precedenti. Si vede, infatti, che il primo macrosettore di intervento regionale è – con un netto stacco rispetto agli altri – quello dei “servizi alla persona e alla comunità”, con il 24,6% di leggi prodotte (cfr. grafico 3). Si tratta di circa 7 punti percentuali in più rispetto sia al macrosettore del “territorio, ambiente e infrastrutture” che registra il 17,7% di leggi prodotte, sia a quello dello “sviluppo economico e attività produttive”, che registra il 17,2%.

*Grafico 3 - Leggi per macrosettori – VIII legislatura*



Nel complesso si verifica, dunque, una situazione che in parte è identica rispetto alla precedente legislatura quando (escludendo anche in tal caso l’Abruzzo e il Molise) era sempre in testa il macrosettor dei “servizi alla persona e alla comunità” con il 24,7% di leggi prodotte, seguito sia pure a minore distanza dagli altri due sopra ricordati, anche se allora quello dello “sviluppo economico e attività produttive” (22,0%) precedeva quello del “territorio, ambiente e infrastrutture” (18,1%).

I risultati dell’VIII legislatura evidenziano, dunque, alcune novità. Il macrosettor dei “servizi alla persona e alla comunità” non solo si conferma ancora una volta come il più ampio e importante, ma è anche in espansione come evidenzia il fatto che (tranne una lieve flessione nel 2007) il numero delle leggi prodotte risulta in crescita costante nell’ultima legislatura (passando da 110 leggi nel 2006 a 145 nel 2009). Il macrosettor del “territorio, ambiente e infrastrutture”, inoltre, supera nell’VIII legislatura quello dello “sviluppo economico e attività produttive”, sia pure di poco; tuttavia va sottolineato che – mentre il primo macrosettor cresce costantemente negli anni dell’VIII legislatura (passando da 66 leggi nel 2006 a 105 nel 2009), lo sviluppo economico non solo diminuisce in maniera significativa rispetto alla VII legislatura ma mostra un andamento quasi stazionario negli anni (passando da 67 leggi nel 2006 a 77 nel 2009).

In ogni caso, è di tutta evidenza il carattere predominante – almeno sul piano legislativo – del macrosettore dei “servizi alla persona e alla comunità”, nel quale per altro – come si vedrà più avanti – se da un lato mantiene un peso sicuramente rilevante la produzione legislativa relativa alla “tutela della salute”, dall’altro mostra un andamento crescente e sempre più importante quella relativa ai “servizi sociali”.

## **2.5 La distribuzione delle leggi regionali all’interno dei macrosettori: materie dominanti, materie in sviluppo, materie “trascurate”**

Di rilievo appaiono i dati relativi alle singole materie interne ai macrosettori che confermano tendenze già più volte rilevate in precedenti analisi e rapporti. In particolare, nell’VIII legislatura si può constatare che nel macrosettore dell’“ordinamento istituzionale” le materie che registrano il più alto numero di leggi prodotte sono quella del “personale e amministrazione” con il 26,5% seguita dalla materia “organi delle Regioni” con il 23,5%, e da quella “enti locali, decentramento, Comunità montane” con il 21,2% di leggi prodotte; le altre materie registrano tutte percentuali notevolmente più basse, in particolare solo il 5,6% quella delle “relazioni internazionali e con l’Unione europea”.

Nel macrosettore dello “sviluppo economico e attività produttive” l’“agricoltura e foreste” da sola raggiunge il 26,3%. Se ad essa si aggiungono i settori della “caccia, pesca e itticoltura” (che totalizzano il 17,7%), vediamo che il campo in genere definibile dello sviluppo rurale arriva al 44,0% di tutto il macrosettore. A parte le materie del “turismo” e del “commercio, fiere e mercati” (che stanno rispettivamente sul 14,1% e 13,2%), in tutti gli altri casi si registrano percentuali molto basse: 2,8% nel caso dell’“artigianato”, 4,1% nel caso dell’“industria” e di nuovo 4,1% in quello del “sostegno all’innovazione per i settori produttivi” (così che anche aggregando insieme queste tre materie – ma il sostegno all’innovazione può riguardare vari settori, compresa l’agricoltura – non si va oltre l’11% del totale).

Nel macrosettore del “territorio, ambiente e infrastrutture” la materia che raccoglie la parte più ampia di legislazione è quella della “protezione della natura e dell’ambiente” con ben il 38,9% seguita dal “territorio e urbanistica” con il 30,6%. Tutte molto più basse sono le percentuali registrate dalle altre materie, per le quali si passa dal 10,4% dei “trasporti” all’8,2% delle “risorse idriche e difesa del suolo”, al 2,7% della “viabilità” e all’1,0% della “protezione civile”.

Nel macrosettore, infine, dei “servizi alla persona e alla comunità” si vede che la materia oggetto della maggior parte delle leggi è quella della “tutela salute” con il 31,8% seguita dalla materia dei “servizi sociali” con il 23,3%. Da segnalare per altro che, mentre il numero di leggi prodotto annualmente per la prima materia è sostanzialmente costante (38 nel 2006 e 39 nel 2009), è in notevole crescita quello delle leggi per i “servizi sociali” (passando da 19 nel 2006 a 41 nel 2009), alle quali possono inoltre assimilarsi leggi relative ad un insieme di altre materie e attività che hanno ad oggetto la polizia locale, aspetti vari della sicurezza e della tutela degli utenti e dei consumatori (potendosi considerare un ulteriore 7,4% che, aggiunto al 23,3% sopra detto, fa raggiungere una percentuale complessiva del 30,7%, analoga a quella della “tutela della salute”). Per il resto, a parte un relativo peso della legislazione per i “beni e attività culturali”, che registra il 13,3%, si hanno percentuali piuttosto basse (6,4% per il “lavoro”, 4,6% per l’“istruzione”, 3,7% per lo “sport”, 2,7% per la “formazione professionale”, 2,3% per lo “spettacolo”) e a volte bassissime (1,2% per la “ricerca scientifica e tecnologica”, 0,9% per l’“ordinamento della comunicazione”, 0,6% per l’“alimentazione”, 0,4% per la “previdenza complementare e integrativa”).

Naturalmente va qui sottolineata la necessità di alcune cautele nella valutazione del peso dei vari macrosettori e delle materie, che nasce dai limiti della rilevazione qui effettuata: questa infatti prende in considerazione solo le leggi e non tiene conto, dunque, di tutte quelle attività regionali il cui esercizio passa attraverso altri tipi di atti (piani, programmi, deliberazioni, accordi, ecc.). Inoltre, va tenuto conto che molte attività regionali – riferibili comunque a tutti i macrosettori – sono disciplinate attraverso le leggi finanziarie e, in parte, le leggi “multisetore”. Come risulta dai dati rilevati, il macrosettore della “finanza

regionale” – che comprende pochissime leggi sui tributi e varie leggi finanziarie oltre che leggi di bilancio – copre il 21,7% dell’intera attività legislativa regionale, mentre nella categoria delle leggi “multisettores” rientra il 2,5% delle leggi.

## **2.6 Le probabili cause del notevole divario del peso legislativo delle materie: la forza delle “tradizioni” regionali, un nuovo radicamento negli interessi e nelle esigenze dei territori e delle comunità, il permanere degli interventi statali, la discutibile attribuzione alle Regioni di alcune materie**

Ciò detto in merito alle cautele, resta il fatto di un notevole divario della produzione legislativa tra le materie.

Di massima si può innanzitutto osservare che le Regioni hanno legiferato molto di più in materie nelle quali (si pensi all’agricoltura e in genere alle materie dello sviluppo rurale) la loro esperienza è ampia e consolidata da tempo, per le quali quindi hanno già disponibile un patrimonio di strumenti, di conoscenze e pratiche e per le quali – si può ritenere – esiste già una rete di relazioni tra la Regione e le sue strutture da un lato e i vari soggetti interessati, singoli e collettivi, dall’altro.

Va anche osservato, però, che a volte si verifica una certa ampiezza – anche se non come nei casi prima detti – della produzione legislativa in campi per certi aspetti nuovi (in quanto – se non del tutto preclusi in passato – ora ridefiniti in sede di riforma con concetti sostanzialmente più generali e innovativi), come quello dei “beni e attività culturali” e – in modo particolare – quello dei “servizi sociali”. In entrambi questi casi si può ritenere che fattori oggettivi, spinte ed esigenze sociali, sollecitino e favoriscano lo sviluppo dell’attività legislativa regionale, con riguardo ai profili della cultura (con la riscoperta anche di elementi di tipo identitario) e – per i “servizi sociali” e le attività ad essi affini – con riguardo all’esigenza di sostegno di soggetti, famiglie, gruppi sociali in difficoltà, anche considerando gli effetti della crisi economica ed occupazionale. Di rilievo è inoltre – va sottolineato – il dato relativo alla produzione legislativa in materia di “protezione della natura e dell’ambiente” (è la prima materia del

macrosettore) che, da un lato, segnala quanto non sia possibile interpretare l'attribuzione di tale materia alla competenza esclusiva dello Stato in maniera rigida e in termini oggettivi (mentre ne risulta confermata la necessità di una visione in senso trasversale); dall'altro segnala – anche qui – probabilmente l'esistenza di spinte ed esigenze che nascono dagli stessi territori e comunità delle quali la Regione-ente è chiamata a prendersi cura.

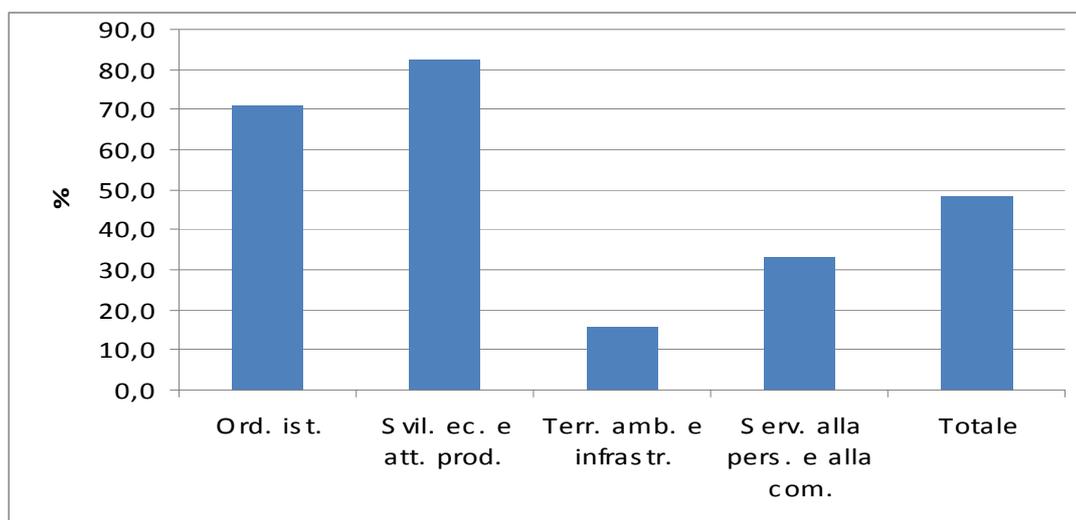
Il problema, invece, è come mai non ci sia stato uno sviluppo in materie in parte nuove nelle quali pure ci si poteva aspettare un maggiore impegno regionale, come nel caso dell'industria-artigianato e – soprattutto – in quello del turismo, materia anche questa residuale e fortemente connessa a profili territoriali e locali. Vi sono, poi, i casi di materie che hanno spazi limitatissimi nell'ambito dell'attività legislativa regionale, come la “ricerca scientifica e tecnologica”, l’“ordinamento della comunicazione”, l’“alimentazione”, ecc. Ebbene si può ipotizzare che, a secondo dei vari tipi di materie, in certi casi (ad esempio l'industria ma anche il turismo) si sia in presenza – malgrado l'attribuzione formale della competenza alle Regioni – del permanere di strumenti di intervento gestiti in tutto o in parte a livello nazionale (eventualmente con un ruolo di partecipazione delle Regioni nei processi amministrativi); in altri casi, invece, si sia in presenza di materie la cui attribuzione alle Regioni è in sé non chiara e non sufficientemente motivata da ragioni oggettive, per cui sarebbe necessario un ripensamento sia in ordine alla loro definizione che in ordine ai riparti di competenza tra Stato e Regioni.

## **2.7 Una riforma di successo: la potestà legislativa residuale (generale) delle Regioni**

Infine, appare un dato di notevole rilievo quello relativo all'esercizio della potestà legislativa residuale (generale). Si può constatare, infatti, che nell'VIII legislatura la produzione legislativa di tale tipo non è molto al di sotto del 50% dell'intera produzione legislativa nei macrosettori considerati nel grafico 4 (mentre il macrosettore della “finanza regionale” e le leggi multisettore non rientrano nel calcolo in quanto, in entrambi questi casi, non è possibile attribuire le leggi, di natura composita, alla potestà residuale o concorrente).

Certamente va tenuto conto: che la classificazione delle leggi come residuali è qui basata su un criterio di prevalenza; che inoltre in certi casi può essere incerta l'attribuzione di una determinata materia o settore ad un tipo o ad un altro di potestà. Tuttavia, l'ampiezza del dato appena citato è tale da poter tollerare tali margini di incertezza senza che ne risulti modificata la sua significatività. Si ha così la conferma, anche qui, di una tendenza evidente e già segnalata in precedenti rilevazioni: la potestà legislativa residuale regionale – contrariamente ad alcune previsioni pessimistiche e ai dubbi che ne hanno accompagnato l'introduzione – risulta ampiamente esercitata e, in generale, può essere perciò considerata un successo della riforma costituzionale del 2001.

*Grafico 4 - Incidenza delle leggi residuali sul totale delle leggi – VIII legislatura*



Tuttavia, si può constatare che il peso della potestà residuale è molto diverso nei vari macrosettori, essendo oltre l'80% nel macrosettore dello "sviluppo economico e attività produttive" e il 70% in quello dell'"ordinamento istituzionale", mentre è poco sopra il 30% nel macrosettore dei "servizi alla persona e alla comunità" e non raggiunge il 20% in quello del "territorio, ambiente e infrastrutture".

Da segnalare per altro che nel macrosettore dello "sviluppo economico e attività produttive" il grosso delle leggi di potestà residuale – il 53,3% – riguarda l'insieme delle materie dello sviluppo rurale. Nel macrosettore dei "servizi alla persona e alla comunità", poi, la potestà residuale raggiunge quasi un terzo

dell'intera produzione legislativa grazie all'apporto delle leggi sui servizi sociali (da sole il 69,7% sul totale di leggi di potestà residuale del macrosettore, alle quali possono aggiungersi le leggi relative a materie assimilabili, per un altro 22,0%; mentre il resto delle leggi residuali riguarda la formazione professionale che registra poco più dell'8,0%).

### **3. L'attività regolamentare**

#### **3.1 La distribuzione del potere regolamentare tra Giunta e Consiglio: negli Statuti**

Per comprendere al meglio le considerazioni che seguono è necessaria una premessa sulle nuove Carte statutarie. Analizzando quelle ad oggi approvate (8 nella VII e 4 nell'VIII legislatura) emerge chiaramente – pur nella molteplicità delle scelte operate – la prevalenza (Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana e Umbria) dell'attribuzione del potere regolamentare alla Giunta regionale, anche se non in modo “secco”. Infatti, l'esercizio dei regolamenti “delegati” dallo Stato nelle materie di competenza di quest'ultimo è riservato, in molti casi, all'Assemblea legislativa. Solo gli Statuti dell'Abruzzo e delle Marche attribuiscono il potere al Consiglio, con possibilità, per la seconda delle Regioni richiamate, di delega alla Giunta. E' previsto il contrario nello Statuto del Piemonte dove la potestà regolamentare, pur attribuita in linea generale alla Giunta, può essere riservata dalla legge al Consiglio.

Alcuni Statuti prevedono strumenti atti a coinvolgere l'Assemblea legislativa nel procedimento di adozione dei regolamenti. In particolare, quelli delle Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana e Umbria inseriscono nel procedimento regolamentare il parere obbligatorio della Commissione consiliare competente per materia. Il parere dell'organo di garanzia statutaria è richiesto, invece, dallo Statuto dell'Emilia-Romagna, nei casi previsti dalla legge, e in quello del Lazio, nel caso di regolamenti di delegificazione. Inoltre, la Carta statutaria della Regione Puglia disciplina la possibilità per la Giunta di avvalersi anche del parere del Consiglio di Stato.

Infine, un'ipotesi di "cogestione" del potere regolamentare tra Giunta e Consiglio si ritrova nello Statuto della Campania dove, secondo un articolato procedimento, i regolamenti, prima di essere emanati dal Presidente della Giunta previa deliberazione di quest'ultima, devono essere sottoposti anche all'approvazione del Consiglio.

### **3.2 La distribuzione dei regolamenti tra Giunta e Consiglio: nella prassi**

Il quadro che emerge dalla prassi è molto variegato. Nella legislatura in esame si hanno casi di Regioni che hanno emanato solo regolamenti di Giunta (Calabria, Lazio e Puglia già dal 2004, Toscana e Umbria, dal 2005, anni di entrata in vigore dei nuovi Statuti), casi di Regioni che hanno emanato solo regolamenti di Consiglio (Veneto, in vigenza delle disposizioni statutarie originarie) e casi di Regioni che hanno emanato regolamenti di entrambi gli organi. Questo perché nel caso della Basilicata (tutti gli anni dal 2005 al 2008) la "condivisione" del potere tra Giunta e Consiglio sembrerebbe "consentita" dall'art. 11 dello Statuto del 1971 che, attribuendo al Consiglio, oltre alla funzione legislativa, anche la funzione di approvazione di piani e programmi, avrebbe implicitamente "favorito" l'emanazione – da parte dell'Esecutivo regionale e al di fuori delle tipologie suindicate – di "atti amministrativi" (a contenuto generale) attuativi-esecutivi di legislazione, detto diversamente di atti sostanzialmente regolamentari (i c.d. regolamenti "travestiti"). In altri casi (Emilia-Romagna negli anni 2006 e 2007, Liguria nel 2006 e nel 2008 e Piemonte nel 2006), invece, la "condivisione" dell'esercizio del potere si spiega in quanto i regolamenti di Consiglio rientrano in quelli emanati in virtù di disposizioni statali e, in un certo senso, "assimilabili" a quelli rientranti nella competenza delegata ai sensi dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione, per i quali le Regioni richiamate, che hanno attribuito la competenza in via generale alla Giunta, hanno, invece, conservato la competenza in capo al Consiglio. Inoltre, in altri casi (Marche, nel 2007 e nel 2009) la "condivisione" si spiega perché, conformemente alle scelte operate in sede di elaborazione del nuovo Statuto, la legge regionale ha concretamente delegato la competenza alla Giunta.

Infine, anche in altre Regioni (Lombardia e Campania) i regolamenti sono distribuiti tra Consiglio e Giunta ma solo perché emanati in base a prescrizioni statutarie diverse. Sono presenti, infatti, regolamenti dell'Assemblea legislativa in vigore degli Statuti originari (dal 2005 fino ad una parte del 2008 per la Lombardia e dal 2005 fino ad una parte del 2009 per la Campania) e regolamenti dell'Esecutivo – ma nel caso della Campania con la partecipazione al procedimento anche del Consiglio – a seguito dell'entrata in vigore delle nuove Carte statutarie (rispettivamente, a partire da settembre 2008 e da giugno 2009).

### **3.3 L'incremento (almeno in alcune Regioni) della produzione regolamentare nell'VIII legislatura**

I regolamenti di cui si dà conto di seguito – emanati in conformità alle nuove disposizioni statutarie (tranne che nel caso di tre Regioni per le quali valgono ancora gli Statuti del 1971) – sono di attuazione e/o di integrazione della legislazione (in massima parte regionale), in qualche caso frutto di delegificazioni. Sono qui trattati – proprio perché tutti a rilevanza esterna – in maniera complessiva, senza distinguerli secondo l'organo di provenienza (Giunta o Consiglio).

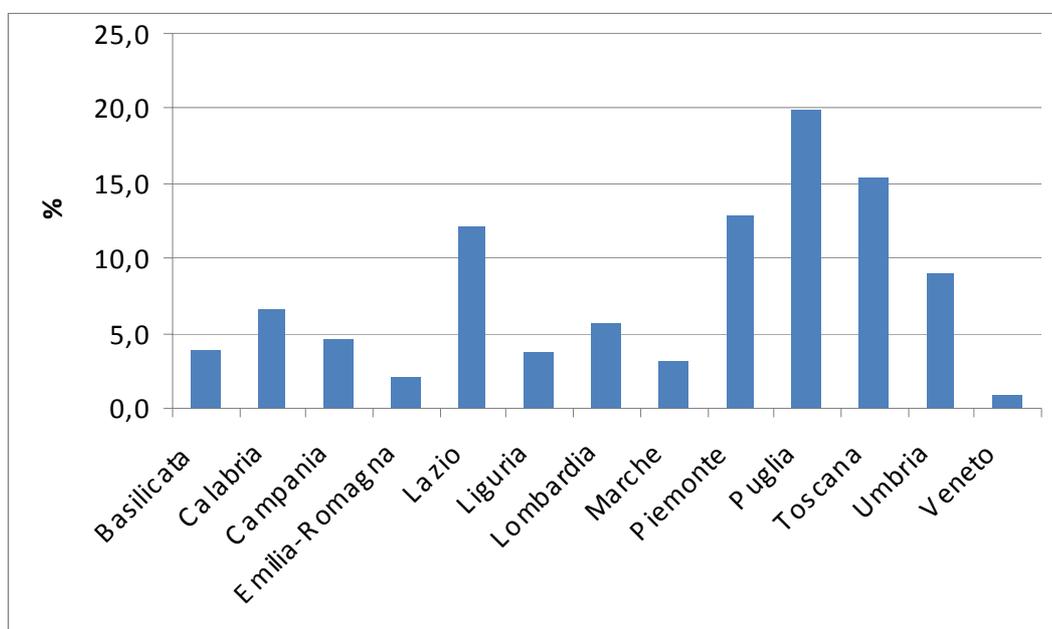
Le Regioni ordinarie hanno prodotto nell'VIII legislatura complessivamente – ad esclusione dell'Abruzzo e del Molise per le quali valgono termini di legislatura diversi – 648 regolamenti.

Raffrontando questo dato con quello della precedente legislatura, risulta evidente che il numero di regolamenti prodotti è in netto aumento. Infatti, nella VII legislatura (in particolare, negli anni 2001-2005) le stesse Regioni ordinarie (non considerando, anche in tal caso, i regolamenti di Abruzzo e Molise) avevano emanato 453 regolamenti, destinati in realtà ad aumentare – sia pur lievemente – includendo i regolamenti dei mesi da maggio a dicembre 2000 rientranti nella medesima legislatura (per i quali, però, non vi sono dati disponibili).

In termini percentuali, dunque, i regolamenti nell'VIII legislatura hanno subito un incremento del 43,0% rispetto alla legislatura precedente.

L'analisi dei dati relativi alle singole Regioni (cfr. grafico 5) evidenzia nell'VIII legislatura una notevole oscillazione – per numero di regolamenti prodotti – dalla Puglia al Veneto (129 e 6 regolamenti, rispettivamente, il 19,9% e lo 0,9% del totale dei regolamenti delle 13 Regioni interessate), non molto diversamente, dunque, ma anzi in linea di continuità con quanto verificatosi nella VII legislatura, quando anche allora – sul totale relativo alle stesse 13 Regioni – era sempre in testa la Puglia con 66 regolamenti (14,6%) e in coda il Veneto con 11 regolamenti (2,4%).

*Grafico 5 - Regolamenti prodotti per Regione – VIII legislatura*



Nell'VIII legislatura – a parte la già ricordata Puglia – supera la quota del 15% solo la Regione Toscana (15,5%); superano, invece, la quota del 10% le Regioni Piemonte e Lazio (rispettivamente con il 12,8% e il 12,2%). I valori delle altre Regioni oscillano tra il 6 e il 9% (Lombardia, Calabria e Umbria), seguite da un gruppo tra il 2 e il 5% (Emilia-Romagna, Marche, Liguria, Basilicata e Campania).

Dal confronto delle due legislature (escludendo sempre l'Abruzzo e il Molise) emerge che gli anni di maggiore produzione regolamentare sono stati il 2003 per la VII e il 2009 per l'VIII, rispettivamente con 145 e 164 regolamenti emanati. Nel 2003, le Regioni più attente alla fonte secondaria sono state la

Lombardia, la Campania e la Puglia, rispettivamente con 23, 19 e 17 regolamenti emanati. Nel 2009, invece, hanno utilizzato la fonte in modo significativo la Puglia, il Piemonte, la Toscana e la Calabria con, nell'ordine, 36, 22, 22 e 18 regolamenti. Il dato della Lombardia del 2003 non si è più ripetuto; nell'VIII legislatura, infatti, il dato più rilevante per la Regione indicata è quello relativo al 2006 con 10 regolamenti emanati. Il dato della Regione Calabria del 2009 è, invece, il primo dato significativo dopo l'emanazione dello Statuto del 2004; negli anni precedenti al 2009, infatti, la Regione aveva emanato 4 (nel 2006 e nel 2008), 6 (nel 2007) e 7 (nel 2005) regolamenti. Il dato del 2009 è, dunque, da monitorare negli anni a venire anche se la tendenza al maggior utilizzo della fonte secondaria sembra affermarsi anche nel 2010; la Regione Calabria, infatti, a metà settembre dell'anno in corso ha emanato ben 16 regolamenti (7 nell'VIII e 9 nella IX legislatura).

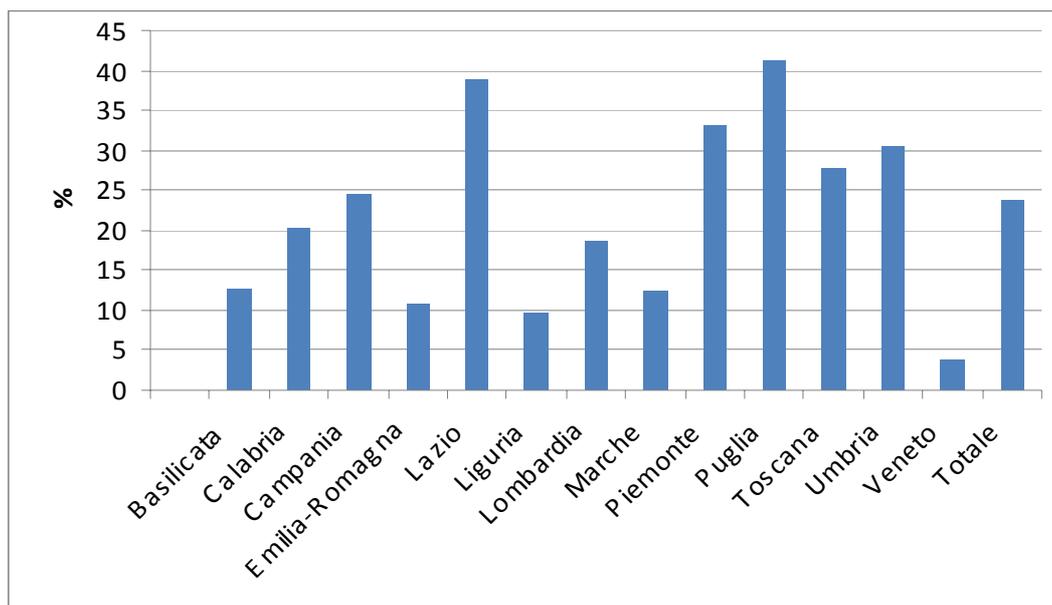
Il dato complessivo per legislatura mette subito in risalto quanto già sottolineato più volte in riferimento ai singoli anni, vale a dire una maggiore considerazione – in particolare, da parte di alcune Regioni – per la fonte secondaria e questo soprattutto a partire dall'entrata in vigore dei nuovi Statuti. Non sembra trattarsi di una super utilizzazione, tanto temuta da parte della dottrina soprattutto nella fase della prima interpretazione delle leggi costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001, quando le Regioni avevano, pur in vigenza degli Statuti originari, incominciato ad emanare regolamenti di Giunta. Certo è, però, che – sia rispetto alla precedente legislatura, sia rispetto al passato meno recente – i regolamenti regionali sembrano vivere una stagione decisamente più fruttuosa.

### **3.4 Il peso dei regolamenti sul totale della produzione normativa**

Che le Regioni – o almeno alcune – stiano rivalutando la fonte secondaria è visibile anche considerandone il peso sul totale della produzione normativa (data dal totale delle leggi e dal totale dei regolamenti). L'incidenza dei regolamenti sul totale della produzione normativa è, infatti, del 23,6% (cfr. grafico 6). Se si guarda, invece, alle singole Regioni, si nota che la percentuale oscilla tra i due limiti estremi del 3,8% (del Veneto) e del 41,3% (della Puglia).

Nel complesso, dunque, si registra un incremento rispetto alla VII legislatura quando la percentuale dei regolamenti sul totale degli atti normativi prodotti era pari al 18,1% e nelle singole Regioni la percentuale oscillava sempre tra il limite minimo del Veneto (6,4%) e il limite massimo della Puglia (34,4%).

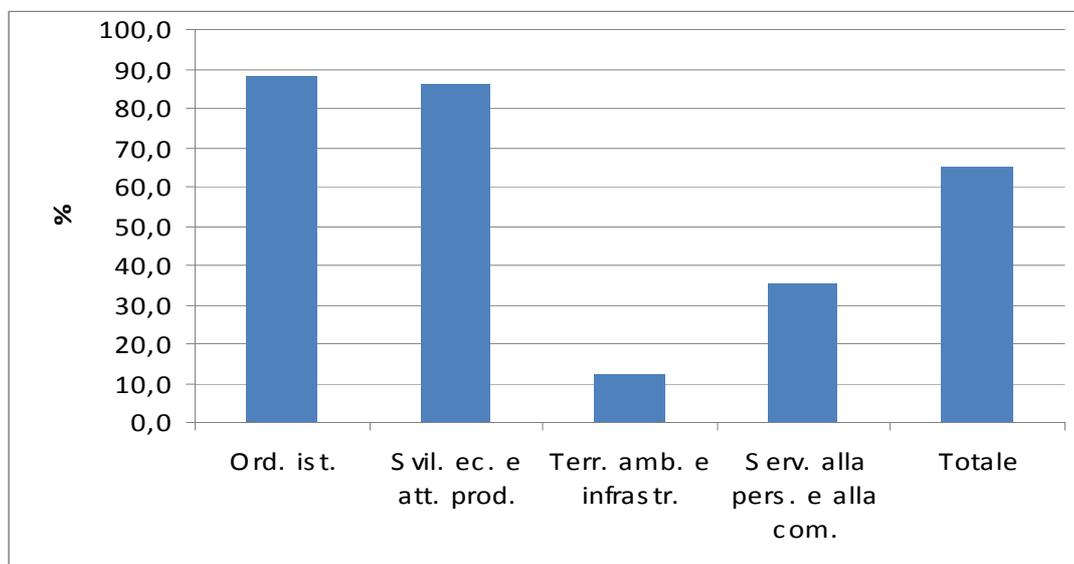
*Grafico 6 - Incidenza dei regolamenti sul totale della produzione normativa – VIII legislatura*



### **3.5 L'incidenza dei regolamenti su materie di competenza residuale**

Come noto, le previsioni dell'art. 117, comma 6, Cost. hanno esteso la potestà regolamentare a tutti gli ambiti materiali delle potestà concorrente e residuale. Rispetto a quest'ultimo tipo di competenza, l'incidenza dei regolamenti è pari al 65,3% se calcolata sul totale dei regolamenti per macrosettori, esclusa la "finanza regionale" e il "multisetto" (cfr. grafico 7). Se si scende al livello dei singoli macrosettori, invece, il peso dei regolamenti attuativi di leggi ascrivibili alla competenza generale delle Regioni risulta molto diversificato. Si passa, infatti, dal 12,3% nel macrosettore "territorio, ambiente e infrastrutture", al 35,6% nel macrosettore "servizi alla persona e alla comunità", fino ad arrivare all'86,4% nel macrosettore "sviluppo economico e attività produttive" e all'88,0% nel macrosettore "ordinamento istituzionale".

*Grafico 7 - Incidenza dei regolamenti su materie di competenza residuale – VIII legislatura*



Questi dati confermano – con percentuali leggermente difformi ma con la stessa prevalenza di un macrosettore sull’altro – quanto già messo in luce in precedenza per le leggi.

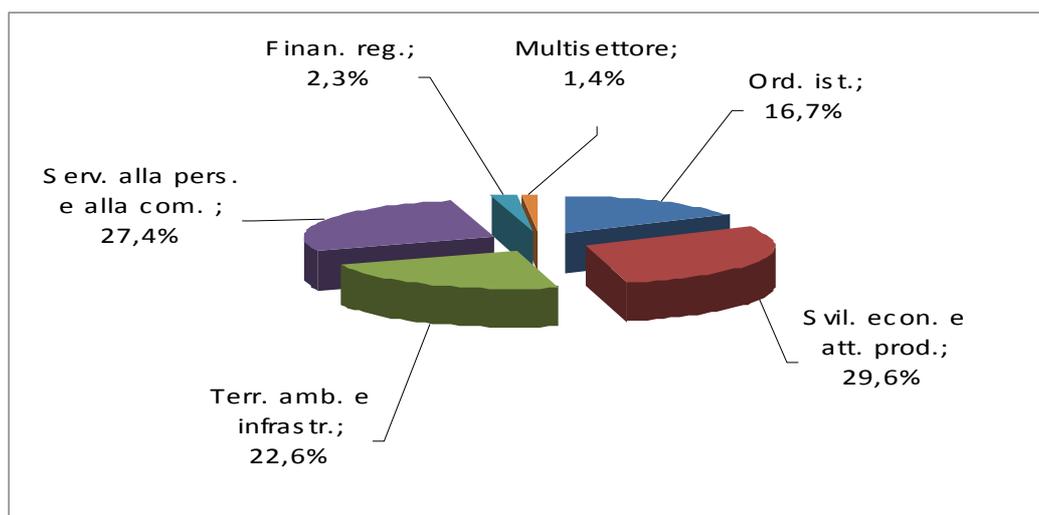
Da segnalare, inoltre, che il grosso dei regolamenti afferenti alla competenza generale delle Regioni – l’84,2% – riguarda la materia “personale e amministrazione” seguita dal 58,7% dei “servizi sociali” e dal 50,3% delle materie che costituiscono il complesso dello sviluppo rurale (“agricoltura e foreste”, “caccia, pesca e itticoltura”).

### **3.6 La distribuzione dei regolamenti tra i macrosettori: il primato dello “sviluppo economico e attività produttive” anche se di pochi punti percentuali rispetto ai “servizi alla persona e alla comunità”**

Infine, in ordine alla ripartizione della produzione regolamentare tra i macrosettori, i dati complessivi della legislatura, se da un lato, confermano le considerazioni presenti nelle valutazioni annuali, dall’altro, mostrano prevalenze diverse rispetto a quanto rilevato per le leggi. Si vede, infatti, che il primo macrosettore di intervento regionale è quello dello “sviluppo economico e attività produttive”, con il 29,6% di regolamenti emanati (cfr. grafico 8). Si

tratta di circa 2 punti percentuali in più rispetto al macrosettore “servizi alla persona e alla comunità” e di ben 7 in più rispetto al macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”. Pochi regolamenti riguardano, poi, la “finanza regionale” (2,3%) e il “multisetto” (1,4%).

*Grafico 8 - Regolamenti per macrosettori – VIII legislatura*



Nel complesso si verifica, dunque, una situazione in parte identica a quella della precedente legislatura quando (escludendo anche in tal caso l’Abruzzo e il Molise) era sempre in testa il macrosettore dello “sviluppo economico e attività produttive” con il 34,7% di regolamenti prodotti, anche se allora il macrosettore del “territorio, ambiente e infrastrutture” (25,2%) precedeva quello dei “servizi alla persona e alla comunità” (24,9%). Infine, l’“ordinamento istituzionale” raggiungeva il 19,9%.

I risultati dell’VIII legislatura mettono in luce, dunque, alcune conferme e alcune novità. Fa la parte del leone in entrambe le legislature il macrosettore dello “sviluppo economico e attività produttive”, anche se in diminuzione nell’VIII di circa 5 punti percentuali; aumenta il macrosettore dei “servizi alla persona e alla comunità” di circa 2 punti e diminuiscono i macrosettori “territorio, ambiente e infrastrutture” e “ordinamento istituzionale” entrambi di circa 3 punti percentuali. Il macrosettore dei “servizi alla persona e alla comunità” è, tra l’altro, l’unico che registra – in termini di valori assoluti – una costante crescita in tutti gli anni della legislatura passando dai 29 regolamenti

del 2006 ai 35 del 2007, ai 37 del 2008, ai 44 del 2009; tutti gli altri macrosettori, invece, mostrano negli stessi anni continue oscillazioni, a volte anche sensibili.

In ogni caso è di tutta evidenza – a differenza di quello che è avvenuto per le leggi – il carattere predominante del macrosettore “sviluppo economico e attività produttive”, nel quale per altro, come si vedrà di seguito, mantiene un peso rilevante l’insieme delle materie dello sviluppo rurale.

Una possibile spiegazione della prevalenza di settori diversi per le leggi e per i regolamenti potrebbe risalire al fatto che spesso questi ultimi sono attuativi di più disposizioni di una stessa legge o addirittura di leggi emanate negli anni precedenti e, in alcuni casi, anche di norme contenute in leggi finanziarie che, pur interessando disposizioni relative a tutti i settori di intervento regionale, sono classificate nel macrosettore della “finanza regionale”, finendo per sfuggire alle classificazioni per materia.

### **3.7 La distribuzione dei regolamenti all’interno dei macrosettori: materie dominanti e materie “trascurate”**

Di notevole importanza appaiono, infine, i dati relativi alle singole materie interne ai macrosettori che confermano nel complesso quanto rilevato in precedenti analisi e ricerche. In particolare, nell’VIII legislatura si può constatare che nel macrosettore dell’“ordinamento istituzionale” la materia che registra il più alto numero di regolamenti prodotti è quella del “personale e amministrazione” con il 74,1%. Le altre materie registrano tutte percentuali piuttosto basse, se si esclude l’11,1% della materia relativa a “enti locali e decentramento”.

Nel macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” la materia “agricoltura e foreste” da sola raggiunge il 28,8%. Se ad essa si sommano i settori relativi a “caccia, pesca e itticoltura” (che totalizzano il 14,7%), si vede che il campo in genere definibile dello sviluppo rurale arriva al 43,5% di tutto il macrosettore. A parte le materie “turismo” e “commercio, fiere e mercati” (che stanno rispettivamente sul 22,0 e sul 12,0%) in tutti gli altri casi si registrano percentuali molto basse: 4,2% nel caso dell’“industria”, 3,7% nei casi del

“sostegno all’innovazione per i settori produttivi” e della “ricerca, trasporto e produzione di energia”, 2,6% nel caso delle “professioni” e 1,0% nel caso delle “miniere e risorse geotermiche”.

Nel macrosettore del “territorio, ambiente e infrastrutture” la materia che raccoglie la parte più ampia di regolamenti è quella relativa a “territorio e urbanistica” con il 30,8%, seguita dalla “protezione della natura e dell’ambiente” con il 26,7% e dalle “risorse idriche” con il 19,9%. Tutte molto più basse sono le altre percentuali registrate dalle altre materie, per le quali si passa dall’8,9% dei “trasporti” al 6,8% delle “opere pubbliche”, al 3,4% della “protezione civile” e al 2,1% della “viabilità”.

Nel macrosettore, infine, dei “servizi alla persona e alla comunità” si vede che la materia oggetto della maggior parte dei regolamenti è quella della “tutela della salute” con il 34,5% seguita dalla materia dei “servizi sociali” con il 20,9%. Per il resto, a parte un relativo peso dei regolamenti in materia di “lavoro” (10,2%) e nella materia che raggruppa la polizia locale e aspetti vari della sicurezza e della tutela degli utenti e dei consumatori (9,6%), si hanno percentuali molto basse: si passa, infatti, dal 6,2% della “materia spettacolo”, al 5,1% della materia “formazione professionale”, fino ad arrivare al 2,8% rispettivamente nelle materie “istruzione”, “beni e attività culturali” e “sport”.

Si ha così un’ulteriore conferma della tendenza delle Regioni – già sottolineata in precedenti rilevazioni – a privilegiare all’interno dei macrosettori determinate materie: “personale e amministrazione” nell’ordinamento istituzionale”, “agricoltura e foreste” e “caccia, pesca e itticoltura” nello “sviluppo economico e attività produttive”, “territorio e urbanistica” e “protezione della natura” nel “territorio, ambiente e infrastrutture”, “tutela della salute” e “servizi sociali” nei “servizi alla persona e alla comunità”. Si tratta in tutti questi casi di materie “tradizionalmente” regionali, mentre stentano a decollare interventi normativi – come visto in precedenza per le leggi e con conseguente ripercussione sui regolamenti – in ordine alle materie di “nuova” attribuzione.

## II - L'ATTIVITÀ DEI CONSIGLI\*

### 1. Premessa

L'attività dei Consigli – la cui produttività complessiva è rimasta piuttosto costante nel tempo, assestandosi intorno ai 5700-6000 atti approvati l'anno – sembra dipendere molto di più dal contesto politico che dai dati istituzionali di organizzazione e di funzionamento degli stessi.

La potestà legislativa delle Regioni, sebbene ampliata per materie e per competenze dalla legge cost. n. 3 del 2001, rappresenta dal punto di vista quantitativo l'attività meno significativa dei Consigli rispetto ai pareri, agli atti amministrativi e agli atti di indirizzo e controllo approvati.

Più consistente dell'intera produzione normativa dei Consigli, tra leggi e regolamenti, è l'attività consultiva sugli atti di Giunta, di cui quasi un quarto consiste in pareri resi su regolamenti di Giunta. Si tratta, quindi, di una forma di partecipazione al potere regolamentare delle Giunte, particolarmente frequente nel 2009 rispetto agli anni precedenti, che in alcune Regioni (Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Puglia) è stato esercitato su tutti i regolamenti adottati dalla Giunta.

I Consigli, inoltre, hanno complessivamente adottato nell'VIII legislatura pressoché il doppio di atti amministrativi rispetto alle leggi. È vero che in questo dato sono ricompresi gli atti di autonomia contabile e organizzativa, quasi sempre adottati dalla Presidenza dei Consigli, ma ciò non impedisce di riconoscere che è stata insoddisfatta ogni aspettativa di progressiva differenziazione delle funzioni tra istituzioni regionali. Non può escludersi, tuttavia, che tale differenziazione avvenga all'interno dello stesso organo grazie a una maggiore qualità sostanziale delle leggi regionali.

Dal punto di vista quantitativo, tuttavia, l'attività principale dei Consigli resta quella di indirizzo e di controllo sulle Giunte, attività che assorbe gran parte delle energie dei consiglieri, con poco più di 20000 atti definiti in questo

---

\* Di Laura Ronchetti.

ambito su circa 28000 complessivamente approvati nei cinque anni dai Consigli interessati. Nella legislatura appena terminata quasi tre quarti di questi sono riconducibili a atti di sindacato ispettivo e un quarto a atti di indirizzo che hanno impegnato le Giunte. Si tratta di circa 4000 atti l'anno, ma la proporzione tra quelli di indirizzo e quelli di controllo è stata particolarmente favorevole a quelli di sindacato ispettivo nel 2007 e nel 2009 quando interrogazioni e interpellanze hanno rappresentato il triplo degli atti di indirizzo definiti, mentre negli altri anni sono stati al massimo il doppio.

Il reale atteggiarsi del rapporto tra Giunta e suo Presidente con il Consiglio riveste comunque un'importanza fondamentale per analizzare l'attività generale delle Assemblee regionali. Sotto questo profilo si conferma – almeno tendenzialmente – la costante partecipazione di almeno un membro della Giunta ai lavori consiliari. La partecipazione degli assessori ai lavori consiliari si caratterizza, inoltre, per un alto tasso di presa di parola, intorno all'80%.

I Presidenti di Giunta, invece, hanno partecipato nel corso della legislatura a circa metà delle sedute del Consiglio, prendendo la parola quasi una volta su due, dimostrando una volontà di ascolto delle istanze dei Consigli. Queste restano abbastanza vivaci se si considera che a livello regionale il tasso di approvazione dell'iniziativa legislativa delle Giunte non ha mai superato l'81% attestandosi nella legislatura su una percentuale media del 75%, mentre quello dei consiglieri si è mantenuto tra il 16% e il 23%.

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

## **2. L'iniziativa legislativa: lo spazio autonomo di indirizzo dei Consigli**

L'VIII legislatura si è caratterizzata per uno spazio di autonomo indirizzo politico da parte delle Assemblee che appare più elevato di quello dimostrato dal Parlamento nazionale, sebbene le differenze relative alla forma di Governo avrebbero suggerito il contrario: si consolida, infatti, pur nell'innegabile predominanza dei disegni di legge di Giunta, un tasso di approvazione delle

proposte dell'Esecutivo a livello regionale meno schiacciante di quanto avvenga a livello statale.

Nel 2009 si è ulteriormente ridotta la forbice a favore dell'iniziativa consiliare con un 34% delle leggi promulgate di origine consiliare a fronte del 30% del 2008, e con un 63% di ddl di Giunta divenuti leggi a fronte del 65% del 2008. Nell'intera legislatura di media la percentuale di successo si è attestata, per le Regioni interessate, al 67% per le Giunte e al 29% per i Consigli; in altri termini a livello regionale una legge su tre è stata di iniziativa consiliare.

Per ottenere questi risultati i consiglieri hanno presentato la metà delle iniziative legislative della legislatura, mentre le Giunte solo un terzo delle stesse. L'attività di formulazione di proposte legislative da parte dei consiglieri si conclude, infatti, con esito positivo circa in un caso su quattro. Le Giunte al contrario non riescono a trasformare in legge i loro disegni solo nel 30% dei casi.

Se si conferma che nelle Regioni che hanno adottato il maggior numero di leggi nel 2009 la percentuale di quelle d'iniziativa di Giunta è stata, in tre casi su quattro, più alta della media (tra il 107% della Liguria – a causa dell'approvazione di ddl degli anni precedenti – e il 90% della Toscana), è pur vero che nel caso ligure le proposte di legge consiliari sono state approvate meno spesso della media nazionale (16% dei casi), mentre in quello toscano molto più spesso della stessa (76%).

Per quanto riguarda la durata dell'*iter* legislativo, in particolare il Consiglio della Regione Calabria risulta essere di gran lunga il più celere, con ben 136 leggi approvate in meno di trenta giorni (80%). Si tratta di un Consiglio che ha tenuto molte meno sedute della media e di un Presidente di Giunta tra i meno presenti ai lavori consiliari. Il Consiglio della Regione Veneto, invece, è quello che ha approvato il maggior numero di leggi oltre i 360 giorni (38%). Si tratta di un Consiglio che, al contrario, si è riunito più spesso della media, ma anche in questo caso con un Presidente di Giunta che ha partecipato raramente ai lavori consiliari. I due Consigli, tuttavia, vantano un'articolazione per gruppi e commissioni molto simile. Ciò significa che l'attività dei Consigli dipende molto di più dal contesto politico piuttosto che dai dati istituzionali di organizzazione e funzionamento.

Nel corso della legislatura nelle tredici Regioni interessate più di un terzo delle leggi conteneva rinvii a atti di Giunta. In attuazione di questi rinvii, peraltro, le Giunte hanno complessivamente adottato un numero di atti pressoché equivalente a quello delle leggi.

### **3. I regolamenti in Consiglio: un'attività in progressivo rallentamento**

Nell'ambito della produzione normativa dei Consigli, a fronte di una crescita della produzione legislativa, quella regolamentare ha conosciuto nell'insieme delle Regioni ordinarie un progressivo rallentamento, passando dai 33 del 2006 ai 32 del 2007, ai 18 del 2008 e ai 16 del 2009.

La partecipazione consiliare alla formazione dei regolamenti della Giunta attraverso l'attività consultiva ha conosciuto nel 2009, peraltro, una drastica riduzione rispetto alla media già registrata in passato di due pareri ogni tre regolamenti di Giunta, per attestarsi a un parere ogni quattro regolamenti. Nell'intera legislatura, tuttavia, a fronte di 583 regolamenti di Giunta delle 13 Regioni interessate, sono stati resi ben 380 pareri dai Consigli, pari al 65% dei casi.

### **4. La crescita dell'attività consultiva del Consiglio**

L'attività consultiva svolta dai Consigli sugli atti della Giunta, regolamentari o meno, nel 2009 è cresciuta rispetto al 2008, quando – sebbene sostanzialmente stabile – era risultata in lieve flessione: si è passati in tutte le Regioni dai 641 ai 671 pareri su atti dell'Esecutivo.

A quanto già detto sull'attività consultiva svolta dai Consigli sui regolamenti di Giunta, deve aggiungersi che tali pareri nel 2009 hanno rappresentato poco meno del 20% dell'intera attività consultiva, nonostante abbiano conosciuto un continuo aumento, fino a rappresentare nell'ultimo scorcio della legislatura più di un terzo dell'intera attività consultiva.

Per quanto riguarda, invece, i pareri resi su atti non regolamentari delle Giunte sussistono forti differenze regionali, con il Consiglio della Regione

Veneto che, nel corso della legislatura, ha adottato quasi 850 pareri di questo tipo e il Consiglio della Regione Liguria dove non hanno raggiunto neanche la decina.

L'attività consultiva su altri tipi di atti di Giunta rappresenta complessivamente, comunque, un profilo molto rilevante dell'attività dei Consigli, passando dai 426 pareri del 2006, ai 567 del 2007, ai 521 del 2008, ai 548 del 2009.

Sono molto aumentati nel tempo i rinvii ad atti di Giunta contenuti nelle leggi regionali, sebbene nella legislatura siano stati presenti espressamente in circa una legge su tre. L'attuazione di leggi che rinviano a generici atti di Regione, peraltro, non di rado è affidata nei fatti alle Giunte.

## **5. L'ampia attività di controllo e indirizzo sulle Giunte**

L'attività di indirizzo e controllo delle Giunte ha rappresentato anche nell'VIII legislatura l'attività più sostanziosa dei tredici Consigli regionali interessati, ma in genere di tutte le assemblee territoriali, sebbene anche in questo caso sia opportuno evidenziare alcune profonde differenze. Se in termini assoluti il rapporto tra atti presentati e quelli che hanno ottenuto risposta è del 60%, la percentuale media di atti definiti è decisamente più bassa perché in alcune Regioni il tasso di risposta a interrogazioni e interpellanze è molto basso, con particolare riferimento alla Calabria. È interessante notare che in genere a un maggior numero di atti presentati dai consiglieri corrisponde una percentuale più alta di atti definiti: in particolare, sebbene in Emilia-Romagna il Consiglio abbia presentato più di 4000 atti di sindacato ispettivo, i consiglieri hanno ottenuto risposta nell'80% dei casi, mentre – in Calabria – l'assemblea che ne ha presentato il numero più basso (meno di 500 atti) è anche quella che ha ottenuto risposta soltanto in meno del 10% dei casi.

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

In termini assoluti anche gli atti di indirizzo presentati nel corso della legislatura sono stati approvati ben nel 60% dei casi, sebbene la percentuale media risulti più bassa. Deve anche in questo caso evidenziarsi che uno dei Consigli che ha presentato il maggior numero di atti è anche quello che ne ha approvati con un tasso percentuale particolarmente alto: si tratta del Consiglio della Liguria che ha approvato più del 90% degli atti presentati.

Nell'ultimo scorcio dell'VIII legislatura la funzione di indirizzo politico svolta dai Consigli nei confronti delle Giunte, sebbene componente essenziale dell'attività assembleare, ha conosciuto una flessione sia in termini di atti presentati che di percentuale di atti definiti.

Nell'insieme delle Regioni, invece, la percentuale di atti di indirizzo definiti rispetto a quelli presentati, che nel 2008 si era innalzata al 69% a fronte del 50% circa degli anni precedenti, nel 2009 si è assestata al 58%. Nel 2009 si è registrata, infatti, una lieve ripresa degli atti presentati, ma anche una diminuzione di quelli definiti. Anche sotto questo profilo, tuttavia, le differenze tra realtà regionali sono molte. Nella Regione Lombardia sono stati presentati in tutti gli anni della legislatura il numero più alto di atti di indirizzo, mentre in Calabria si è sempre registrato il numero più basso.

Gli atti di indirizzo hanno riguardato l'attività normativa, nel corso della legislatura, solo in ipotesi residuali: 14 su 50 in Calabria, 28 su 156 in Campania, 7 su 168 nel Lazio, 75 su 1375 in Lombardia, 79 su 632 in Piemonte.

## **6. La notevole crescita dell'attività amministrativa**

L'attività che ha assunto dimensioni senza precedenti è quella amministrativa: si è passati nell'insieme delle Regioni ordinarie dai poco più di mille atti nel 2007 ai 1750 del 2008, ai 2350 del 2009. Questo sensibile aumento degli atti amministrativi approvati dai Consigli ha conosciuto un contemporaneo aumento delle leggi approvate ma, contrariamente a quanto rilevato nel 2008, le Assemblee che hanno approvato più leggi nel 2009 (Liguria e Toscana) non sono affatto le stesse che hanno adottato più atti amministrativi (Puglia e Molise).

Considerando che le Regioni a Statuto speciale hanno adottato complessivamente un numero di atti amministrativi quasi inferiore a quelli approvati dal Consiglio regionale che ha svolto l'attività amministrativa meno intensa tra quelli a Statuto ordinario, si può confermare un progressivo aumento del numero di atti amministrativi dei Consigli di tutte le Regioni ordinarie nel corso della legislatura: dai 1.150 atti adottati nel 2005-2006, si è passati ai 983 del 2007, ai 1519 del 2008 fino ai 1.562 del 2009.

Nel corso dell'VIII legislatura la categoria di atti amministrativi più consistente è sempre stata – tranne che nel 2009 quando è prevalsa la categoria residuale degli atti amministrativi e nel 2010 quando è prevalsa quella dei piani e dei programmi – quella degli atti di autonomia contabile e amministrativa. Si tenga presente, comunque, che i Consigli regionali che hanno adottato il maggior numero di atti amministrativi di autonomia sono proprio l'Abruzzo e il Molise che sono esclusi dall'analisi di legislatura. Tra le tredici Regioni interessate da quest'analisi è la Puglia quella che ha adottato il maggior numero di atti amministrativi e il Lazio quello che ne ha approvati di meno.



### III – GLI STATUTI ORDINARI TRA ATTUAZIONE E REVISIONE \*

#### 1. L'adozione degli statuti

Al momento in cui si scrive le Regioni ordinarie che hanno approvato il nuovo statuto sono 12. Si tratta, in ordine cronologico, delle seguenti:

*Grafico 1 - Adozione degli statuti*



- **Regioni che hanno approvato il nuovo statuto**
- **Regioni che non hanno approvato il nuovo statuto**
- **Regioni ad autonomia speciale**

\* Di Luca Castelli.

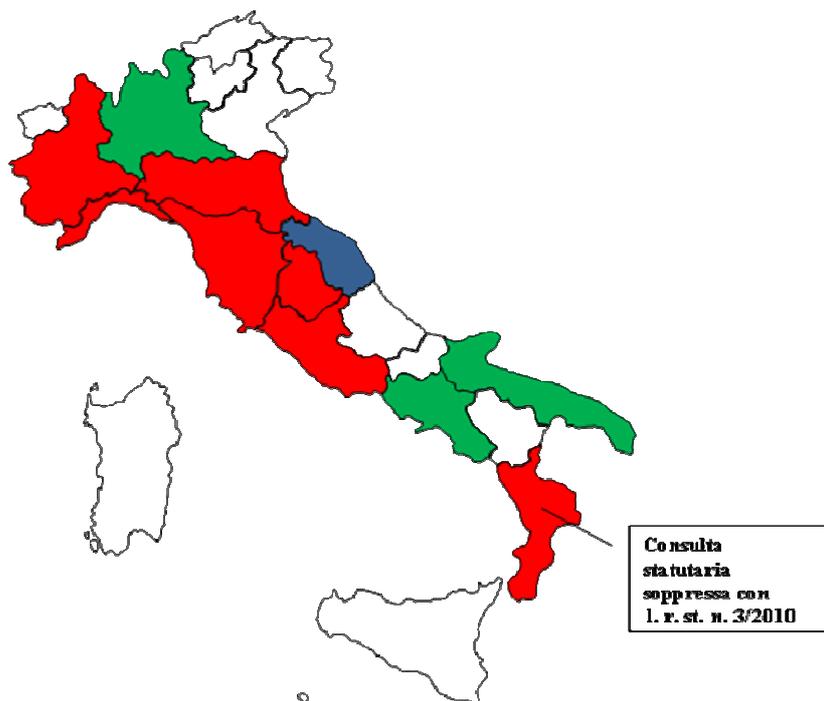
## 2. L'attuazione degli statuti

Nell'intervallo di tempo considerato – eccezion fatta per le Regioni Abruzzo e Molise – il processo di attuazione degli statuti, avuto riguardo ai principali organismi previsti dalle nuove carte regionali, risulta così articolato:

- la Consulta di garanzia statutaria è stata istituita in 7 Regioni:  
**Piemonte** (l.r. n. 25 del 2006);  
**Liguria** (l.r. n. 19 del 2006, modificata dalla l. r. n. 63 del 2009);  
**Calabria** (l.r. n. 2 del 2007)\*;  
**Umbria** (l.r. n. 27 del 2007)  
**Emilia-Romagna** (l.r. n. 23 del 2007, modificata dalla l.r. n. 22 del 2008);  
**Lazio**: (l.r. n. 24 del 2007);  
**Toscana** (l.r. n. 34 del 2008)

In tre Regioni l'organo non è stato istituito (Campania, Lombardia, Puglia), mentre nelle Marche non è stato proprio previsto in statuto.

Grafico 2 - Consulta statutaria



**■ Regioni che hanno istituito la Consulta**

**■ Regioni che non hanno istituito la Consulta**

**■ Regioni che non hanno disciplinato l'organo in statuto**

- il Consiglio delle autonomie locali (CAL) è stato istituito in 9 Regioni:
  - Liguria** (l.r. n. 13 del 2006)
  - Piemonte** (l.r. n. 30 del 2006, modificata dalla l.r. n. 27 del 2008);
  - Puglia:** (l.r. n. 29 del 2006);
  - Calabria** (l.r. n. 1 del 2007);
  - Lazio:** (l.r. n. 1 del 2007);
  - Marche:** (l.r. n. 4 del 2007);
  - Umbria** (l.r. n. 20 del 2008);
  - Emilia-Romagna** (l.r. n. 13 del 2009);
  - Lombardia** (l.r. n. 22 del 2009)

In Campania non è stata approvata la legge istitutiva, mentre in Toscana la disciplina sul Consiglio delle autonomie locali è rimasta quella che era in vigore prima dell'adozione del nuovo statuto.

*Grafico 3 - Consiglio autonomie locali*



- **Regioni che hanno istituito il CAL**
- **Toscana disciplina il CAL con legge adottata prima del nuovo statuto**
- **Campania non ha istituito il CAL**

- il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro (CREL) è stato istituito in 5 Regioni:
  - Liguria** (l.r. n. 16 del 2006);
  - Lazio** (l.r. n. 13 del 2006);
  - Toscana** (l.r. n. 20 del 2007);
  - Calabria** (l.r. n. 17 del 2007)\*;
  - Marche** (l.r. n. 15 del 2008);

In Umbria un organismo di rappresentanza delle forze sociali non è stato disciplinato in statuto, mentre in Lombardia è il Consiglio delle autonomie locali a svolgere (anche) una funzione di rappresentanza sociale.

*Grafico 4 - Consiglio regionale economia e lavoro*



■ **Regioni che hanno istituito il CREL**

## 2.1 La legislazione elettorale

Le Regioni che nel corso dell'VIII legislatura hanno legiferato a vario titolo in materia elettorale sono 5:

- 2 si sono dotate di una nuova legge elettorale: **Umbria** (l.r. n. 2 del 2010) e **Campania** (l.r. n. 4 del 2009);
- 2 hanno introdotto modifiche alla legislazione elettorale introdotta in precedenza: **Toscana** (l.r. n. 50 del 2009) e **Calabria** (l.r. n. 4 del 2010). La Calabria ha anche adottato "Norme per lo svolgimento di "elezioni primarie"

per la selezione di candidati alla elezione di Presidente della Giunta regionale” (l.r. n. 25 del 2009, poi modificata dalla l.r. n. 38 del 2009).

- una – il **Piemonte** – ha dettato disposizioni in materia di presentazione delle liste per le elezioni regionali (l.r. n. 21 del 2009).

*Grafico 5 - Legislazione in materia elettorale*



- Regioni che hanno adottato una nuova legge elettorale**
- Regioni che hanno modificato la legge elettorale**
- Piemonte ha disciplinato la presentazione delle liste**

### 3. Le modifiche agli statuti

Nel periodo esaminato 7 Regioni hanno apportato modifiche ai rispettivi statuti:

**Liguria:** (l.r. stat. n. 1 del 2007);

**Marche:** (l.r. stat. n. 2 del 2008);

**Emilia-Romagna:** (l.r. stat. n. 12 del 2009)

**Piemonte:** (l.r. stat. n. 2 del 2009);

**Umbria:** (l.r. stat. n. 1 del 2010).

**Toscana:** (l.r. stat. n. 1 del 2010)

**Calabria:** (l.r. stat. n. 3 del 2010);

*Grafico 6 - Modifiche statutarie*



**■ Regioni che hanno modificato gli statuti**

In particolare, le modifiche introdotte da Emilia-Romagna, Toscana e Umbria sono volte a ridurre il numero dei consiglieri regionali; quelle adottate

da Liguria e Marche a sottolineare il ruolo legislativo del Consiglio regionale, affiancando alla sua denominazione tradizionale quella di “Assemblea legislativa”. Il legislatore statutario piemontese, invece, ha modificato la disciplina del diritto d’accesso dei consiglieri regionali e quella delle nomine di competenza regionale, mentre il legislatore calabrese è quello che ha apportato gli emendamenti più numerosi ed eterogenei disponendo, tra le altre cose, l’abrogazione delle disposizioni relative alla Consulta statutaria e al Consiglio regionale dell’economia e del lavoro.

## IV - POLITICHE SANITARIE REGIONALI\*

### 1. Introduzione

L'autonomia regionale può piacere o meno, quel che è certo è che complica la vita di chi vuole seguire e comprendere le politiche sanitarie sub-centrali. Avere a che fare con 21 servizi sanitari vuole dire dover monitorare 21 distinte arene di *policy making*. Anche se l'universo delle autonomie sanitarie italiane è decisamente più ristretto in confronto a quello dei 50 sistemi sanitari statali americani, è però molto più complesso rispetto a quello australiano (sei Stati e tre territori) e a quello canadese (7 Province e 3 territori), ed è anche più frammentato rispetto al sistema tedesco (17 *Länder*) e a quello spagnolo (17 Comunità autonome).

Tale frammentazione vuole dire non poter generalizzare, anzi dover descrivere ed analizzare il *policy making* in ciascuna Regione e Provincia autonoma, anche allo scopo di individuare eventuali tendenze che coinvolgano più realtà regionali invece di essere limitate ad una o a poche Regioni. Poter parlare correttamente di "tendenze" significa essere in grado di distinguere fra azioni idiosincratiche da parte di singole Regioni e campi di interesse dove stanno agendo più Regioni. Per rendere il fenomeno significativo non occorre che siano interessate tutte le Regioni, neanche la maggioranza, ma soltanto un numero di Regioni sufficientemente grande.

Si esaminano qui brevemente tre fenomeni che sembrano caratterizzare il quinquennio 2005-2009. In primo luogo, molte Regioni hanno mostrato una capacità crescente di disegnare, attuare e mettere a punto misure, programmi e politiche autonomamente dallo Stato centrale. Secondo, sembra che alcune Regioni stiano cercando di affermare la loro identità come istituzione distinta dallo Stato centrale. Infine, sembra che sia in atto un processo di riconfigurazione dei rapporti intergovernativi, in cui lo Stato centrale sta acquistando nel tempo poteri maggiori rispetto alle Regioni: per alcuni

---

\* Di George France.

osservatori si tratta semplicemente di un nuovo “federalismo cooperativo”; altri lo vedono, invece, come una potenziale minaccia per l’autonomia regionale, una sorta di “federalismo fiduciario”.

Le prime due tendenze sono ancora soltanto embrionali, mentre i mutati rapporti intergovernativi sembrano più concreti. Per tutte e tre le ipotesi, comunque, le informazioni raccolte annualmente nel *Rapporto sulla legislazione* della Camera dei Deputati costituiscono un’utile fonte di dati, anche se sarebbe opportuno validarle ulteriormente.

## **2. Maturazione della Regione come *policy maker***

Idealmente l’estensione delle competenze regionali in materia di sanità andrebbe accompagnata da un progressivo aumento della capacità delle Regioni di “governare”. In tale caso, si verificherebbe un graduale processo di maturazione dell’ente Regione, tale da consentire una partecipazione a pieno titolo ad un equilibrato sistema di Governo decentrato. Si tratta di un incremento di capacità amministrativa ovvero di quella che viene chiamata nella letteratura scientifica la “*state capacity*”

Perché ciò si realizzi, occorre che la Regione sia in grado di apprendere dalle sue esperienze passate in veste di *policy maker*. Si tratta in questo caso di “apprendimento sociale” (il cosiddetto *social learning*), definito come il tentativo consapevole di modificare o sostituire le politiche in corso alla luce dei loro risultati.<sup>1</sup> In termini concreti, l’apprendimento sociale riguarda tre elementi del processo *policy making*: la definizione degli obiettivi; la scelta degli strumenti d’intervento; la “messa a punto” o la “registrazione” degli strumenti. Esso può verificarsi: quando si interviene sulle modalità di applicazione di uno strumento d’intervento già in funzione (*cambiamento di primo ordine*); quando si sostituisce uno strumento già in uso con uno nuovo (*cambiamento di secondo ordine*); quando si ridefinisce un obiettivo o si fissano nuove priorità (*cambiamento di terzo ordine*).

---

<sup>1</sup> P.Hall, “Paradigms, social learning and the State: the case of economic policymaking in Britain”, *Comparative politics*, 25, 3,1993, 275-296.

Il concetto dell'apprendimento sociale è utile come chiave di lettura delle attività regionali svolte nel quinquennio 2005-2009. I grandi obiettivi del Servizio sanitario nazionale (Ssn), stabiliti tramite il processo politico e, poi, codificati nei Piani sanitari nazionali (Psn) e nei Piani sanitari regionali (Psr), sono probabilmente troppo generici per essere utili nello stadio del *policy making* operativo. E' piuttosto nei piani settoriali elaborati da molte Regioni (per il riordino della rete ospedaliera, per le strutture palliative, ecc.) che è possibile rintracciare i dettagli dei cambiamenti desiderati ai tre livelli.

Durante il quinquennio in esame, alcune Regioni hanno utilizzato i piani e i programmi di settore (sovente con riferimento ad una sola annualità) per definire o ridefinire gli obiettivi operativi. In questo senso possono aver operato cambiamenti di terzo ordine. Lo stesso può dirsi per i vari tentativi di stabilire priorità in una situazione di scarsità di risorse, tentativi che non sono altro che una chiarificazione degli obiettivi operativi. Nel campo della tutela della salute, si è verificata una forte enfasi sulla prevenzione, sulla riduzione delle liste d'attesa e sulla formazione del personale e nel quinquennio ci sono stati numerosi esempi di adozione di strumenti nuovi o almeno significativamente modificati, cioè cambiamenti di secondo ordine. Per quanto concerne il governo della spesa, nel periodo sotto esame ci sono state numerose novità, quali nuovi bilanci decentrati, centralizzazione di attività tecnico-amministrative e blocchi selettivi delle assunzioni.

Tuttavia, è relativamente facile preannunciare l'avvio di nuovi programmi assistenziali o prevedere l'introduzione di nuovi strumenti gestionali. Ben più complesso è assicurare l'effettiva messa a punto ed applicazione dei nuovi strumenti. Vanno interpretati in tal senso i numerosi esempi di linee-guida ed indirizzi-guida riguardanti, per esempio, il campo della tutela della salute, l'erogazione dei servizi assistenziali o l'amministrazione dei programmi di prevenzione, oppure – nel caso del governo della spesa – la pubblicazione di direttive e disposizioni attinenti all'esecuzione di nuovi strumenti gestionali (per esempio, il bilancio decentrato) o di quelli esistenti (per esempio, la gestione delle nomine ad incarichi apicali delle Aziende sanitarie locali (Asl)). Forse è il verificarsi o meno dei cambiamenti di primo ordine che contraddistingue le singole Regioni rispetto alla loro capacità di governare il proprio Ssr. Ci sono

state Regioni, tendenzialmente inerti, che finora hanno preso spontaneamente poche iniziative nuove, muovendosi soltanto in risposta a pressioni esogene. A giudicare dalla loro propensione a sostituire piuttosto frequentemente gli strumenti e dalle loro iniziative per modificare aspetti dettagliati ed operativi di tali strumenti, alcune Regioni sembrano invece attori molto attivi nel processo dell'apprendimento sociale.

Tuttavia, sono le Regioni stesse a riconoscere che un problema esiste. In un documento contenente i commenti delle Regioni sulla bozza del Piano sanitario nazionale 2006-2008, si osserva che esiste una difficoltà “legata alla diversità di stato dell’arte dell’evoluzione dei diversi servizi regionali: se infatti è condivisa da tutte la necessità di garantire livelli e qualità delle cure ai propri cittadini, evitando discriminazione nell’accesso, di fatto attualmente non tutte sono in grado di rispondere allo stesso modo al bisogno del proprio territorio”<sup>2</sup>.

Il problema è, inoltre, riconosciuto esplicitamente dal centro. Ad esempio, in merito alla raccolta dei dati da parte delle Regioni, l’Agenzia per i servizi sanitari regionali<sup>3</sup> ha osservato: “vi sono alcune Regioni che su questo punto hanno molto investito e lavorato, ma in altre Regioni stenta a maturare una vera “cultura” del dato, intesa come attenzione alla qualità oggettiva e significativa dei dati raccolti ed utilizzati”<sup>4</sup>.

L’analisi appena illustrata suggerisce che uno dei modi più efficaci per migliorare la capacità di governo delle Regioni attualmente sofferenti a questo riguardo potrebbe essere quello di sviluppare programmi miranti ad arricchire la loro “cultura del dato”. L’obiettivo sarebbe il potenziamento della capacità delle Regioni più deboli di monitorare e valutare i risultati prodotti dai loro strumenti d’intervento nelle loro attuali modalità di applicazione e, quindi, di introdurre modifiche dettagliate ed appropriate degli stessi strumenti. In sintesi, di effettuare meglio i cambiamenti di primo ordine degli strumenti di *policy*.

---

<sup>2</sup> *Piano sanitario nazionale 2006-2008* – Documento delle Regioni, approvato dalla Conferenza delle Regioni 24 novembre 2005, 26. (www. regioni.it. – 30 novembre 2005).

<sup>3</sup> Ora denominata Agenzia nazionale per i Servizi sanitari regionali (Agenas).

<sup>4</sup> Agenzia per i servizi sanitari regionali, “Le differenze fra le Regioni hanno radici antiche”, *Monitor*, 5, maggio-giugno 2003, p. 33.

### 3. Costruzione di un'identità regionale

Si può ragionevolmente supporre che almeno una parte delle differenze fra le politiche sanitarie regionali sia voluta, anzi ricercata, in particolare quella che riguarda il “menù” di prestazioni garantite. Alcune Regioni, probabilmente le più ricche, potrebbero voler usare la sanità come strumento per definire o costruire la loro identità e marcare la propria autonomia rispetto alle altre Regioni e, in particolare, allo Stato centrale. Questa tendenza ad affermare la propria identità – storica, culturale, politica – è naturale nella cornice del processo di devoluzione, un sistema di governo per definizione basato sulla coesistenza di entità diverse, che siano Province, *Länder*, Regioni o Stati. Se il terreno prescelto per questa operazione identitaria è quello della sanità, il solo vero rischio in cui si incorre è che le differenze si traducano in divergenze, in contrasto con il carattere nazionale del Ssn.

L'intento di rafforzare l'identità regionale potrebbe sottostare ad alcune decisioni evidenziate dall'analisi dei singoli esercizi annuali: erogazione di particolari prestazioni ad alto contenuto tecnologico, comprese quelle diagnostiche (come nel caso di Umbria, Veneto e Lombardia nel 2009); distribuzione di farmaci per le malattie rare (come nel caso di cinque Regioni nel 2008); creazione di un'estesa rete di assistenza palliativa (Lombardia ed Emilia-Romagna nel 2008); prestazioni particolarmente innovative in materia di assistenza alla non autosufficienza (Emilia-Romagna nel 2006); costituzione di un'unità di supporto sanitario in situazione di maxi-emergenza e catastrofe (Lombardia nel 2009); contributi finanziari alla ricerca scientifica (Emilia-Romagna nel 2006 e Liguria nel 2009); perfino la creazione di fondazioni per la ricerca scientifica (Toscana nel 2006).

Uno specifico campo che sembra in particolare adatto alla promozione dell'identità regionale è quello dell'erogazione delle prestazioni non comprese nei *Livelli essenziali di assistenza (Lea)*, cioè le prestazioni espressamente definite e finanziariamente garantite dallo Stato e, quindi, a carico della Regione. Non sono disponibili dati precisi e comprensivi sull'erogazione di prestazioni cosiddette extra Lea nel quinquennio in esame, ma quelli raccolti per il *Rapporto sulla legislazione* della Camera dei Deputati indicano che nel

2005 almeno sette Regioni hanno previsto dei finanziamenti per l'erogazione di prestazioni extra Lea, e da allora, anno dopo anno, si è registrato un incremento delle prestazioni di questo tipo. Esse comprendono: terapie riabilitative nella medicina del lavoro; farmaci ad alto costo per malattie come Parkinson e Alzheimer; prestazioni per la non autosufficienza; terapie di medicina non convenzionale; indagini diagnostiche costose come quelle di densitometria ossea; vari tipi di assistenza socio-sanitaria residenziale; diverse forme di assistenza odontoiatrica, certificazione sportiva per minori e disabili. E' probabile che alcune Regioni, di fronte alle difficoltà finanziarie, abbiano rinunciato nel frattempo a fornire delle prestazioni extra Lea, ma soltanto la Calabria e il Molise, nel 2009, hanno manifestato esplicitamente tale intenzione. Anzi, sempre nel 2009, la Lombardia ha ribadito l'intenzione di intraprendere le iniziative necessarie per garantire prestazioni extra Lea.

Va sottolineato che, mentre dal punto di vista dello Stato centrale, le prestazioni Lea possono considerarsi un legittimo strumento per proteggere l'interesse nazionale in sanità (cioè il *rafforzamento dell'identità nazionale*) e le prestazioni extra Lea una potenziale minaccia per lo stesso, il punto di vista delle Regioni potrebbe essere esattamente il contrario: non soltanto sarebbe legittimo l'ampio ricorso alle prestazioni extra Lea (*rafforzamento della Regione*), ma la rigorosa applicazione dei Lea da parte dello Stato potrebbe essere interpretata dalle Regioni come una politica dello Stato volta ad indebolire l'identità regionale.<sup>5</sup> Sarebbe ironico se uno strumento originariamente pensato proprio per rafforzare il ruolo nazionale del Ssn finisse invece per indebolirlo <sup>6</sup>.

#### **4. Federalismo cooperativo o fiduciario?**

I tardi anni '80 e gli anni '90 sono stati testimoni di un'espansione, graduale, ma apparentemente inevitabile, dei poteri delle Regioni in campo sanitario, sia *de jure* che *de facto*. Nel tempo lo Stato centrale ha perso o ha

<sup>5</sup> W. Connor, "Nation-building or nation-destroying?", *World politics*, 24, 1972, 319-355.

<sup>6</sup> Per un'analisi critica della nozione di *nation-building*, cfr. G. France, "Nation-building e Servizio sanitario nazionale", in R. Balduzzi (a cura di), *Trent'anni di Servizio sanitario nazionale*, Bologna, Il Mulino, 2009, 205-222.

ceduto alle Regioni una grande parte della responsabilità per l'organizzazione ed amministrazione del Ssn. La normativa più importante in materia (i decreti legislativi nn. 502/1992, 517/1993 e 229/1999), nel codificare questo spostamento di potere verso il basso, ha cercato di porre come condizione l'assunzione di una maggiore responsabilità da parte delle Regioni per il contenimento della spesa sanitaria. La Corte costituzionale ha riconosciuto in numerose sentenze, in particolare degli anni '80, la competenza regionale per questioni organizzative ed amministrative, ma dopo i decreti legislativi del 1992 e 1993 ha attribuito alle stesse Regioni il dovere di contenere la spesa e, in caso di disavanzo, di coprire quella parte per cui esse siano state ritenute responsabili, utilizzando le proprie risorse. Tuttavia, non si è arrivati ad una impostazione univoca sulla ripartizione della responsabilità finanziaria fra Stato e Regioni. A parte un breve periodo a metà degli anni '90, quando la spesa sanitaria è diminuita in termini reali –in grande parte per effetto di misure di contenimento intraprese dallo Stato centrale – le finanze sanitarie hanno continuato a registrare disavanzi cronici. I rapporti intergovernativi sono stati sostanzialmente conflittuali, anche a causa di frequenti dispute giurisdizionali, uno dei motivi della riforma costituzionale del 2001.

In quell'anno è stato scelto un nuovo modello per governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni, basato essenzialmente sulla collaborazione, il cosiddetto "federalismo cooperativo". Tale scelta è stata al centro dell'Accordo dell'8 agosto 2001 fra lo Stato e le Regioni e Province autonome. L'accordo ha specificato i criteri per la ripartizione finanziaria per eventuali disavanzi: le Regioni avrebbero potuto accedere agli aiuti finanziari statali per estinguere i debiti pregressi a patto di intraprendere determinate azioni, quali l'introduzione di sistemi contabili analitici, la razionalizzazione della rete ospedaliera, le misure per l'utilizzo oculato del farmaco. Tuttavia, la situazione finanziaria delle Regioni è rimasta instabile e il Ssn ha continuato ad indebitarsi. Di fatto, alcune Regioni sono state particolarmente inadempienti riguardo all'accordo dell'8 agosto. Un nuovo Accordo, firmato il 23 marzo 2005, ha fortemente condizionato l'autonomia delle Regioni. In cambio di aiuti dallo Stato per risolvere il problema dei loro debiti pregressi, le Regioni hanno dovuto accettare forti limiti alla loro libertà di azione nel *policy making*. L'anno successivo è

stato raggiunto un ulteriore accordo, *Un patto per la salute*, a sua volta rinnovato e rafforzato nel dicembre 2009.

La principale vittima della regolamentazione *post* marzo 2005 sembra essere l'autonomia regionale. Regioni in forte squilibrio finanziario, per ottenere gli aiuti statali, rischiano – se sono a statuto ordinario – di dover accettare il commissariamento del Ssr. Regioni definite “in difficoltà finanziaria”, devono preparare – insieme con esperti scelti dallo Stato – un *Piano di rientro dal disavanzo* che contiene obbligatoriamente misure drastiche di razionalizzazione sul lato dell'offerta del Ssr, insieme con forti aumenti delle imposte regionali e delle compartecipazioni sanitarie. Soltanto previa approvazione del Piano di rientro da parte delle autorità centrali, una Regione “in difficoltà” può accedere agli aiuti statali.

Tuttavia il condizionamento, da parte dello Stato, dell'attività di *policy making* della Regione non finisce qui. Tutte le Regioni, a prescindere dalla loro situazione finanziaria, sono state obbligate dall'accordo del 2005 e da quelli successivi ad adoperare determinati sistemi contabili e a trasmettere al centro specifici tipi di dati. Aspetto forse ancora più interessante, all'accordo del 2005 sono stati allegati due piani nazionali per il periodo 2005-2007 riguardanti la prevenzione e la formazione del personale del Ssn, mentre nel 2006 è stato pubblicato il Piano nazionale per la riduzione dei tempi di attesa per il periodo 2006-2008. All'attuazione di questi piani è stata condizionata l'assegnazione alle Regioni di parte del finanziamento statale.

Una lettura delle politiche in sanità a livello regionale dal 2005 in poi suggerisce quanto efficaci siano stati gli aiuti statali vincolati nel condizionare le scelte delle Regioni. Sono particolarmente evidenti gli interventi di razionalizzazione dei servizi sanitari, lo spostamento delle risorse dalla degenza all'assistenza *day hospital* e all'assistenza extraospedaliera ambulatoriale, residenziale e domiciliare, l'enfasi sull'assistenza socio-sanitaria integrativa. Le Regioni hanno anche investito in un'ampia gamma di programmi di prevenzione e hanno dedicato notevoli risorse alla formazione. Largo peso è stato attribuito da molte Regioni all'obiettivo di ridurre i tempi di attesa. Infine, le Regioni sono state molto attive nell'adozione di nuovi sistemi contabili, nella ricerca di economie di scala tramite la centralizzazione della gestione del Ssr e

nell'introduzione di sistemi di controllo gestionale (*audit*) sia interni che esterni.

Si può ragionevolmente ipotizzare che molto di ciò che è avvenuto sia dovuto ai mutamenti registratisi nei rapporti intergovernativi nel settore sanitario nell'ultimo quinquennio. In questa fase il protagonista principale è stato di fatto il governo centrale, ansioso di rispettare i vincoli sulla spesa pubblica fissati dall'Unione monetaria europea. In altre parole, quello che aveva avuto inizio come un rapporto di collaborazione – il “federalismo cooperativo” – si è trasformato in un tipo di “federalismo fiduciario”, secondo il quale le Regioni devono convincere lo Stato della loro affidabilità come gestori delle varie componenti del Ssn. In questo modello, le Regioni devono “guadagnare” la loro autonomia, che non viene ormai servita su un piatto d'argento. Se riescono a soddisfare le regole riguardanti – in particolare, ma non soltanto – il pareggio di bilancio, esse possono godere di una notevole discrezionalità per quanto riguarda la scelta del *menù* di prestazioni che possono offrire ai loro residenti e la tipologia degli strumenti tecnico-contabili che possono utilizzare per la gestione del Ssr.

In sintesi ciò significa – se la presente analisi è valida – che in prospettiva il Ssn potrebbe essere composto da Ssr dotati di diversi livelli di autonomia, in grado di guadagnare o perdere tale autonomia a seconda della loro capacità e volontà di rispettare il principio di pareggio del bilancio e, più in generale, le regole stabilite essenzialmente al centro.

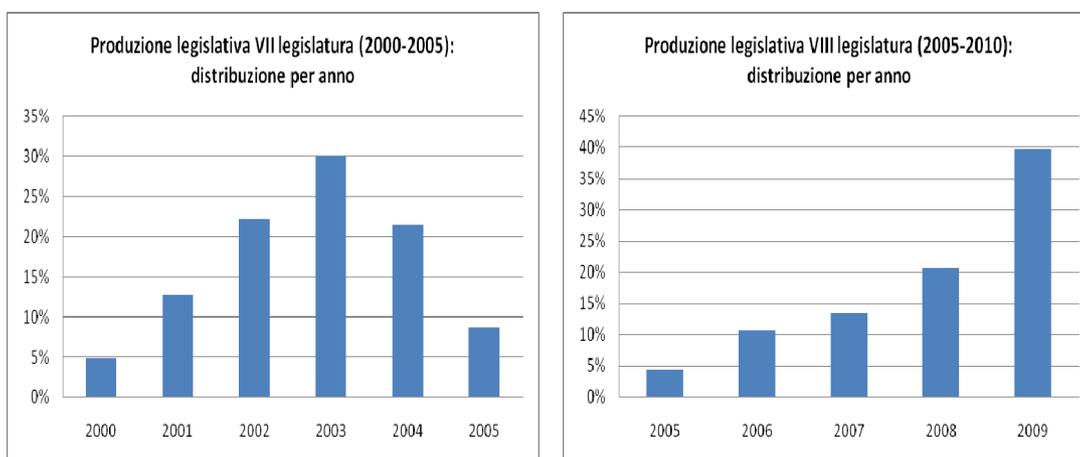


## V - TENDENZE DELLE POLITICHE SOCIO-ASSISTENZIALI\*

### 1. La produzione legislativa: due legislature a confronto

Il primo dato che emerge dal confronto tra le due legislature<sup>1</sup> è un aumento, nell'VIII legislatura, rispetto alla VII, della produzione legislativa nel settore socio-assistenziale del 42%. Si passa da 126 a 179 leggi emanate<sup>2</sup>. Anche l'incidenza della produzione di settore aumenta sul totale, passando dal 7% al 9%. La distribuzione per anno presenta caratteristiche differenti. Nel corso della VII legislatura l'andamento è più omogeneo, con un picco nel 2003, che raggiunge il 30% della produzione di settore (cfr. grafico 1). Negli anni che vanno dal 2005 al 2010 diversamente, il numero di leggi emanate non rimane costante, ma presenta un *trend* di aumento, raggiungendo un picco nel 2009, con 71 leggi, pari al 40% dell'intera produzione legislativa di settore (cfr. grafico 2).

Grafici 1 e 2



La produzione media (leggi per Regione nei 5 anni), nella VII legislatura è di circa 10, leggi e di 13 leggi nell'VIII. Nella VII legislatura sono 6 le Regioni che

\* Di Giulia Maria Napolitano.

<sup>1</sup> Le Regioni oggetto di indagine sono 13.

<sup>2</sup> I dati elaborati, relativi anni 2007-2010, sono estratti dai Rapporti sulla legislazione annualmente pubblicati dalla Camera dei Deputati.

superano questo valore – il Lazio addirittura lo raddoppia (20 leggi emanate) – e 3 regioni vi si avvicinano con 9 leggi. Nell’VIII sono 7 le Regioni che superano il valore medio, alcune con valori significativi, come la Liguria con 22 e la Puglia con 23 leggi.

Prima di entrare nell’analisi delle singole materie è interessante soffermare l’attenzione sulle diverse scelte operate dai Consigli nelle due legislature. Le differenze riguardano non solo le politiche da privilegiare, che naturalmente variano da Regione a Regione, ma anche dalla capacità/volontà di affrontare materie diverse. Nessuna Regione ha legiferato su tutte le materie nelle due legislature, ma negli anni 2005-2010, il numero di materie su cui si ripartisce il lavoro dei legislatori regionali cresce considerevolmente. Si possono sinteticamente riassumere le differenti modalità di lavoro dei Consigli, evidenziando come l’impegno sia stato su:

#### VII legislatura

- 8 materie in 1 Regione (Lazio)
- 6-7 materie in 2 Regioni (**Emilia Romagna**, Lombardia, Marche, **Puglia**);
- 4-5 materie in 9 Regioni (Basilicata, **Calabria**, Liguria, **Piemonte**, Toscana, Umbria, Campania);
- 2-3 materie in 1 Regione (Veneto)

#### VIII legislatura

- 10 materie in 4 Regioni (Toscana, Piemonte, Veneto, **Liguria**);
- 8-9 materie in 3 Regioni (Lazio, Marche, **Puglia**);
- 6-7 materie in 6 Regioni (**Basilicata**, Calabria, **Campania**, Emilia Romagna, **Lombardia**, **Umbria**)

Sono evidenziate in **verde** le Regioni che hanno approvato una legge quadro di riordino del sistema di assistenza sociale.

Sebbene lo schema proposto, costituisca una estrema semplificazione del lavoro dei Consigli, consente di evidenziare immediatamente le diverse modalità

di articolazione del lavoro. Le materie trattate nel corso della VII legislatura sono inferiori a quelle della successiva. Si evidenzia che tra le Regioni che sono state impegnate su un numero inferiore di materie, dell'VIII legislatura, 4 hanno emanato una legge di riordino sull'assistenza, che può aver determinato un aggravio di lavoro, ed in parte giustificare il minor numero di materie trattate, che sono comunque uguali o superiori a quelle della legislatura precedente.

Tutte le Regioni negli anni 2005-2010, presentano un incremento della produzione legislativa (con l'eccezione del Lazio che già nella VII legislatura era intervenuta in modo rilevante), in particolare per alcune è molto significativo, essendo superiore alle 10 leggi. Tale dato accumuna la Liguria, il Piemonte, la Toscana ed il Veneto. L'incremento pertanto non sembra essere dovuto ad un cambio nell'indirizzo politico delle Regioni, in quanto questo è avvenuto solo in Liguria ed in Piemonte, ma ad un diverso impegno dei legislatori regionali.

## **2. Analisi per materia: le differenze più evidenti**

Dall'analisi per materia appaiono molto evidenti le differenze tra le due legislature (cfr. grafici 3 e 4). Circa il 70% della produzione legislativa, nella VII legislatura, si concentra su 6 materie (aspetti istituzionali, disabilità, politiche abitative, politiche migratorie, politiche per la famiglia e terzo settore). Nell'VIII sono 8 le materie che assorbono la maggior parte della legislazione di settore (aspetti istituzionali, disabilità, politiche di genere, politiche abitative, politiche migratorie, politiche per la famiglia, terzo settore, varie), con una distribuzione che anch'essa si modifica, rispetto alla legislatura precedente.

Grafico 3

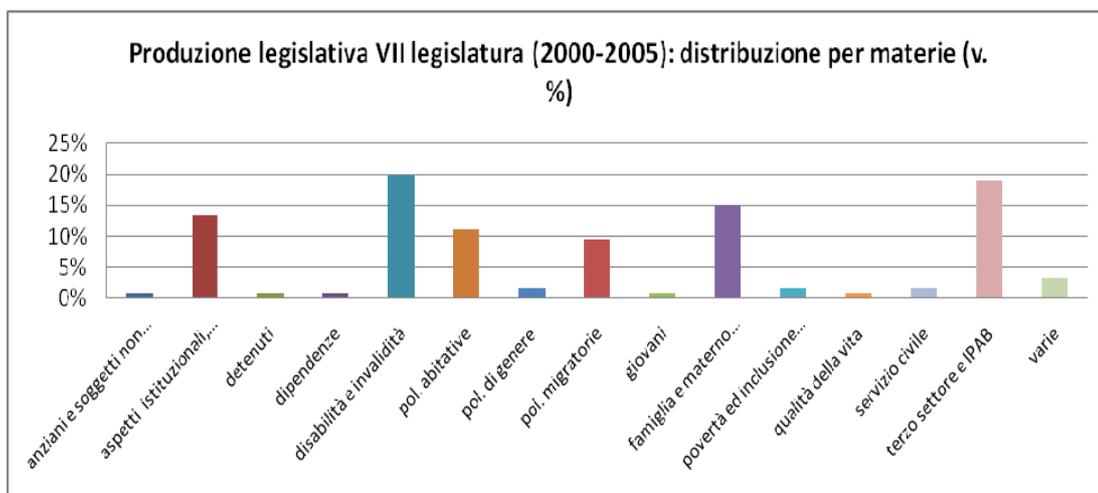
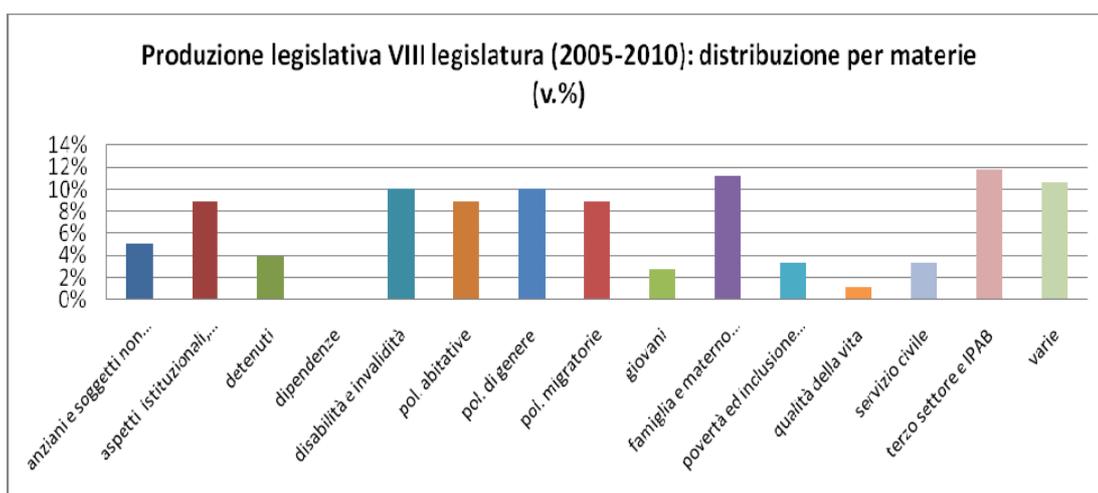


Grafico 4



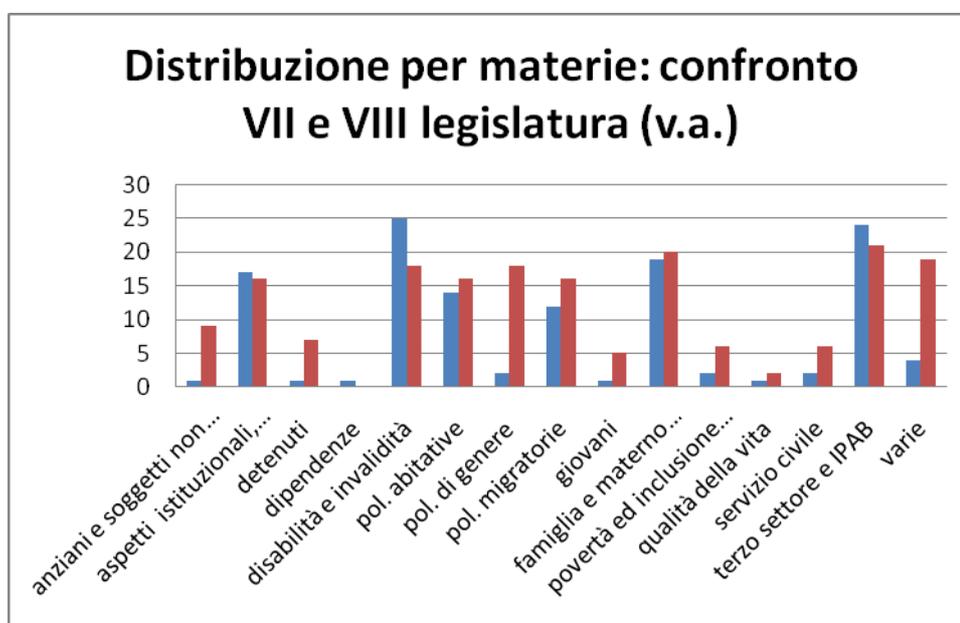
In entrambe le legislature ci sono materie trascurate come, per esempio, la salute mentale o le dipendenze, nelle quali le Regioni non hanno emanato nessuna o pochissime leggi, con profili sociali.

Analizzando la distribuzione tra le materie, su cui si concentra maggiormente l'attenzione dei legislatori, questa risulta piuttosto omogenea nell'VIII legislatura: il terzo settore e il riordino delle IPAB è pari al 12%, le politiche per la famiglia e materno infantile sono l'11%, le politiche di genere e quelle sulla disabilità ed invalidità raggiungono il 10%, le disposizioni varie sono l'11%, gli aspetti gestionali ed organizzativi, le leggi sulle politiche abitative, e quelle in materia di politiche migratorie sono tutte pari al 9%. La stessa cosa

non si può dire per la VII legislatura dove si registrano dei picchi di produzione nelle politiche sulla disabilità ed invalidità, che raggiungono il 20% ed il terzo settore con il 19% della produzione legislativa in materia socio assistenziale, mentre le altre materie oscillano tra il 10% ed il 15%.

Nel confronto tra le due legislature (cfr. grafico 5) emerge come vi sia un aumento di leggi nell'VIII legislatura in 11 materie, a volte molto rilevante. Diversamente solo 4 materie (aspetti istituzionali, dipendenze, disabilità e terzo settore presentino) presentano valori inferiori, ma non scostamenti significativi.

Grafico 5



VII legislatura anni 2000-2005

VIII legislatura anni 2005-2010

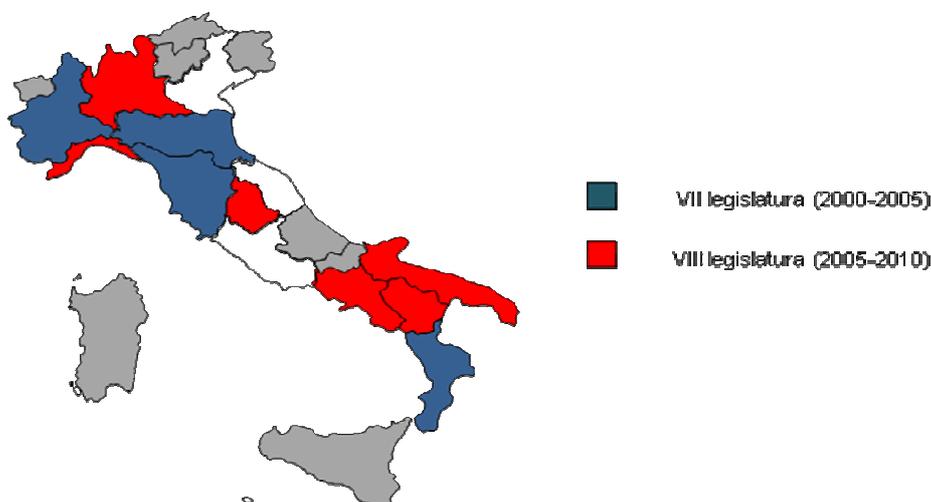
### 3. Le politiche: nel segno della continuità organizzativa e della discontinuità politica

Nel segno della continuità organizzativo si possono raggruppare una serie di politiche perseguite dalle Regioni che, pur segnando talvolta un incremento o una leggera riduzione non sembrano indicare una volontà di discontinuità rispetto alla legislatura precedente. Nel corso dell'VIII legislatura queste politiche vengono gestite in continuità con la legislatura precedente con interventi di tipo diverso, legislativi, regolamentari o amministrativi, ma tutti finalizzati ad una stabilizzazione.

In altre Regioni l'aumento del numero delle leggi o del tipo di leggi emanate sembrano indicare, una discontinuità nell'indirizzo politico delle Regioni, rispetto alla legislatura precedente e talvolta una presa di posizione autonoma rispetto agli indirizzi del Governo nazionale.

Rientrano sicuramente nel primo gruppo gli **aspetti istituzionali e sull'organizzazione**, che non presenta scostamenti significativi tra le due legislature, 17 leggi nella VII e 16 leggi nell'VIII, anche se l'incidenza sulla produzione legislativa di settore si riduce, passando dal 13% (VII) al 9% (VIII). E' possibile cogliere, una tendenza alla continuità da parte delle Regioni dalla distribuzione temporale (2005-2010) – che risulta così omogenea con circa 3-4 leggi approvate ogni anno – e dal tipo di leggi emanate. Pertanto, sebbene si registri un *trend* in diminuzione, anche nell'VIII legislatura: si passa dal 21% della produzione legislativa nel settore socio-assistenziale, nel 2006, al 5,7% del 2009. E' proprio in questa materia che si realizza una piena presa di coscienza da parte delle Regioni delle nuove competenze loro attribuite dalla riforma costituzionale. Sono, infatti, 6 le leggi di riordino del sistema di assistenza emanate, a fronte delle 4 della precedente (cfr. grafico 6).

*Grafico 6 - Leggi quadro sull'assistenza sociale: confronto tra VII e VIII legislatura*

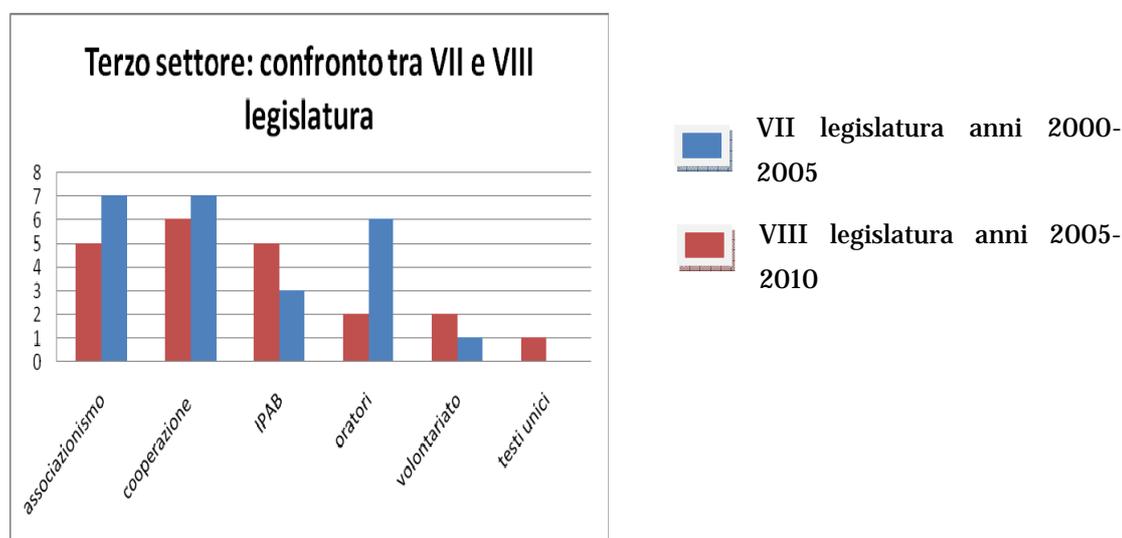


Sebbene molte leggi ricalchino l'impianto della legge nazionale n. 328/2000, e talvolta siano state emanate "in attuazione" di quest'ultima, rappresentano, comunque un importante esercizio di autonomia da parte delle Regioni. Accanto a queste leggi vi sono o altre leggi o regolamenti o atti amministrativi finalizzati all'attuazione delle leggi di riordino dei sistemi regionali di assistenza. L'importanza per le Regioni di stabilizzare il sistema si coglie infatti dall'ampia produzione regolamentare in questa materia nell'VIII legislatura, con 13 regolamenti, pari al 28% della produzione regolamentare di settore, e dalla produzione amministrativa pari al 20% degli atti amministrativi di settore. E' quindi evidente una tendenza a cercare di raggiungere un livello di completezza di disciplina del sistema da parte di tutte le Regioni. Così anche le Regioni che non sono riuscite ad approvare nel corso della legislatura la legge di riordino (per esempio il Lazio o il Veneto), sono intervenute per colmare eventuali criticità del sistema con leggi specifiche o in via amministrativa.

Sempre in ottica di continuità può essere letta la politica delle Regioni nel **terzo settore** ed il riordino delle Ipab. Questa è una delle materie con il

maggior numero di leggi emanate in entrambe le legislature: 24 nella VII, pari al 19% delle leggi di settore e 21 nell'VIII, pari all'11%. Sebbene si registri, negli anni 2005-2010, una riduzione percentuale, – finendo così il terzo settore per incidere in misura minore sul complesso della produzione legislativa – il dato non deve essere letto come un calo di attenzione delle Regioni, in quanto, in termini assoluti il dato non subisce variazioni significative ed anzi rimane su valori molto alti (cfr. grafico 7).

Grafico 7



In particolare nell'VIII legislatura la distribuzione per anno evidenzia un andamento non omogeneo, con un picco di produzione negli anni 2008 e 2009, in cui si registrano rispettivamente 7 e 6 leggi approvate in Regioni diverse.

In entrambe le legislature le leggi si suddividono in 5 gruppi: sulla cooperazione, l'associazionismo, sul volontariato, sugli oratori e sul riordino delle IPAB, senza significative differenze nella ripartizione, salvo le leggi sugli oratori che da 6 (VII legislatura) passano a 2. La cooperazione sociale, rimane la voce più significativa con 7 leggi nella VII legislatura e 6 leggi nell'VIII; l'associazionismo passa 7 a 5 leggi. Ma mentre nel corso della VII legislatura le leggi organiche sono la quasi totalità delle leggi emanate in questa voce, nella seconda quasi si dimezzano. Aumentano le leggi di manutenzione o che

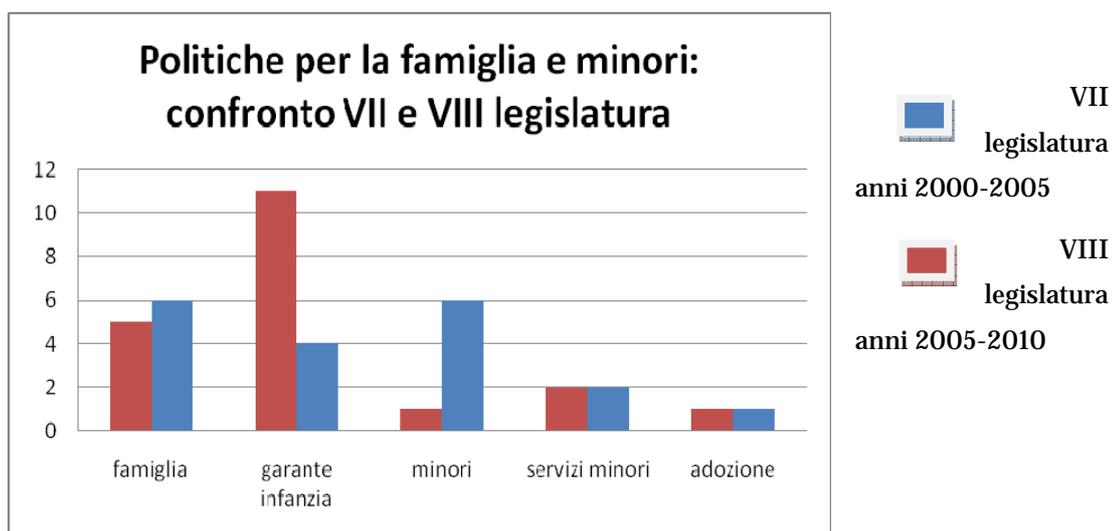
disciplinano altri aspetti del terzo settore, segno questo di un assestamento delle politiche in questa materia.

La produzione legislativa in materia di **politiche familiari** non subisce significative variazioni passando da 20 (VII) a 19 leggi emanate (VIII). La distribuzione per anno nell'VIII legislatura, evidenzia un picco nel 2009, nel quale sono state adottate più del 44% delle leggi di questa materia. Per quanto concerne le politiche familiari in senso stretto nell'VIII legislatura, non si segnalano leggi di carattere generale di sostegno alla famiglia, presenti nella legislatura precedente e, comunque, sostanzialmente già presenti da tempo in quasi tutte le Regioni. Le differenze più significative tra le due legislature sono relative alle figure istituzionali a tutela dei minori (i c. d. garanti dell'infanzia), che passano da 4 ad 11. In particolare nell'VIII legislatura la creazione o stabilizzazione di queste figure è prevista in 8 Regioni, con una apposita legge, a cui si aggiunge la Puglia, che ha disciplinato il garante, nella legge di riordino del sistema dei servizi sociali (cfr. grafico 8).

Nel corso dell'VIII legislatura è interessante rilevare il caso di 3 Regioni che hanno emanato una legge prendendo a riferimento la legge nazionale (l. n. 54/2006) in materia di separazione dei genitori e affidamento, pur non contenendo rinvii ad un'attuazione regionale. Tuttavia le scelte adottate sono state di segno diverso. Liguria ed il Piemonte hanno emanato leggi molto simili, relative al sostegno dei genitori separati e divorziati in situazione di difficoltà. Hanno previsto servizi di sostegno che possono essere promossi e gestiti da associazioni ed organizzazioni del terzo settore non aventi finalità di lucro. Diversamente, il Lazio ha previsto l'istituzione del mediatore familiare, una nuova figura professionale, sulla quale, peraltro, è intervenuta la Corte Costituzionale dichiarando l'illegittimità delle norme istitutive (sent. n. 131/2010).

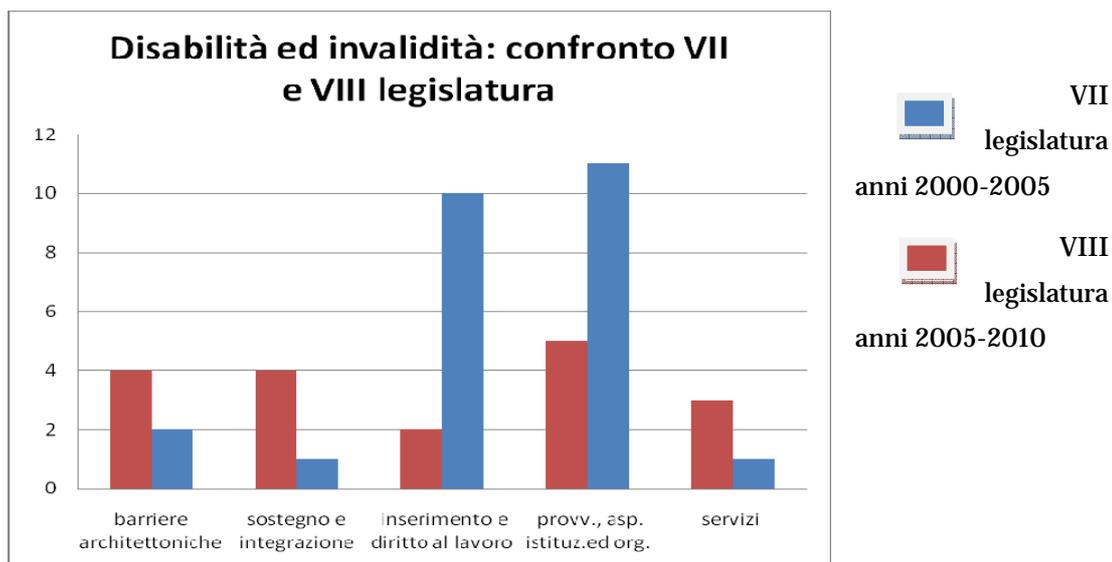
Le scelte fatte dalle Regioni in questa materia, come in altre, sono pertanto nel segno della continuità e di una ricerca di riferimenti comuni.

Grafico 8



In **materia di disabilità ed invalidità**, nell'VIII legislatura, si registra una diminuzione, anche se non particolarmente significativa: le leggi emanate passano, infatti, da 25, in 8 Regioni, a 18, in 9 Regioni.

Grafico 9



Anche in questo caso il numero di leggi emanate nell'ultima legislatura rimane significativo, tuttavia il peso di questa voce, rispetto alle altre, si dimezza passando dal 20% della VII, al 10% dell'VIII. Segno questo che vi è stata una significativa crescita di leggi in altre materie, senza che tuttavia siano state trascurate le politiche già oggetto di attenzione negli anni passati. Nell'VIII legislatura si verifica un intensificarsi dell'attività legislativa, in particolare nel 2009, nel corso del quale sono state emanate più del 40% delle leggi (in questa materia).

All'interno di questa voce le leggi si possono suddividere, per entrambe le legislature, in 5 gruppi. Il più numeroso è rappresentato da leggi provvedimento quali, per esempio, l'istituzione della giornata per il disabile o la previsione di contributi o provvidenze a favore di particolari categorie; il secondo gruppo è relativo all'inserimento ed al diritto al lavoro; il terzo all'eliminazione delle barriere architettoniche; gli altri due gruppi sono costituiti da leggi mirate a favorire l'integrazione e l'apprendimento nelle scuole e da leggi destinate all'organizzazione dei servizi. In questa ripartizione, le differenze più significative (cfr. grafico 9) sono una diminuzione, nell'VIII legislatura, di leggi che prevedono particolari provvidenze a favore di specifiche categorie e di leggi che favoriscono l'ingresso ed il diritto al lavoro, ed un incremento di leggi volte a favorire l'inserimento scolastico di soggetti con difficoltà nell'apprendimento. Questo aspetto risulta particolarmente interessante perché rappresenta, in parte, un'anticipazione della legge nazionale recentemente approvata in materia di disturbi specifici d'apprendimento in ambito scolastico (l. n. 170/2010).

Le **politiche abitative** non presentano significativi scostamenti tra le due legislature passando da 14 (VII) a 16 leggi emanate (VIII). La tipologia di leggi non muta tra le due legislature; si tratta sostanzialmente di leggi finalizzate ad una organizzazione e programmazione dell'edilizia sociale residenziale e di leggi di manutenzione o, comunque, rivolte alla disciplina dell'alienazione o locazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Chiude il gruppo delle politiche contraddistinte dalla continuità quella **relativa alla povertà e l'inclusione sociale**. L'esiguo numero delle leggi specifiche approvate in entrambe le legislature, 2 nella VII, e 6 nell'VIII, è tuttavia ampiamente compensato da un significativo numero di disposizioni

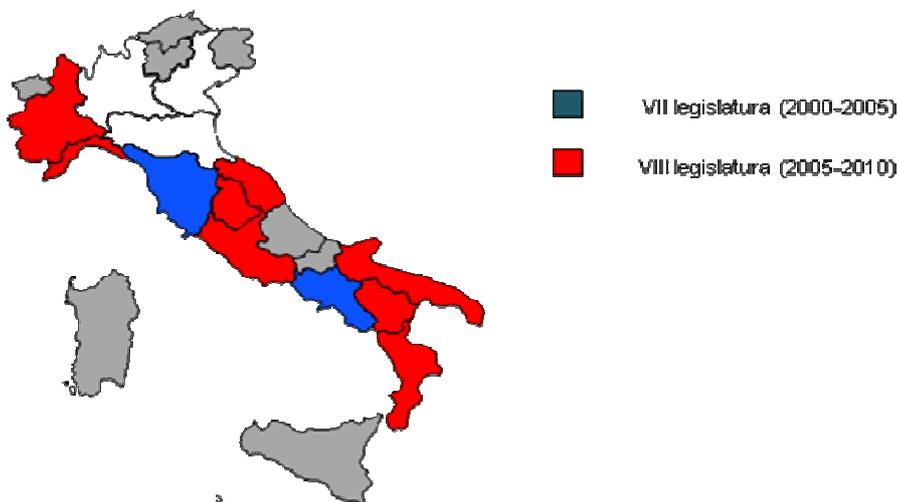
contenute nelle leggi finanziarie e di bilancio, relative soprattutto agli anni 2008 e 2009, che hanno introdotto un'ampia gamma di interventi per il sostegno al reddito. Si tratta per lo più di interventi destinati a fronteggiare la particolare situazione di crisi, che vanno da forme di sussidio alla creazione di fondi, talvolta gestiti direttamente dagli enti locali, ad assegni *una tantum*. Diversamente alcune Regioni, come per esempio il Lazio o la Campania, hanno preferito optare per soluzioni strutturate come, ad esempio, l'istituzione del reddito minimo garantito o il reddito di cittadinanza.

Le **politiche per gli anziani ed i soggetti non autosufficienti** sono tra quelle in cui si registra un salto significativo tra la VII e l'VIII legislatura: si passa da 1 legge a 9 leggi emanate. Il 2006 rappresenta, infatti, l'anno dell'istituzione a livello nazionale (finanziaria 2007) e a livello regionale dei primi fondi per la non autosufficienza (per esempio Lazio e Liguria). Sebbene tale politica rappresenti non più del 5% della produzione legislativa di settore, negli anni 2005-2010, un aumento in termini assoluti così significativo è da considerarsi un importante indicatore dell'attenzione delle Regioni su queste tematiche. Tale considerazione si ricava anche dall'altissima produzione amministrativa, negli anni 2005-2010, pari al 19% della produzione amministrativa dell'intero settore, seconda solo a quella in materia organizzativo-istituzionale. Le Regioni mostrano una grandissima attenzione per il problema anziani e per le problematiche legate alla non autosufficienza, tuttavia non individuano nella legge di settore il mezzo migliore per intervenire, preferendo talvolta l'intervento tramite legge finanziaria, talvolta la via amministrativa. La tendenza delle Regioni è stata quella di avviare politiche di sostegno alle famiglie finalizzate a favorire l'assistenza domiciliare, attraverso la creazione di strumenti come voucher o assegni, di gestire parallelamente l'istituzionalizzazione e favorire all'avvio di numerosi progetti, anche a livello locale, di carattere sperimentale. L'attività legislativa e amministrativa si concentra prevalentemente nella creazione e gestione del fondo nazionale e dei fondi regionali per la non autosufficienza, per lo più costituiti negli ultimi cinque anni e destinati ad alimentare tali politiche.

Le **politiche di genere** rappresentano, con le politiche sull'immigrazione le voci dove più si percepisce una certa discontinuità tra le due legislature con

un significativo scostamento: le leggi emanate passano da 2 a 18 (cfr. grafico 10).

*Grafico 10 - Regioni con leggi sulle politiche di genere: confronto VII e VIII legislatura*

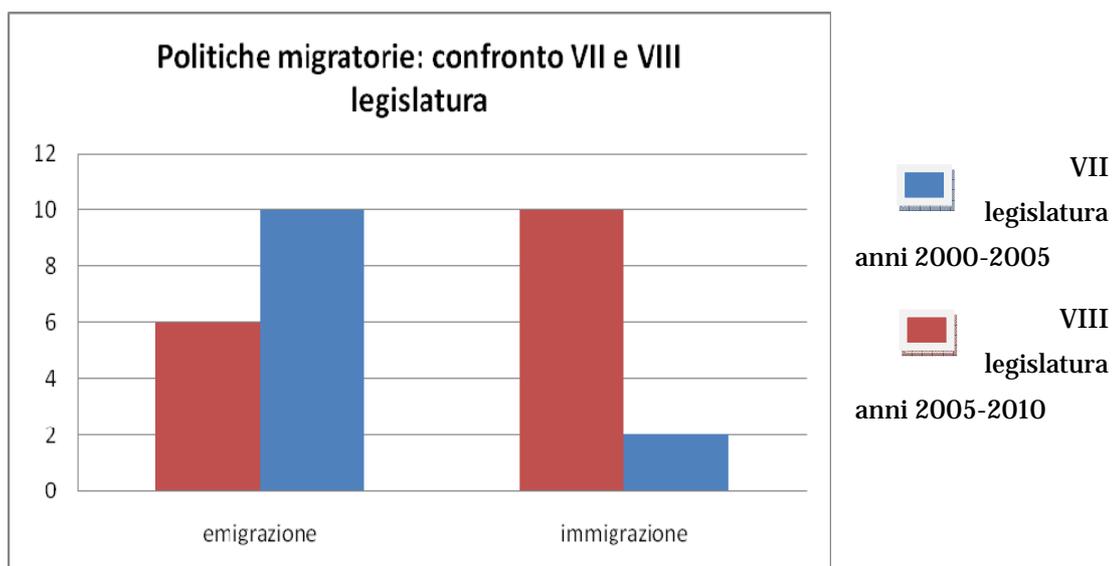


Dal 2005 la produzione legislativa aumenta costantemente per incrementarsi, significativamente, nel 2009 con 8 provvedimenti. Le leggi emanate si possono suddividere in tre gruppi, il più consistente è rappresentato da leggi dirette a garantire forme di tutela contro la violenza, attraverso l'istituzione di specifici servizi e centri di accoglienza. Gli altri due gruppi sono rappresentati da leggi finalizzate a garantire pari opportunità a uomini e donne e leggi di più ampio respiro, finalizzate ad una pianificazione degli interventi.

Le **politiche migratorie** rappresentano la voce della discontinuità tra le due legislature e quella in cui l'indirizzo politico delle Regioni pesa maggiormente sulla legislazione. Si passa da 12 leggi della VII legislatura a 16 leggi nell'VIII. Il dato numerico in sé non dà la percezione della differenza tra le due legislature che, invece, risulta evidente qualora si guardi ai destinatari delle leggi (cfr. grafico 11). Si registra una vera e propria inversione di tendenza tra le due legislature: nella VII l'attenzione dei legislatori regionali è focalizzata sulle politiche legate all'emigrazione, con l'emanazione di 10 leggi e solo 2 sull'immigrazione; nella legislatura successiva 10 leggi sono dedicate all'accoglienza ed integrazione degli immigrati e 6 sono dedicate al sostegno

degli emigrati italiani all'estero. In particolare, 6 Regioni (Campania, Lazio, Puglia, Liguria, Marche e Toscana) hanno emanato una legge quadro in materia di integrazione e tutela dei cittadini immigrati (cfr. grafico 12).

Grafico 11

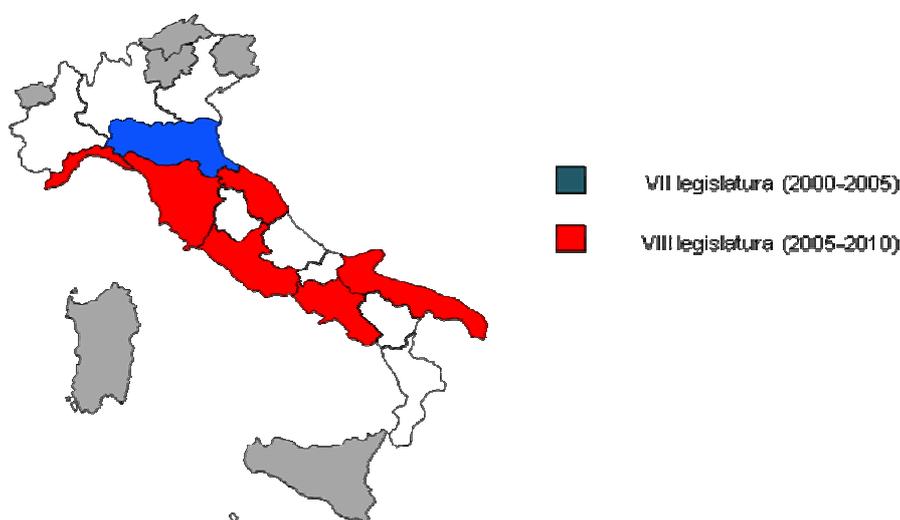


Il dato importante è, comunque, rappresentato dal significativo numero di Regioni che hanno manifestato una precisa volontà di intervenire su di un fenomeno che ha forti ripercussioni sociali e sul quale le Regioni dimostrano di non volere essere semplici spettatrici di una politica gestita a livello nazionale. E' significativo, infatti, come le Regioni abbiano inteso ed esercitato la loro competenza in materia di assistenza sociale con specifico riferimento agli immigrati. Tale esercizio ha finito per determinare una crescita del contenzioso con lo Stato, che non si registra in nessuna altra materia rientrante nell'assistenza sociale. Tutte queste leggi, ad eccezione di quella del Lazio, sono state infatti oggetto di impugnativa innanzi alla Corte Costituzionale, che ha riconosciuto *“la piena possibilità di interventi legislativi delle Regioni con riguardo al fenomeno dell'immigrazione,...fermo restando che tale potestà legislativa non può riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso o di soggiorno nel territorio nazionale,*

*ma altri ambiti, come il diritto alla studio o all'assistenza sociale, attribuiti alla competenza concorrente o residuale delle Regioni” (sent. n. 299/2010).*

Inoltre, è importante considerare, quale indicatore della particolare sensibilità dei legislatori regionali per questo fenomeno, che alcune Regioni, come ad esempio il Piemonte, già da tempo hanno adottato una legge sulla materia ed hanno una cospicua produzione amministrativa a riguardo.

*Grafico 12 - Leggi quadro sulla popolazione immigrata: confronto VII e VIII legislatura*



Le politiche riferite alla tutela delle **persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale** presentano anch'esse dei significativi scostamenti passando da 1 a 7 leggi. In particolare nel corso dell'VIII legislatura un gruppo di leggi finalizzate a garantire interventi mirati alla tutela dei diritti della popolazione detenuta ed in un caso, anche di ex detenuti. E' disciplinata in molte Regioni anche la figura del garante dei detenuti.

Nella voce **varie** sono state comprese leggi non classificabili nelle altre voci. In questa voce si registra un significativo scostamento da 4 (VII legislatura) a 17 leggi (VIII). In particolare negli anni 2005-2010 sono incrementate le leggi (nuove e di modifica) relative all'istituzione di fondi di solidarietà per le famiglie delle vittime di incidenti mortali sul luogo di lavoro.



## **VI - LA FINANZA REGIONALE: UN BILANCIO DI LEGISLATURA E UN CONFRONTO CON LE REGIONI SPECIALI \***

### **1. Premessa**

Con le elezioni del marzo 2010 si è avviata la IX legislatura delle Regioni a statuto ordinario. Dal punto di vista del sistema di finanziamento di questo livello di governo, si tratta di un periodo sicuramente di grande interesse se solo si considerano almeno due provvedimenti che nei prossimi anni dovranno trovare completa attuazione: la legge n. 42/2009 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’art. 119 della Costituzione” e la “Legge di contabilità e finanza pubblica” n. 196/ 2009.

Per effetto della legge sul federalismo fiscale, da un lato il sistema di perequazione nei confronti delle Regioni ordinarie e degli enti locali dovrebbe non trasferire più a carico della collettività nazionale gli extra costi di singole amministrazioni legati a inefficienze e cattivo uso delle risorse e, dall’altro, dovrebbe verificarsi un ampliamento e un consolidamento dell’autonomia finanziaria sul versante sia delle entrate che delle spese. Tutto ciò, insieme al rafforzamento dei controlli centrali, dei meccanismi premiali e sanzionatori e della trasparenza e comparabilità dei dati sulla gestione delle risorse decentrate, dovrebbe contribuire al miglioramento dell’*accountability*, rendendo possibile una più elevata efficacia della spesa pubblica e un più razionale coordinamento dei vari comparti del settore pubblico ai fini del rispetto del Patto europeo di stabilità e crescita. Al raggiungimento di tali obiettivi, del resto, concorre in modo decisivo anche la citata legge n. 196, che modifica le norme quadro in materia di contabilità, intervenendo in materia di armonizzazione dei sistemi contabili delle pubbliche amministrazioni, dettando nuove norme in ordine alle procedure di definizione degli obiettivi di finanza pubblica e introducendo innovazioni relative alla predisposizione e ai contenuti dei documenti di finanza pubblica.

---

\* Di Enrico Buglione.

Già dal 2010, infine, comincerà ad essere applicata l'Intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano concernente il nuovo patto per la salute per gli anni 2010-2012, sancita il 3 dicembre 2009 in sede di Conferenza permanente e resa operativa con il recepimento dei suoi contenuti (art. 2 commi 106-126) nella legge finanziaria 2010. Elementi centrali dell'intesa sono, da un lato, l'impegno dello Stato ad incrementare, rispetto a quanto previsto nel 2009, i fondi per la sanità (gestione corrente ed investimenti) e ad erogare puntualmente le somme stanziare; dall'altro, l'impegno, da parte delle Regioni, di "assicurare l'equilibrio economico finanziario della gestione sanitaria in condizioni di efficienza ed appropriatezza" (art.1, c.1). A tal fine sono previsti oneri a carico di tutte le Regioni e misure particolarmente stringenti e vincolanti nei confronti di quelle la cui gestione risulti in disequilibrio economico (ad esempio, un piano di rientro approvato dal governo e condiviso dalle altre Regioni, il commissariamento, l'innalzamento delle aliquote Irap e addizionale Irpef oltre i tetti previsti dalla legislazione vigente).

In attesa che queste importanti innovazioni producano gli effetti positivi sperati, è opportuno esaminare cosa sia successo alla finanza delle Regioni a statuto ordinario nel corso dell'VIII legislatura, mettendo a confronto i dati ad essa relativi con quelli della precedente. Tra l'altro, in questo modo, si crea una sorta di benchmark, utile per meglio apprezzare la portata dei futuri cambiamenti.

Il capitolo si articola come segue: nel paragrafo 2 si analizzano le variazioni intervenute in termini di decentramento della spesa pubblica, utilizzando i Conti pubblici territoriali; nei paragrafi 3 e 4 ci si concentra su alcuni aspetti strutturali, rispettivamente, delle entrate (par. 3) e delle spese (par. 4), confrontando, in base ai dati dell'Osservatorio finanziario regionale dell'ISSiRFA, il primo quadriennio della VII legislatura (2002-2005) con il primo dell'VIII (2006-2009); nel paragrafo 5, infine, si offre una sintesi dei principali risultati

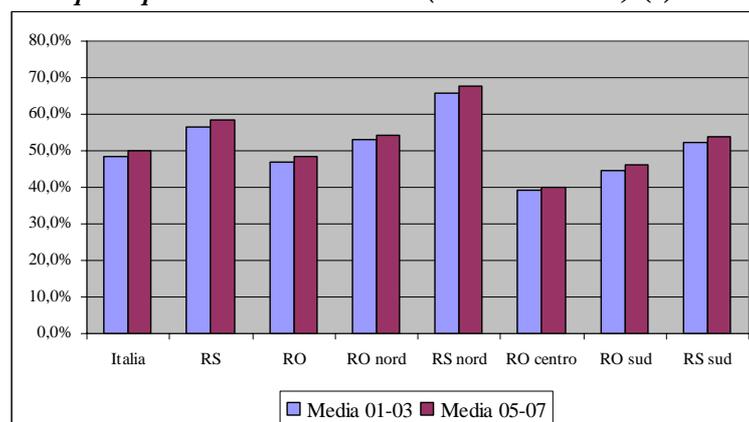
## **2. Il decentramento delle spese**

Il livello di decentramento delle spese rappresenta la quota del totale della spesa pubblica consolidata del settore statale – qui considerata al netto delle spese dello Stato per interessi sul debito pubblico e per la previdenza – erogata dagli enti territoriali. Essendo i dati per il 2007 gli ultimi disponibili nella banca dati CTP al momento della stesura del testo, in questo caso si è effettuato un confronto tra il livello medio di decentramento per il triennio 2001-2003 (della VII legislatura regionale) e quello per il triennio 2005-2007 (dell’VIII legislatura).

Tra i due periodi, a fronte di un incremento della spesa media complessiva dello Stato pari al 7,3% (da 195 a 210 miliardi), quella delle Regioni è cresciuta del 15% (da 107 a 122 miliardi) e quella degli enti locali del 14% (da 77 a 87 miliardi). Per effetto della maggiore dinamica della spesa decentrata, la quota della spesa pubblica gestita dagli enti territoriali è aumentata dal 48,5% al 50,1% (+1,6 punti). Tassi di variazione simili, inoltre, si riscontrano sia nelle Regioni speciali che in quelle ordinarie e in tutte le aree geografiche (cfr. grafico 1).

E’ poi interessante osservare che il livello di decentramento delle spese, nei due periodi, è sempre più elevato al nord rispetto al sud e nelle Regioni a statuto speciale rispetto alle ordinarie: nel triennio 2005-2007, al nord esso risulta pari al 67,7% nelle prime e al 54,38% nelle seconde; al sud, nelle Regioni speciali scende al 54,0% e, nelle ordinarie, al 46,1%. Il centro, inoltre, sembra sempre essere l’area con il decentramento più basso, visto che qui gli enti territoriali gestiscono circa il 40% del totale della spesa pubblica (questo dato, tuttavia, sale al 51%, qualora si escluda il Lazio, dove, per ovvii motivi, il peso dell’amministrazione centrale è particolarmente elevato).

*Grafico 1 - Livello decentramento - Spese degli enti territoriali in % del totale della spesa pubblica consolidata (settore statale) (1)*



(1) Spese dello Stato al netto di interessi e previdenza

### **3. L'autonomia finanziaria e la perequazione**

#### **3.1 L'autonomia finanziaria**

La legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale ha, tra i suoi principali obiettivi, quello di rafforzare l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, intervenendo soprattutto su tre aspetti:

- il decentramento tributario, in modo da permettere una più elevata copertura delle spese – in particolare quelle correnti – con entrate fiscali (da compartecipazioni a imposte erariali e da tributi propri) prodotte nel territorio amministrato. In altre parole rafforzando quella che può essere definita come “autosufficienza finanziaria”;
- l'autonomia tributaria, ampliando i margini di intervento sui tributi propri derivati (cioè, quelli istituiti dallo Stato ma, entro certi limiti, manovrabili dagli enti territoriali) e attribuendo alle Regioni e agli enti locali il potere di introdurre nuovi tributi propri, sia pur nel rispetto dei vincoli costituzionali e di quelli previsti da leggi statali di coordinamento del sistema tributario e della finanza pubblica;
- l'autonomia di spesa sulla gestione delle materie di competenza degli enti territoriali, prevedendo che queste debbano essere prioritariamente finanziate con risorse libere da vincoli di destinazione e consentendo solo

in determinate e circoscritte ipotesi il finanziamento mediante trasferimenti di scopo.

Date queste prospettive, che solo l'analisi dei futuri decreti delegati di attuazione della legge n. 42/2009 potrà dire se e in che misura verranno effettivamente realizzate, con riferimento alle Regioni a statuto ordinario è interessante verificare per ciascuno degli aspetti sopra menzionati – autosufficienza finanziaria, autonomia tributaria e autonomia di spesa – i valori attuali e l'evoluzione tra la VII e l'VIII legislatura.

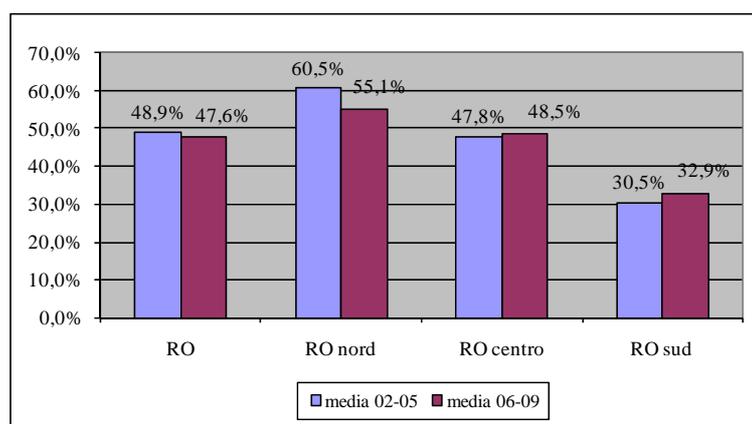
#### *Autosufficienza finanziaria*

Questo indicatore è stato qui calcolato in base al rapporto tra entrate “geografiche” – in quanto prodotte nel territorio di ciascuna Regione – ed il totale delle spese correnti. Per entrate geografiche si intendono quelle costituite da: compartecipazioni a imposte erariali; tributi propri; altre entrate proprie (tariffe, vendita di beni e servizi, canoni).

Nel periodo 2006-2009 le entrate geografiche per il complesso delle Regioni sono risultate pari a 81,8 miliardi (come media annuale) e le spese correnti a 135,0 miliardi. L'autosufficienza finanziaria si è quindi attestata al 60,6%. Distinguendo tra Regioni speciali e ordinarie, si ottengono, tuttavia, valori molto diversi: nelle prime, finanziate soprattutto con quote del gettito di tributi erariali prodotto nei rispettivi territori, l'autosufficienza finanziaria sale al 109,4% (cioè le entrate geografiche sono superiori alle spese correnti) e, nelle seconde, data l'importanza delle assegnazioni del fondo perequativo finanziato con una quota del gettito nazionale dell'Iva, scende al 47,6%. Distinguendo per aree geografiche, notevoli differenze emergono anche tra le Regioni ordinarie: l'autosufficienza finanziaria è infatti pari al 55,1% al nord, al 48,5% al centro e solo al 32,9% al sud. Queste differenze dipendono essenzialmente dal fatto che, a fronte di spese correnti pro capite simili in tutto il Paese (essendo gli stessi i bisogni dei cittadini da soddisfare), le entrate geografiche pro capite (costituite per più del 95% da entrate tributarie) sono direttamente correlate al valore della base imponibile su cui incidono e, quindi, inevitabilmente inferiori al centro e soprattutto al sud, rispetto al nord.

Sempre con riferimento alle Regioni ordinarie, il confronto con la precedente legislatura indica che, a livello nazionale, l'autosufficienza finanziaria è diminuita di circa un punto percentuale. Più interessanti, tuttavia, sono i dati per area geografica. Infatti, contrariamente a quanto avvenuto al nord – dove è scesa di circa 5 punti – al centro l'autosufficienza finanziaria è aumentata quasi di un punto e al sud di oltre due punti (cfr. grafico 2).

*Grafico 2 - Autosufficienza finanziaria delle Regioni a statuto ordinario (1)*



(1) Entrate geografiche in % delle spese correnti

### *Autonomia tributaria*

Come indicatore è stato qui assunto il rapporto tra il gettito dei tributi propri (cosiddetti in quanto almeno in parte manovrabili da parte delle Regioni) e il totale delle entrate correnti.

Nel periodo 2006-2009 i tributi propri delle Regioni hanno assicurato un gettito medio annuale di 50,5 miliardi che, rapportato al totale delle entrate correnti per lo stesso periodo (sempre come media annua), fornisce un valore dell'autonomia tributaria pari al 36,6%. Se si distingue tra Regioni speciali e ordinarie, si osserva che nelle prime l'autonomia tributaria è molto inferiore alla media nazionale, collocandosi al 15,0%. Ciò in quanto le entrate tributarie di queste Regioni sono costituite per circa l'83% da compartecipazioni a imposte erariali e, quindi, da tributi non manovrabili da parte delle singole amministrazioni. Al contrario, nelle seconde, l'autonomia tributaria è pari al 43,8%, le compartecipazioni assegnate con il criterio geografico – esclusa quella

al gettito Iva, attualmente ripartita con criteri perequativi – rappresentando solo il 5% delle entrate tributarie.

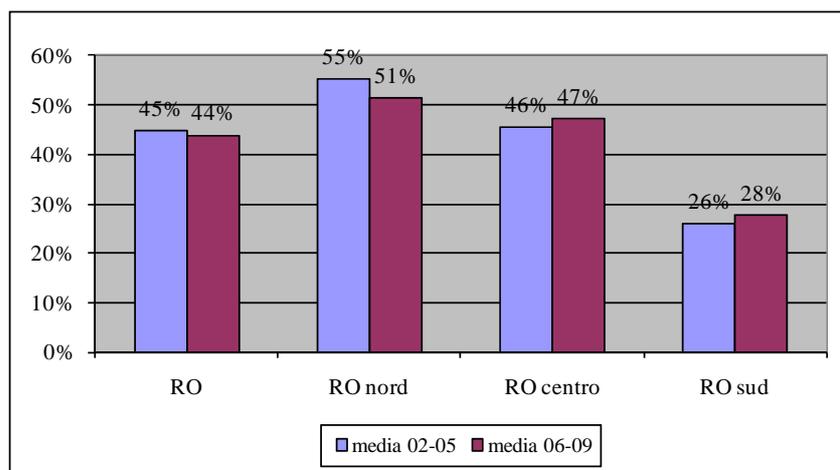
Con riferimento alle Regioni ordinarie, al centro di questa indagine, si può inoltre osservare che, a seconda dell'area geografica considerata, è diverso sia il valore dell'autonomia tributaria, sia la dinamica che essa ha fatto registrare tra la VII e l'VIII legislatura.

Per quanto riguarda il primo aspetto, il fatto che l'autonomia tributaria sia decisamente più elevata al nord (51,3%) e al centro (47,1%) che al sud (27,6%) è essenzialmente da attribuire, come si è già osservato, alla diversa distribuzione del valore della base imponibile nelle varie aree del paese.

Per il secondo aspetto, invece, il fatto che l'autonomia tributaria sia aumentata, tra le due legislature, al centro (di un punto) e al sud (di due punti) ma non al nord (dove, anzi, si è ridotta di quattro punti) (cfr. grafico 3) si deve al maggior sfruttamento, nelle prime due aree, dei margini di autonomia impositiva riconosciuti alle Regioni dalla legislazione vigente, maggiore sfruttamento che, ovviamente, ha comportato un incremento dell'autosufficienza finanziaria (come si è visto), ma anche della pressione tributaria connessa alle imposte regionali. Infatti, al nord l'incidenza sul pil del gettito dei tributi propri delle Regioni ordinarie, tra le due legislature in esame, è scesa dal 3,39 al 3,31%. Al centro è salita dal 3,26 al 3,59% e al sud dal 2,81 al 3,16%.

Perché al centro e al sud è stata fatta una scelta politica, quella dell'aumento del prelievo fiscale, sicuramente difficile? La ragione è da ricercare nell'esigenza di alcune Regioni, quelle con "rilevanti deficit sanitari" di concorrere con risorse proprie al finanziamento dei piani di rientro, in linea con quanto previsto nell'accordo Stato-Regioni del marzo 2005, già citato. In altre parole, si è trattato di una scelta imposta dallo Stato e dalle Regioni che sono riuscite a rispettare – o a non superare troppo – i vincoli di spesa sanitaria precedentemente concordati.

*Grafico 3 - Autonomia tributaria delle Regioni a statuto ordinario (1)*



(1) Gettito dei tributi propri in % del totale delle entrate correnti

### *Autonomia di spesa*

Come indicatore è stato assunto il rapporto tra entrate libere ed il totale delle entrate al netto dei mutui. Sono considerate entrate libere quelle tributarie, da trasferimenti senza vincoli di destinazione (comprese le assegnazioni del fondo perequativo) e le altre entrate proprie di natura extra tributaria (tariffe, proventi di servizi, canoni, ecc.).

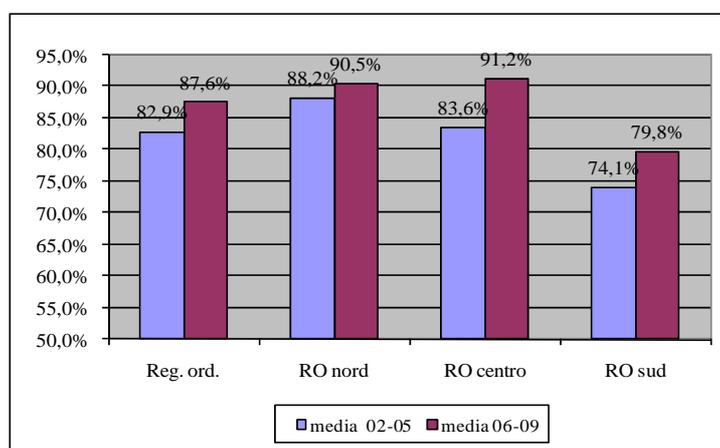
Nel periodo 2006-2009 le entrate libere delle Regioni sono risultate pari, come media annua, a circa 148 miliardi, cifra che rappresenta l'86,4% del totale delle entrate per lo stesso periodo. L'autonomia di spesa così calcolata è, quindi, molto ampia e, in questo caso, senza differenze significative tra Regioni speciali e ordinarie.

Per quanto riguarda queste ultime, tra la VII e VIII legislatura l'autonomia di spesa cresce per l'insieme delle Regioni di circa 5 punti e in misura ancora maggiore al centro (+ 7,6 punti) e al sud (+ 5,7 punti) (cfr. grafico 4). In particolare in queste due aree, tale andamento appare dovuto, da un lato, alla diminuzione dei trasferimenti vincolati (- 38% al centro e - 14% al sud) e, dall'altro, alla crescita delle entrate libere (+ 27% al centro e + 19% al sud).

Un ampliamento dell'autonomia di spesa è indubbiamente opportuno e, in un certo senso, propedeutico di quanto dovrebbe avvenire con l'attuazione della legge n. 42/2009. Ma si tratta di vera autonomia? Per valutare questo aspetto bisogna tener presente, come si vedrà più avanti, che, tra le due legislature, in

generale e soprattutto al centro e al sud è aumentata la quota delle spese complessive assorbita dalla sanità, nella quale le Regioni sono tenute a garantire Livelli essenziali di prestazioni fissati a livello nazionale. Ammettendo, come sembra ragionevole, che le entrate messe a disposizione delle Regioni per finanziare i livelli essenziali, anche se formalmente libere da vincoli di destinazione, non possano essere stornate verso le altre materie, ne discende che, nel periodo considerato, essendo cresciuto il peso dell'assistenza sanitaria, l'autonomia di spesa, di fatto, non è aumentata ma si è ridotta, almeno al centro e al sud.

*Grafico 4 - Autonomia di spesa delle Regioni ordinarie (1)*



(1) Entrate senza vincoli di destinazione in % del totale entrate al netto dei mutui

### **3.2 La perequazione**

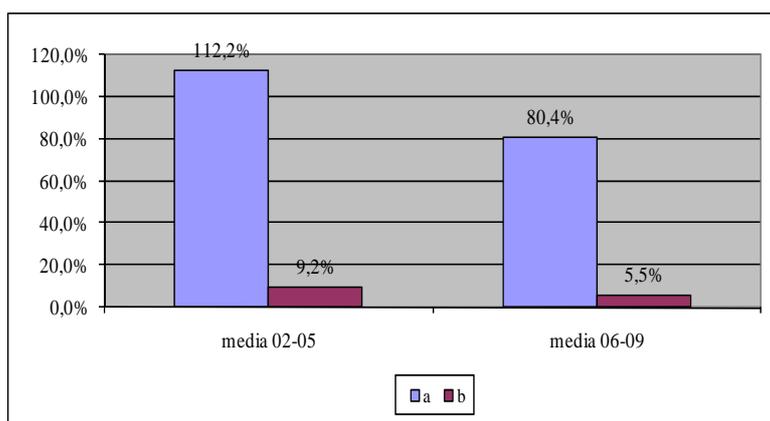
Nonostante l'oggettiva importanza delle entrate tributarie nei bilanci delle Regioni ordinarie, questa fonte di finanziamento, nell'attuale assetto del federalismo fiscale, in nessuna Regione produce un gettito adeguato al relativo fabbisogno di spesa, anche considerando solo quello di parte corrente. Il gap rispetto al fabbisogno di spesa è, tuttavia, particolarmente ampio nelle Regioni del sud, essendo il gettito delle entrate tributarie, come si è più volte osservato, direttamente correlato al valore della base imponibile presente sul territorio. Ciò rende di per sé evidente la necessità di trasferimenti perequativi dello Stato che, integrando opportunamente il gettito delle entrate tributarie delle singole

Regioni, consenta a tutte di disporre di un ammontare di entrate correnti tendenzialmente uniforme, in modo che tutte siano messe in grado di esercitare le funzioni delle quali esse sono responsabili.

Valutando da questo punto di vista l'efficacia dei trasferimenti perequativi, essenzialmente costituiti dal fondo ex d.lgs. 56 del 2000, tra la VII e l'VIII legislatura essa sembra aumentare.

Infatti il divario nord-sud in termini di entrate correnti pro capite (colonna b del grafico 5) è sceso dal 9,2% al 5,5%. Ciò, tuttavia, è da attribuire non tanto alla dinamica dei trasferimenti perequativi quanto alla dinamica delle entrate tributarie che, essendo stata sensibilmente più elevata nel mezzogiorno, ha prodotto una contrazione – dal 112,2% all'80,4% – del divario nord-sud in termini di gettito fiscale pro capite (colonna a del grafico 5). In altre parole, la perequazione è risultata più efficace solo perché il suo compito è stato facilitato dal temporaneo incremento delle aliquote delle imposte regionali posto in essere da alcune amministrazioni del mezzogiorno, per far fronte, come si è già osservato, ai rispettivi ed ingenti deficit sanitari (tra i due periodi in esame il gettito dei tributi propri è aumentato del 10,8% al nord e del 25,5% al sud).

*Grafico 5 - Delta Nord-Sud in termini di: a) entrate tributarie geografiche p.c.;  
b) entrate geografiche p.c. + assegnazioni fondo perequativo p.c.*



## **4. La struttura delle spese**

### **4.1 Profili esaminati**

Essendo indispensabile, anche per le spese, selezionare gli aspetti da prendere in esame, si è preferito sceglierne alcuni collegati, da un lato, alla riforma del sistema di finanziamento di cui alla legge n. 42/2009 e, dall'altro, alle politiche di risanamento e riqualificazione della finanza pubblica.

Come è stato più volte sottolineato, la legge n. 42 prevede, tra l'altro:

- almeno un'attenuazione della posizione di vantaggio delle Regioni a statuto speciale in termini di risorse pro capite per l'esercizio delle funzioni;
- una tutela finanziaria particolare per le spese attinenti alle funzioni protette da livelli essenziali di prestazioni (sanità, assistenza pubblica, istruzione e, per certi aspetti, il trasporto locale) rispetto alle spese attinenti alle funzioni rimanenti, visto che solo per le spese Lep è prevista, in ogni Regione, la copertura integrale della differenza tra entrate tributarie standard e fabbisogno standard di spesa.
- un rafforzamento del ruolo delle Regioni in materia di finanza locale – in particolare per quanto riguarda l'autonomia tributaria, il riparto dei trasferimenti perequativi assegnati dallo Stato e le regole del patto di stabilità interno – ma anche la conferma dell'importanza del principio della sussidiarietà verticale, in omaggio al quale le Regioni dovrebbero intervenire sul territorio soprattutto avvalendosi degli enti locali.

Un confronto tra i dati della VII e dell'VIII legislatura su questi aspetti può, quindi, essere utile per capire se e in che misura si tratti di tendenze in atto, ancora prima, dunque, dell'attuazione della legge 42.

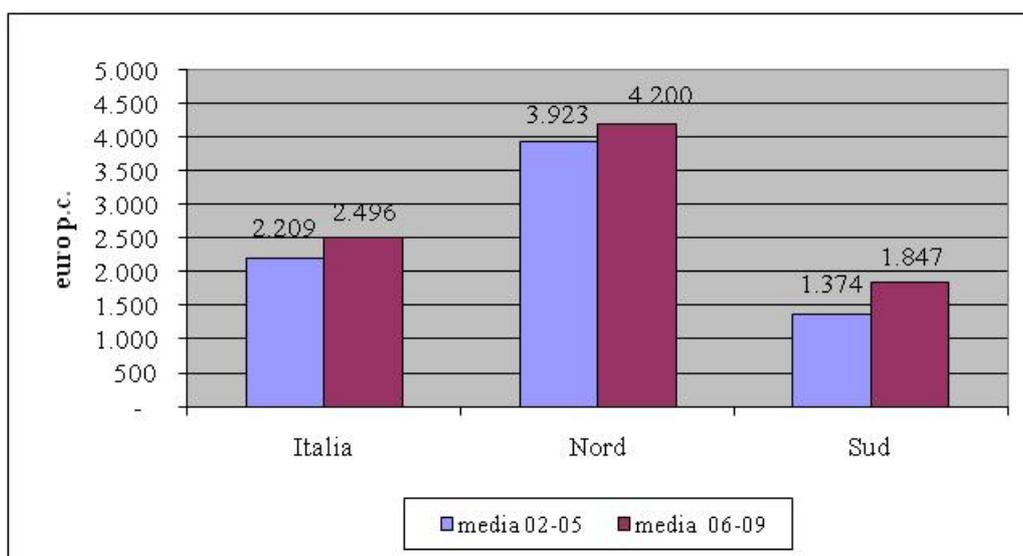
Per quanto riguarda invece le politiche di contenimento della spesa pubblica, l'obiettivo è quello di verificare se esse abbiano prodotto una riduzione delle spese di amministrazione generale, che comprendono il personale, le spese di funzionamento degli apparati amministrativi e i cosiddetti "costi della politica" o se esse non si siano soprattutto tradotte in un taglio degli investimenti, tradizionalmente la categoria di spesa più cedevole dei bilanci pubblici.

## 4.2 Il divario tra Regioni speciali e ordinarie

La questione può essere esaminata almeno da due punti vista: in termini di differenza di spese pro capite e in termini di incidenza delle spese sul Pil regionale.

Per il primo profilo, nel periodo 2006-2009 le spese p.c. dell'insieme delle RS (5.342 euro) è risultato superiore a quello dell'insieme delle RO (2.846 euro) di 2.496 euro (cioè dell'8,7%). Distinguendo tra aree geografiche, il divario RS – RO assume proporzioni maggiori al Nord (+4.200 euro) rispetto al sud (+1.847 euro). Tale divario è, inoltre, aumentato rispetto al periodo 02-05: di +287 euro p.c. a livello nazionale; di + 277 euro p.c. nel nord e di + 473 euro p.c. nel sud (cfr. grafico 6).

*Grafico 6 - Regioni a statuto speciale - Maggiore spesa rispetto alle Regioni ordinarie*

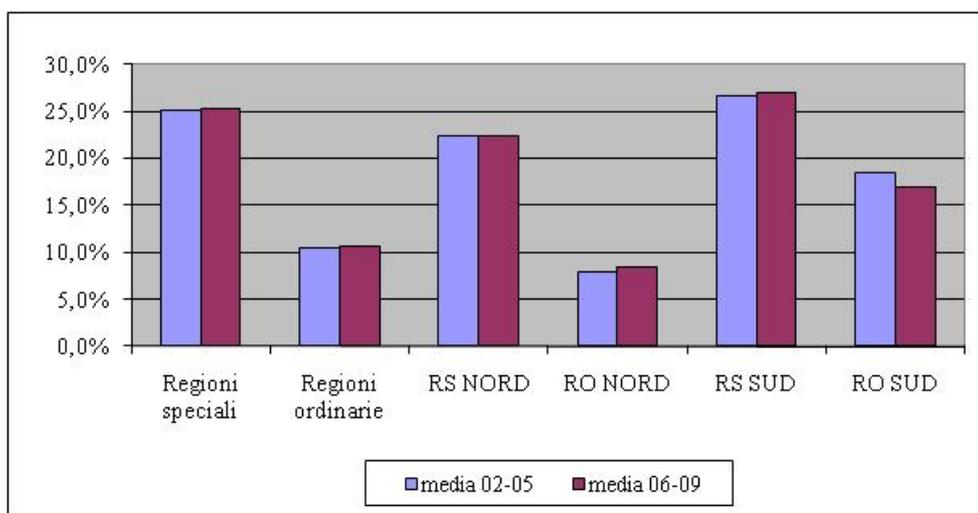


Ovviamente è anche molto diverso il rapporto spese/pil che – nel periodo 2006-2009 – risulta pari al 10,7% per l'insieme RO e al 25,2% per quello RS. In queste ultime, quindi, il valore del rapporto in esame è superiore di 14,5 punti, come per il periodo 02-05 (cfr. grafico 7).

Distinguendo tra aree geografiche, è interessante osservare che, rispetto ad una incidenza media nazionale delle spese delle Regioni sul pil pari al 12,5% nel

periodo 06-09, si collocano al di sopra di questo valore le Regioni del sud, sia ordinarie (17,0%) che speciali (26,9%), cosa del resto comprensibile tenendo conto, da un lato, del basso valore del Pil e, dall'altro, della concentrazione in quest'area dei trasferimenti perequativi (a favore delle RO) e dei fondi a sostegno dello sviluppo assegnati dallo Stato e dall'Unione europea (a favore delle RO e delle RS).

*Grafico 7 - Spese delle Regioni in % del pil regionale*



Per motivi opposti a quelli appena visti, al nord il rapporto in questione dovrebbe essere sempre inferiore alla media nazionale. Ciò, in effetti, si verifica per le RO di quest'area (8,5%) ma non per le RS, dove si raggiunge il valore particolarmente elevato del 22,4%. Questa apparente anomalia per le RS del nord si spiega almeno in parte tenendo conto della consistenza delle entrate derivanti da compartecipazioni a tributi erariali, per il valore della base imponibile su cui essi incidono e per la misura delle quote di compartecipazione riconosciute a tali regioni.

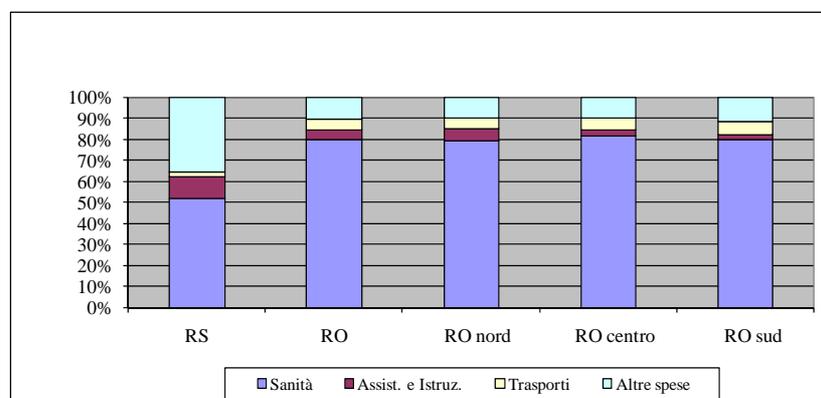
Infine, rispetto alla VII legislatura, un altro dato interessante è la diminuzione dell'incidenza sul pil delle spese delle Regioni ordinarie del sud (1,4 punti), cosa essenzialmente da attribuire, come si vedrà più avanti, al calo degli investimenti nell'area citata.

### 4.3 Il peso delle spese relative a funzioni Lep

Uno dei dati più citati in merito alla struttura delle spese delle Regioni è che l'80% di esse sarebbero destinate alla sanità. Limitandosi a considerare solo le spese correnti, questo dato è sicuramente vero per le Regioni a statuto ordinario, tra l'altro senza apprezzabili differenze tra nord, centro e sud, come indica il grafico 8, relativo al periodo 2006 – 2009. Ed è anche interessante osservare che, aggiungendo alla sanità le ulteriori spese considerate dalla legge n. 42 protette da livelli essenziali (istruzione, assistenza pubblica e, per certi versi, il trasporto locale), per le spese attinenti alle altre materie resta a disposizione appena il 10% del bilancio, nonostante il fatto che tra queste rientrino voci importanti, come l'amministrazione generale, la formazione professionale, la tutela del territorio, l'incentivazione delle attività produttive, l'edilizia pubblica.

Tuttavia, in Italia, non esistono solo le Regioni ordinarie. Per l'insieme delle Regioni speciali, sempre prendendo a riferimento esclusivamente le spese correnti, il peso della sanità scende al 52% e quello delle spese relative a funzioni extra Lep sale al 35%. Attuando un effettivo decentramento delle spese per tutte le materie di competenza delle Regioni ordinarie in base al vigente art. 117 Cost, anche le loro spese correnti potrebbero, quindi, risultare meno «monofunzionali» rispetto alla situazione attuale.

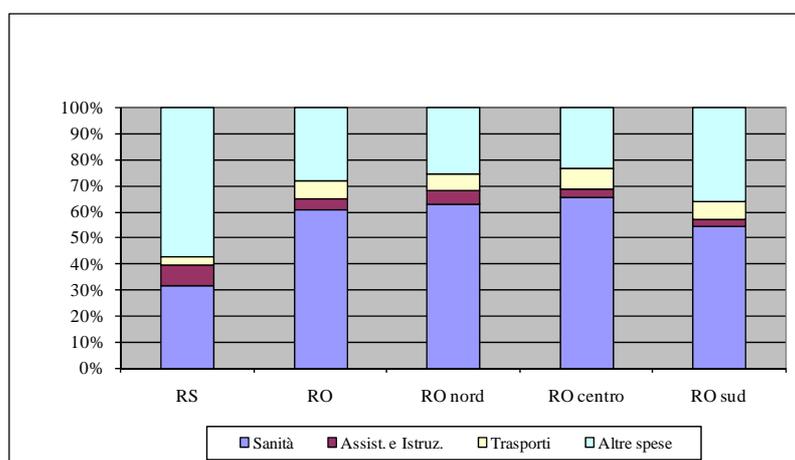
*Grafico 8 – Composizione funzionale delle spese correnti delle Regioni – media per il periodo 2006-2009*



Le spese delle Regioni, inoltre, non sono solo «correnti». Includendo gli investimenti, il peso dell'assistenza sanitaria subisce indubbiamente un ridimensionamento (cfr. grafico 9). Nelle Regioni ordinarie, infatti, l'incidenza della sanità sul totale delle spese, sempre come media per il periodo 2006 – 2009, è pari a circa il 60% e, in quelle del Sud, al 55%. In quest'area, inoltre, le materie extra Lep, assorbono più del 35% del bilancio. Nelle Regioni a statuto speciale, poi, le spese sanitarie rappresentano solo il 32% del totale delle spese e quelle extra Lep più del 56%.

Tra i due periodi qui considerati, tuttavia, il peso della sanità – l'unica materia effettivamente “protetta” fino a quando la l. 42/2009 non sarà stata completamente attuata – tende ad aumentare ovunque (+2,5 a livello nazionale, + 0,3 punti nelle RS e + 3,2 nelle RO), ma soprattutto nelle Regioni ordinarie del sud (+7 punti), dove a ciò si è accompagnata una sensibile riduzione dello spazio a disposizione dei settori “assistenza e istruzione” (-3 punti), “trasporti” (-1 punto) e quello residuale “altre spese” (-3 punti).

*Grafico 9 – Composizione funzionale delle spese complessive delle Regioni – Media per il periodo 2006-2009*

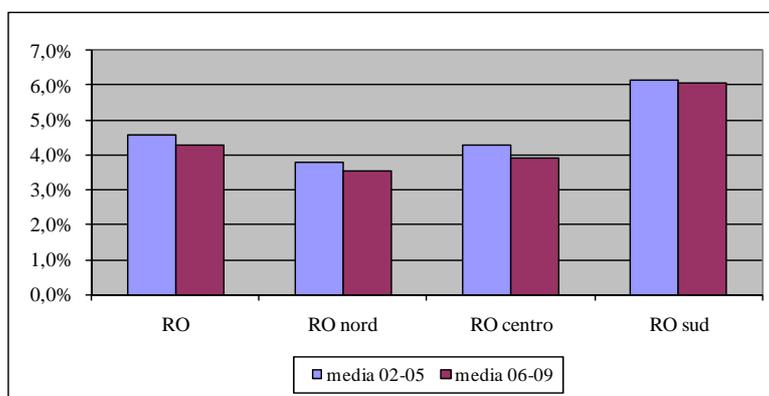


#### **4.4 Il peso delle spese correnti di amministrazione generale**

Le spese correnti di amministrazione generale comprendono i capitoli relativi agli organi istituzionali (Giunta e Consiglio), al complesso del personale delle Regioni e agli acquisti di beni e servizi per il funzionamento degli apparati

(esclusi quelli che rappresentano interventi in specifiche materie). L'incidenza sul totale delle spese correnti è sensibilmente diversa non solo tra Regioni speciali (18,0%) ed ordinarie (4,6%) ma anche all'interno di queste ultime, dove, distinguendo tra aree geografiche, il rapporto in questione è pari al 3,8% nel nord, al 4,3% nel centro e al 6,1% nel sud. Sempre per quanto riguarda le RO, di particolare interesse è il confronto tra il periodo 2002-2005 e quello 2006-2009, dato che le norme del patto di stabilità sembrano aver contribuito a contenere la dinamica di queste spese, soprattutto al sud, dove il tasso di crescita è pari al + 11,0%, a fronte di un + 15% circa, sia al centro che al nord. Come mette in evidenza il grafico 10, tuttavia, l'incidenza delle spese di amministrazione generale sul totale delle uscite correnti al sud resta costante, mentre al nord e al centro subisce una leggera diminuzione. Ciò si spiega considerando la diversa dinamica delle spese correnti, al sud aumentate del 12,5%, contro più del 20% nelle altre due aree.

*Grafico 10 – Regioni ordinarie - Spese correnti di amministrazione generale in % del totale spese correnti*



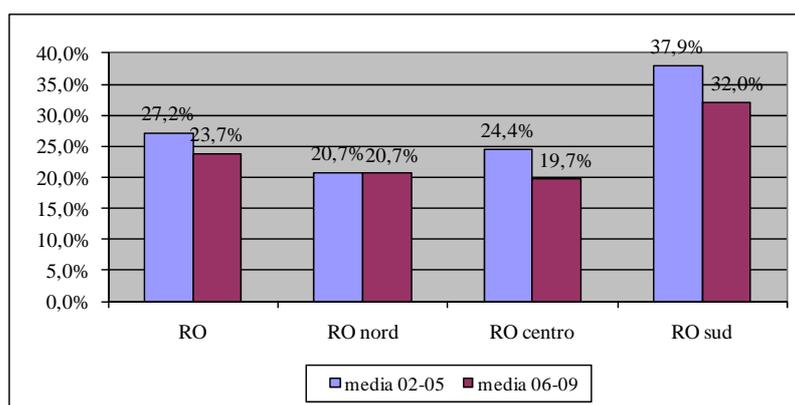
#### **4.5 Il peso delle spese di investimento**

Le spese di investimento hanno tradizionalmente un peso maggiore – cioè un'incidenza più elevata sul totale delle spese (qui considerate al netto degli oneri non attribuibili) – nelle Regioni del sud, data la concentrazione in quest'area dei finanziamenti speciali a sostegno dello sviluppo erogati dallo Stato e dall'Unione europea. Ad esempio, nel periodo 2006-2009, rispetto ad

una media Italia pari al 27,7%, nel sud si registrano valori pari al 43,9% per le Regioni speciali e al 32,0% per le ordinarie.

Concentrando l'attenzione su queste ultime, è di nuovo significativo il confronto con il periodo 2002-2005. Come mette in evidenza il grafico 11, tra la VII e l'VIII legislatura si manifesta un forte calo del peso degli investimenti sia al centro (dal 24,4 al 19,7%) che al sud (dal 37,9 al 32,0%) In queste due aree, inoltre, la spesa per investimenti cala anche in valori assoluti, di 243 milioni (-3%) al centro e di circa 2 miliardi al sud (-13,1%) dove tale dato non può non essere messo in relazione anche alla dinamica delle entrate derivanti da trasferimenti per spese in conto capitale, scesi dai 7,4 miliardi come media 2002-2005 ai 6,4 miliardi per quello 2006-2009 (-13,5%).

*Grafico 11 - Regioni ordinarie - Spese di investimento in % del totale spese*



#### **4.6 I trasferimenti agli enti locali**

Il decentramento di funzioni di spesa dalle Regioni agli enti locali presuppone che sia accompagnato dall'attribuzione delle risorse necessarie ad esercitarle. I trasferimenti delle Regioni a favore di Comuni, Province e Comunità montane possono, quindi, essere considerati la traduzione in termini finanziari del principio di sussidiarietà verticale e la loro incidenza sul totale delle spese un indicatore quantitativo della propensione delle diverse Regioni a rispettare tale principio nell'esercizio delle loro competenze. Al fine di migliorare la significatività e la comparabilità dell'indicatore è tuttavia

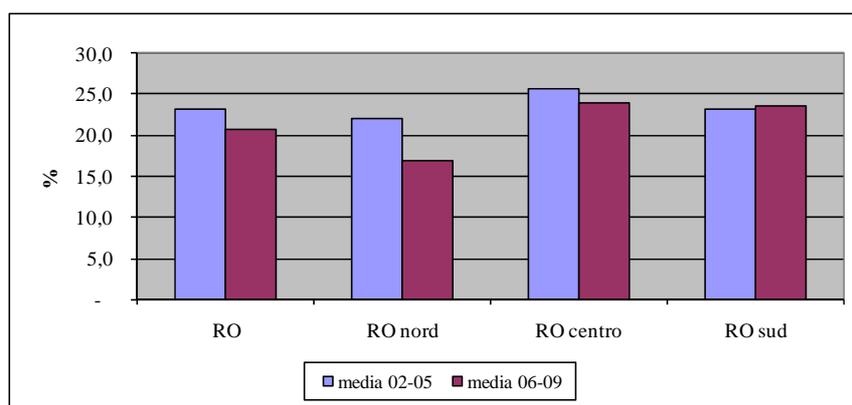
opportuno escludere dal totale delle spese quelle per l'assistenza sanitaria, trattandosi di un servizio ovunque gestito attraverso le Aziende sanitarie.

Le spese delle Regioni per trasferimenti ad enti locali, come media per il periodo 2006-2009, rappresentano, a livello nazionale, il 18,1% del totale delle uscite come sopra definite. Come per quasi tutti gli aspetti finora presi in esame, anche in questo caso esistono notevoli differenze non solo tra Regioni a statuto speciale (13,7%) e ordinarie (20,8%), ma anche tra le varie aree geografiche.

Nell'ambito delle RS il valore più elevato si registra al nord (21,9%, contro 9,3% al sud), ma bisogna ricordare che questo risultato dipende soprattutto dal fatto che la Valle d'Aosta, il Friuli Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano sono responsabili per l'assegnazione dei trasferimenti ordinari agli enti locali, competenza che, nel resto d'Italia, spetta allo Stato.

Tra le Regioni ordinarie, la propensione ad utilizzare il principio di sussidiarietà appare più elevata al centro e al sud (circa 24%) che non al nord (16,9%). Sempre per le Regioni ordinarie, il confronto con il periodo 2002-2005 fa emergere che il ricorso al principio di sussidiarietà tende ad assumere un'importanza minore (cfr. grafico 12). Il rapporto tra trasferimenti ad enti locali e totale uscite, infatti, subisce un ridimensionamento in tutte le aree tranne che al sud, dove resta stabile intorno al 23%.

*Grafico 12 - Regioni a statuto ordinario - Trasferimenti ad ee.ll. in % del totale spese (al netto della sanità)*



## **5. Sintesi dei principali risultati**

I vari aspetti sui quali ci si è soffermati nel corso dell'indagine, indicano una situazione di difficoltà crescente per il livello di governo regionale e, in particolare, per le Regioni a statuto ordinario, anche se il processo di decentramento è comunque andato avanti, visto che la quota del totale della spesa pubblica consolidata erogata dagli enti territoriali è passata dal 48,5% per gli anni 2001-2003 al 50,1% per quelli 2005-2007.

Sul versante delle entrate, tra la VII e l'VIII legislatura si è manifestata, per il complesso delle Regioni ordinarie, una diminuzione sia dell'autosufficienza finanziaria (capacità di coprire le spese correnti con entrate geografiche) sia dell'autonomia tributaria (rapporto tra gettito dei tributi propri e totale delle entrate correnti). E' vero che al centro e al sud, per entrambi questi indicatori, si riscontano, al contrario, valori in crescita, ma ciò è da attribuire essenzialmente all'applicazione dei due principali tributi propri (addizionale Irpef e Irap) con le aliquote massime, imposto dal governo centrale per il ripiano dei particolarmente consistenti deficit sanitari manifestatisi in alcune delle Regioni di queste aree. Del resto, proprio all'incremento delle entrate tributarie delle Regioni del sud, si deve la migliore efficienza del sistema di perequazione. Infatti, il divario nord – sud in termini di entrate tributarie pro capite si è ridotto dal 112% (a vantaggio del nord) della VII legislatura all'80% dell'VIII e ciò ha consentito che, sommando alle entrate tributarie i trasferimenti perequativi, alla fine le Regioni del sud disponessero di entrate correnti pro capite inferiori solo del 5% rispetto al Nord, contro quasi il 9% del periodo precedente. L'unico dato in controtendenza è quello dell'autonomia di spesa, visto che – nell'VIII legislatura rispetto alla precedente – è aumentata l'incidenza delle entrate libere sul totale delle entrate, ormai pari ad almeno l'80% come media per tutte le Regioni a statuto ordinario. Valori tanto elevati dell'autonomia di spesa sono dovuti, soprattutto, ad una importante peculiarità del sistema di finanziamento di questo livello di governo. Cioè al fatto che, con entrate libere, vengono finanziati servizi, come la sanità, in cui le Regioni sono tenute comunque ad erogare un livello standard di prestazioni, fissato a livello nazionale. Si tratta, quindi, di un'autonomia di spesa in parte solo apparente e,

se il peso della sanità sul totale delle spese aumenta – come è avvenuto tra i due periodi consideranti, arrivando a coprire quasi l'80% delle spese correnti – aumenta anche, inevitabilmente, la distanza tra autonomia di spesa apparente ed effettiva.

Un affaticamento del sistema “Regioni ordinarie”, del resto, si manifesta anche sul versante delle spese. La crescita del peso della sanità, di cui già si è detto, è infatti accompagnata da una diminuzione di quello di altri importanti settori (come l'istruzione, l'assistenza, il trasporto locale), da una stasi dei trasferimenti agli enti locali (nonostante le aspettative per una più diffusa attuazione del principio di sussidiarietà) e soprattutto da un calo sensibile della propensione ad investire, in particolare al sud, dove l'incidenza delle spese in conto capitale sul totale delle spese, tra i due periodi in esame, è diminuita di 5 punti. Resta tendenzialmente costante, invece, l'incidenza delle spese di amministrazione generale, nonostante la varietà di interventi per ridurle, previsti dalle Regioni nelle loro leggi finanziarie o in provvedimenti *ad hoc*.

Appare, quindi, sempre più necessaria una riforma che dia nuovo slancio all'autonomia e all'*accountability* delle Regioni e, da questo punto di vista, una rapida e corretta attuazione della legge 42/2009 è certamente un'occasione da non perdere.

## VII - LE REGIONI E L'EUROPA\*

### 1. La disposizione costituzionale di riferimento

La legge costituzionale n. 3/2001, nell'innovare il testo dell'art. 117, da un lato, ha inserito la materia dei rapporti fra l'Unione europea e le Regioni nell'ambito delle materie di potestà legislativa concorrente (art. 117, 3° comma, Cost.); dall'altro, ha ulteriormente dato svolgimento alla predetta norma attributiva di competenza per il tramite dell'art. 117, 5° comma, Cost., che, nel riferirsi ad entrambe le "fasi", dispone che "le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, *partecipano alle decisioni* dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e *provvedono all'attuazione e all'esecuzione* degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea".

E se la legislazione dello Stato, dal canto suo, ha dettato norme di procedura – contenute nelle leggi nn. 131/2003 e 11/2005 – per invertere il disposto costituzionale, allo stesso modo, è data occasione anche alle Regioni di dotarsi di meccanismi rivolti allo stesso fine. Ed, anzi, si potrebbe dire – adottando una terminologia civilistica – che a tal proposito le Regioni abbiano quasi un "onere". Ed, infatti, se per onere si intende quel determinato comportamento che deve osservarsi al fine di realizzare un risultato, e se in questo caso il risultato è un adeguato coinvolgimento regionale – soprattutto con riguardo all'Assemblea legislativa – nelle fasi ascendente e discendente, la costruzione di un meccanismo interno e la predisposizione di una normativa di procedura costituiscono passaggi fondamentali per il raggiungimento dell'obiettivo.

---

\* Di Paolo Colasante

## 2. Le forme di raccordo ed i soggetti coinvolti

L'azione dei diversi livelli di governo coinvolti viene regolata, in primo luogo, dalle leggi statali, che, in considerazione del classico ruolo “forte” svolto dal Governo nazionale nella materia della formazione e dell'attuazione del diritto europeo, cerca di riequilibrare le posizioni di forza degli organi centrali e regionali.

E, così, le leggi statali, non solo ricercano, sul piano orizzontale, il recupero del ruolo dei legislativi (il Parlamento nei confronti dell'Esecutivo nazionale ed i Consigli regionali nei confronti delle Giunte), ma promuovono anche forme di collegamento “verticale” fra gli organi del livello più basso e di quello più alto, valorizzando, da un lato, la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative e la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e, dall'altro, la Conferenza Stato-Regioni.

Quest'ultima opera in materia per il tramite di apposite “Sessioni comunitarie”, la cui istituzione, caratterizzata da una convocazione separata e non a ridosso delle sedute ordinarie, persegue l'intento di evitare una dispersione di energie che non porterebbe a risultati proficui.

## 3. La fase ascendente

### 3.1 Partecipazione diretta ed indiretta

Per quanto concerne il coinvolgimento regionale nella fase ascendente, e cioè – riprendendo la lettera dell'art. 117, 5° comma, Cost. – la “*partecipa[zione] alle decisioni* dirette alla formazione degli atti normativi comunitari”, la normativa statale prevede due forme di intervento regionale.

Anzitutto, vi è la c.d. partecipazione *diretta*, disciplinata dalla legge n. 131/2003<sup>1</sup>, il cui art. 5 prevede due tecniche con cui dare rilievo alla posizione regionale: la presenza di esperti regionali nelle delegazioni del Governo e la possibilità che capo di delegazione sia un Presidente di Giunta.

<sup>1</sup> Legge n. 131/2003, recante “Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3”.

Tuttavia, la concreta attuazione di entrambe le possibilità di intervento delle Regioni era subordinata ad un'intesa da concludersi in sede di Conferenza Stato-Regioni, la quale è stata raggiunta solo nel 2006 (quasi tre anni dopo rispetto all'entrata in vigore della legge n. 131).

Tale intesa è contenuta nell'Accordo generale di cooperazione del 16 marzo 2006 e, se da un lato sembrerebbe rendere concretamente operativa la possibilità che la Regione abbia nelle delegazioni governative un suo rappresentante, sul secondo punto, e cioè la possibilità che capo della delegazione sia un Presidente di Giunta, la decisione è – per così dire – rinviata. L'art. 4 dell'Accordo su menzionato, infatti, stabilisce che la funzione di Capo delegazione è attribuita ad un rappresentante del Governo, facendo sì salva un'eventuale diversa determinazione assunta su istanza delle Regioni o delle Province autonome, ma subordinandone l'adozione ad un' "apposita intesa con il Governo da raggiungersi in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano".

Tuttavia, nessuna Sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni, dal 2006 ad oggi, ha mai recato all'ordine del giorno la questione dell'attuazione dell'art. 4 dell'Accordo del 2006 per la nomina del Capo delegazione regionale.

Né può essere sottovalutato che pure l'effettiva designazione dei membri regionali delle delegazioni governative è subordinata ad una serie di passaggi, che rendono poi, sul piano concreto, inoperante anche quest'altra possibilità di partecipazione (v. art. 3 dell'Accordo generale di cooperazione del 16 marzo 2006).

In secondo luogo, vi è la c.d. partecipazione *indiretta*, disciplinata dall'art. 5 della legge n. 11/2005 (rubricato "Partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alle decisioni relative alla formazione di atti normativi comunitari"). In questo caso, le Regioni, invece di essere "presenti" nel corso del processo decisionale, sono inserite in sequenze procedurali, che le rendono interlocutrici del Governo nella fase di predisposizione e approvazione degli atti normativi europei.

In primo luogo, è previsto che, al fine coinvolgere le Regioni nella formazione della posizione nazionale da portare in sede europea, i progetti di atti dell'Unione europea, gli atti preordinati alla formulazione degli stessi,

nonché i documenti di consultazione, quali libri verdi, libri bianchi e comunicazioni, siano trasmessi dal Governo alla Conferenza delle Regioni e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative, ai fini dell'inoltro alle Giunte e ai Consigli regionali.

Il suddetto obbligo informativo viene adempiuto ricorrendo allo strumento informatico, che consente di trasferire agevolmente i documenti. Successivamente all'avvenuta comunicazione, le Regioni, nelle materie di loro competenza, entro venti giorni dalla data del ricevimento degli atti, possono trasmettere osservazioni al Governo, per il tramite delle due Conferenze su menzionate.

Qualora, poi, un progetto di atto normativo europeo riguardi una materia attribuita alla competenza legislativa delle Regioni e almeno una di loro ne faccia richiesta, il Governo convoca la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini del raggiungimento di un'intesa.

### **3.2 Le procedure regionali per la partecipazione**

Finora è stato esposto il quadro della partecipazione regionale disegnato dal legislatore nazionale e resta, quindi, ora da esaminare la parte che su questo fronte abbiano svolto le Regioni, soprattutto con riguardo all'eventuale predisposizione di strumenti normativi in grado di disciplinare la partecipazione alla formazione del diritto europeo.

Le fonti regionali cui fare riferimento a tal fine sono tre: lo Statuto, la legge regionale di procedura per la partecipazione ed il Regolamento interno del Consiglio.

Per quanto concerne le disposizioni statutarie, le previsioni che riguardano il ruolo regionale nel processo di integrazione europea sono generalmente piuttosto vaghe ed aperte a più disparati concreti svolgimenti in riferimento ai rapporti tra Presidente, Giunta e Consiglio.

Diversa è, invece, la situazione ove si guardi alla fonte regolamentare interna e a quella legislativa; e per quanto riguarda il periodo coinvolto (marzo 2005 – marzo 2010) e le 13 Regioni interessate dalla presente analisi (quelle a

Statuto ordinario, eccetto Abruzzo e Molise), può essere rilevato che, per la normativa regionale sulla partecipazione, è stata prescelta la fonte di rango primario nelle Regioni Basilicata<sup>2</sup>, Calabria<sup>3</sup>, Campania<sup>4</sup>, Emilia-Romagna<sup>5</sup>, Marche<sup>6</sup>, Toscana<sup>7</sup> e Umbria<sup>8</sup>.

Anche la Liguria<sup>9</sup> ed il Veneto<sup>10</sup> hanno emanato leggi di procedura per la partecipazione, ma si tratta di testi ormai obsoleti, poiché risalenti agli anni '90 del secolo scorso e che non sono stati aggiornati (come è avvenuto ad esempio in Toscana) tramite le cc.dd. leggi di seconda generazione.

Nove Regioni (o sette, se – più correttamente – si prendono in considerazione solo le leggi di seconda generazione) delle tredici esaminate si sono, dunque, dotate di leggi di procedura per la partecipazione.

Alcune di esse, ed in particolare, l'Emilia-Romagna, la Liguria e l'Umbria, si sono dotate anche di disposizioni del regolamento interno del Consiglio in materia di partecipazione al processo normativo sovranazionale; mentre le quattro Regioni finora non menzionate (Lazio, Lombardia, Piemonte e Puglia) hanno ritenuto opportuno disciplinare la partecipazione alla fase ascendente esclusivamente nei regolamenti interni dei Consigli.

In realtà, il ricorso alla fonte legislativa o regolamentare si relaciona proprio alla carenza di contenuti degli Statuti in ordine alla materia di partecipazione regionale alla fase ascendente. E' un dato di fatto che la struttura che viene data, all'interno della Regione, alle relazioni interorganiche rivolte a questo fine influisca sulla forma di governo e, laddove esse non trovino disciplina nella loro sede naturale (lo Statuto – per l'appunto – *ex art. 123*

<sup>2</sup> L.r. n. 31/2009, recante "Disposizioni sulla partecipazione della Regione Basilicata al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie".

<sup>3</sup> L.r. n. 3/2007, recante "Disposizioni sulla partecipazione della Regione Calabria al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie".

<sup>4</sup> Legge comunitaria regionale n. 18/2008.

<sup>5</sup> L.r. n. 16/2008, recante "Norme sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione del diritto comunitario, sulle attività di rilievo internazionale della Regione e sui suoi rapporti interregionali", la quale sostituisce la precedente L.r. n.6/2004.

<sup>6</sup> L.r. n. 14/2006, , recante "Disposizioni sulla partecipazione della Regione Marche al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie".

<sup>7</sup> L.r. n. 26/2009, recante "Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana", sostitutiva della L.r. n. 38/1994.

<sup>8</sup> L.r. n. 23/2007, concernente "Riforma del sistema amministrativo regionale e locale – Unione europea e relazioni internazionali – Innovazione e semplificazione".

<sup>9</sup> L.r. n. 44/1995, recante "Norme per la partecipazione della Regione Liguria al processo normativo comunitario".

<sup>10</sup> L.r. n. 30/1996, recante "Norme generali sulla partecipazione della Regione Veneto al processo normativo comunitario e sulle procedure di informazione e di attuazione dei programmi comunitari".

Cost.), va da sé che quel vuoto dovrà essere riempita da altra fonte ed ecco, quindi, come si crea lo spazio per l'intervento della fonte legislativa o regolamentare.

### **3.3 Le esperienze applicative**

Il dato della prassi circa le esperienze applicative degli strumenti normativi descritti mostra alcune criticità.

Non risulta, anzitutto, che recentemente le Assemblee regionali abbiano mai votato alcun atto di indirizzo alla Giunta per guidarla nelle fasi procedurali di confronto e trattativa nelle sedi nazionali. Per ritrovare un tale atto di indirizzo bisogna risalire fino al 2008, in cui la Regione Emilia-Romagna, per mezzo della I Commissione assembleare del 16 ottobre 2008, ne votava uno sulla proposta di Direttiva CE in materia di servizi sanitari transfrontalieri.

Neppure si segnalano casi di formulazione di osservazioni sui progetti di atti europei e di trasmissione delle medesime al Presidente del Consiglio o al Ministro per le politiche europee, tramite il doppio canale delle Conferenze dei Presidenti (art. 5, 3° comma, legge n. 11/2005); come pure non risulta che vi sia stata alcuna richiesta di convocazione, da parte regionale, della Conferenza Stato-Regioni per il raggiungimento di un'intesa (ai sensi dell'art. 5, 4° comma, legge n. 11/2005).

In uno sguardo d'insieme di questi dati statistici concernenti la concreta applicazione della legge n. 11/2005, è lecito osservare che il sostanziale mancato utilizzo degli strumenti predisposti per la partecipazione regionale potrebbe dipendere dalla complessità del meccanismo previsto in fase ascendente. Se si guarda, infatti, all'aspetto pratico, la fitta rete di adempimenti, le strette sequenze temporali assegnate ed il copioso flusso di documenti da dominare certamente costituiscono un notevole ostacolo per la partecipazione regionale.

Si rileva, infine, il coinvolgimento delle Regioni Calabria, Emilia-Romagna e Marche nella rete per il monitoraggio del rispetto del principio di sussidiarietà del Comitato delle Regioni.

## **4. La fase discendente**

### **4.1 Le leggi regionali sulle procedure per l'attuazione del diritto europeo**

A differenza di quanto può dirsi con riferimento alla fase ascendente, l'art. 117, 5° comma, nella parte in cui prevede una competenza regionale in ordine "all'attuazione e all'esecuzione [...] degli atti dell'Unione europea", non rappresenta una novità e conferma una attribuzione già da tempo consolidata.

Oltre alla fase ascendente, la legge n. 11/2005, all'art. 16, regola, altresì, la materia dell'attuazione ed esecuzione regionale del diritto europeo. E così come a livello nazionale la stessa normativa si occupa di entrambe le "fasi", pure a livello regionale generalmente accade che le leggi che disciplinano la *partecipazione* alla formazione del diritto europeo contengano anche le norme di procedura per l'*attuazione* del medesimo, talora prevedendo il ricorso a leggi comunitarie regionali come veicolo attuativo privilegiato.

La legge comunitaria regionale è una legge, apposita e specializzata, a cadenza annuale, attorno alla quale ruotano una serie di qualificati adempimenti in capo agli organi regionali. Il procedimento per la sua approvazione reca, tuttavia, alcune problematiche con sé: da un lato, la defatigante attività di verifica costante della normativa europea, per assicurarne lo stato di conformità; e, dall'altro, l'oggettiva difficoltà di chiudere il suo esame a ritmo serrato e, comunque, in tempo utile per essere inserite nell'elenco che la Conferenza delle Regioni trasmette alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, e che deve essere allegato al disegno di legge comunitaria nazionale.

### **4.2 I casi di effettiva attuazione**

Passando ora all'analisi quantitativa di questa attività normativa ed amministrativa, può essere osservato che – delle 13 Regioni interessate dalla presente analisi – hanno fatto sostanzialmente esclusivo ricorso a fonti di rango primario (leggi regionali comunitarie o di settore) nell'attuazione del diritto europeo le Regioni Calabria, Liguria, Marche e Piemonte; si sono servite tanto

della fonte legislativa quanto di quella regolamentare, nonché dello strumento amministrativo della delibera di Giunta o del decreto del Presidente, le Regioni Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Toscana e Umbria. E', invece, rilevato un prevalente utilizzo della fonte regolamentare nelle Regioni Campania e Puglia; mentre le Regioni Basilicata e Veneto hanno privilegiato gli strumenti amministrativi della delibera di Giunta e del decreto del Presidente della Regione.

Va, però, aggiunto, per quanto riguarda i dati statistici appena riportati, che non è affatto agevole raccogliere i dati relativi ai decreti del Presidente e alle delibere di Giunta, per cui, per questa parte, essi vanno intesi come meramente indicativi.

Non risultano, poi, esservi stati casi di adozione, da parte delle Regioni, di atti sostitutivi dell'eventuale disciplina statale cedevole. Gli unici casi rilevati si registrano nell'anno 2006 in Lombardia e nel 2008 in Emilia-Romagna (entrambi si riferivano al d.lgs. 192/2005, recante norme per l'“Attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia”, il cui art. 17 contiene la c.d. clausola di cedevolezza).

Infine, a proposito del disposto di cui all'art. 16-bis della legge n. 11/2005 (aggiunto dalla legge n. 34/2008), che prevede il diritto di rivalsa da parte dello Stato per violazioni del diritto europeo, e che, dunque, viene in rilievo nel momento in cui si crei un momento “patologico” nei rapporti fra Stato e Regioni in fase discendente, non risulta che lo Stato abbia mai concretamente esercitato tale diritto.