

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

LE REGIONI E LA CRISI

FOCUS

Agricoltura

Energia

Governance economica

Migrazioni

Controllo della sussidiarietà europea

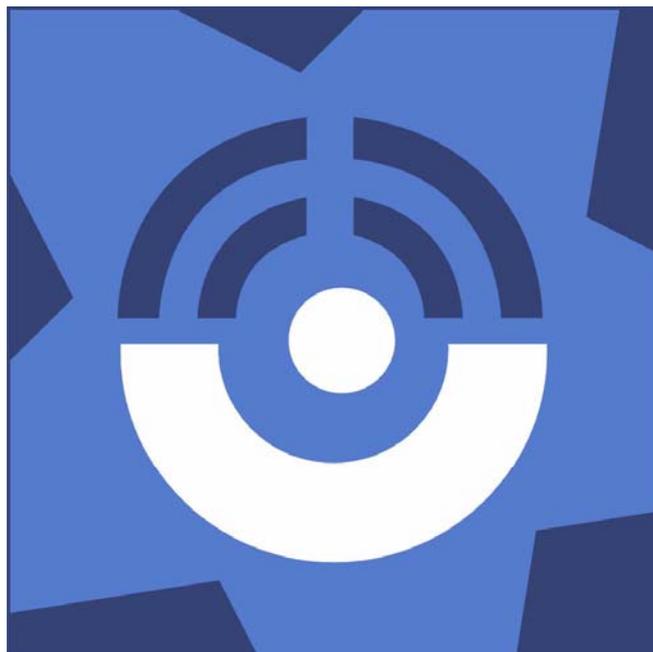
LEGISLAZIONE E POLITICHE REGIONALI NEL 2010

una sintesi

*estratto dal XIII Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione
europea promosso dalla Camera dei deputati*

ISSIRFA – CNR
ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI, FEDERALI
E SULLE AUTONOMIE "Massimo Severo Giannini"

ROMA, OTTOBRE 2011



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

LE REGIONI E LA CRISI

FOCUS

- **Agricoltura**
- **Energia**
- **Governance economica**
- **Migrazioni**
- **Controllo della sussidiarietà europea**

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

ROMA, OTTOBRE 2011

INDICE

1. LE REGIONI E LA CRISI	1
--------------------------	---

FOCUS

2. AGRICOLTURA	11
3. ENERGIA	16
4. <i>GOVERNANCE</i> ECONOMICA	22
5. MIGRAZIONI	32
6. CONTROLLO DELLA SUSSIDIARIETÀ EUROPEA	43

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*.

I contributi presentati sono complementari ai *Rapporti sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione europea*, curati dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati (cui l'ISSIRFA contribuisce da anni, unitamente agli Uffici legislativi delle Regioni e delle Province autonome).

Lo studio introduttivo costituisce un esame delle reazioni regionali all'attuale crisi economica.

I *Focus* rappresentano un approfondimento sulla base delle rilevazioni compiute nel quadro delle linee di ricerca dell'Istituto.

1. LE REGIONI E LA CRISI

1.1 L'emergenza economica e la reazione del sistema istituzionale

Dopo le vicende degli anni 2008 e 2009, nei quali sono state adottate misure anti-crisi nelle leggi finanziarie e in diversi decreti legge (DL 112/2008, convertito in legge 133/2008; DL 78/2009, convertito in legge 102/2009), è apparso immediato, all'inizio della nuova legislatura regionale nel 2010, che l'impatto della crisi finanziaria globale era stata sottovalutata. Con l'esplosione della vicenda della Grecia la crisi si è presentata con un volto europeo e se, da una parte, si può ora arrivare al fallimento di uno Stato sovrano, dall'altro, ciò potrebbe causare la messa in discussione dell'Unione europea, così come dell'euro, quale moneta comune. Di qui alcune scelte da parte delle Istituzioni europee, compiute sul finire dell'anno 2010, di rafforzare il fondo salva stati e di imporre, a quelli che si trovano sotto il tiro della speculazione finanziaria internazionale, drastiche misure di razionalizzazione economica, come il rafforzamento della disciplina di bilancio, la verifica dei sistemi previdenziali e la precisazione sulla gestione dei debiti pubblici.

La reazione alla crisi è comunque in parte coordinata tra gli stati membri, a livello europeo, e in parte affidata all'intelligenza dei singoli governi. Nel caso italiano, per fronteggiare gli effetti della crisi si realizza un maggiore intervento legislativo statale con un impatto diretto sul sistema istituzionale regionale e locale. Le disposizioni che riguardano i livelli di governo sub statali, a partire dalla legge finanziaria (LF) 2010 (legge 191/2009), hanno avuto una ripresa immediatamente subito dopo, con il DL 2/2010, convertito in legge 42/2010, e con la successiva azione messa in campo dal Governo, con il DL 78/2010, convertito in legge 122/2010. Centrali appaiono in questo provvedimento la determinazione della misura del nuovo contributo che il sistema territoriale italiano, quello che assicura i servizi e che contribuisce sensibilmente alla realizzazione delle politiche, deve pagare alla crisi, in termini di tagli. Si dispone, infatti, la concorrenza delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, delle Province e dei Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2011-2013 nelle misure assai rilevanti in termini di fabbisogno e indebitamento netto.

Le misure del 2010 di contrasto alla crisi finanziaria hanno iniziato a operare effettivamente solo con il 2011 e nell'estate – come è noto – sono state sottoposte a revisione di fronte all'incessante speculazione dei mercati finanziari. La loro

efficacia resta problematica, poiché le quantità previste nelle disposizioni del 2010 si sono rivelate ampiamente insufficienti.

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

Per comprendere il rapporto tra la crisi finanziaria globale e il federalismo interno in Italia va precisato che la crisi sta coincidendo con un processo di trasformazione dell'ordinamento italiano in una forma di regionalismo/federalismo inedito.

Con le leggi costituzionali del 1999 e del 2001 si è tentato di adottare un riparto delle competenze modellato sull'esperienza federale, modificando la precedente disciplina costituzionale e dotando le Regioni di una maggiore autonomia organizzativa anche in relazione alla forma di governo. L'attuazione di questa riforma costituzionale ha conosciuto una forte battuta di arresto e i suoi apporti positivi a favore delle Regioni sono stati messi in discussione da più parti. La stessa giurisprudenza della Corte costituzionale testimonia le difficoltà di costruire un modello equilibrato di legislazione, amministrazione e finanza pubblica. La riforma costituzionale, infatti, ha complicato, anche per la mancanza di un Senato federale, il riparto delle competenze inerenti all'intervento nell'economia, nel mercato e per il welfare; e la giurisprudenza costituzionale, di fatto, ha cancellato ogni possibile vantaggio stabilito a favore della legislazione regionale, che si è trovata innanzi a nuovi strumenti di "centralizzazione" (chiamata in sussidiarietà, materie trasversali, coordinamento della finanza pubblica). Strumenti che non possono ritenersi bilanciati dal rispetto del principio di leale collaborazione; da un lato, infatti, gli organi, statali e regionali, chiamati a collaborare, non sono quelli cui la Costituzione affida il potere legislativo; dall'altro, il modello cooperativo italiano si è affermato in modo squilibrato, giacché segue e non precede l'intervento del legislatore statale.

L'approvazione della legge 42/2009 sul federalismo fiscale rappresenta un altro passo sulla via della riforma del regionalismo; essa, però, è stata approvata nel momento in cui la crisi finanziaria cominciava a diventare sociale e non a caso non modificava immediatamente i livelli e i poteri di imposizione, ma delegava il Governo ad adottare la riforma. Nel corso del 2010, così, sono stati predisposti e approvati i decreti sul federalismo fiscale¹, ma numerosi ostacoli politici si sono

¹ I decreti legislativi approvati nel 2010 sono: quello sul federalismo demaniale (85/2010); quello su Roma Capitale (156/2010); quello in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province (216/2010). A lungo dibattuti,

frapposti a questa attività. Inoltre, la stessa approvazione dei decreti non corrisponde all'avvio di un sistema di imposizione di tipo federale, ma potrebbe comportare ancora per un lungo periodo il permanere di un forte centralismo del potere tributario. Perché possano realizzarsi i passaggi effettivi dei poteri tributari dallo Stato alle Regioni (e alle autonomie locali), occorre che si allenti la stretta sulla spesa pubblica e sull'amministrazione determinata dalla legislazione anticrisi, e cioè occorre che la fase più critica della crisi sia alle spalle.

Restano, quindi, molte incertezze sulla via dell'attuazione del federalismo fiscale, tra cui spicca la necessaria realizzazione di una perequazione tra i territori regionali, necessaria per non abbandonare una parte consistente del Paese, quella del centro e del sud, ad una condizione di non sviluppo. Solo sette Regioni (5 del nord – Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia ed Emilia Romagna; e 2 del centro – Toscana e Marche), infatti, hanno un surplus fiscale (al netto del pagamento degli interessi per il debito). La politica perequativa e di solidarietà, peraltro, appare essere una necessità anche per le Regioni del nord, dal momento che il loro *rating*, per quanto si possa elevare, va rapportato sempre all'intero paese. Il federalismo fiscale, perciò, risulterà accettabile e realizzabile solo se non spezza il vincolo nazionale, ma anzi lo alimenta con forme effettive di solidarietà. Non è un caso che la perequazione fiscale nella Costituzione sia una competenza esclusiva dello Stato e – secondo il giudice costituzionale – l'esercizio di questo potere è in grado di incidere concretamente sull'intero assetto delle competenze.

Anche dal punto di vista amministrativo la riforma costituzionale ha previsto un forte decentramento dei poteri a favore delle autonomie (comunale e provinciale), ma dal 2001 ad oggi si sono susseguiti solo tentativi di riforma dell'amministrazione, in quanto l'amministrazione statale e quella regionale hanno difeso strenuamente i loro poteri. Anche nella XVI legislatura, come nelle precedenti, è stato presentato un disegno di legge, presentato alla Camera dei deputati (AC 3118) dal Governo e da questa approvato il 30 giugno del 2010, che reca il titolo "Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati"; un testo ampiamente

con ripetute e diverse stesure, nel corso del 2010 sono state le proposte di decreto legislativo riguardante il federalismo fiscale municipale e quello riguardante l'autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, al cui interno sono state collocate anche le disposizioni concernenti la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario. Entrambi questi decreti legislativi hanno avuto la luce nel 2011 (il primo Dlgs 23; e il secondo Dlgs 68). Sempre nel 2011 è stato adottato il Dlgs 149, sui Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni.

condiviso e nel quale si rispecchia fedelmente il modello amministrativo della revisione costituzionale. Nondimeno, a tutt'oggi il ddl non risulta posto in discussione al Senato per l'approvazione definitiva.

Nel frattempo il legislatore non è rimasto fermo, ma ha provveduto ad introdurre proprio nel 2010 una serie di prescrizioni riguardanti le autonomie locali, estrapolandole dal contesto della riforma dell'amministrazione ed inserendolo in quello del contenimento della spesa pubblica.

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

Con il successivo DL 2/2010, convertito con modificazioni in legge 42/2010, art. 1, le disposizioni richiamate vengono modificate e altre sono aggiunte e, nell'insieme, le linee legislative sull'amministrazione locale in non poche occasioni si contraddicono, riammettendo sia pure in parte ciò che avevano eliminato ed eliminando ciò che avevano precedentemente lasciato. Inoltre, la disciplina della riduzione del contributo ordinario si fa più stretta e finisce con il toccare anche le Regioni ad autonomia speciale, che sono titolari, in materia di enti locali, di una competenza legislativa piena. Pertanto, il co. 185 (per ciò che riguarda la riduzione di consiglieri e assessori) è modificato in senso più restrittivo e viene aggiunto il co. 185-*bis* sulla soppressione dei circondari provinciali esistenti, e sempre la stessa disposizione (art. 1, co. 1-*ter*) ha previsto la soppressione dei primi due commi dell'art 21 del Dlgs 267/2000 (c.d. TUEL), minando il ruolo istituzionale delle Province. Tuttavia, in modo profondamente contraddittorio, il successivo co. 1-*quinquies*, dell'art. 1, della legge 42/2010, inserisce il co. 186-*bis* all'art. 2 della legge 191/2009, che ha previsto: la soppressione delle Autorità d'ambito territoriale, di cui agli artt. 148 e 201 del Dlgs 152/2006 e successive modificazioni, le cui funzioni dovranno essere attribuite dalle Regioni nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Disposizione che è stata interpretata come un orientamento del legislatore centrale, in una materia di competenza esclusiva (v. Corte costituzionale, sentenza 325/2010), ad attribuire alle Province,

quali enti di area vasta, la responsabilità di gestione delle reti idriche e dei rifiuti. A ciò si aggiunga che l'intero co. 186 della LF 2010 è stato rivisto, potremmo dire "al ribasso", dall'art. 1, co. 1-*quater*, della legge 42/2010. Così, tra l'altro, si è specificato: a) che il difensore civico soppresso è quello comunale e che le Province sono chiamate ad istituire il c.d. "difensore civico territoriale" (al fine del rispetto di quanto previsto da accordi internazionali riguardo alla difesa civica nei confronti degli atti della p.a.); b) che le circoscrizioni possono essere istituite di nuovo, per i Comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti; c) che la figura del direttore generale può essere prevista nei Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti; d) che, con riferimento alla soppressione dei consorzi di funzione tra gli enti locali, fanno eccezione i bacini imbriferi montani (BIM).

Ulteriori disposizioni di carattere istituzionale, che sono qualificate di coordinamento della finanza pubblica, si ritrovano nell'art. 14 (commi 25-31) del DL 78/2010, convertito con legge 122/2010, già menzionato. Oltre alla revisione del patto di stabilità interno, con la misura dei tagli alla finanza dei diversi livelli di governo, si rinvengono numerose misure concernenti l'esercizio delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni, di cui si prevede l'obbligatorietà, con provvisorio riferimento alle funzioni previste dall'art. 21 della legge 42/2009; viene inoltre indicato l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, con il divieto di svolgere singolarmente le funzioni svolte in forma associata e di svolgere la medesima funzione in più di una forma associativa. Ancora più nel dettaglio si prevede che, limitatamente alle funzioni inerenti alle materie di competenza regionale, la Regione, con legge e previa concertazione con i Comuni interessati, individui la "dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica" per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei Comuni con dimensione territoriale inferiore a quella ottimale, delle funzioni fondamentali, "secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese" (l'obbligatorietà dell'esercizio in forma associata è escluso per i Comuni capoluogo di Provincia e quelli con un numero di abitanti superiore a 100.000). I termini per il completamento di tale riorganizzazione del livello comunale sono affidati alla determinazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legge. Infine, si prevede che i Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti non possono costituire società, mentre i Comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti possono detenere la partecipazione di una sola società (con conseguente

obbligo di mettere in liquidazione le società già costituite o cederne le partecipazioni entro il 31 dicembre 2011, i Comuni).

Sull'utilità concreta di questa disciplina istituzionale, qualificata come normativa di coordinamento della finanza pubblica, si può sinceramente dubitare, se ancora le manovre del 2011 (DL 138, convertito in legge 148) hanno avuto bisogno di modificarla ulteriormente, inasprendo ancor di più le misure nei confronti di Regioni, Province e Comuni, e prorogando i termini di attuazione.

1.3 Una valutazione del ruolo regionale

La posizione delle Regioni nel sistema istituzionale – proprio in questi anni e, ancor di più, con la crisi – si è affinata sensibilmente. A fronte di una diminuzione della produzione legislativa, confermata anche nell'anno 2010, si registra una più attenta legislazione nei settori che caratterizzano l'identità regionale. Le Regioni mostrano di avere imparato a legiferare e continuano a migliorare i loro ordinamenti attraverso una attenta "manutenzione" delle leggi di organizzazione e di settore. Risulta, perciò, poco giustificato il comportamento del legislatore statale che comprime l'autonomia e svaluta il sistema di governo territoriale che le Regioni possono svolgere. Il rapporto del 2010, inoltre, mostra che le Regioni, nonostante la stretta finanziaria, sono in grado di produrre politiche molto avanzate in settori nei quali da tempo la legislazione statale non riesce ad andare oltre la previsione di principi, quasi sempre derivati dalla normativa europea.

Le materie in cui la qualità legislativa delle Regioni si manifesta, caratterizzandone il ruolo, sono varie e attengono ad ambiti di competenza diversa, compreso quello di pertinenza esclusiva del legislatore statale, come nel caso dell'ambiente. Ciò è dovuto essenzialmente alla circostanza che dopo la revisione del Titolo V, di fatto, i limiti che caratterizzano i diversi tipi di competenza sono diventati più elastici, non differenziando così i tipi di competenza, e costanti, per cui i diversi titoli di competenza si possono ritenere ricompresi in un unico quadro sistematico.

Non è un caso che, anche di fronte alla caotica legislazione istituzionale, rivestita della *maglia* del "coordinamento della finanza pubblica", la legislazione regionale in materia di enti locali si sia consolidata, ad un punto tale da dare vita ad una vera e propria regionalizzazione del sistema di autonomia locale. Ciò che ha accentuato questo processo sono due aspetti ormai ben evidenti, e cioè: la regionalizzazione del patto di stabilità, che nel 2010 ha conquistato un ulteriore

spazio, e la fiscalizzazione dei trasferimenti regionali a favore degli enti locali, per le funzioni amministrative che questi svolgono nell'ambito delle competenze regionali.

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

Se si vuole dare una valutazione del ruolo svolto dalle Regioni, nella situazione della crisi, può dirsi che queste hanno consolidato la loro posizione come livello di governo necessario, assolvendo una funzione di sostegno dell'ordinamento nel suo complesso, come mostrano molto bene le politiche svolte.

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

Dalle leggi finanziarie emerge una partecipazione attiva delle Regioni alle politiche di risanamento nazionale, rispetto alle quali sarebbe auspicabile una loro partecipazione, per la definizione di obiettivi e modalità, in una sede istituzionale appropriata, quale potrebbe essere il Senato federale. Tutte le Regioni hanno posto in essere politiche di contenimento dei costi (compresi – come si è detto – quelli della politica), ma questo non ha impedito, soprattutto a quelle finanziariamente meglio attrezzate, di realizzare politiche di sostegno allo sviluppo e anche politiche sociali.

L'esame della legislazione finanziaria mostra, però, anche l'approfondimento del divario nord-sud all'interno del nostro Paese, soprattutto con riferimento alle disponibilità per le politiche di sostegno e alla politica tributaria delle Regioni. Infatti, le politiche di limitazione dell'indebitamento hanno imposto per le Regioni soprattutto del sud di aumentare (sino al massimo) la pressione tributaria, soprattutto nell'ipotesi di Regioni sottoposte al piano di rientro nel settore della sanità. Di contro, pur con la dovuta attenzione, in alcune Regioni del nord si registra la tendenza ad un alleggerimento fiscale, insieme alla proposizione di specifici strumenti (in genere, fondi regionali) anticrisi.

A fronte dei tagli alle risorse regionali le Regioni restano il livello di governo nel quale più concreto è il finanziamento delle attività produttive e delle

infrastrutture. Queste, inoltre, sono state in grado di dare una particolare risposta alla crisi, proprio nei settori maggiormente sensibili dei servizi alla persona, operando come un vero e proprio ammortizzatore sociale. Risulta infatti aumentata la percentuale dei provvedimenti, con riferimento al totale dei provvedimenti regionali, in questo ambito nel 2010 (20%), rispetto a quella dell'anno precedente (10%); e anche l'impegno di risorse nel settore è leggermente cresciuto. Le Regioni, pertanto, mostrano una particolare sensibilità verso le famiglie con redditi bassi e verso le famiglie numerose, attivandosi in questo modo anche nel contrasto alla povertà.

Nel settore della sanità, nonostante la riduzione dello spazio d'azione delle Regioni, per via del controllo della spesa, specie per le realtà regionali impegnate nell'adempimento dei Piani di rientro, permane il tentativo delle singole Regioni di realizzare, attraverso la politica della salute, una propria identità. La differenziazione regionale, certo, resta, poiché accanto alle Regioni che possono permettersi il potenziamento di prestazioni extra-lea, si incontrano severe politiche del personale e dell'organizzazione territoriale del servizio sanitario regionale. Tuttavia, le Regioni mostrano di incontrare spesso le medesime problematiche.

1.4 Crisi e fratture nel regionalismo italiano: tensioni territoriali e conflitti

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

Questa condizione è dipesa storicamente dal modo in cui è stata realizzata l'unità dell'Italia ed è paradossale che la parte del paese che nel processo di unificazione del XIX secolo ha guadagnato maggiori risorse e ha utilizzato il sud per politiche di sostegno alla propria economia, oggi contesti l'unità d'Italia e accentui i conflitti territoriali, non solo con richiami alla secessione, ma soprattutto con il tentativo di fare passare nelle maglie della legislazione un "federalismo separatista".

In realtà, non si considerano con sufficiente attenzione che le condizioni storiche determinate dalla globalizzazione consentirebbero di affrontare in modo nuovo e positivo la spaccatura nord-sud e che una struttura federale dell'ordinamento appare la forma di stato più adatta a tale scopo, capace di generare responsabilità e consapevolezza politica.

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

Se il sistema regionale vuole rivendicare una maggiore rappresentanza e responsabilità a livello statale, le Regioni devono farsi carico della "tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica", altrimenti non possono pretendere una pari-ordinazione con le istituzioni nazionali, come è solito essere negli ordinamenti federali.

Stelio Mangiameli

F O C U S

2. AGRICOLTURA*

2.1. I vari livelli di governo della materia "agricoltura" tra Regioni, Stato e Unione europea

Come è noto, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, l'"agricoltura" – non comparando né nell'elenco delle competenze esclusive dello Stato (art. 117, co. 2) né in quelle concorrenti tra Stato e Regioni (art. 117, co. 3) – è divenuta una materia di competenza residuale delle Regioni. Ad esse spetta, infatti, la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente attribuita, né in via riservata né concorrente, alla legislazione dello Stato (art. 117, co. 4). Sulla qualificazione della materia "agricoltura" come materia di competenza residuale delle Regioni si è espressa più volte anche la Corte Costituzionale (sentenze n. 12/2004; n. 282/2004; n. 116/2006; n. 339/2007), andando a fugare definitivamente qualsiasi dubbio circa una sua possibile frantumazione in altre materie nominate di competenza statale.

Come le altre materie residuali, tuttavia, anche l'agricoltura, sebbene sia in teoria una materia di competenza "esclusiva" delle Regioni, e dunque oggetto di un potere che incontra solo i limiti posti dalla Costituzione e i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, è chiamata a fare i conti con altre competenze statali che si collocano in una posizione di "trasversalità" rispetto ad essa: la "tutela dell'ambiente", la "tutela della concorrenza", l'"alimentazione", la "tutela della salute", il "governo del territorio", ecc.

Se, dunque, sul fronte dell'ordinamento interno, l'intervento statale può condizionare l'ampiezza dell'autonomia normativa regionale nel settore agricolo, non si può dimenticare che la competenza regionale incontra anche il limite, ben più consistente, del diritto dell'Unione europea. L'"agricoltura" rientra, infatti, nelle competenze concorrenti tra Stati membri e Unione europea (art. art. 4, par. 1, lett. b TFUE) e appartiene, di conseguenza, ad un duplice livello di governo regolato dal principio di sussidiarietà: l'intervento comunitario si giustifica soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale.

In pratica, dunque, la competenza nazionale (e, quindi, regionale) a legiferare in materia incontra il limite dell'estensione dell'intervento comunitario e viene a dipendere, in ultima analisi, dallo spazio che il legislatore europeo ha lasciato

* Di Clelia Losavio.

effettivamente "indisciplinato". E l'agricoltura è senza dubbio un settore molto inciso dalla normativa comunitaria.

2.2. La legislazione regionale in materia agricola

Il forte intervento comunitario nella materia agricoltura e la possibile erosione della competenza residuale regionale da parte delle competenze trasversali statali non hanno impedito alle Regioni di trovare il loro spazio. Anzi, l'agricoltura rimane, rispetto alle altre materie che interessano lo sviluppo economico e le attività produttive, il settore più dinamico. In questi ultimi anni, infatti, la produzione legislativa regionale ha confermato come l'impegno delle Regioni nella materia dell'agricoltura, e dello sviluppo rurale più in generale, sia assolutamente predominante.

Volendo dare un rapido sguardo alle leggi regionali nella materia in esame e prendendo come riferimento temporale gli anni successivi alla riforma del Titolo V, si nota come molte di esse siano connotate da un armamentario classico. Si tratta di norme relative all'incentivazione di attività e settori produttivi; alla riforma degli enti agricoli e al riordino delle funzioni in agricoltura¹; ai servizi di assistenza tecnica in agricoltura²; alla disciplina di determinati settori d'attività, come l'apicoltura³ e la raccolta e commercializzazione dei funghi spontanei e dei tartufi⁴; alle modalità di coltivazione, come la serricoltura⁵; all'agricoltura biologica⁶ e integrata⁷; alle attività agricole come l'agriturismo e il turismo rurale⁸.

Proprio con riferimento all'agriturismo, sebbene esso rientri tra i settori di consolidata competenza regionale, si ricorda che la sua disciplina è stata oggetto, relativamente di recente, di tensioni tra Stato e Regioni, a seguito dell'emanazione della legge nazionale n. 96/2006, impugnata davanti alla Corte costituzionale da

¹ Si veda, per esempio, la LR Sardegna n. 13/2006.

² Si veda, per esempio, la LR Friuli Venezia Giulia n. 5/2006.

³ Si vedano, per esempio, la LR Umbria n. 24/2002; la LR Campania n. 7/2006; la LP Provincia autonoma di Trento n. 2/2008; la LR Toscana n. 21/2009; la LR Friuli Venezia Giulia n. 6/2010.

⁴ Si vedano, per esempio, le LL.RR Puglia nn. 12 e 13/2003; la LR Marche n. 16/2003; la LR Molise n. 24/2005; la LR Abruzzo n. 34/2006; la legge Sicilia n. 3/2006; la LR Campania n. 13/2006; la LR Campania n. 8/2007; le LL.RR Liguria nn. 18 e 27/2007; la LR Molise n. 4/2008; la LR Piemonte n. 16/2008.

⁵ Si vedano, per esempio, la LR Molise n. 5/2008 e la LR Campania n. 13/2010.

⁶ Si vedano, per esempio, la LP Provincia autonoma di Bolzano n. 3/2003; la LP Provincia autonoma di Trento n. 4/2003; la LR Molise n. 38/2005; la LR Liguria n. 66/2009.

⁷ Si veda, per esempio, la LR Campania n. 9/2006.

⁸ Si vedano, per esempio, la LR Basilicata n. 17/2005; la LR Lazio n. 14/2006; la LR Valle d'Aosta n. 29/2006; la LR Liguria n. 37/2007; la LR Lombardia n. 10/2007; la LR Campania n. 15/2008; la LP Provincia autonoma di Bolzano n. 7/2008, la LR Emilia-Romagna n. 4/2009; la LR Calabria n. 14/2009; la legge Sicilia n. 3/2010; la LR Molise n. 9/2010.

Toscana e Lazio. La sentenza della Corte, confermando la competenza residuale delle Regioni in materia, ha dichiarato incostituzionali diverse disposizioni della legge richiamata (sentenza n. 339/2007).

Numerosi sono, poi, gli interventi regionali a tutela dei prodotti agricoli e agroalimentari di qualità, come quelli che autorizzano l'istituzione di marchi di qualità e di origine o che puntano alla tutela delle produzioni tipiche locali⁹. A questi provvedimenti si affiancano quelli che, cercando di superare la settorialità agricola e di favorire lo sviluppo rurale, puntano ad una dimensione integrata tra agricoltura e territorio. Si pensi, ad esempio, alle norme che disciplinano i distretti rurali e/o agroalimentari di qualità¹⁰ o alle strade del vino o dell'olio¹¹.

Appartengono a una produzione normativa "tipica" delle Regioni anche gli interventi di applicazione ed attuazione del diritto comunitario in materia agricola. In alcuni casi, le norme regionali si limitano a dare esecuzione a quelle comunitarie, come nel caso, per esempio, della regolarizzazione dei vigneti; in altri, invece, la Regione si muove con maggiore autonomia di scelta nel rispetto degli indirizzi del legislatore europeo, come nel caso dei programmi di sviluppo rurale.

2.3. L'attenzione a fenomeni nuovi nella legislazione regionale

Osservando le leggi regionali emanate nel corso degli ultimi anni è possibile notare la presenza di temi e problemi nuovi.

È questo il caso, per esempio, delle numerose leggi regionali a sostegno del consumo dei prodotti agricoli regionali e della vendita diretta di prodotti dagli agricoltori¹², che si inseriscono in un quadro di crescente interesse da parte della collettività, da un lato, a nuove forme di vendita dei prodotti agricoli – e, in particolare, all'esperienza dei "mercati contadini" – dall'altro, a prodotti che abbiano un basso impatto ambientale. La vendita diretta e i "mercati contadini", infatti, determinando un accorciamento della filiera attraverso l'eliminazione degli intermediari commerciali e dei tragitti di percorrenza dei beni, si dimostrano il luogo più idoneo alla compravendita di produzioni stagionali e locali.

⁹ Si vedano, per esempio, la LR Friuli Venezia Giulia n. 21/2002; la LR Molise n. 12/2006; la LR Veneto n. 18/2008; la LR Basilicata n. 15/2010; la LR Lombardia n. 9/2010.

¹⁰ Si vedano, per esempio, la LR Abruzzo n. 18/2005; le LL.RR Calabria nn. 21 e 22/2004; la LR Lazio n. 1/2006; la LR Piemonte n. 29/2008; la LP Provincia autonoma di Trento n. 15/2008.

¹¹ Si vedano, per esempio, la legge Sicilia n. 5/2002; la LR Toscana n. 45/2003; la LR Molise n. 50/2005.

¹² Si vedano, per esempio, la LR Veneto n. 7/2008; la LR Puglia n. 38/2008; la LR Calabria n. 29/2008; le LL.RR Lazio nn. 28 e 29/2008; la LR Marche n. 16/2009; la LR Lazio n. 12/2009; la LR Friuli Venezia Giulia n. 4/2010.

Le normative regionali volte ad "orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli regionali" attribuiscono, in sostanza, una serie di vantaggi agli operatori che utilizzano prodotti regionali, incentivandone, così, la commercializzazione e l'utilizzo.

Può essere interessante notare come alcune Regioni, pur non modificando nella sostanza le disposizioni di legge, abbiano scelto di sostituire l'espressione "prodotti di origine regionale" o "prodotti regionali" con quella di "prodotti a chilometri zero"¹³ (altre ancora con i prodotti "stagionali e di qualità"¹⁴, "a basso impatto ambientale"¹⁵, "ottenuti da filiera corta"¹⁶ e "di prossimità"¹⁷). Tale evenienza, oltre a mettere in risalto l'aspetto sostenibile di tale categoria di prodotti, serve verosimilmente a evitare problemi di compatibilità col diritto comunitario della concorrenza. Norme emanate da un soggetto pubblico che attribuiscono un vantaggio solo ad un determinato gruppo di prodotti identificati in base all'origine sono, infatti, presumibilmente da considerarsi come misure di effetto equivalente ad una restrizione alle importazioni, in grado di ostacolare o falsare la concorrenza.

Sono espressione di un fenomeno relativamente nuovo, anche le norme regionali riguardanti la disciplina degli organismi geneticamente modificati (ogm)¹⁸ e, in particolare, il problema della coesistenza tra questi e le colture tradizionali e biologiche. Quello che si rinviene è una tendenza a vietare la coltivazione di ogm sul territorio regionale o, comunque, a disincentivarne la produzione mediante la contestuale agevolazione delle coltivazioni non transgeniche.

Non essendo questa la sede per entrare nel merito di un tema tanto delicato e dibattuto, ci limitiamo a ricordare che la competenza in materia di ogm costituisce un punto di frizione tra Stato e Regioni, già oggetto di giudizio davanti alla Corte costituzionale (sentenze n. 150/2005 e n. 116/2006). Per il momento, le normative regionali a cui si è fatto riferimento sembrano essere state indirettamente avallate dai giudizi della Corte, sebbene da più parti si siano espressi forti dubbi sulla loro compatibilità col diritto dell'Unione europea.

Sul fronte della tutela dell'ambiente e, in particolare, del contributo che l'agricoltura può fornire alla riduzione dell'anidride carbonica, è emersa, in questi

¹³ Si vedano, per esempio, la LR Veneto n. 3/2010; la LR Abruzzo n. 42/2010; la LR Umbria n. 1/2011.

¹⁴ LR Molise n. 5/2010.

¹⁵ LP Provincia autonoma di Trento n. 13/2009.

¹⁶ LR Calabria n. 23/2011 e LR Umbria n. 1/2011.

¹⁷ LR Provincia autonoma di Bolzano n. 8/2010.

¹⁸ Si vedano, per esempio, la LR Puglia n. 26/2003; la LR Emilia Romagna n. 25/2004; la LP Provincia autonoma di Bolzano n. 13/2006; la LR Lazio n. 15/2006; la LP Provincia autonoma di Trento n. 18/2007; la LR Molise n. 7/2008.

ultimi anni, una prima legislazione regionale che finanzia la produzione di energia con biomasse di origine agricola e legnosa¹⁹. Destinatari dei finanziamenti sono sia gli enti pubblici locali (Province, Comuni, Comunità montane, Consorzi di Enti locali) che le piccole e medie imprese, anche consorziate o associate tra loro.

Infine, anche con riferimento all'agricoltura, è possibile osservare nella legislazione regionale, l'affiorare di temi che sono espressione di esigenze emergenti delle comunità, nonché di esperienze già diffuse sul territorio nazionale pur in assenza di un quadro giuridico di riferimento.

È questo il caso, per esempio, della cosiddetta "agricoltura sociale", un settore in via di sviluppo che unisce l'attività agricola a percorsi di inclusione sociale di soggetti deboli o svantaggiati. L'agricoltura sociale, infatti, punta su un'ulteriore potenzialità multifunzionale dell'agricoltura, quella, cioè, di generare ed ottenere benefici per e da fasce vulnerabili e/o svantaggiate della popolazione, dando luogo a servizi innovativi che possono rispondere in maniera efficace alla crisi dei tradizionali sistemi di assistenza sociale. Questa "nuova espressione" dell'attività agricola, già inserita da diverse Regioni nei piani di sviluppo rurale 2007-2013, è stata ora disciplinata da due leggi regionali²⁰.

¹⁹ Si vedano, per esempio, la LR Veneto n. 8/2006 e la LP Provincia autonoma di Trento n. 12/2008.

²⁰ LR Toscana n. 24/2010 e LR Abruzzo n. 18/2011.

3. ENERGIA *

3.1 La materia dell'energia nel riparto costituzionale delle competenze

A dieci anni dalla riforma del Titolo V il sistema costituzionale di riparto delle competenze denota ancora forti incertezze; da tale punto di vista, la disciplina giuridica dell'energia assume una indiscutibile rilevanza, potendo essere considerata una *cartina di tornasole* delle maggiori problematiche relative alla distribuzione delle attribuzioni tra i vari livelli di governo.

Invero, l'intento del legislatore costituzionale era quello di affidare, sia pure nell'ambito della competenza concorrente, la materia della produzione, trasporto e distribuzione dell'energia elettrica alle regioni, le quali, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali della materia, avrebbero dovuto divenire il punto focale nella definizione delle politiche energetiche.

Tuttavia, da un lato, la copiosità dell'attività normativa europea, volta alla razionalizzazione e semplificazione delle procedure, ha prodotto un accentramento dei processi decisionali interni; d'altra parte, la stessa Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 6/2004, ha attratto alla cognizione dello Stato le funzioni in materia energetica, capovolgendo il sistema di riparto sulla base dell'esistenza di un'esigenza unificatrice dovuta alla "peculiarità" ed al "rilievo strategico" del settore.

La centralità delle regioni nella definizione delle politiche energetiche è dunque scalfita dall'intervento di questi fattori che hanno determinato una riduzione del ruolo delle regioni, le cui residuali funzioni sono peraltro spesso subordinate alla soddisfazione del principio di leale collaborazione, mediante il preventivo raggiungimento di pareri o intese all'interno delle Conferenze.

Si assiste, quindi, in materia energetica ad una *ricentralizzazione* delle funzioni ed alla costruzione di un nuovo assetto dei poteri che prende il posto di quello indicato in Costituzione.

Nonostante ciò è senza dubbio ammirevole lo sforzo profuso da molte regioni le quali, sfruttando le maglie aperte dalla disciplina statale – ed anche considerando la *trasversalità* della disciplina giuridica dell'energia, che è in grado di lambire differenti ambiti materiali anche rimessi alla cognizione delle regioni, quali il governo e lo sviluppo del territorio – hanno inteso approvare una regolamentazione

* Di Raffaele Morelli.

locale dai tratti fortemente innovativi ed originali, non rinunciando, per tale motivo, alle proprie prerogative.

3.2 L'assetto dei poteri nella legislazione statale

Il descritto *moto centripeto* nella ripartizione delle funzioni in materia energetica è dovuto anche alla disciplina statale inaugurata con la legge n. 239/2004.

Il legislatore si poneva, infatti, l'intento di riordinare il settore dell'energia, mediante una compiuta ripartizione delle funzioni tra Stato e regioni nel segno di varie direttrici quali la semplificazione delle procedure e la liberalizzazione dei mercati, in parte anche imposte dalla normativa comunitaria, in particolare dalla direttiva 54/2003/CE, della quale la legge del 2004 è attuativa. Lo scopo del legislatore, tuttavia, non può dirsi affatto realizzato a causa dell'incompletezza della normativa, la quale rinvia a vari decreti delegati attuativi il riassetto delle disposizioni vigenti in materia e non copre comunque l'intero settore, lasciando invariata la legislazione previgente in materia di *energie rinnovabili* e di *edilizia*.

La lacunosità della normativa si accompagna ad un'opera di *centralizzazione delle funzioni*, che lascia residui ed indeterminati poteri in favore delle regioni, ovvero a vantaggio delle sedi di concertazione e cooperazione; infatti, già l'elencazione contenuta all'interno dell'art 1 co. 1 della legge 239/2004 di tutte le espressioni contemplate nell'art. 117 e 120 cost. che possono concentrare i poteri in capo allo Stato, è indice dell'intento del legislatore di giustificare un rafforzamento delle funzioni centrali mediante dei ritagli di competenze.

Le esigenze di coordinamento e di gestione unitaria delle risorse conducono poi il legislatore ad attribuire allo Stato la funzione di elaborazione, sia degli obiettivi generali di politica energetica, che delle garanzie finalizzate ad assicurare *i livelli essenziali delle prestazioni*; infatti, sebbene la legge preveda un indeterminato potere di intervento di Stato e regioni, anche sulla base dei principi di "sussidiarietà, leale collaborazione, differenziazione ed adeguatezza", l'elevato tasso di generalità ed astrattezza della clausola, che non delimita in modo compiuto l'assetto dei poteri, determina una cospicua discrezionalità del legislatore statale nella previsione delle modalità attuative.

Infine la legge elenca tutte le funzioni amministrative attribuite alla competenza dello Stato, non definendo, al contrario, le attribuzioni delle regioni in modo esplicito, lasciando in tal modo all'interprete la necessità di ricercare i poteri che possono essere interessati dalla legislazione regionale.

In definitiva il riparto delle competenze in materia di energia denota un'elevata complessità, atteso che legge n. 239/2004 "non riassume né esaurisce il sistema", viste le numerose deleghe e considerata l'esclusione della disciplina di alcuni microsettori; inoltre la legge, concentrando le funzioni fondamentali legislative ed amministrative in favore dello Stato, non contribuisce comunque a semplificare gli assetti ed i rispettivi poteri, nel momento in cui prevede delle attribuzioni regionali solo *residuali* ed *indeterminate* le quali, anche subordinate al preventivo rispetto del principio di leale collaborazione, possono essere individuate solo a seguito di un'attenta lettura delle funzioni statali.

3.3 L'esperienza regionale nel settore dell'energia

Nonostante la legislazione statale di riferimento non contribuisca a chiarire i ruoli dei diversi livelli di governo – tralasciando considerazioni di carattere costituzionale inerenti il riparto delle competenze – è possibile considerare positivamente l'esperienza di alcune regioni che hanno inteso approvare delle leggi di carattere sistematico (in particolare LR Toscana n. 39/2005 poi modificata dalla LR n. 71/2009; LR Piemonte n. 23/2002), al fine di disciplinare le attività e le prerogative regionali in materia energetica.

Si tratta di interventi che, pur nella loro diversità, trovano quale comune denominatore la volontà di concorrere alla delimitazione delle attribuzioni delle regioni ed alla definizione degli obiettivi e delle esigenze energetiche regionali, che sono individuate per lo più nella necessità di assicurare uno sviluppo sostenibile anche attraverso una diversificazione delle fonti, sempre nel rispetto dei principi di efficienza e contenimento dei costi.

Lo strumento privilegiato dai legislatori regionali per assicurare il raggiungimento delle predette finalità è la *programmazione energetica*, che transita in alcune leggi attraverso una precisa ripartizione delle funzioni tra i vari livelli di governo, e quindi, per mezzo di un ampio decentramento a favore di Comuni e Province; in altre si valorizza, al contrario, un coinvolgimento di soggetti privati per la realizzazione di forme di partenariato pubblico e privato.

In ogni caso le normative regionali ritagliano uno spazio importante alla programmazione, che nel rispetto degli obiettivi enucleati dalla legislazione regionale, è poi dettagliatamente disciplinata nei piani energetici regionali, dei quali ormai tutte le regioni si sono dotate, anche in assenza di una disciplina legislativa di portata generale in materia energetica.

Analizzando i piani energetici si nota come le regioni abbiano inteso spesso coniugare la programmazione e l'incentivazione alla produzione energetica con gli obiettivi di sostenibilità ambientale, sociale e territoriale, al fine di assicurare una sintesi tra le esigenze di sviluppo e quelle di salvaguardia dell'ambiente, del territorio e della salute. Ad esempio, il piano energetico ambientale adottato dalla Regione Piemonte (PEAR approvato con DCR n. 351-3642 del 3 febbraio 2004) determina come gli obiettivi rispondano ad una duplice esigenza, ovvero concorrere a realizzare gli obiettivi di politica energetica del Paese coniugati a quelli ambientali, nonché assicurare al territorio regionale lo sviluppo di una politica energetica rispettosa delle esigenze della società, dell'ambiente e della salute per i cittadini.

Infine, la maggior parte dei piani energetici ricerca una sintesi delle esigenze territoriali attraverso l'incentivo alla produzione di energie rinnovabili, le quali, pur concorrendo alla definizione degli obiettivi energetici nazionali, sono tali da assicurare una maggiore sostenibilità ambientale.

Anche alla luce delle più significative esperienze legislative regionali nel settore dell'energia si avvalorava, quindi, l'evidente difficoltà dello Stato a gestire le relazioni tra i vari livelli di governo, dovuta principalmente alla mancanza di un assetto normativo definito di ripartizione delle funzioni.

Emerge la necessità di razionalizzare e semplificare i procedimenti decisionali, anche mediante l'adozione di unico corpo normativo, un codice dell'energia, che individui in modo completo ed esaustivo le attribuzioni per i vari livelli di governo, ai quali dovrebbe essere comunque assicurata la possibilità di concorrere alla definizione degli obiettivi di politica energetica attraverso un coinvolgimento che non passi solo attraverso il sistema delle Conferenze, atteso che queste garantiscono la partecipazione delle sole sedi esecutive regionali, escludendo quelle democratiche. Inoltre, gli enti decentrati dovrebbero ottenere un preciso potere di diversificare le quote energetiche di produzione anche considerando la struttura morfologica del territorio e l'eventuale apporto conferito dalle energie rinnovabili, la cui disciplina è oggi contenuta in altra sede normativa.

L'auspicio è che quindi il legislatore consideri positivamente quanto fatto sinora dalle regioni, e non sottovaluti il concreto apporto che i diversi livelli di governo possono conferire alla materia dell'energia.

[3.4 La disciplina nel settore delle energie rinnovabili](#)

La disciplina giuridica delle energie rinnovabili ha di recente determinato notevoli incertezze nella delimitazione delle funzioni tra i vari livelli di governo,

nonché un elevato tasso di conflittualità tra Stato e regioni, che ha spesso condotto all'instaurazione di numerosi giudizi di costituzionalità.

Una considerazione che si spiega nell'avvento della normativa comunitaria che ha stimolato, per mezzo della direttiva 2001/77/CE, e con l'avallo della giurisprudenza costituzionale sulla chiamata in sussidiarietà (in particolare con la sentenza n. 383/2005), una nuova centralizzazione delle funzioni, lasciando alle regioni dei poteri attuativi, alle volte subordinati alla predisposizione di *strumenti negoziati*.

In particolare, per incentivare la produzione di energie pulite e favorire lo sviluppo di impianti di microgenerazione elettrica, la normativa statale di riferimento contenuta nel d.lgs. n. 387/2003 ha disciplinato una procedura autorizzatoria unica sul territorio nazionale, informata ai principi di semplificazione, armonizzazione e celerità, derogabile dalle regioni solo a seguito del raggiungimento dell'intesa mediante l'approvazione delle linee guida in Conferenza Unificata.

Tuttavia, a causa del cospicuo ritardo nella predisposizione delle linee guida attuative, nonché anche per l'ampiezza della materia che si lega ed intreccia a numerosi altri ambiti materiali (quali la tutela dell'ambiente, lo sviluppo ed il governo del territorio), numerose regioni hanno inteso procedere già sul piano legislativo mediante l'adozione di leggi regionali di settore. Non è questa la sede per tornare sulla problematicità dell'accaduto da un punto di vista costituzionale; basti qui rilevare che la giurisprudenza della Corte ha nella maggior parte dei casi tacciato di incostituzionalità le norme regionali, in quanto la chiamata in sussidiarietà esercitata dallo Stato determina, con una evidente forzatura del sistema di riparto, la possibilità per le regioni di derogare alla normativa statale solo dopo la previa instaurazione dei meccanismi negoziati.

A seguito dell'approvazione delle linee guida in Conferenza Unificata (di cui al Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 10 settembre 2010, pubblicato in G.U. del 18 settembre 2010, n. 219) si assiste ad una precisa delimitazione dei poteri dei vari livelli di governo, dove le funzioni delle regioni si spostano sul piano amministrativo, assumendo peraltro un carattere residuale e tassativo.

L'esigenza di uniformare le decisioni mediante la previsione di un'unica procedura semplificata ed armonizzata ha determinato una costante limitazione delle attribuzioni delle regioni, le quali sono tenute ad agire nei limiti di quanto dettagliatamente previsto dalle linee guida; in particolare, le uniche funzioni che residuano in favore delle regioni riguardano la "materia valore" dell'ambiente, in cui gli enti decentrati sono titolari del potere di bilanciare energia ed ambiente, anche

attraverso l'imposizione di una misura di compensazione o di riequilibrio ambientale.

Sulla base di tale assetto di riparto alcune regioni hanno approvato regolamenti al fine di disciplinare le proprie funzioni; l'esperienza più significativa può al riguardo essere considerata quella della Regione Puglia, che già con la LR n. 31/2008, aveva di fatto tentato di specificare la normativa statale al fine di ponderare lo sviluppo delle energie rinnovabili con l'interesse alla corretta allocazione delle risorse nel territorio. Ora, con regolamento regionale n. 24/2010, la Regione richiamata si è dotata di una disciplina attuativa nella quale ha indicato e distribuito i poteri dei livelli di governo nell'individuazione delle aree escluse per l'installazione degli impianti, nonché per l'imponibilità della misura di compensazione, il tutto nel rispetto dei parametri analitici e dettagliati imposti in sede concertativa dalle linee guida. In particolare, questo regolamento ha individuato per ciascuna area protetta i limiti specifici all'installazione degli impianti, distinguendoli in base alla capacità, al regime autorizzatorio, nonché alla fonte energetica, determinando una vera e propria *mappatura* del territorio sulla base dei requisiti stabiliti dalla normativa statale di riferimento.

Anche nel settore delle energie rinnovabili si è assistito ad una ricentralizzazione delle funzioni per mezzo, questa volta, di una disciplina che ha definito in sede cooperativa con maggiore precisione ed analiticità gli assetti dei poteri, ma che ha al contempo determinato una erosione delle competenze regionali, attesi gli scarsi poteri rimessi alla cognizione dei legislatori regionali.

Da tale punto di vista si rafforza l'auspicio di una completa riforma del settore che accorpi le varie discipline anche attraverso la definizione di un chiaro riparto delle competenze e dei poteri che, considerando la *trasversalità* della materia energetica, non sottovaluti comunque l'apporto che le regioni e gli enti locali possono conferire al settore.

4. GOVERNANCE ECONOMICA*

4.1 Il macrosettore di intervento e il carattere della competenza regionale.

Il tema della *Governance* economica nel panorama regionale è destinato ad acquisire una importanza centrale in un contesto ordinamentale che presenta la Regione come un ente chiamato a valorizzare le potenzialità presenti nel territorio ed attrarre investimenti, al fine di migliorare le condizioni della comunità di riferimento. Questo dovrebbe essere anche uno degli obiettivi principali delle riforme riguardanti il "federalismo fiscale".

Se si considerano le dimensioni e la collocazione rispetto all'intera legislazione regionale, quello delle attività produttive si presenta come un "macrosettore", che comprende al suo interno una pluralità di materie e costituisce uno degli ambiti di maggiore intervento delle Regioni.

Difatti, i dati quantitativi che prendono come riferimento l'VIII legislatura regionale mostrano che nella ripartizione delle *leggi* per macrosettori, il settore "Sviluppo economico e attività produttive" è il quarto ambito di intervento (17,2%), dopo i "servizi alla persona e alla comunità" (24,6%), la "finanza regionale" (21,7%) e il "territorio ambiente e infrastrutture" (17,7%). Bisogna tuttavia tener presente che molti interventi riguardanti le attività produttive sono in realtà contenuti nella legislazione sulla programmazione economico-finanziaria, che rispecchia la tendenza nazionale a presentarsi come legislazione *omnibus*, contenente al suo interno disposizioni riguardanti una pluralità di settori. Se si guarda il dato della ripartizione dei *regolamenti* adottati nella VIII legislatura per macrosettori, invece, quello dello "sviluppo economico e delle attività produttive" occupa il primo posto (29,6%), cui segue quello dei "servizi alla persona e alla comunità" (27,4%)¹.

I dati menzionati riflettono gli effetti dovuti all'attribuzione della materia relativa ai "servizi alle attività produttive" nell'ambito della competenza "generale/residuale" delle Regioni, pur se una rigida ripartizione si presenta problematica, come anche affermato dalla Corte Costituzionale, che ha considerato gli "incentivi alle imprese" riferibili ad una pluralità di materie (sent. 254 del 2004). Tale circostanza accentua la possibile interferenza con altre competenze esclusive

* Di Gabriella Saputelli.

¹ I dati sono estrapolati dal Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, Capitolo I *La produzione normativa nella VIII legislatura regionale: quadro di sintesi*, di Aida Giulia Arabia e Carlo Desideri, pag. 21, 27.

statali, concorrenti o anche residuali ². In particolare, tra le materie di competenza esclusiva statale che potrebbero influenzare il settore assume un certo rilievo la tutela della concorrenza (art. 117, co. 2, lett. e), considerati gli effetti distorsivi sul mercato che la normativa regionale di sostegno alle attività produttive può determinare, ponendosi per questo in contrasto anche con la normativa comunitaria in materia di concorrenza e aiuti di stato.

In un recente giudizio di legittimità costituzionale avente ad oggetto una legge regionale adottata proprio in materia di "commercio" la Corte ha ribadito che "le Regioni, nell'esercizio di tale loro competenza, possono dettare una disciplina che determini anche effetti pro-concorrenziali perché altrimenti il carattere trasversale e potenzialmente omnicomprensivo della materia «tutela della concorrenza» finirebbe con lo svuotare del tutto le nuove competenze regionali attribuite dal legislatore costituente (sentenze n. 288/2010, n. 283/2009, n. 431 e n. 430/2007). Se però è ammessa una disciplina che determini effetti pro-concorrenziali «sempre che tali effetti siano marginali o indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza» (sentenza n. 430/2007), al contrario, è illegittima una disciplina che, se pure in astratto riconducibile alla materia commercio di competenza legislativa delle Regioni, produca, in concreto, effetti che ostacolino la concorrenza, introducendo nuovi o ulteriori limiti o barriere all'accesso al mercato e alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale"³.

Nella medesima pronuncia, tuttavia, la Corte non manca di precisare che "l'espressione «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. determina, quindi, la necessità di un esame contenutistico sia per ciò che costituisce il portato dell'esercizio della competenza legislativa esclusiva da parte

² Tra le materie di legislazione esclusiva possono influenzare la normativa regionale la tutela della concorrenza, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (lett. S). Tra le materie di legislazione concorrente figurano invece: il commercio con l'estero, la tutela e sicurezza del lavoro; le professioni, la ricerca scientifica e tecnologia e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, il governo del territorio; i porti e aeroporti civili; le grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (essi rappresentano, difatti, settori in cui possono operare le imprese). La materia sembra inoltre poter essere influenzata dalle "risorse aggiuntive" o dagli "interventi speciali" che lo Stato può destinare o effettuare, ai sensi dell'art. 119 Cost. comma 5 "Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni". Oltre alle interferenze con le materie di legislazione esclusiva statale e concorrente, la materia in questione si intreccia con altre materie di competenza residuale regionale. Le "altre" materie di competenza residuale regionale che possono essere interessate dai servizi alle attività produttive sono: Agricoltura, Artigianato, Commercio, edilizia residenziale pubblica, incentivi alle imprese; industria; pesca; turismo.

³ Corte Costituzionale, sentenza n. 150 del 2011, giudizio di legittimità costituzionale di alcune disposizioni delle LR Abruzzo n. 17/2010 e LR Abruzzo n. 38/ 2010.

dello Stato, sia per ciò che riguarda l'esplicazione della potestà legislativa regionale, sia essa riferibile al terzo o al quarto comma dell'art. 117 Cost.", al fine di preservare le reciproche attribuzioni.

4.2 La normazione regionale su "sviluppo economico e attività produttive" e la suddivisione per settori: l'indagine quantitativa dal 2005 al 2010

Il nuovo riparto costituzionale delle competenze ha portato, nel primo periodo successivo alla riforma del Titolo V, le Regioni ad adottare una consistente legislazione in materia, con una prevalenza delle leggi di riordino, aventi ad oggetto intere materie o parti di materie, che si caratterizzano per essere per lo più leggi di organizzazione e regolazione piuttosto che di incentivazione. Esse si sono progressivamente sganciate, dunque, dal ruolo di mero ente che adottava normativa di "incentivazione" in esecuzione di leggi statali, per apparire come ente in grado di regolare intere materie e settori, capace di portare ad una razionalizzazione e semplificazione del sistema. L'aumento di leggi di manutenzione rispetto alle leggi di nuova adozione registrato negli anni a seguire è poi il sintomo di una raggiunta sistematicità del sistema regionale⁴.

Gli aspetti di natura quantitativa e le affermazioni in merito al riparto di competenze portano a considerare come problematica la ricognizione della legislazione regionale sulle attività produttive, anche alla luce di quanto già accennato, ovvero del fatto che la concessione di incentivi e finanziamenti, unitamente ad aspetti di sistema, è spesso contenuta nelle leggi finanziarie regionali.

Tuttavia, ciò non impedisce di approntare un bilancio complessivo della produzione normativa regionale attraverso una suddivisione tra i vari ambiti materiali che compongono il macrosettore "sviluppo economico e attività produttive"; tale bilancio complessivo può risultare utile per verificare il *trend* emergente negli ultimi sei anni.

Più precisamente, dalla lettura delle tabelle e dei grafici contenenti i dati quantitativi sulla normazione regionale adottata dal 2005 al 2010 (**Tabella 1** e **Grafico 1**) emerge che la maggior parte della *normazione* regionale risulta incentrata sull'agricoltura. Seguono, a distanza, le normative in materia di "commercio, fiere e mercati", "caccia e pesca" e "turismo", sebbene nell'ultimo

⁴ V. in particolare ISSIRFA-CNR, *Regioni e attività produttive, Rapporto sulla legislazione e sulla spesa, 1998-2004: un bilancio*, Milano, Giuffrè Editore, 2006; ISSIRFA-CNR, *Regioni e attività produttive, Rapporto sulla legislazione e sulla spesa: 2005-2007, Il punto sulle materie*, Milano, Giuffrè Editore, 2008.

triennio quest'ultimo settore risulti distanziarsi notevolmente dagli altri due, presentandosi come il secondo settore di intervento all'interno della macroarea. Seguono, con andamenti più o meno costanti i restanti settori.

Osservando invece il *trend* della normazione nelle singole materie emerge che nell' "Agricoltura e foreste" vi è stata una crescita pressoché costante del numero di atti normativi, interrotta da un unico dato in calo nel 2006. Particolare attenzione merita il settore "turismo", che comprende al suo interno "agriturismo, turismo rurale, ittiturismo", in cui si registra un consistente intervento normativo in crescita costante negli anni. In misura minore, presenta una crescita costante anche la normazione in materia di "ricerca, trasporto e produzione di energia", sebbene, come accennato, quantitativamente gli interventi sono più esigui.

La normazione nel settore "industria" è lievemente aumentata nel triennio 2007-2009 e ha subito un drastico calo nel 2010. La normazione nel "sostegno all'innovazione per i settori produttivi" dopo una prima crescita nel 2007 si è mostrata invece in costante calo fino al 2010; similmente anche il settore "commercio, fiere e mercati".

4.3 L'indagine qualitativa sulla legislazione adottata nell'ultimo triennio (2008-2010).

Particolare attenzione merita il triennio 2008/2010, considerata la crisi finanziaria ed economica manifestatasi nel 2008, che ha portato sia l'Ue che i diversi livelli di governo (Stato e Regioni) ad individuare interventi strategici e di incentivo per il rilancio dell'economia.

La Commissione dell'Ue ha adottato due Comunicazioni con le quali ha previsto una disciplina derogatoria temporanea alla normativa sugli aiuti di stato⁵, consentendo agli Stati membri di adottare misure di aiuti temporanei "anticrisi".

La disciplina statale adottata per fronteggiare la crisi ha compreso una pluralità di interventi, tra i quali si collocano le iniziative in materia di edilizia, che insieme alla riqualificazione urbana dei comuni, alla "progettazione delle opere

⁵. La Comunicazione 2009/C 83/01 *Quadro temporaneo per gli aiuti di stato destinati a favorire l'accesso al finanziamento nel contesto della crisi economica e finanziaria attuale* e la Comunicazione 2009/C 261/02 *Comunicazione della Commissione che modifica il quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica*. (L'Italia ha dato attuazione alle due comunicazioni con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 giugno 2009 e il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 maggio 2010) Tutte le informazioni e i documenti sono disponibili al sito web <http://www.politichecomunitarie.it/attivita/17642/aiuti-temporanei-anticrisi-2008-2010>, oltre che sul sito del Governo italiano.

pubbliche delle Regioni e degli enti locali" e alla "realizzazione di opere pubbliche di interesse locale indispensabili per la valorizzazione delle risorse produttive e delle realtà sociali interessate" appare una materia riconducibile ad ambiti di competenza concorrente (tra cui in particolare il "governo del territorio")⁶.

Il riferimento è alla manovra finanziaria del 2008, che comprende il "Piano nazionale di edilizia abitativa" (art.11 decreto legge 112/2008 convertito nella legge 133/2008) e il "Piano casa" varato il 6 marzo 2009. Entrambi gli interventi avevano bisogno, per essere realizzati, dell'accordo con le regioni e le province autonome riunite nel tavolo di confronto istituzionale della Conferenza Stato-Regioni. Tale circostanza spiega perché nella normativa regionale adottata nell'ultimo triennio risaltano i consistenti interventi diretti alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente o allo sviluppo dell'edilizia sociale, considerato che normative di tal sorta sono state adottate in quasi tutte le Regioni⁷. Il nesso tra rilancio economico e attività edilizia può dedursi non solo dal dato quantitativo, ma anche da quanto esplicitamente indicato nella formulazione di alcune leggi⁸.

Analogamente a quanto si registra con la normativa di incentivazione sull'edilizia, numerose sono le leggi regionali in materia di aiuti alle imprese (nella maggior parte dei casi Pmi), che comprendono strumenti vari, quali contributi e finanziamenti⁹.

La normativa di incentivazione è spesso particolare¹⁰, poiché rivolta ad un settore rilevante per la Regione, ma in alcuni casi ha un respiro più ampio, presentandosi come una normativa generale per il rafforzamento del sistema

⁶ V. sentenze nn. 303 e 362/2003, nn. 16 e 49/2004.

⁷ LR Abruzzo n. 16/2009; LR Basilicata n. 25/2009; LR Calabria n. 21/2010; LR Campania: n. 19/2009; LR Lazio n. 21/2009; LR Lazio n. 13/2009; LR n. 49/2009; LR Lombardia n. 27/2009; L.R. Lombardia n. 13/2009; LR Marche n. 22/2009; LR Molise n. 30/2009; LR Piemonte n. 3/2010; LR Puglia n. 14/2009; LR Sardegna: n. 4/2009; LR Sicilia n. 6/2010; LR Toscana n. 5/2010; LR Toscana n. 24/2009; LR Umbria n. 13/2009; LR Valle D'Aosta n. 6/2010; LR Veneto n. 14/2009; in alcune Regioni tali interventi sono inseriti nella normativa più ampia (ad es. in materia di governo e riqualificazione del territorio, Emilia Romagna: LR n. 6/2009) o hanno la forma di modifiche a leggi preesistenti (Friuli Venezia Giulia LR n. 2/2009)

⁸ Possono citarsi per l'espressa menzione di tale correlazione una legge della Regione Marche (la LR n. 22/2009 *Interventi della Regione per il riavvio delle attività edilizie al fine di fronteggiare la crisi economica, difendere l'occupazione, migliorare la sicurezza degli edifici e promuovere tecniche di edilizia sostenibile.*) ed una legge della Regione Sardegna (LR n. 4/2009 *Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo.*)

⁹ Ad es: LR Valle D'Aosta n. 3/2009, *Interventi regionali per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile* (la legge riguarda la concessione di contributi a fondo perduto per spese di investimento)

¹⁰ Basilicata, LR n. 10/2008 (riguarda le imprese manifatturiere e contiene per lo più incentivi di carattere finanziario volte al risanamento delle industrie); LR Basilicata n. 18/2008; LR Lazio n. 20/2009 (si tratta di una legge di incentivo all'altra economia, che comprende diversi settori al suo interno: commercio equo e solidale, turismo sostenibile, finanza etica), LR Veneto n. 16/2009; LR Valle D'Aosta n. 25/2009.

produttivo, sviluppo locale e rilancio economico. Alcune di tali normative si presentano come leggi di incentivazione multisettoriali, altre come un intervento più esteso nel settore economico e sociale. Quale esempio del primo tipo può citarsi una legge della Regione Sicilia¹¹ molto articolata, per la pluralità di settori produttivi contemplati (agricoltura, turismo, industria); come esempio del secondo, risaltano invece le leggi di Friuli Venezia Giulia¹² e Sardegna¹³, i cui interventi nel settore economico e produttivo sono parte di una più ampia azione volta a fronteggiare la crisi.

Nel triennio preso in considerazione sembra potersi rilevare un aumento della legislazione regionale di incentivazione, che nella maggior parte dei casi si presenta nella forma di interventi predisposti al fine di limitare o arginare gli effetti della crisi economica finanziaria.

Complessivamente, dunque, può dirsi che la legislazione regionale abbia riflettuto le scelte strategiche effettuate nelle sedi nazionali al fine di arginare gli effetti della crisi economica.

Oltre tale dato, nella legislazione regionale del triennio 2008-2010 nel macrosettore considerato emerge l'adozione in tutte le Regioni di leggi organiche settoriali che riguardano una pluralità di materie, tra le quali continua ad emergere la legislazione volta a valorizzare le imprese agricole caratteristiche del territorio o ad incentivare il consumo o la vendita diretta di prodotti agricoli (fornendo un sostegno indiretto ai settori produttivi di riferimento)¹⁴.

Minore è stata l'adozione di leggi organiche al settore produttivo o di incentivo all'economia non settoriali, strutturate e articolate sia per gli obiettivi che per gli strumenti utilizzati e riferite ad esigenze di sviluppo e innovazione del sistema produttivo complessivamente inteso (possono segnalarsi quelle adottate dalla Basilicata¹⁵ e dall' Umbria¹⁶).

Affinata la ricerca sulla legislazione del triennio dalle normative "anticrisi" la tendenza della legislazione regionale nei servizi alle attività produttive rispecchia il *trend* rilevato nei rapporti ISSIRFA (richiamati in apertura del lavoro): una

¹¹ L.R. n. 9/2009 , Norme in materia di aiuti alle imprese.

¹² L.R. n. 11/2009, Misure urgenti in materia di sviluppo economico regionale, sostegno al reddito dei lavoratori e delle famiglie, accelerazione di lavori pubblici.

¹³ L.R. n. 3/2009 , Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale.

¹⁴ LR Basilicata n. 15/2010; LR Friuli Venezia Giulia n. 4/2010; LR Lazio n. 12/2009; LR Liguria n. 66/2009; LR Lombardia n. 8/2009; LR Marche n. 16/2009; LR Molise n. 5/2010; LR Sardegna n. 1/2010; LP Provincia autonoma di Bolzano n. 8/2010; LP Provincia autonoma di Trento n. 13/2009.

¹⁵ L.R. n. 1/2009, Legge regionale per lo sviluppo e la competitività del sistema produttivo lucano.

¹⁶ L.r. n. 25/2008, Norme in materia di sviluppo, innovazione e competitività del sistema produttivo regionale

molteplicità di interventi settoriali, con una preponderanza del settore agricolo-rurale su quello industriale commerciale e un tendenziale aumento della normativa di manutenzione rispetto a quella di nuova adozione.

4.4 La spesa regionale per le attività produttive e l'incidenza nei vari settori

Non sempre alla normazione segue l'effettivo stanziamento di risorse necessarie per realizzare interventi strutturali o anche di semplice incentivo.

È dunque dalla spesa stanziata nei bilanci di previsione che possono emergere indicatori sulla suddivisione degli investimenti nei vari settori.

Escludendo il dato della spesa nei trasporti, dalla **Tabella 2** e dal **grafico 2** sulle *Spese effettive* delle Regioni nel 2010 (previsioni iniziali di competenza a prezzi costanti) può notarsi: un calo della spesa nella materia "agricoltura", che raggiunge un livello minimo nel 2008 mentre è in leggero aumento nell'ultimo biennio; una tendenziale stabilità della spesa nel settore "turismo", anche in tal caso in aumento nell'ultimo biennio, con un livello massimo nel 2009; una spesa molto oscillante nel settore "industria", che raggiunge il livello massimo nel 2009 per poi tornare al livello precedente nel 2010.

Confrontando tali risultati con i dati sulla quantità della formazione, può dedursi che l'aumento di normazione avutosi nelle materie "agricoltura" e "turismo" negli ultimi anni riguarda maggiormente interventi di regolazione piuttosto che di allocazione di risorse. Al contrario, la coerenza degli andamenti dell'intensità della normazione, da un lato, e del livello della spesa, dall'altro, nel settore "industria" dovrebbe indicare una preponderanza della normativa di incentivo.

Sia per l'"industria" che per il "turismo", infine, si nota che nell'ultimo quadriennio la spesa ha raggiunto il livello massimo nel 2009: tale dato sembra dunque confermare l'analisi qualitativa della legislazione adottata dalle Regioni per far fronte alla crisi economica.

Tabella 1 - Classificazione di leggi (L) e regolamenti (R) nel macrosettore "Sviluppo economico e attività produttive"

SETTORI	2005			2006			2007			2008			2009			2010		
	Leggi	Reg.	TOT	Leggi	Reg.	TOT	Leggi	Reg.	TOT	Leggi	Reg.	TOT	Leggi	Reg.	TOT	Leggi	Reg.	TOT
Artigianato	1	3	4	1	2	3	2	1	3	3	4	7	5	4	9	3	3	6
Professioni	4	7	11	4	1	5	5	4	9	4	3	7	7	1	8	5	3	8
Industria	7	7	14	7	0	7	5	1	6	6	9	15	5	12	17	1	1	2
Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	2	6	8	2	5	7	7	9	16	4	9	13	3	7	10	2	7	9
Ricerca, trasporto e produzione di energia	4	1	5	6	0	6	5	3	8	6	5	11	7	1	8	10	4	14
Miniere e risorse geotermiche	3	3	6	2	0	2	3	1	4	4	1	5	4	2	6	1	1	2
Commercio, fiere e mercati	19	13	32	13	15	28	19	16	35	15	12	27	11	17	28	12	7	19
Turismo (agriturismo, turismo rurale, ittiturismo)	10	9	19	16	7	23	16	19	35	18	14	32	13	28	41	21	18	39
Agricoltura e foreste floricoltura, bonifica, raccolta funghi	33	29	62	30	19	49	26	35	61	34	32	66	27	47	74	31	40	71
Caccia, pesca e itticoltura	19	11	30	16	8	24	21	6	27	14	14	28	14	16	30	8	12	20
Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	0	0	0	1	1	2	0	0	0	1	0	1	1	2	3	2	0	2
Altro				9	5	14	10	20	30	3	10	13	5	24	29	10	19	29
Multimateria										3	7	10	4	3	7	4	4	8
TOTALE	102	89	191	107	63	170	119	115	234	115	120	235	106	164	270	110	119	229

Fonte: I dati sono estrapolati dai Rapporti sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea degli anni 2005-2010 curati dall'ISSIRFA (raccolta ed elaborazione di Aida Giulia Arabia e Carlo Desideri)

Grafico 1a

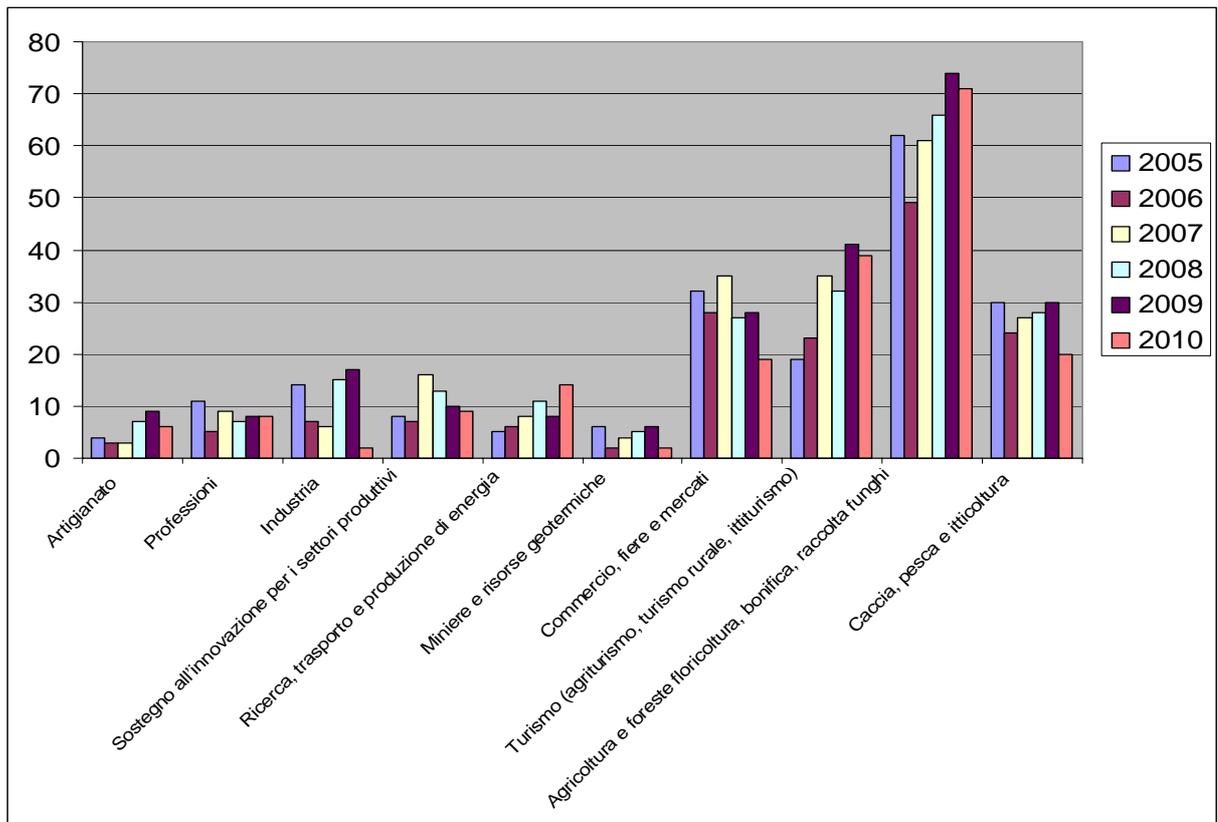


Grafico 1b

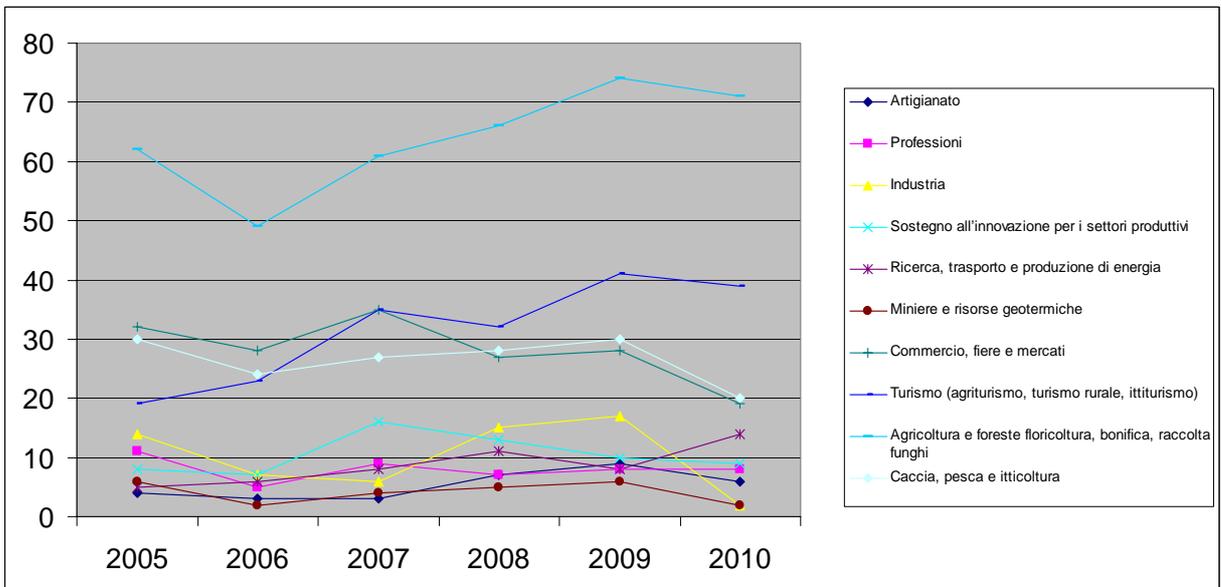


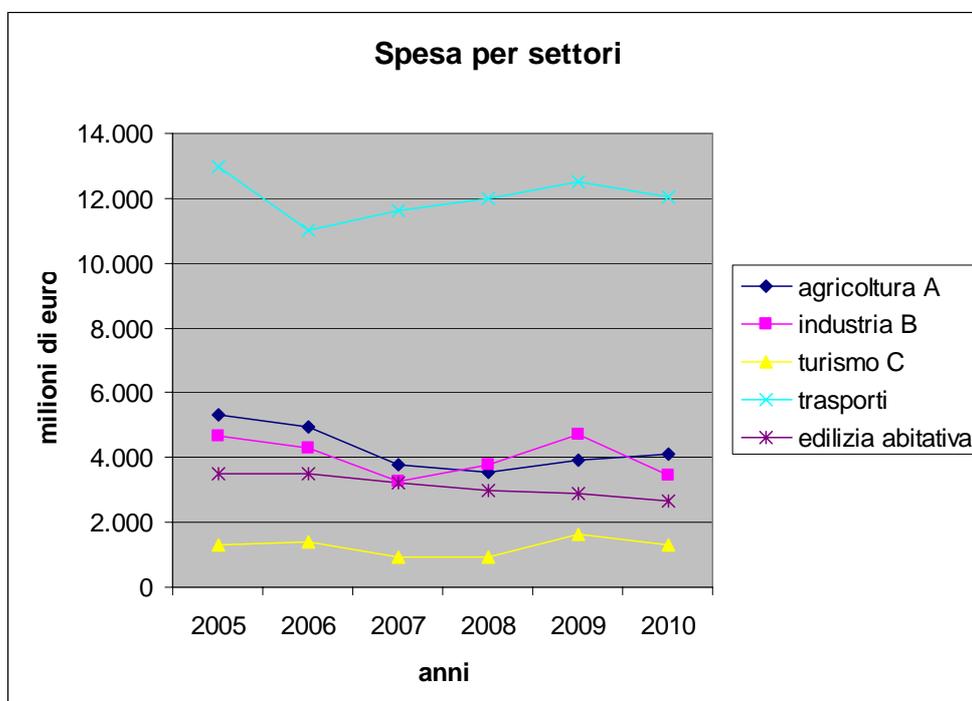
Tabella 2 - Spese effettive - previsioni iniziali di competenza¹ – v.a. in milioni di euro a prezzi costanti 2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
agricoltura A	5.305	4.924	3.776	3.555	3.910	4.125
industria B	4.683	4.291	3.285	3.792	4.721	3.451
turismo C	1.316	1.418	931	931	1.637	1.314
<i>interventi in campo economico A+B+C</i>	<i>11.304</i>	<i>10.633</i>	<i>7.993</i>	<i>8.278</i>	<i>10.268</i>	<i>8.890</i>
trasporti	12.951	11.021	11.620	11.995	12.499	12.024
edilizia abitativa	3.479	3.508	3.224	3.008	2.870	2.640
<i>totale</i>	<i>27.734</i>	<i>25.162</i>	<i>22.837</i>	<i>23.280</i>	<i>25.637</i>	<i>23.554</i>

Incidenza percentuale sul totale delle spese regionali

agricoltura A	2,8	2,6	2,0	1,7	1,8	2,0
industria B	2,5	2,3	1,7	1,8	2,2	1,7
turismo C	0,7	0,8	0,5	0,4	0,8	0,6
<i>interventi in campo economico A+B+C</i>	<i>5,9</i>	<i>5,7</i>	<i>4,1</i>	<i>3,9</i>	<i>4,8</i>	<i>4,3</i>
trasporti	6,8	5,9	6,0	5,7	5,9	5,8
edilizia abitativa	1,8	1,9	1,7	1,4	1,4	1,3
<i>totale</i>	<i>14,5</i>	<i>13,5</i>	<i>11,9</i>	<i>11,1</i>	<i>12,1</i>	<i>11,3</i>

Grafico 2



¹ I dati sono gli stessi dell'*Osservatorio finanziario regionale* pubblicato dall'Issirfa con cadenza annuale (diretto da E. Buglione; classificazione elaborazione e calcoli di A. Guidotti),

5. MIGRAZIONI *

5.1 Gli Statuti e il tema delle migrazioni

Per esaminare l'evoluzione della normativa regionale in materia di *immigrazione* e di *emigrazione* è opportuno innanzitutto esaminare quanto previsto negli Statuti regionali.

Le disposizioni regionali di rango statutario in materia di *immigrazione* possono rinvenirsi in poco più della metà degli Statuti, mentre disposizioni concernenti i cittadini delle Regioni «*residenti all'estero*», appaiono presenti in ogni Statuto ordinario in vigore, sia precedente che successivo alle riforme costituzionali del 1999 e del 2001. Ciò dipende dal fatto che l'*immigrazione* di cittadini stranieri nel territorio italiano, diversamente dalla *emigrazione* di cittadini italiani all'estero, è fenomeno, sia socialmente che giuridicamente, abbastanza recente: inizia a manifestarsi tra la fine degli anni Ottanta e i primi anni Novanta del XX secolo, periodo al quale non a caso risalgono le prime leggi statali sul tema¹. Del resto, il termine «*immigrazione*» appare nella stessa Costituzione italiana solo nel 2001 con la riforma del Titolo V, quando viene incluso nell'elenco delle materie di competenza esclusiva statale (art. 117, co. 2). Va peraltro evidenziato che le Regioni ordinarie che hanno provveduto a dotarsi di un nuovo statuto, successivamente alle riforme costituzionali del 1999 e del 2001, sono dodici sulle quindici totali, mancando ancora Veneto, Basilicata e Molise²; mentre, con riguardo alle cinque Regioni speciali, gli statuti vigenti sono ancora quelli adottati con le leggi costituzionali statali che, seppur ripetutamente modificate nel tempo, sono rimaste prive di riferimenti specifici al tema³.

In conclusione quasi la metà delle Regioni italiane non dispone nel 2010 di uno Statuto novellato di recente e non a caso, proprio nei dodici nuovi Statuti, figurano attualmente una o più disposizioni riconducibili al tema dell'*immigrazione*.

* Di Alessandro Gentilini e Carlo Ferrajoli.

¹ Si pensi alla legge n. 943/1986, o alla stessa l. n. 39/1990, la cosiddetta legge-Martelli.

² In quest'ultima Regione, al momento (settembre 2011) esiste un nuovo Statuto che tuttavia non è ancora in vigore, in quanto, pur approvato in seconda deliberazione e pubblicato il 2 marzo 2011, è stato impugnato dal Governo il 5 aprile 2011 (ricorso n. 30-2011) ed è ancora *sub iudice*.

³ Come è noto per tali Regioni esiste la possibilità, riconosciuta dalla l. cost. n. 2/2001, di dotarsi autonomamente di una *legge statutaria* sovraordinata rispetto alle leggi regionali ordinarie: tale legge, tuttavia, proprio per volontà del legislatore costituzionale, è idonea ad incidere soltanto sulla loro *forma di governo*, e non anche a trattare materie legislative specifiche.

Diversamente, il più risalente tema della *emigrazione* appariva, ed appare ancor oggi negli Statuti di tutte le Regioni ordinarie, già a partire dagli anni Settanta.

I dodici Statuti ordinari che trattano il tema dell'*immigrazione* sono quelli delle Regioni Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana e Umbria. Non tutti gli Statuti considerati affrontano il tema allo stesso modo: alcuni si limitano a disposizioni generiche relative ad un singolo aspetto della vita associata, come nel caso delle Marche, secondo il cui statuto la Regione «*si impegna ad assicurare le condizioni per il diritto al lavoro delle proprie cittadine e dei propri cittadini e di quelli provenienti da altre parti del mondo*» (art. 4, co. 1); lo Statuto del Lazio, invece, entrando più nello specifico afferma che la Regione «*favorisce l'integrazione degli stranieri, regolarmente soggiornanti, nel rispetto delle loro culture nonché le relative associazioni e comunità*» (art. 7, co. 2, lett c), dove dunque l'*integrazione* viene legata allo *status* di *regolarmente soggiornante* dello straniero.

Vi sono poi quelle Regioni che legano alla semplice *residenza*, e non al *soggiorno*, le garanzie previste. Tali Regioni sono la Liguria, il cui Statuto prevede che «*la Regione persegue l'integrazione degli immigrati residenti nel proprio territorio, operando per assicurare loro il godimento dei diritti sociali e civili*» (art. 2, co. 3), e la Lombardia, che «*promuove, nel rispetto delle diverse culture, etnie e religioni, politiche di piena integrazione nella società lombarda degli stranieri residenti, in osservanza delle norme statali e comunitarie*» (art. 2, co. 4, lett. h).

Nettamente più ampia, quanto ad attitudine a individuare un maggior numero di fattispecie regolabili giuridicamente, la portata delle previsioni contenute negli Statuti dell'Abruzzo, della Puglia, della Toscana e dell'Umbria: qui il riferimento testuale è solo agli *immigrati*, senza alcun richiamo ai requisiti della residenza, del soggiorno o della cittadinanza. Nessuno di questi quattro Statuti si cura di correlare il termine *immigrati* ad altre specificazioni: maggiore, dunque, è la loro attitudine normopoietica rispetto agli Statuti citati in precedenza.

Infine, vi sono gli Statuti di quelle Regioni che, non solo non legano lo *status* di *immigrato* ad alcun requisito, ma esplicitano altre possibili declinazioni di quello stesso *status*, riducendo così le ipotesi di dubbia applicabilità: si allude agli Statuti della Calabria, della Campania, dell'Emilia-Romagna e del Piemonte. A titolo esemplificativo, ai sensi dello Statuto calabrese, tra i vari obiettivi la Regione persegue anche «*il pieno rispetto dei diritti naturali ed inviolabili della persona, promuovendo l'effettivo riconoscimento dei diritti sociali ed economici per gli immigrati, i profughi, i rifugiati e gli apolidi, al fine di assicurare il loro pieno inserimento nella comunità regionale*» (art. 2, co. 2, lett. h). Dal tenore di tale

disposizione e di quelle degli Statuti delle Regioni citate, non esistono dubbi circa l'applicabilità di quanto disposto non solo, genericamente, agli *immigrati* ma anche ai *profughi*, ai *rifugiati* e agli *apolidi*.

La disciplina degli Statuti regionali ordinari in materia di *emigrazione* appare invece più laconica e non si mostra univocamente orientata dal punto di vista teleologico. Manca quasi sempre un riferimento ad azioni e politiche concrete, così come al «rientro» o al «reinserimento» dei cittadini residenti all'estero, o alla «limitazione del fenomeno»: tutti oggetti - e in alcuni casi obiettivi - che invece rappresentano le costanti di tutta la *legislazione* in materia. Negli Statuti, insomma, figurano generiche e finanche corrive enunciazioni, la cui portata normativa appare abbastanza modesta e dal carattere essenzialmente simbolico.

5.2 La legislazione regionale in materia di immigrazione

Quasi tutte le Regioni ordinarie hanno una legge specifica in materia di immigrazione. A partire dall'introduzione, nel 2001, del nuovo titolo V e con il contributo determinante della giurisprudenza costituzionale si è andato precisando l'ambito della potestà legislativa regionale in materia.

Esistono leggi regionali specifiche finalizzate a disciplinare la materia in maniera organica, ma anche leggi generali su materie diverse, spesso riguardanti i diritti sociali, che hanno come destinatari l'intera popolazione regionale e che, in forza di qualche disposizione, sono da intendersi applicabili anche agli immigrati. Quest'ultimo è, ad esempio, il caso della Regione Molise, priva di una disciplina specifica sul fenomeno della immigrazione, ma che con la LR n. 1/2000, ha disciplinato il sistema regionale di assistenza sociale, individuando all'articolo 2 quali destinatari delle prestazioni sociali «*i cittadini italiani residenti nella regione, nonché gli stranieri, gli apolidi e le persone occasionalmente o temporaneamente presenti sul territorio regionale qualora si trovino in condizioni di difficoltà tali da non consentire l'intervento da parte dei servizi della Regione o dello Stato di appartenenza*»⁴.

In Veneto ed in Basilicata vi sono leggi espressamente dedicate al tema dell'immigrazione⁵. La legislazione di tali Regioni risulta abbastanza risalente nel tempo, maturata in tempi nei quali, da un lato era inferiore il grado di autonomia

⁴ Leggi regionali a carattere generale spesso riguardanti i diritti sociali che hanno come destinatari l'intera popolazione regionale e che, in forza di qualche disposizione, sono applicabili anche agli immigrati le ritroviamo in Toscana, in Campania, in Sicilia e nella Provincia di Bolzano.

⁵ Rispettivamente, la LR Veneto n. 9/1990 e la LR Basilicata n. 21/1996.

delle Regioni e, dall'altro, il tema dell'*immigrazione* non aveva quella rilevanza politica oggi avvertita. In ogni caso se la legge della Basilicata prevede che gli interventi previsti siano «*rivolti agli immigrati provenienti da paesi extracomunitari e alle loro famiglie che soggiornano sul territorio regionale e che in esse risiedono in regola con le leggi dello Stato*» (art. 3), con un rinvio alla fonte statale per l'individuazione dei destinatari, la legge veneta si applica «*agli immigrati provenienti dai Paesi extracomunitari che dimorano nel territorio della Regione*» (art. 2, co. 1), e dunque non richiama il requisito della *regolarità del soggiorno*.

Sette Regioni hanno una legge in materia di immigrazione successiva allo Statuto: sono Liguria, Toscana, Marche, Lazio, Campania, Puglia e Calabria. Qui le leggi sull'immigrazione sono state approvate in anni recenti (dal 2007 al 2010), a dimostrazione di un fenomeno percepito in maniera vieppiù crescente. Colpisce subito la situazione delle Regioni Marche e Lazio, che dispongono di due Statuti che poco concedono al tema della *immigrazione*, ma risultano entrambe dotate di una legge molto più puntuale ed accurata nella individuazione dei destinatari⁶.

Sostanziale omogeneità si registra tra gli Statuti delle Regioni Toscana, Abruzzo, Calabria, Campania e Puglia e le rispettive leggi in materia di *immigrazione*. La legge della Regione Campania (n. 6 del 2010) estende la disciplina «*per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania*» anche agli *immigrati* non in regola col soggiorno. Analogamente la legge della Regione Puglia, n. 32 del 2009, parla genericamente di «*immigrati*», o «*cittadini immigrati presenti sul territorio regionale*», o, ancora, di stranieri «*presenti a qualunque titolo sul territorio della regione*». L'uso di tali formule ampie e generiche comporta che i suddetti interventi siano inequivocabilmente rivolti anche ai cittadini stranieri immigrati privi di regolare permesso di soggiorno. Anche la legge della Regione Toscana n. 29 del 2009, afferma che le previsioni della legge si estendano «*a favore di cittadini stranieri comunque dimoranti sul territorio regionale*», ivi compresi, dunque, gli *irregolari*.

In Calabria, la LR n. 18/2009, più che disciplinare situazioni giuridiche soggettive degli immigrati, detta misure di carattere generale e programmatico. In Liguria, infine, la LR n. 7/2007, dal titolo «*Norme per l'accoglienza e l'integrazione*

⁶ Nelle Marche vige la LR n. 13/2009, che risulta molto più inclusiva sul tema rispetto allo Statuto, individuando tra i destinatari della legge i «*cittadini stranieri immigrati in attesa del procedimento di regolarizzazione*» (dunque, anche gli *irregolari*) Molto simile è il caso del Lazio nel quale la LR n. 10/2008, individua all'art. 2, co. 1, quali destinatari degli interventi previsti dalla legge «*i cittadini di stati non appartenenti all'Unione europea, inclusi gli apolidi, i richiedenti asilo ed i rifugiati, regolarmente soggiornanti ai sensi della normativa vigente, che risiedono o sono domiciliati stabilmente nel territorio regionale*», nonché «*i cittadini stranieri immigrati in attesa della conclusione del procedimento di regolarizzazione*».

sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati», include (art. 2, co. 1) tra i suoi destinatari «le cittadine e i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, gli apolidi, i richiedenti asilo e i rifugiati, presenti sul territorio regionale» a differenza dello Statuto che parla di immigrati residenti.

Cinque Regioni hanno invece un nuovo Statuto e una legge ad esso precedente: si tratta di Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna, Umbria e Abruzzo.

In Abruzzo, la LR n. 46/2004, dal titolo *«Interventi a sostegno degli stranieri immigrati»* non sembra andare oltre l'orizzonte che verrà poi delineato dalla disposizione statutaria (art. 7, co. 7) che individua tra i suoi destinatari le *persone immigrate*.

In Piemonte, invece, è più netta la divergenza tra legge e Statuto regionale. La LR n. 64/1989, approvata ben 16 anni prima dello Statuto (del 2005), liquida la questione dei destinatari prevedendo che *«le provvidenze e gli interventi previsti alla presente legge sono riferiti agli extra-comunitari immigrati in Piemonte ed ivi residenti, in regola con il permesso di soggiorno»*, mentre lo Statuto, come sopra evidenziato, parla semplicemente di *immigrati*.

In Emilia-Romagna, la LR n. 5/2004, precede di un solo anno lo Statuto ma appare, a differenza di questo, assai più prudente. Se, infatti, lo Statuto parla di veri e propri *diritti sociali degli immigrati, degli stranieri profughi rifugiati ed apolidi* spingendosi perfino a riconoscere loro il *diritto di voto* e se, pertanto, netta è la distanza che vuol prendersi dalla legislazione nazionale, la legge regionale opera essenzialmente attraverso la tecnica del rinvio proprio ad essa.

In Lombardia vige ancora la LR n. 38/1988, e come nel caso di altre leggi così risalenti (Piemonte, Veneto, Molise e Basilicata), non si avverte quell'urgenza di rivendicazione di un grado significativo di autonomia regionale in materia: l'art. 1, co. 2, della legge lombarda si limita a stabilire che essa *«opera nei confronti degli immigrati che provengono da paesi extracomunitari e dimorano nel territorio regionale»*.

In Umbria, infine, vige la LR n. 18/1990, approvata ben quindici anni prima dello Statuto: anche tale legge risente di un clima diverso rispetto a quello attuale; tuttavia, pur non mancando in essa il rinvio alla legislazione statale, laddove individua come destinatari degli interventi *«i cittadini provenienti da Paesi extracomunitari e loro familiari che risiedano o dimorino nel territorio della regione Umbria secondo la normativa vigente»* (art. 2, co. 1), già all'epoca tentava una netta fuga in avanti, stabilendo che *«i cittadini della Comunità economica europea, gli apolidi, i rifugiati e i profughi possono beneficiare degli interventi di cui alla*

presente legge ove non usufruiscano di più favorevoli o di analoghi benefici in forza della normativa comunitaria, statale e regionale» (art. 2, co. 1).

Infine, le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome risultano più "prudenti" delle Regioni ordinarie nei confronti della legislazione statale: esse, cioè, quasi mai allargano le categorie di stranieri beneficiari degli interventi oltre i soggetti in regola con la normativa nazionale. Tutte le autonomie speciali dispongono almeno di una legge che affronta specificamente la materia, ad eccezione della Sicilia e della Provincia di Bolzano.

In Sicilia si rintracciano riferimenti al tema dell'immigrazione nella recente LR n. 5/2009, il cui art. 28 stabilisce che la Regione *«garantisce a tutti coloro che si trovino sul territorio regionale, senza alcuna distinzione di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali individuate dall'articolo 35, comma 3, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286»*. Tale disposizione non aggiunge nulla di nuovo a quanto già pacificamente ritenuto a livello nazionale in tema di cure sanitarie urgenti o essenziali.

Nella Provincia di Bolzano riferimenti normativi al tema in esame si rintracciano nella LP n. 13/1991, le cui prestazioni dei servizi sociali sono garantite a tutti coloro che hanno stabile dimora nel territorio provinciale. In particolare, le prestazioni sono erogate anche *«ai cittadini stranieri ed agli apolidi residenti e stabilmente dimoranti in provincia»*; altri riferimenti sono presenti nella LP n. 9/2007, *«Interventi per l'assistenza alle persone non autosufficienti»* e nella LP n. 13/1998, sull'*«Ordinamento dell'edilizia abitativa agevolata»*.

Le altre autonomie speciali, come sopra anticipato, dispongono di legge specifica in materia. In Sardegna vige la LR n. 46/1990 che, ai sensi dell'art. 4, ha per destinatari gli *«immigrati provenienti da paesi extracomunitari che dimorino, in conformità alla vigente legislazione, nel territorio della Sardegna per motivi di lavoro o di studio»*, con un chiaro rinvio alla legislazione statale in materia.

In Valle d'Aosta, la LR n. 51/1995, prevede come destinatari *«i cittadini extracomunitari residenti, temporaneamente domiciliati ovvero occasionalmente presenti nei comuni della Valle d'Aosta in possesso di regolare permesso di soggiorno»* (art. 2), e anch'essa dunque rinvia alla legislazione nazionale.

Nella Provincia di Trento. Vige qui la LP n. 13/1990, che si caratterizza per la notevole "apertura" contenuta all'art. 7, ai sensi del quale *«Gli apolidi, i profughi ed i rifugiati possono beneficiare degli interventi di cui alla presente legge, ove non usufruiscano di più favorevoli o analoghi benefici in forza della normativa comunitaria, statale e provinciale»*.

Infine, in Friuli Venezia Giulia la LR n. 5/2005, che individuava tra i propri destinatari «*le cittadine e i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, gli apolidi, i richiedenti asilo e i rifugiati, presenti sul territorio regionale*» (art. 2, co. 1), è stata totalmente abrogata dall'art. 9, co. 20, lett. a) della LR n. 9/2008, di assestamento del *bilancio 2008* della Regione⁷.

5.2.1 La legislazione regionale in materia di emigrazione

Del tutto diverso il discorso sulla legislazione regionale in materia di emigrazione, che evidenzia la volontà di intervenire in maniera significativa in ogni settore rilevante per i cittadini residenti all'estero, prevedendo politiche di favore sia per le comunità italiane in Paesi stranieri sia, soprattutto, nei riguardi dei cittadini che decidano di rientrare nel territorio regionale. Nella legislazione si registra una sostanziale omogeneità di contenuto. La *emigrazione* risulta politicamente "neutra", e la sua percezione non risente dei diversi orientamenti politici, che invece condizionano la legislazione sulla *immigrazione*.

Tre sono i macro-obiettivi della legislazione regionale, il più delle volte chiaramente esplicitati: 1) promuovere iniziative finalizzate a mantenere vivo il legame culturale con la terra d'origine e a promuovere la diffusione della conoscenza della Regione nelle sue espressioni culturali ed artistiche; 2) favorire la promozione economica e culturale delle Regioni all'estero, convertendo l'emigrazione in un canale per il rafforzamento dell'immagine e della presenza regionale nei mercati esteri; 3) agevolare il rientro e il reinserimento degli emigrati nel tessuto economico, sociale e culturale della Regione d'origine. Gli obiettivi di cui ai punti 1) e 2) vengono dalle Regioni perseguiti fondamentalmente attraverso progetti settoriali specifici, curati dalle associazioni di cittadini residenti all'estero di solito registrate in appositi albi, e tesi a realizzare attività e manifestazioni a carattere promozionale e conoscitivo di storia, forme d'arte, costumi, tradizioni e prodotti regionali.

Molto più accurati, invece, gli interventi per la realizzazione dell'obiettivo di cui al punto 3). Si va qui dalle agevolazioni per l'acquisto della casa in favore di chi rientra nel territorio regionale, sotto forma di contributi o di inclusione tra gli aventi

⁷ Tale abrogazione, tuttavia, non ha riguardato la LR n. 6/2006, dal titolo «*Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*», per la quale del sistema integrato possono beneficiare, ai sensi dell'art. 4, comma 2, gli «*stranieri legalmente soggiornanti ai sensi del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 [...]*» (lett. b), i «*richiedenti asilo, rifugiati e apolidi*» (lett. c) e i «*minori stranieri e donne straniere in stato di gravidanza e nei sei mesi successivi alla nascita del figlio cui provvedono*» (lett. d).

diritto all'edilizia residenziale pubblica, alle agevolazioni per l'inserimento dei figli dei rimpatriati nell'ordinamento scolastico nazionale; dalle facilitazioni al raggiungimento dei requisiti minimi contributivi ai fini del pensionamento per i lavoratori rimpatriati, ai contributi per le spese di traslazione nella Regione delle salme degli emigrati e dei loro familiari deceduti all'estero; dalla previsione di interventi di riqualificazione professionale a quelli di reinserimento nelle attività produttive regionali o di supporto all'imprenditorialità. Si tratta dunque di interventi nei settori-chiave dell'assistenza, del lavoro e dell'istruzione, finalizzati specificamente a «rimuovere gli ostacoli legati alla condizione di emigrato» a seguito del suo rientro nella Regione d'origine.

Tra gli strumenti utilizzati per il perseguimento di queste politiche vi è in tutte le leggi regionali in materia un organo di consultazione sull'emigrazione, incaricato di fornire pareri o con potere di iniziativa sul tema. Si tratta di un organo a carattere rappresentativo, dove siedono generalmente rappresentanti dei cittadini della Regione residenti nella varie aree del mondo: ha dunque carattere pletorico, ed è per questo che solitamente dispone di un esecutivo più ristretto con il compito promuoverne l'attività. Molte di queste leggi regionali prevedono inoltre la pianificazione degli interventi, a cadenza annuale o triennale, nonché la previsione di un fondo per il finanziamento delle iniziative, la cui dotazione finanziaria viene stabilita annualmente di sede di legge finanziaria regionale. Quanto ai beneficiari degli interventi, infine, è previsto che lo status di *emigrato* o *residente all'estero* sia conseguito dopo un soggiorno all'estero per un periodo che varia, da Regione a Regione, tra i due e i cinque anni.

5.3 Regolamenti e atti amministrativi regionali in materia di migrazioni

5.3.1 Regolamenti regionali

La produzione di regolamenti da parte di Regioni e Province autonome espressamente dedicati ai fenomeni migratori o aventi comunque una rilevanza specifica per i migranti ha ricevuto un evidente impulso a partire dal 2001, in coincidenza con il significativo ampliamento della competenza legislativa e regolamentare regionale determinata dall'introduzione del nuovo Titolo V della Costituzione.⁸ Oltre l'80% dell'attuale normativa regolamentare regionale di

⁸ Come è noto la legge costituzionale n. 3/2001, con l'introduzione del nuovo art. 117 co. 6, ha notevolmente ampliato la potestà regolamentare delle Regioni che comprende oltre alle materie di competenza legislativa esclusiva regionale, quella relativa alle materie di

rilevanza per i migranti è posteriore al 2001. Prima del 2001 i regolamenti regionali adottati in questo settore sono stati 4, mentre tra il 2001 e 2010 ne sono stati varati ben 13. Dei 16 regolamenti attualmente vigenti 11 riguardano gli immigrati stranieri presenti nel nostro paese e 6 concernono gli emigrati italiani nel mondo. La Toscana e la Lombardia sono le Regioni che più si sono avvalse di questa fonte normativa adottando entrambe tre regolamenti di rilevanza specifica per i migranti. Le altre Regioni che hanno prodotto regolamenti relativi ai migranti sono l’Abruzzo, la Basilicata, la Campania, l’Emilia Romagna, la Puglia, l’Umbria, il Veneto, il Friuli Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Trento.⁹

Per quanto riguarda l’immigrazione il macrosettore maggiormente disciplinato è quello dei Servizi alla persona e alla comunità che rappresenta oltre il 60% dell’intera produzione regolamentare di rilevanza per gli immigrati stranieri. Tra le materie disciplinate da questi regolamenti vi sono la tutela della salute, l’accesso ai servizi sociali, ma la tendenza più comune è quella di regolamenti multimateria in diretta attuazione di veri e propri testi unici varati con legge regionale delle prestazioni sociali a favore dei migranti, che comprendono oltre a disposizioni relative alle prestazioni sanitarie, norme in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale, lavoro.

L’analisi delle leggi regionali in materia come, del resto, questo dato relativo ai regolamenti confermano l’impostazione che del riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione ha dato la recente giurisprudenza della Corte costituzionale, affermando che in questo settore *“l’intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell’ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall’assistenza all’istruzione, dalla salute all’abitazione, materie che intersecano ex Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente”*¹⁰. Non è un caso, quindi, che ben due terzi della normativa regolamentare delle Regioni successiva al 2001 in tema di immigrazione sia dedicata alla fruizione di prestazioni relative ai diritti sociali fondamentali. A questo riguardo le Regioni sembrano aver fatto propria l’indicazione della giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, indirizzata ad individuare la competenza statale nelle politiche di ingresso e controllo e quella

legislazione concorrente e nei casi in cui lo Stato decida di delegarla la potestà regolamentare sulle materie di esclusiva competenza statale.

⁹ Il regolamento emanato dalla Provincia autonoma di Trento, il d.p.g.p. 29 dicembre 1975, n. 21-52/Leg., attuativo della LP n. 27/1975, riguardava il settore dei servizi sociali ed è stato successivamente abrogato.

¹⁰ Corte cost. sent. n. 300/2005; si vedano anche le sentenze nn. 379/2004 e 156/2006.

regionale nelle politiche di integrazione, riguardanti materie quali l'assistenza sociale, l'istruzione, la salute e l'accoglienza.

Per quanto riguarda l'emigrazione il macrosettore maggiormente disciplinato è quello "ordinamento istituzionale". Si tratta di regolamenti che disciplinano il funzionamento di specifici organi consultivi della Regione dedicati al fenomeno dell'emigrazione e stabiliscono i criteri per il riconoscimento degli enti e delle associazioni che operano in favore dei cittadini residenti all'estero.

5.3.2 Atti amministrativi dei Consigli e delle Giunte

Le tendenze che si osservano nella produzione di regolamenti sono confermate dall'analisi degli atti amministrativi di rilievo per i migranti adottati dalle Giunte e dai Consigli. L'esame dei dati degli atti amministrativi è, inoltre, più significativo perché concerne una produzione normativa molto più estesa di quella riguardante i regolamenti. Si tratta di oltre 300 atti approvati dalle Regioni e dalle Province autonome, a partire dal 1977, la cui analisi per materia consente una valutazione complessiva delle politiche attuate sul tema delle migrazioni da questi enti negli ultimi trenta anni.

La produzione di atti amministrativi da parte delle Giunte e dei Consigli registra un significativo aumento a partire dal 2001, dopo l'introduzione del nuovo Titolo V della Costituzione. Si nota a questo proposito – e qui vi è un'importante differenza con la produzione regolamentare – un incremento significativo del numero degli atti approvati proprio negli ultimi anni. Una crescita costante che non sembra arrestarsi se si considera che il numero più alto di deliberazioni si è avuto proprio nel 2010: si è passati dai 14 atti approvati nel 2005, ai 20 del 2006, ai 45 nel 2007, ai 47 nel 2008, ai 55 nel 2009 e infine 69 nel 2010. Il progressivo aumento della produzione di atti amministrativi conferma il crescente ruolo di Regioni e Province autonome nella gestione dei fenomeni migratori e nelle politiche di rilevanza per i migranti italiani.

Gli atti amministrativi riguardanti gli emigrati italiani all'estero sono circa il 20% del totale di questa produzione normativa. Anche in questo settore la tendenza è quella di un significativo incremento della produzione di atti. Particolare attenzione verso le comunità di corregionali nel mondo viene prestata dalle Regioni storicamente interessate dal fenomeno dell'emigrazione italiana all'estero. Negli ultimi anni si assiste però ad una maggiore distribuzione degli interventi e la diffusione in quasi tutte le Regioni di politiche specifiche con destinatari i corregionali residenti all'estero. Nel 2010 hanno adottato atti amministrativi in

questa materia la Basilicata, Il Veneto, il Friuli Venezia Giulia e la Sardegna (3), il Lazio, il Molise, il Piemonte e la Provincia autonoma di Trento (2), le Marche e la Puglia (1).

Gli atti amministrativi di rilevanza per gli immigrati stranieri adottati dalle Giunte e dai Consigli di Regioni e Province autonome, riguardano soprattutto i Servizi alla persona e alla comunità”, ai quali vengono ricondotte circa la metà delle deliberazioni. All’interno di questo macrosettore la materia dei Servizi sociali è quella nella quale si sono avuti il maggior numero di interventi: si tratta sia di atti a contenuto generale finalizzati a realizzare politiche di inclusione e integrazione sociale, volte a contrastare le condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale che hanno come destinatari tutta la popolazione regionale, ma contengono disposizioni di specifica rilevanza per i migranti, sia di atti che hanno per esclusivi destinatari gli immigrati stranieri, e come scopo la realizzazione e il finanziamento di programmi di integrazione sociale, di centri di prima accoglienza e di servizi dedicati espressamente ai migranti. In questo macrosettore, quasi interamente rivolto all’immigrazione straniera, la Lombardia è la Regione che può vantare la più alta produzione di atti amministrativi, politiche consolidate già a partire dall’inizio degli anni novanta ed interventi specifici, con esclusivi destinatari i migranti, che vanno a toccare tutte le materie: dai servizi sociali all’istruzione scolastica, dalla tutela della salute alla formazione professionale.

La tutela della salute e il lavoro rappresentano assieme circa un quarto della produzione di atti di rilevanza per i migranti relativi al settore Servizi alla persona e alla comunità, con forme di assistenza sanitaria specifica per i migranti e misure per l’integrazione o la reintegrazione nel mercato del lavoro. Vi sono poi programmi regionali, annuali o pluriennali, contenenti una pluralità di iniziative concernenti l’immigrazione, che toccano trasversalmente varie materie all’interno del settore dei servizi alla persona ed alla comunità. Numerosi sono anche gli atti riguardanti più settori di intervento spesso consistenti in piani o programmi finalizzati all’integrazione dei migranti, ma anche singole iniziative indirizzate allo studio ed alla produzione scientifica e culturale sui fenomeni migratori da e nelle regioni italiane, politiche dedicate all’integrazione sociale, all’apprendimento della lingua italiana e alla mediazione culturale.

6. STRUMENTI DI COLLEGAMENTO E CONTROLLO SULLA SUSSIDIARIETÀ NELLE REGIONI *

6.1. La partecipazione delle Regioni alla fase ascendente del processo decisionale europeo: il quadro normativo.

Le Regioni e le Province autonome, secondo quanto previsto dall'art. 117 co. 5 della Costituzione, nelle materie di loro competenza partecipano alla formazione ed all'attuazione del diritto dell'Unione europea, sulla base delle procedure definite con legge dello Stato.

In attuazione di quanto previsto a livello costituzionale, come ampiamente noto, la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. 18 ottobre 2001, n.3*" ha delineato le regole per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome al processo di elaborazione degli atti normativi europei; successivamente la legge 4 febbraio 2005, n. 11 recante "*Norme generali per la partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*", ha delineato le procedure per la partecipazione delle Regioni alla fase ascendente (soprattutto quella c.d. indiretta) ed alla fase discendente del processo decisionale europeo.

Le predette leggi di attuazione dell'art. 117 co. 5 della Costituzione, lasciando alle Regioni ed alle Province autonome la possibilità di disciplinare le procedure interne per assicurare la loro effettiva partecipazione alla formazione ed all'attuazione degli atti normativi europei, hanno stimolato l'avvio di un processo di adeguamento degli ordinamenti regionali al più favorevole contesto normativo nazionale.

Nel corso della VIII legislatura, quasi tutte le Regioni si sono dotate di regole interne per disciplinare la loro partecipazione al processo decisionale dell'Unione europea e per la definizione delle funzioni di ciascun organo: alcune hanno scelto di inserire specifici riferimenti negli Statuti regionali, altre hanno preferito regolare le procedure di partecipazione nei regolamenti interni dei Consigli, altre ancora si sono dotate di specifiche leggi di procedura.⁴⁹

* Di Antonino Iacoviello.

⁴⁹ Molte Regioni hanno integrato la disciplina interna facendo ricorso spesso a tutti gli strumenti appena citati per delineare un quadro armonico di partecipazione inteso a bilanciare e coordinare i rapporti tra Giunte e Consigli (es. Emilia - Romagna, che si caratterizza per la particolare attenzione alla materia dei rapporti con l'UE, Friuli Venezia

Gli interventi legislativi regionali, coerentemente con quanto previsto nei rispettivi Statuti, hanno avuto ad oggetto sia la disciplina delle forme di partecipazione alla fase di elaborazione del diritto dell'Unione europea, sia i rapporti tra Giunta e Consiglio⁵⁰.

Il modello di partecipazione delle Regioni e delle Province autonome delineato dall'articolo 117 della Costituzione e dalle successive leggi di attuazione è stato quindi ulteriormente definito, a seconda delle diverse esigenze operative, dagli Statuti regionali, dalle leggi regionali di procedura e dai regolamenti interni delle Assemblee legislative.⁵¹

6.2. Strumenti di coordinamento tra Assemblee e Giunte.

Il comune denominatore degli interventi legislativi regionali, con particolare riferimento agli Statuti ed ai regolamenti interni (in quanto le leggi regionali sono più specificamente rivolte alla definizione del profilo procedurale della partecipazione regionale), può essere individuato nella valorizzazione del ruolo delle Assemblee, in modo da correggere la tendenza alla concentrazione delle funzioni in capo agli esecutivi registratasi nella prassi.⁵²

Lo strumento privilegiato per valorizzare il ruolo delle Assemblee è risultato essere il riconoscimento di poteri di indirizzo e di controllo nei confronti delle Giunte che sono obbligate ad assicurare una costante informazione sull'attività svolta.

Inoltre, la maggior parte delle Regioni ha previsto l'istituzione di Commissioni consiliari *ad hoc* per le questioni connesse alla partecipazione dell'Italia all'Unione europea e, più precisamente, alla formazione ed all'attuazione del diritto europeo, fermo restando il ruolo delle altre Commissioni consiliari competenti per le singole materie; in alcuni casi è stata prevista specificamente una sessione periodica di lavoro del Consiglio, dedicata alle questioni europee.

Giulia, Liguria, Umbria, Toscana, Abruzzo); sul punto si rinvia al Rapporto sullo stato della legislazione 2011 della Camera dei deputati.

⁵⁰ Le leggi regionali, oltre ad individuare le modalità di partecipazione alla fase di formazione del diritto dell'Unione europea e a definire i ruoli di Giunte e Consigli, disciplinano le procedure per l'adeguamento della normativa regionale alle direttive dell'Unione europea.

⁵¹ Sul punto si rinvia al Capitolo "Regioni e Unione europea", in Issirfa-Cnr, Sesto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia, Giuffrè, 2011.

⁵² Per un approfondimento sulla definizione dei rapporti tra Giunte e Consigli si rinvia al Capitolo "Regioni e Unione europea", in Sesto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia, cit..

Alcune leggi regionali prevedono infine anche per i Consigli regionali la possibilità di formulare osservazioni ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 11/2005.⁵³

Tuttavia, nella prassi, risulta ancora prevalente il ruolo svolto dagli esecutivi regionali in quanto, nella maggior parte dei casi, il modello organizzativo prevede il potere di indirizzo in capo alle Assemblee e l'esercizio delle funzioni in capo alla Giunta regionale.

6.3. Casi di effettiva partecipazione.

Complessivamente la partecipazione regionale alla fase ascendente del processo decisionale europeo non risulta ancora sistematica: sono in gran parte inutilizzate sia le procedure di partecipazione disegnate dal legislatore, statale e regionale, sia le procedure concordate in sede di Conferenza Stato-Regioni.⁵⁴

Segnatamente, nessuna Regione, ad eccezione di Emilia-Romagna e Lombardia, ha inviato osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri, secondo quanto previsto dall'art. 5 co.3 della legge n. 11/2005.

Inoltre, non si registra alcuna richiesta di convocazione della Conferenza Stato-Regioni per il raggiungimento dell'intesa prevista dall'art. 5 co. 4 della citata legge n. 11/2005.

Infine, non vi sono casi di partecipazione ai tavoli di coordinamento nazionali, ai fini della definizione della posizione italiana da sostenere, d'intesa con il Ministero degli affari esteri e con i Ministeri competenti per materia, nelle sedi decisionali dell'Unione europea (art. 5 comma 7 della legge n. 11/2005).

Rileva invece sottolineare che la Regione Marche ha trasmesso al Parlamento osservazioni ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona, con riferimento alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica al Regolamento (Ce) n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (COM. (2010) 537 Def.).

⁵³ In alcuni casi si prevede che la formulazione delle osservazioni debba avvenire d'intesa tra Giunte e Consigli (es. Basilicata, Calabria, Marche, Molise, Sardegna).

⁵⁴ È inoltre risultata efficace la partecipazione sistematica (e non su richiesta) di rappresentanti regionali alle riunioni del CIACE.

6.3.1. La partecipazione regionale al controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà: le procedure di partecipazione alla procedura di *early warning* (Prot. all. 2 al Trattato di Lisbona).

L'articolo 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità prevede che spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi.

Viene quindi riconosciuta per la prima volta, in realtà anche per effetto della specifica previsione dell'articolo 12 del Trattato sull'Unione europea, il ruolo delle Assemblee legislative dei livelli di governo sub statali nel processo decisionale dell'Unione europea.

A livello nazionale si è quindi reso necessario approntare adeguati strumenti per dare attuazione alle nuove regole introdotte dal Trattato di Lisbona, anche con riferimento alle procedure per il controllo della corretta applicazione dei principi di proporzionalità e sussidiarietà.

Per la prima volta, in Italia, uno specifico articolo dedicato al controllo di sussidiarietà sulle proposte legislative europee è stato introdotto dalla legge regionale n. 16 del 2008 della Regione Emilia-Romagna, il cui articolo 7 recita "Il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà nelle proposte e atti comunitari che abbiano ad oggetto materie di competenza regionale è esercitato dall'Assemblea legislativa anche nei contesti di cooperazione interistituzionale, in ambito nazionale e in ambito europeo, di cui fa parte. Gli esiti del controllo di sussidiarietà, approvati con risoluzione, sono comunicati alla Giunta anche ai fini della posizione regionale da assumersi nelle sedi individuate dalle leggi di procedura".

L'articolo 38 del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa emiliana, al fine di rendere compatibile la procedura di cui all'articolo 7 con i tempi stretti previsti per il controllo, affida la competenza alla sola Commissione competente per le questioni europee, che deve però tenere conto di eventuali pareri delle Commissioni competenti per la materia oggetto della proposta normativa europea.⁵⁵

Recentemente altre due leggi hanno introdotto disposizioni specifiche sulla procedura di controllo della sussidiarietà: si tratta della legge 26 aprile 2010, n. 10 della Regione Siciliana, recante "Disposizioni sulla partecipazione della Regione al processo normativo dell'Unione europea, sulle procedure di esecuzione degli

⁵⁵ Sino ad ora la predetta legge ha trovato applicazione prevalentemente nell'ambito della rete sulla sussidiarietà del Comitato delle Regioni di cui si dirà più innanzi.

obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e di attuazione delle politiche europee", e della legge 30 giugno 2010, n. 13 della Regione Sardegna, recante "Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione autonoma della Sardegna e modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1996, n.12".

Entrambe le leggi, oltre a regolare i rapporti tra gli organi regionali, prevedono un riferimento espresso al ruolo delle Assemblee con il Parlamento nella fase ascendente del processo decisionale europeo.

Si tratta di un aspetto importante in considerazione della rilevanza che ha assunto il rapporto tra le Assemblee regionali ed il Parlamento per effetto del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona che, come già detto, prevede per la prima volta un espresso riconoscimento delle Assemblee legislative regionali.

Sul punto, la legge della Regione Siciliana prevede che l'Assemblea regionale, secondo quanto disposto dall'articolo 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, trasmette al Parlamento della Repubblica le proprie valutazioni circa il rispetto del principio di sussidiarietà nelle proposte e negli atti dell'Unione europea che abbiano ad oggetto materie di competenza regionale.

La legge della Regione Sardegna, con un articolo *ad hoc* rubricato "Sussidiarietà", affida al Consiglio regionale il compito di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità nelle proposte di atti dell'Unione europea che abbiano ad oggetto materie di competenza regionale e di trasmettere le risultanze alle Camere, secondo quanto disposto dall'articolo 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (n.2) allegato al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Le risultanze dell'esame sono altresì trasmesse al Comitato delle Regioni (art. 5).

L'intervento delle Regioni è però ancora lasciato alla loro autonoma iniziativa, in quanto manca una cornice normativa di riferimento: le Regioni citate, unitamente alle Regioni Marche e Toscana, hanno previsto strumenti di coordinamento che affidano sostanzialmente alla Commissione consiliare competente per le questioni europee il compito di esame preliminare delle proposte normative europee e quello di formulare eventuali osservazioni che non sono però vincolanti per il Parlamento nazionale.

Per rendere incisiva l'azione delle Regioni, anche in assenza di obblighi a carico del Parlamento a seguito delle osservazioni regionali, sembra fondamentale

promuovere adeguati raccordi che consentano di agevolare l'intervento di un numero significativo di Regioni.

Attualmente, come confermato dallo studio affidato all'EIPA dal Comitato delle Regioni⁵⁶, la Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome costituisce lo strumento più efficace per assicurare che il Parlamento italiano tenga conto delle posizioni regionali al fine del c.d. *early warning*, in quanto stimola e coordina l'azione delle Regioni, assicurando un adeguato supporto.

L'intera procedura per il controllo sulla corretta applicazione dei principi di sussidiarietà sarà delineata con la modifica della legge n. 11/2005.

6.3.2. La partecipazione regionale alla rete di controllo della sussidiarietà del Comitato delle Regioni.

Un ulteriore strumento di controllo della sussidiarietà nel corso dell'intero processo di formazione degli atti dell'Unione europea, rivelatosi particolarmente efficace, è rappresentato dalla rete di controllo sulla sussidiarietà del Comitato delle Regioni istituita nell'anno 2007.

La rete di controllo sulla sussidiarietà è stata istituita con l'obiettivo di favorire l'intervento di regioni ed enti locali europei nelle prime fasi del processo decisionale europeo. Tale esperienza può essere ricondotta tra le modalità di partecipazione alla fase ascendente diretta in quanto rappresenta uno strumento tecnico di consultazione, a supporto delle attività del Comitato delle Regioni.

Attualmente aderiscono alla Rete, oltre al Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia e della Giunta regionale dell'Abruzzo, le Assemblee legislative delle Regioni Marche ed Emilia-Romagna, i Consigli delle Regioni Abruzzo, Sardegna e Toscana, nonché le Giunte delle Regioni Lombardia, Piemonte e Veneto

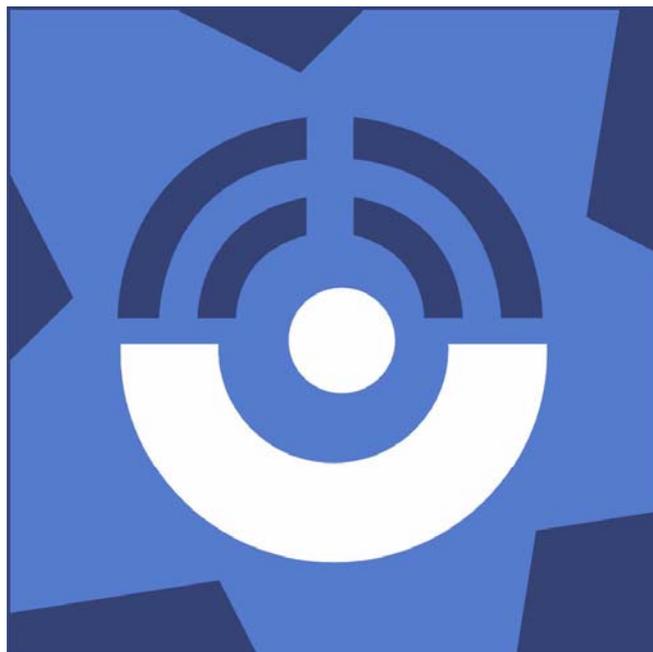
Dalla relazione annuale sulla sussidiarietà 2010 presentata dal Comitato delle Regioni⁵⁷ emerge che da settembre 2009 sono state organizzate sei consultazioni da parte del Comitato delle Regioni mentre sono pervenuti 20 contributi "spontanei" riguardanti 16 iniziative dell'Ue.

L'esperienza maturata in seno alla rete di controllo sulla sussidiarietà del Comitato delle Regioni si rivela preziosa anche per la partecipazione regionale alle procedure di cui all'articolo 6 del Protocollo allegato al Trattato di Lisbona.

⁵⁶ Istituto europeo di pubblica amministrazione (EIPA), Il ruolo dei parlamenti regionali nel processo di analisi della sussidiarietà nell'ambito del sistema di allerta precoce introdotto dal Trattato di Lisbona, Bruxelles, 2011, pag. 60.

⁵⁷ Subsidiarity Annual Report 2010, rinvenibile sul sito internet del Comitato delle Regioni.

Le Regioni che intendono contribuire al controllo sulla sussidiarietà potranno infatti avvalersi della griglia elaborata dal Comitato delle Regioni per l'analisi delle proposte normative.



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

LEGISLAZIONE E POLITICHE REGIONALI NEL 2010

UNA SINTESI

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

*ESTRATTO DAL XIII RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE TRA STATO, REGIONI
E UNIONE EUROPEA PROMOSSO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI*

ROMA, OTTOBRE 2011

INDICE

1.	LA COMPETENZA LEGISLATIVA REGIONALE NEL 2010	1
2.	I REGOLAMENTI REGIONALI NEL 2010	5
3.	LA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE	10
4.	ISTITUZIONI REGIONALI AD INIZIO LEGISLATURA	15
5.	APPROVAZIONE E ATTUAZIONE DELLO STATUTO E APPLICAZIONE DELLE NORME COSTITUZIONALI IN MATERIA DI INTESE INTERTERRITORIALI	19
6.	TENDENZE NELLA SANITÀ REGIONALE	24
7.	TENDENZE E POLITICHE SOCIO-ASSISTENZIALI: 2010	29
8.	REGIONI E MIGRAZIONI	34
9.	LE LEGGI FINANZIARIE REGIONALI PER IL 2011	39
10.	FORMAZIONE E ATTUAZIONE DELLE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA	43

Il presente documento, prodotto dall'ISSiRFA-CNR, costituisce la sintesi del Rapporto 2011 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, pubblicato dalla Camera dei Deputati – Osservatorio sulla legislazione.

I dati e le indicazioni utilizzati sono stati forniti dai Consigli Regionali. L'elaborazione dei diversi capitoli è stata compiuta dai ricercatori dell'ISSiRFA-CNR.

La presentazione per la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province autonome è stata curata da C. Sperandii e N. Viceconte.

1. LA COMPETENZA LEGISLATIVA REGIONALE NEL 2010*

Le Regioni ordinarie e quelle a Statuto speciale hanno emanato nell'anno 2010 complessivamente 578 leggi. Vi è, dunque, un significativo decremento rispetto alle 709 leggi del 2009, ma anche rispetto alle 640 del 2008, alle 656 del 2007 e alle 632 del 2006. Tuttavia, il decremento riguarda unicamente le Regioni ordinarie: si passa infatti da 570 leggi nel 2009 a 421 nel 2010; mentre per le Regioni speciali dalle 139 leggi del 2009 si sale alle 157 del 2010. Valori tendenzialmente uniformi, ma con alcune specificità attinenti alle singole Regioni. Ciò detto, è possibile ritenere che sulla bassa produzione legislativa del 2010 abbia pesato, dopo le elezioni, la fisiologica lenta ripresa delle attività delle assemblee, come già avvenuto in passato. D'altronde, il più ampio numero di leggi prodotte nel 2009 dalle Regioni ordinarie era determinato dall'imminente fine della legislatura, con il conseguente intensificarsi dell'attività legislativa. Se si considerano tali fattori, pertanto, può confermarsi la valutazione compiuta nei precedenti *Rapporti sulla legislazione* riguardo alla tendenza ormai pluriennale al contenimento e alla stabilizzazione del numero delle leggi regionali prodotte annualmente.

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

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

* Estratto da: Rapporto Camera 2011 - Capitolo I (di Carlo Desideri e Clelia Losavio).

Rispetto alle tendenze riscontrate negli anni precedenti, si può osservare soprattutto un certo rallentamento della produzione legislativa nel campo dei "servizi alla persona e alla comunità" (circa il 21% del totale delle leggi del 2010 contro circa il 27% nel 2009), per il quale si era invece da tempo verificata una crescita costante e significativa, tale da assicurargli il primo posto tra i macrosettori di competenza regionale. Tuttavia, le variazioni del numero delle leggi tra i vari macrosettori non appaiono per ora particolarmente significative, tenuto conto che il rallentamento segnalato riguarda in particolare le Regioni ordinarie e che, come accennato, l'anno 2010 presenta delle caratteristiche particolari.

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

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

Nel macrosettore "sviluppo economico e attività produttive" si registra ancora una volta la decisa prevalenza del numero di leggi regionali nel campo che sinteticamente può definirsi dello sviluppo rurale: le materie "agricoltura e foreste" (31 leggi) e "caccia, pesca e itticultura" (8 leggi), infatti, totalizzano da sole 39 leggi sul totale di 110 leggi, senza contare peraltro le leggi sull'agriturismo e il turismo rurale, classificate nella materia "turismo". Seguono poi - con una distribuzione tra le materie non molto diversa da quella evidenziata nei precedenti Rapporti - le materie "turismo" con 21 leggi, "commercio, fiere e mercati" con 12 leggi. Sempre molto limitato è, invece, il numero di leggi negli altri campi: 3 leggi per l'"artigianato", 5 per le "professioni", 1 per l'"industria", 2 per il "sostegno all'innovazione per i settori produttivi", 10 per la "ricerca, trasporto e produzione di energia", 1 per le "miniere e risorse geotermiche".

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

Nel macrosettore "servizi alla persona e alla comunità", si può constatare che prevale la materia "servizi sociali" con 30 leggi su 118, seguita dalla

materia "tutela della salute" con 28 leggi e da "beni e attività culturali" con 19 leggi.

Un accenno, in conclusione, va fatto alle leggi regionali che si sono occupate contemporaneamente della disciplina di più settori e che per questo sono classificate nel questionario come "multisetto". Appartengono a questo gruppo, oltre alle leggi *di semplificazione normativa e riordino*, anche altre leggi che hanno disciplinato assieme più settori.

Anche nel 2010, infine, notiamo la presenza di leggi regionali che affrontano temi e problemi emergenti collocandosi spesso in un'area di competenza non strettamente riconducibile a una determinata materia e anticipando, a volte, anche una disciplina nazionale in merito. Tra queste, diverse leggi sono espressione di una crescente attenzione verso tematiche sociali e ambientali.

Nel complesso, si deve perciò constatare che all'interno dei macrosettori non sembrano verificarsi mutamenti significativi nella distribuzione delle leggi tra le materie, rispetto a quanto rilevato nel *Rapporto 2009* e in quelli precedenti. E' vero che i servizi sociali superano stavolta la tutela della salute, ma si tratta di un vantaggio molto ridotto e dunque poco significativo. Va segnalato però – come già nel precedente Rapporto – che l'azione delle Regioni nel vasto campo dei servizi e delle attività di sostegno ai cittadini e alle famiglie risulta, in realtà, ancora più vasta se alla materia servizi sociali si sommano numerose altre di tipo affine (come l'istruzione scolastica e universitaria, la formazione professionale, il lavoro, la previdenza complementare e integrativa, lo sport e varie altre azioni di sostegno e supporto): si arriva così a un totale di ben 64 leggi su 118 dell'intero macrosetto.

Sia pure con cautele e necessità di future verifiche¹, è dunque possibile tornare a ripetere – con riferimento agli aspetti finora considerati – quanto già

¹ Si tratta delle seguenti necessarie cautele:

- le valutazioni qui svolte sono basate su dati e informazioni (rilevati attraverso il questionario) relativi solo all'attività legislativa delle Regioni, con l'esclusione di quella parte dell'attività regionale (piani, programmi, etc.) che nelle varie materie eventualmente si svolge a livello amministrativo;
- in secondo luogo, come è noto, le Regioni operano in certi casi attraverso deliberazioni di Giunta (come avviene spesso nel caso della loro partecipazione a programmi nazionali ed europei volti al perseguimento di obiettivi di sviluppo economico e/o alla realizzazione di infrastrutture, anche sulla base di intese o

detto nei precedenti Rapporti: sembra ormai all'opera, almeno per tali aspetti, una sorta di principio regolatore del funzionamento fisiologico del sistema regionale.

Si tratta di un insieme di fenomeni che tendono a ripetersi e sembra indicare che – almeno per ora e nei limiti di quanto emerge dalle rilevazioni sulle leggi – il modello regionale si sia assestato su determinate caratteristiche organizzative e funzionali.

Quanto appena detto sembra valere di massima anche per la distribuzione delle leggi tra i vari macrosettori. Malgrado il rallentamento della produzione legislativa nel macrosettore dei "servizi alla persona e alla comunità", si può ritenere che resti confermata l'immagine delle Regioni come soggetti impegnati sul fronte delle condizioni di vita civile e sociale delle comunità (con la legislazione sui servizi, ma anche con quella sul territorio e l'ambiente). Sembra ulteriormente attenuarsi alla luce dei dati del 2010, sebbene tale considerazione sia basata solo sul dato delle leggi prodotte e non su altri aspetti pure importanti dell'attività regionale, l'immagine delle Regione come soggetto rilevante anche sul fronte dello sviluppo economico regionale e locale, che pure era stato un elemento motivazionale non secondario delle riforme amministrative e costituzionale. Inoltre, per quanto riguarda il macrosettore dello sviluppo economico, mentre esiste già e continua a essere prodotta una ampia disciplina regionale di settori ormai effettivamente più "regionalizzati" (in particolare l'agricoltura e lo sviluppo rurale), non si è sviluppata, come più volte segnalato nei precedenti Rapporti, una politica legislativa delle Regioni in altri settori pure di loro competenza (ad esempio l'industria e l'artigianato). Il che non è chiaro se sia da attribuire alle scelte delle Regioni o alle incertezze ed insufficienze del quadro normativo nazionale, sia per il profilo delle forme di collaborazione tra Stato e Regioni che per il profilo dei confini tra le competenze. Infine, si segnala il permanere di incertezze sui confini delle competenze, come emerge dal contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni.

accordi adottati in seno alla Conferenza Stato-Regioni): in tali casi manca lo strumento legislativo regionale, unico oggetto invece della rilevazione qui utilizzata;

- in terzo luogo, un'ampia parte dell'attività regionale trova fondamento nelle leggi finanziarie, contenenti disposizioni relative a tutti i macrosettori e materie qui considerati, come documentato in altro capitolo.

2. I REGOLAMENTI REGIONALI NEL 2010*

I regolamenti emanati dalle Giunte e dai Consigli, nel corso del 2010, risultano aver subito un decremento di 70 unità così distribuite: 31 in meno nelle Regioni ordinarie e 37 in meno nelle specialità, per un totale di 430 regolamenti, a fronte dei 500 segnalati nel precedente Rapporto.

Come sempre, mostrano maggiore attenzione per la fonte secondaria la Regione Friuli Venezia Giulia e le due Province autonome di Bolzano e di Trento, mentre per quanto concerne le Regioni ordinarie, le esperienze maggiormente significative risultano essere quelle della Regione Puglia, che ricorre (peraltro, già a partire dal 2001) in modo sempre più corposo al regolamento, nonché quelle delle Regioni Piemonte, Toscana e Calabria. Nelle altre Regioni ordinarie – se si escludono i casi di Campania, Lazio, Lombardia e Umbria – la produzione regolamentare si mantiene ancora bassa, fino a giungere all’Abruzzo, al Veneto ed alla Sardegna, che non hanno emanato regolamenti.

Il quadro che emerge conferma le tendenze già evidenziate nel Rapporto dell’anno precedente: difatti, il 97,4% del totale dei regolamenti risulta emanato dalle Giunte (nel 2009 la percentuale era del 96,8%) e solo il 2,6% dai Consigli (nel 2009, il 3,2%).

Conformemente ai nuovi Statuti, in alcune Regioni ordinarie (Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana e Umbria) sono presenti solo regolamenti emanati dalla Giunta, mentre nelle Regioni Marche, Basilicata e Molise solo regolamenti di Consiglio (anche se in quest’ultime due sono ancora vigenti le previsioni contenute negli Statuti del 1971). Nella Regione Campania, invece, i regolamenti emanati sono condivisi tra Giunta e Consiglio, secondo un articolato procedimento che prevede, prima dell’emanazione del Presidente della Giunta previa deliberazione di quest’ultima, l’approvazione dell’Assemblea legislativa.

La riduzione del peso dei regolamenti nel corso del 2010 – probabilmente dovuto anche al rallentamento dell’attività normativa, in generale legato al cambio di legislatura – è visibile anche se si considerano le dimensioni degli atti in articoli e soprattutto in commi: anche in questi casi, sono sempre le Regioni speciali a registrare una dimensione maggiore. D’altro canto, rispetto

* Estratto da: Rapporto Camera 2011 – Capitolo II (di Aida Giulia Arabia).

all'analisi, sia pure non completa, dei caratteri, sono le Regioni ordinarie a registrare una dimensione maggiore. Ciò a conferma di quanto evidenziato nel Rapporto dell'anno precedente ma, ora come allora, occorre rilevare che non sono conteggiati i caratteri dei numerosi regolamenti della Provincia autonoma di Bolzano che, di sicuro, avrebbero contribuito ad incrementare notevolmente il dato relativo alle specialità.

Invero, il peso dei regolamenti deve essere letto in rapporto all'intera produzione normativa (leggi e regolamenti), poiché, solo se calcolato nelle sue dimensioni complessive (articoli, commi e caratteri), è possibile valutare il reale ricorso alla fonte secondaria. Così, considerando le Regioni nel loro insieme, la percentuale dei regolamenti risulta pari al 42,7%. E' pari, invece, al 65,3% nelle Regioni speciali (dove l'utilizzo consistente del regolamento è inversamente proporzionale all'utilizzo della fonte legislativa) e al 24,3% nelle Regioni ordinarie (dove, sia pure con qualche eccezione, la produzione regolamentare risulta di gran lunga inferiore a quella legislativa), con un aumento di circa due punti percentuali rispetto all'anno precedente quando risultava pari al 22,6%. Considerando, però, l'ampiezza della produzione normativa, l'enorme divario evidenziato tra le percentuali computate diviene via via meno ampio a seconda che si calcoli su partizioni sempre più dettagliate degli atti stessi.

Un altro dato interessante è quello relativo alla classificazione dei regolamenti secondo i macrosettori e il profilo delle materie, dal quale si evince che i gruppi più numerosi sono quelli relativi ai "servizi alla persona e alla comunità", seguiti dai macrosettori "sviluppo economico e attività produttive", "territorio, ambiente e infrastrutture", "ordinamento istituzionale", "finanza regionale". Solo 3 sono i regolamenti classificati come multisettoriali.

Confrontando i dati non frazionati con quelli del 2009, emerge chiaramente la sensibile riduzione dei regolamenti nei seguenti settori: sviluppo economico, servizi, territorio e finanza; aumentano, al contrario, quelli afferenti al macrosettore dell'ordinamento istituzionale.

Per quanto riguarda, invece, gli ambiti materiali, le Regioni continuano a privilegiare in modo significativo le materie "tradizionalmente" regionali, mentre di minor rilievo risultano gli interventi negli ambiti materiali attribuiti dalle riforme costituzionali.

Ad esempio, sotto quest'ultimo profilo, nel macrosettore "ordinamento istituzionale" la produzione regolamentare interessa soprattutto la materia "personale e amministrazione" (35 regolamenti); nel macrosettore "sviluppo economico e attività produttive", la maggior parte degli atti emanati dalle Regioni riguarda la materia che sinteticamente può definirsi dello sviluppo rurale ("agricoltura e foreste"; "caccia, pesca e itticoltura", con 52 regolamenti). Con attenzione al macrosettore "territorio, ambiente e infrastrutture", spiccano le materie "territorio e urbanistica" (33), "protezione della natura e dell'ambiente" (27), e ancora, le "risorse idriche" (14) e i "trasporti" (12). Con particolare riguardo al macrosettore "servizi alla persona e alla comunità", la produzione regolamentare interessa soprattutto la materia dei "servizi sociali" (31), seguita dalla materia "tutela della salute" (30), "lavoro" (18), "formazione professionale" (17), "beni e attività culturali" (9).

Infine, poco rilevante appare la distribuzione dei regolamenti tra le materie del macrosettore "finanza regionale", all'interno del quale, nel 2009, rilevava particolarmente la "contabilità regionale" (16 regolamenti ridotti a 5 nel 2010).

Ora, il dato quantitativo relativo al totale degli atti non deve essere letto in termini assoluti: non può non considerarsi, infatti, come su di esso incida fortemente il gran numero dei regolamenti emanati dalla Regione Friuli Venezia Giulia e dalle due Province autonome di Bolzano e di Trento che, in base ai rispettivi Statuti, da sempre riservano agli esecutivi la competenza ad adottare regolamenti di esecuzione e di attuazione, soprattutto di leggi regionali e provinciali.

In alcuni casi, peraltro, si tratta di regolamenti di manutenzione emanati nel corso dello stesso anno o in un arco di tempo relativamente recente.

La manutenzione degli atti normativi (leggi e regolamenti) non costituisce di per sé un elemento negativo: quando interviene a modificare atti emanati già da alcuni anni, essa può rappresentare il "giusto" adeguamento alle trasformazioni ed al sopravvenire di eventi nuovi. Tuttavia, quando interventi di questo tipo avvengono in modo ravvicinato nel tempo, si è indotti a riflettere sull'ipotesi che non sia stata prestata la dovuta attenzione all'analisi di "fattibilità" dell'atto in sede di predisposizione.

Nel 2010, soprattutto in alcune Regioni ordinarie (ad esempio, nel Lazio, in Piemonte, in Puglia) e laddove l'adozione del regolamento ricorre in maniera

consistente e costante nel tempo (Provincia autonoma di Trento, Provincia autonoma di Bolzano), si registra un aumento dei regolamenti di manutenzione rispetto al 2009 (37,2% del totale contro il 28,6%). Questi regolamenti, di dimensioni ridotte in termini di articoli, commi e caratteri, sono frequentemente affiancati da regolamenti attuativi di testi unici e di leggi di riordino settoriale – di materie o submaterie – di grande rilevanza ed articolati in modo più ampio: si pensi, ad esempio, al regolamento del turismo rurale della Regione Basilicata, emanato in attuazione della legge sull'agriturismo (LR 17/2005).

Spesso, poi, i regolamenti sono attuativi di disposizioni contenute nelle leggi finanziarie, soprattutto in quegli ordinamenti che adottano finanziarie complesse, con le quali si interviene su diversi settori di competenza regionale. Il caso più rilevante è rappresentato dalla Regione Friuli Venezia Giulia, dove fa eccezione soltanto la legge finanziaria 2008 (LR 31/2007).

A conferma di quanto sottolineato a partire dal Rapporto sulla legislazione per il 2002, poco significativo è il dato riguardante i regolamenti attuativi di fonti comunitarie, come lo è altrettanto il dato relativo ai regolamenti attuativi di fonti statali (molto diffusi, invece, prima delle riforme costituzionali).

In conclusione, la rilevazione 2010 – pur con il permanere del divario quanto all'uso della fonte regolamentare tra specialità e autonomie – sembra consolidare alcune tendenze già messe in luce nei Rapporti degli ultimi anni. E' sempre cospicuo l'utilizzo di regolamenti da parte delle specialità – pur registrando un lieve decremento (di 39 unità) rispetto alla rilevazione del 2009 – mentre la riscoperta dei regolamenti da parte delle Regioni ordinarie – per le quali pure si registra un decremento – è da attribuire, sicuramente, alle scelte operate in sede di approvazione dei nuovi Statuti e, in particolare, all'attribuzione della potestà regolamentare alla Giunta.

Tali scelte, comunque, non hanno prodotto risultati omogenei sul territorio nazionale. Alcune Regioni ordinarie, infatti, continuano a ricorrere ai regolamenti in modo episodico (ad esempio l'Emilia-Romagna), mentre altre sembrano consolidare l'utilizzo costante della fonte richiamata. Tra queste sicuramente figurano le Regioni Puglia, Piemonte e Toscana.

Il dato più significativo tra le Regioni richiamate è, comunque, quello della Puglia che passa dai 72 regolamenti emanati negli anni 1972-2000 ai 216 del periodo 2001-2010, mentre il dato da monitorare è quello della Regione

Calabria che, sia rispetto al passato meno recente, sia rispetto agli anni *post* riforme, sembra aver rivalutato sensibilmente la fonte secondaria.

3. LA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE*

Come messo in luce nei Rapporti precedenti, le Regioni – anche se non in modo diffuso come sarebbe auspicabile – hanno investito e continuano ad investire molto sul tema della qualità della normazione. La buona redazione, la semplificazione e la razionalizzazione della normativa sono per questo oggetto di specifiche politiche legislative.

Le Regioni sono intervenute sul *drafting* legislativo, si sono impegnate in iniziative volte a favorire l'abrogazione della normativa desueta, l'elaborazione di leggi di riordino e, in modo significativo in alcune Regioni, di testi unici; sono state costanti nella previsione di controlli sulla coerenza ai principi dell'ordinamento costituzionale e, in particolare, a quelli contenuti nel Titolo V della Costituzione (Abruzzo, Lombardia, Marche, Toscana, Veneto); di controlli sulla coerenza normativa rispetto alla restante disciplina normativa regionale e rispetto alla legislazione nazionale di principio (Abruzzo, Lombardia, Marche, Toscana, Provincia di Bolzano); di controlli sulla coerenza economico-finanziaria nel caso che il progetto di legge preveda oneri a carico del bilancio regionale (Abruzzo, Basilicata, Liguria, Marche, Molise, Toscana, Veneto, Province di Bolzano e di Trento, Sicilia).

Un indicatore della "buona" qualità delle leggi è l'analisi del ricorso alla tecnica delle novelle. Nel 2010, su 578 leggi emanate, 268 sono testi nuovi, 209 sono novelle e 68 sono leggi redatte secondo tecnica mista. Più in particolare, le leggi di manutenzione sul totale delle leggi emanate sono pari al 36,2%: 37,8% nelle Regioni ordinarie e 31,8% nelle specialità.

Si registra, quindi, un aumento delle novelle rispetto al 2009. In particolare, le leggi di manutenzione sul totale delle leggi emanate erano pari al 30,2%: 30,5% nelle Regioni ordinarie e 28,8% nelle Regioni speciali. Mentre nel 2009 a registrare la percentuale più alta di novelle sul totale delle leggi emanate erano l'Abruzzo (59,4%) e la Provincia autonoma di Bolzano (41,7%), nel 2010 sono la Calabria (58,3%) e la Provincia autonoma di Trento (50,0%).

Da segnalare è il caso del Friuli Venezia Giulia, che con un'unica legge di manutenzione generale (LR 17/2010) modifica 117 leggi (in più articoli) in

* Estratto da: Rapporto Camera 2011 – Capitolo III (di Aida Giulia Arabia e Claudia Sperandii).

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

Invero, la manutenzione degli ordinamenti passa anche attraverso le leggi "a tecnica mista", contenenti sia norme di modifica (e/o di abrogazione), sia disposizioni nuove. Nel 2010, le leggi così redatte sono 68 (1 in meno rispetto al 2009), il che vuol dire che sono state modificate nel corso dell'anno disposizioni contenute in almeno altre 68 leggi. Questo dato deve essere sommato alle 209 novelle che, solo limitandosi ad una interpretazione restrittiva, rappresentano modifiche di un ugual numero di leggi. Ma anche quest'ultima somma non rappresenta ancora il complesso delle leggi che contengono modifiche perché gli interventi "manutentivi" sono inseriti non soltanto nelle leggi finanziarie e nei collegati, ma spesso anche nelle leggi di settore.

Il 2010 è l'anno in cui si assiste alla ripresa delle leggi di semplificazione legislativa: si segnala, infatti, la presenza di ben 5 leggi di abrogazione espressa di normativa tacitamente abrogata o priva di efficacia: si tratta della LR n. 11 del Friuli Venezia Giulia, LR n. 11 della Lombardia, della LR n. 13 del Molise, della LR n. 21 del Piemonte e, infine, della LR n. 4 dell'Umbria. Le abrogazioni implicite, tanto frequenti in passato, sono ancora presenti in alcuni ordinamenti regionali, come ad esempio, in Puglia (art. 14, LR n. 9 e art. 3, LR n. 14).

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

Per quanto concerne, poi, il ricorso alle leggi di riordino, su 578 leggi emanate, 64, pari all'11,1% del totale, sono leggi ascrivibili a tale categoria: il 23,6% sul totale di quelle emanate nelle specialità (37 su 157) e il 6,4% sul totale di quelle emanate nelle Regioni ordinarie (27 su 421).

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

leggi) e il 4,2% sul totale di quelle emanate nelle Regioni ordinarie (24 su 570 leggi). Il dato maggiormente significativo risulta essere ancora una volta quello della Regione Valle d'Aosta, dove sembra prevalere l'impegno a disciplinare o a ridisciplinare in modo completo e con unica legge una data materia. Infatti, le leggi di riordino sono il 56,5% del totale delle leggi emanate: 26 su 46.

Come più volte ripetuto, è ancora poco utilizzato il ricorso ai testi unici e, in effetti, nell'anno in esame ne sono stati approvati solo 4: si tratta della LR Abruzzo n. 40; della LR Lombardia n. 6; della LR Toscana n. 21; della LR Valle d'Aosta n. 23.

Infine, sempre con l'obiettivo dell'alleggerimento e della semplificazione del *corpus* normativo, continua ad essere presente nella legislazione regionale, e in modo più marcato nelle leggi di riordino settoriale, la tendenza a rinviare a successivi atti attuativi di Giunta (e/o di Consiglio). Il dato sembrerebbe in diminuzione rispetto al 2009 ma occorre ricordare il passaggio di legislatura che ha bloccato l'attività legislativa. Su 578 leggi emanate, 242, pari al 41,9% del totale, prevedono, infatti, rinvii ad atti dell'Esecutivo e solo 38, pari al 6,6% del totale, prevedono rinvii ad atti non legislativi dell'Assemblea.

Il numero totale di atti di Giunta da emanare ammonta a 779, mentre quelli di Consiglio sono solo 70.

Altra tematica verso la quale le Regioni mostrano una certa attenzione è quella della valutazione delle politiche legislative e degli strumenti ad essa dedicati: il dovere di emanare buone leggi reca in sé, quale immediata conseguenza, il dovere di valutare e verificare gli effetti prodotti dall'entrata in vigore e dalla concreta applicazione delle medesime. Per questo le Regioni lo hanno posto all'interno del programma di politica legislativa, non potendo prescindere dalla sua rilevanza sia formale, sia sostanziale.

L'esperienza degli anni passati ha mostrato come, per potersi dire concretamente efficace, l'attività di semplificazione necessita, innanzitutto, di essere accompagnata da una serie di attività di analisi da svolgersi nelle diverse fasi in cui si snoda l'*iter* di formazione delle leggi. Più propriamente, si tratta, dell'AIR (analisi preventiva di impatto della regolamentazione sui cittadini, sulle imprese e sulla P.A.); dell'ATN (analisi tecnico-normativa); della VIR (valutazione di impatto della regolamentazione *ex post*).

Nel corso del 2010, due Regioni hanno emanato leggi che prevedono al loro interno disposizioni relative alla valutazione degli atti normativi *ex ante* ed *ex post*: l'Abruzzo (LR n. 26) e il Friuli Venezia Giulia (LR n. 20). In altre Regioni, le norme sulla valutazione delle politiche legislative sono contenute o direttamente negli Statuti (è il caso, ad esempio, della Liguria, del Piemonte, della Toscana, dell'Umbria e della Lombardia) o nei nuovi Regolamenti regionali (Calabria, Regolamento n. 18, e Toscana, Regolamento n. 12).

Questo tipo di analisi è integrata dal ricorso alle clausole valutative e dalla pubblicazione periodica delle cosiddette note informative sulle politiche regionali, contenenti, quest'ultime, una sintesi relativa allo "stato dell'arte" dell'attuazione legislativa e degli obiettivi raggiunti, tratte dalle relazioni richieste alla Giunta dal mandato informativo contenuto nelle clausole valutative.

Per quanto riguarda la previsione legislativa di clausole valutative, l'anno 2010 registra una forte diminuzione rispetto al 2009, ben oltre il 50%: difatti, mentre nell'anno precedente in totale erano state previste 30 clausole (23 dalle Regioni ordinarie, 7 dalle Regioni speciali e Province autonome), nel corso del 2010 complessivamente ne sono state previste 13: 10 emanate dalle Regioni ordinarie (Abruzzo, Campania, Emilia Romagna, Lombardia, Molise, Piemonte, Toscana, Umbria), 3 dalle Regioni speciali e Province autonome (Friuli Venezia Giulia, Valle D'Aosta, Provincia autonoma Trento).

Per quanto concerne, invece, le note informative elaborate nel corso del 2010, sono in totale 13: 1 dell'Emilia Romagna; 2 della Lombardia; 1 del Molise; 5 della Toscana; 3 del Veneto; 1 del Friuli Venezia Giulia.

Ora, com'è agevole comprendere, gli strumenti posti a disposizione per l'effettuazione delle valutazioni non mancano: ciò che manca è l'istituzione di strutture idonee a coadiuvare il Consiglio nella realizzazione delle competenze assunte in materia, nonché strumenti di raccordo con la Giunta. Consapevoli di ciò, alcune Regioni non solo hanno previsto accordi e forme di collaborazione tra gli uffici del Consiglio e della Giunta, seppur, nella maggior parte dei casi, in via informale e non istituzionale, ma hanno appositamente predisposto uffici e personale addetti alle valutazioni: è il caso della Calabria (Servizio legislativo del Consiglio regionale); Emilia Romagna (Servizio legislativo e qualità della legislazione e del Servizio coordinamento Commissioni consiliari); Lombardia (Comitato paritetico di controllo e

valutazione); Piemonte (Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche); Toscana (Settore analisi della normazione); Umbria (Comitato per la valutazione); Valle D'Aosta (Direzione affari legislativi, studi e documentazione); Provincia autonoma di Trento.

Da ultimo, per quanto riguarda la formazione del personale, molte Regioni hanno ormai da tempo aderito al progetto CAPIRe, nell'ambito del quale, il 2010 presenta alcune interessanti iniziative: così, ad esempio, l'Umbria, la Toscana e l'Emilia Romagna hanno costituito un Laboratorio di pratiche professionali; il Piemonte, dal suo canto, ha istituito un Laboratorio giuridico; altre Regioni, infine, come la Liguria e la Toscana, partecipano all'OLI, l'Osservatorio Legislativo Interregionale, costituito per rispondere alla necessità di dirigenti e funzionari di confrontarsi sulle problematiche che accomunano le Regioni nello svolgimento delle loro attività.

4. ISTITUZIONI REGIONALI AD INIZIO LEGISLATURA *

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

Deve darsi atto ai Consigli che, con decisioni da loro stessi assunte, con il passaggio alla IX Legislatura, a fronte di una lieve diminuzione del numero complessivo dei consiglieri, si è registrata una forte riduzione del numero dei gruppi consiliari in genere. Il numero prefissato di consiglieri è sceso, infatti, grazie essenzialmente in virtù delle modifiche statutarie avvenute in Toscana (da 65 a 53 membri), nonché in Umbria ed Emilia-Romagna (dove, però, le norme degli Statuti che avevano innalzato il numero dei consiglieri non sono mai state applicate). Va tenuto presente, inoltre, che il numero effettivo dei consiglieri è una questione delicata, relativa al rapporto tra statuto regionale e legge elettorale, che possono stabilire la previsione di seggi aggiuntivi². Riguardo ai gruppi consiliari, se nel corso della VIII Legislatura si era manifestata una spiccata frammentazione politica a livello regionale, la IX Legislatura può essere salutata per un più razionale rispecchiamento delle formazioni politiche nelle assemblee. Guardando esclusivamente alle Regioni a Statuto ordinario, i 774 consiglieri compongono 15 assemblee di circa 52 membri, al cui interno i membri si suddividono in circa 160 gruppi. Ogni Consiglio è composto, quindi, in media da 11 gruppi e mediamente ogni gruppo consiliare è formato da 5 consiglieri. Rispetto al 2007 - anno apice per la frammentazione politica dei Consigli - quindi, ogni nuovo Consiglio regionale ha mediamente 4 gruppi in meno, per un diminuzione totale pari a ben 47 gruppi, particolarmente significativa in talune Regioni (Puglia, Lombardia e Veneto, ad esempio). In controtendenza devono indicarsi i

* Estratto da: Rapporto Camera 2011 – Capitolo IV (di Laura Ronchetti).

² Sul tema è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 188 del 2007, la quale ha censurato la legge elettorale della Regione Puglia (l. n. 2 del 2205), perché recante la previsione di seggi aggiuntivi in presenza di un numero fisso di 70 consiglieri fissato dallo Statuto. Sul punto vi sono state anche le pronunce del Consiglio di Stato, sez. V, 13 gennaio 2011, n. 163 e 165, concernenti la Regione Lazio, con le quali si è negata in via interpretativa l'applicabilità del premio aggiuntivo di maggioranza (cosiddetto «doppio premio») in presenza di disposizione statutaria che indica un numero fisso di consiglieri regionali. La previsione di seggi aggiuntivi, dunque, deve avvenire già all'interno dello statuto, non essendo compatibile con l'indicazione di un numero fisso di consiglieri una legge elettorale regionale che preveda un meccanismo del tipo di quello delineato dalla legge statale.

Consigli dell'Abruzzo e delle Marche, con 3 gruppi in più rispetto al 2009, mentre nel Lazio e nell'Umbria non si hanno variazioni. Si conferma, tuttavia, la presenza di un terzo dei gruppi consiliari composto da un solo membro (con picchi ancora più alti nelle Marche, in Abruzzo, in Molise, in Piemonte e in Umbria), non presenti solo in Campania (per non derogabile divieto statutario) e Toscana. La riduzione dei gruppi monocratici, in ogni caso, più che per la disciplina statutaria e regolamentare, appare una conseguenza dell'introduzione di soglie di sbarramento per l'accesso al Consiglio più elevate (così per Calabria, Puglia e Toscana ove vi è una soglia di sbarramento del 4%).

Ciò detto, la maggiore frammentazione politica anche in questo avvio di Legislatura non pare incidere necessariamente sulla produttività stessa delle Assemblee: tra i 6 Consigli con più gruppi hanno adottato un numero complessivo di atti inferiore alla media nazionale solo la Basilicata e il Lazio. Tuttavia, con particolare riferimento alla durata dell'*iter* legislativo, la forte riduzione dei gruppi consiliari sembrerebbe aver avuto incidenza, visto che tutte le Regioni, tranne la Campania, hanno approvato il maggior numero di leggi entro i primi 30 giorni.

Passando alle Giunte regionali in 8 delle 13 Regioni in cui si è votato i Presidenti uscenti sono stati ricandidati e il Presidente è stato confermato in ben 6 Regioni (in due casi, Emilia-Romagna e Lombardia, per il terzo mandato a elezione diretta). Le Giunte sono complessivamente formate, esclusi i Presidenti, da 171 assessori. Ogni Giunta è formata in media da 11 assessori, per un totale di 171 assessori, la cui maggioranza, circa 90, sono di origine non elettiva. In nove Giunte su 15, infine, sono previsti i vicepresidenti, 3 di origine non elettiva e 6 elettiva.

Passando all'attività della Giunta in Consiglio, anche con l'inizio della IX Legislatura si conferma – almeno tendenzialmente – la costante partecipazione di almeno un membro della Giunta ai lavori consiliari. La partecipazione degli assessori ai lavori consiliari si caratterizza, inoltre, per un alto tasso di intervento, intorno all'90%, un po' più frequente, dunque, rispetto alla media della precedente Legislatura. I Presidenti di Giunta, invece, hanno partecipato a circa il 60% delle sedute del Consiglio (con picchi molto alti in Basilicata, Calabria e Liguria), dimostrando comunque una volontà di ascolto delle istanze dei Consigli (fanno eccezione i Presidenti della Campania

e del Piemonte). Nel merito gli interventi hanno riguardato l'attività normativa solo in relazione ad alcuni *iter legis*, in particolare quelli relativi al bilancio e alla finanziaria, e in generale sulle principali e sui principali disegni e pdl.

La capacità dei Consigli di perseguire un indirizzo politico, non solo assecondando le direttive delle Giunte, ma anche orientando queste ultime, sembrerebbe particolarmente spiccata in questo inizio di Legislatura. Si consolida, infatti, un tasso di approvazione dei disegni di legge dell'esecutivo a livello regionale meno schiacciante di quanto avvenga a livello statale. Su 188 leggi approvate nei primi mesi della IX Legislatura, infatti, 125 sono di iniziativa di Giunta, mentre quelle di iniziativa consiliare sono 60. Quasi l'80% delle iniziative legislative, però, proviene da consiglieri, le quali si sono concluse con esito positivo solo nel 6% dei casi. Le Giunte, al contrario, riescono a trasformare in legge i loro disegni quasi nel 60% dei casi.

Come già segnalato nei precedenti Rapporti, a fronte di una ripresa della produzione legislativa, quella regolamentare ha conosciuto un progressivo rallentamento. Così, nel 2010 i regolamenti rappresentano solo il 5% della produzione normativa regionale. La partecipazione consiliare alla formazione dei regolamenti della Giunta attraverso l'attività consultiva – contrariamente a quanto verificatosi nell'VIII Legislatura (in cui arrivava a 2/3 del totale) – si è attestata su circa un parere ogni due regolamenti di Giunta.

Valutando l'intero 2010, per la prima volta l'attività consultiva dei Consigli è stata inferiore a quella legislativa. Guardando, all'inizio di Legislatura, tuttavia, la proporzione s'inverte. Mentre in passato, però, quasi un quarto dell'attività consultiva dei Consigli consisteva in pareri resi su regolamenti di Giunta, con i primi 9 mesi della IX Legislatura questi rappresentano un numero molto più esiguo.

Con il 2010 l'attività di controllo, in termini di atti definiti, è tornata a rappresentare la voce più sostanziosa dell'attività generale dei Consigli, seppure con enormi differenze tra le diverse realtà politiche (9 gli atti definiti in Basilicata a fronte di più di 600 dell'Emilia-Romagna). Il rapporto tra atti presentati e quelli che hanno ottenuto risposta è del 60%; il che, sebbene a fronte di un altissimo numero di atti presentati, segnala una certa sottovalutazione da parte delle Giunte di questa delicata funzione di raccordo tra esecutivi e legislativi. Riguardo agli atti di indirizzo presentati all'avvio

della Legislatura, si conferma il dato della VIII Legislatura, essendo stati approvati in circa il 60% dei casi.

Da ultimo, continua a crescere l'attività amministrativa dei Consigli regionali. Se nella VIII legislatura il rapporto tra atti amministrativi e leggi era di 2 a 1, nel 2010 diviene di 3 a 1, con punte più alte all'inizio della IX Legislatura (4 a 1, con particolare numero di atti di nomina). È vero che in questo dato sono ricompresi gli atti di autonomia contabile e organizzativa, quasi sempre adottati dalla Presidenza dei Consigli, ma ciò non impedisce di riconoscere che è stata insoddisfatta ogni aspettativa di progressiva differenziazione delle funzioni tra istituzioni regionali. Non può escludersi, tuttavia, che tale differenziazione avvenga all'interno dello stesso organo grazie a una maggiore qualità sostanziale delle leggi regionali, da intendersi come idoneità a regolare diritti e doveri dei componenti della comunità regionale. Il che appare confortato dalla constatazione che, anche nel 2010, le Regioni più produttive dal punto di vista legislativo sono anche le più prolifiche di atti amministrativi.

Nel complesso la produttività annuale dei Consigli regionali a statuto ordinario nel 2010 è invariata rispetto a quanto rilevato come media annuale nell'VIII Legislatura, assestandosi intorno ai 5700-5900 atti approvati in un anno. Rispetto al 2009, invece, il numero complessivo di atti approvati dai Consigli è decisamente diminuito, confermando la chiusura di Legislatura come un periodo di grande produttività delle Assemblee. Emerge, comunque, un quadro decisamente variegato dell'attività svolta dai Consigli nel 2010. Si pensi, ad esempio, che nell'intero 2010 solo la metà delle Regioni superano il numero medio annuale di circa 390 atti. Di interesse specifico è la peculiarità del 2010 come l'unico anno in cui l'esercizio della potestà legislativa ha smesso di essere l'attività meno svolta dai Consigli, superando quella consultiva su atti della Giunta. Resta, invece, anche nel 2010 decisamente superiore al numero degli atti normativi quello degli atti sia amministrativi che di indirizzo e di controllo.

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

Il procedimento di approvazione dei nuovi Statuti regionali potrebbe giungere finalmente a compimento anche nelle Regioni in cui la stagione statutaria non si è ancora conclusa. Eccezion fatta per la Basilicata, sia in Veneto sia in Molise si registrano significative novità: il Consiglio regionale molisano ha approvato il nuovo Statuto (22 febbraio 2011). La deliberazione statutaria, tuttavia, è stata impugnata dal Governo, che ne contesta la legittimità costituzionale limitatamente agli artt. 30, co. 4, 53, co. 4 e 67, co. 1, per violazione degli artt. 117, co. 2, lett. *l*); 117, co. 5; 121, co. 2, e 123 Cost. Per quanto riguarda il Veneto, la Commissione per lo Statuto ha approvato la nuova bozza (1° agosto 2011), ricca, peraltro, di novità, ad esempio: l'affermazione del principio di responsabilità della Regione; l'incentivazione all'associazionismo tra enti locali; la specificità dei territori montani, delle aree svantaggiate e l'autonomia della Provincia di Belluno; i diritti e doveri del contribuente; la valorizzazione del Consiglio regionale, la sua composizione e quella della Giunta, un'adeguata rappresentanza dei territori provinciali.

Sul versante delle modifiche apportate agli Statuti vigenti, la Calabria, con LR 27/2010, ha abrogato il co. 4 *bis* dell'art. 35 dello Statuto, ai sensi del quale la nomina ad assessore di un componente del Consiglio determina la sospensione dall'incarico di consigliere e la sua sostituzione. La Regione Umbria ha istituito una Commissione speciale per le riforme statutarie e regolamentari, che predisponga gli atti necessari a ultimare l'attuazione dello Statuto ed elabori le proposte di revisione, due delle quali risultano ancora giacenti (atto n. 222 e n. 236). In Puglia, invece, risulta ancora all'esame della competente Commissione un progetto di legge di modifica dell'art. 7 dello Statuto.

Ben diversa la situazione nelle Regioni ad autonomia differenziata, dove l'adeguamento degli statuti alla riforma costituzionale del Titolo V è ancora una "promessa" non realizzata.

* Estratto da: Rapporto Camera 2011 – Capitolo V (di Luca Castelli).

Per quanto concerne le leggi statutarie delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano, la Provincia di Bolzano ha approvato la LP 2/2011, che modifica la LP 4/2010. In Provincia di Trento, sono in attesa di trattazione due pdl statutarie: una in materia di referendum (ddl 98/2010) e una in materia elettorale (ddl 114/2010). La Sicilia ha approvato la legge statutaria 13/2010, in materia di incompatibilità tra la carica di assessore regionale e quella di componente del consiglio delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, mentre in Sardegna pendono una serie di pdl statutarie concernenti l'incompatibilità tra le cariche di assessore e consigliere regionale, la promozione delle pari opportunità nella composizione della Giunta, nell'accesso al Consiglio e nell'ordinamento regionale. La Provincia di Trento ha dettato norme sulle nomine di sua competenza (LP n. 10) ed introdotto una serie di modifiche alla disciplina generale in materia di autonomia (LP n. 26), volte tra l'altro alla costituzione di un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) (LP 10/2011). La Sardegna, invece, ha istituito il Garante per l'infanzia e l'adolescenza (LR n. 8/2011), mentre il Trentino-Alto Adige ha disciplinato la partecipazione dei Consigli delle Autonomie locali all'attività legislativa e amministrativa della Regione (LR 1/2011).

Si segnala, altresì, una serie di leggi che, pur non rientrando nel *genus* di quelle statutarie, hanno carattere "istituzionale", con le quali le Regioni speciali disciplinano le loro attività di rilievo internazionale (LR Sardegna 13/2010) e adempiono agli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (LR Sicilia 10/2010, LR Valle d'Aosta 16/2010, LR Valle d'Aosta 12/2011).

Quanto alla normativa di attuazione degli statuti, si ha particolare riguardo a: a) nuovi regolamenti interni dei Consigli regionali; b) leggi istitutive degli organi di garanzia statutaria; c) "altre" leggi di attuazione degli statuti; d) nuove leggi elettorali.

a) Abruzzo e Veneto hanno approvato il nuovo Regolamento consiliare; nelle Marche, è stata istituita una Commissione straordinaria per l'elaborazione di una proposta di modifica; la Puglia e l'Umbria hanno emendato il regolamento interno, introducendo solo correttivi parziali; nel Lazio, invece, risultano pendenti 7 proposte di modifiche parziali.

Tra le specialità, in Provincia di Bolzano, la nuova Commissione per il regolamento interno e il Consiglio provinciale ha approvato gli emendamenti proposti; in Sicilia, l'Assemblea ha approvato la modifica dell'art. 153 del regolamento, relativo alla lettura e alla discussione delle mozioni; in Valle d'Aosta, il regolamento è stato di recente oggetto di parziali modifiche.

b) In Abruzzo, il Collegio regionale per le garanzie statutarie ha iniziato i suoi lavori nel 2011; a differenza del Lazio, in Umbria è stata costituita la Commissione; la Toscana, con la LR 7/2011, ha modificato la legge istitutiva del Collegio di garanzia statutaria nel senso di ridurre i termini per il ricorso, al fine di non ritardare la promulgazione delle leggi e di attribuire al Collegio anche competenze consultive in materia giuridico-istituzionale nei confronti del Consiglio regionale.

c) Le "altre" leggi di attuazione statutaria comprendono norme in materia di: 1) forma di governo (LR Calabria 12/2010; LR Liguria 9/2010; LR Liguria 10/2010; LR Umbria 16/2010; LR Toscana 59/2010); 2) amministrazione e riduzione dei costi della politica (LR Campania 8/2010; LR Lazio 3/2010; LR Toscana 55/2010; LR Umbria 25/2010); 3) che disciplinano altri organi previsti dagli statuti: garante per l'infanzia e l'adolescenza (LR Toscana 26/2010; LR Umbria 24/2010); centro per le pari opportunità (LR Lombardia 8/2011; LR Emilia-Romagna 8/2011; LR Marche 13/2010); difensore civico regionale (LR Lombardia 18/2010); 4) che disciplinano istituti di partecipazione e di democrazia diretta (LR Toscana 43/2010; LR Umbria 18/2010; LR Toscana 51/2010); 5) finalizzate a promuovere i principi fissati dagli statuti: sviluppo dell'istruzione (LR Lazio 9/2010); pubblicità degli atti regionali (LR Calabria 11/2011; LR Piemonte 22/2010); trasparenza dell'attività politica e amministrativa (LR Campania 9/2010; LR Calabria 24/2010; LR Basilicata 32/2010; LR Abruzzo 61/2010); semplificazione normativa (LR Piemonte 21/2010); sussidiarietà orizzontale (LR Campania 12/2011); 6) che danno attuazione al diritto comunitario (LR Puglia 10/2010; LR Abruzzo 59/2010).

d) Nel periodo considerato – eccezion fatta per il Piemonte, nel quale si segnala la pdl regionale n. 65 – non si registrano interventi in materia elettorale.

Numerose, invece, sono state le norme di attuazione degli Statuti speciali. Nel Friuli Venezia Giulia, sono stati approvati i Dlgs 255 e 274/2010, mentre,

in Sicilia, è attualmente in corso la procedura per l'approvazione di nuove norme di attuazione. Nelle Province di Trento e di Bolzano sono state emanate quattro norme di attuazione – nessuna delle quali fa riferimento alla clausola di maggior favore *ex art. 10 L. Cost. 3/2001* –: i Dlgs 86, 252 e 262/2010; il Dlgs 11/2011. Per la Valle D'Aosta sono stati adottati i Dlgs 179, 192, 193, 194/2010.

Per quel che riguarda gli organi e le procedure di consultazione di enti locali e forze sociali, il CAL non risulta ancora costituito in Abruzzo, Calabria e Piemonte (che ha nel frattempo modificato la disciplina istitutiva dell'organo: LR 8/2011), mentre la Liguria ha adottato una disciplina *ex novo*, abrogando la legge 7/2010 (LR 1/2011). In Sicilia, nelle more delle procedure di istituzione del CAL, la Conferenza Permanente Regione-autonomie locali esercita anche le funzioni del Consiglio (LR 24/2010). In Provincia di Bolzano, la LP 4/2010 ha attribuito al Consiglio dei Comuni un potere di iniziativa legislativa. Con specifico riguardo alle esigenze di consultazione delle forze sociali, l'Abruzzo ha istituito la Consulta regionale degli utenti e dei consumatori (LR 53/2010).

Infine, relativamente all'attuazione delle nuove norme del Titolo V della Costituzione, sul versante dell'attuazione del c.d. regionalismo differenziato (art. 116, co. 3), la Lombardia ha mantenuto i contatti con il Governo per l'implementazione della previsione costituzionale.

Per quanto riguarda le intese interregionali (art. 117, co. 8), l'Emilia-Romagna ha ratificato l'intesa integrativa con le Marche in ambito sanitario per l'attuazione della legge 117/2009 (LR 9/2010), mentre il Friuli Venezia Giulia ha approvato lo schema di convenzione con il Piemonte per la realizzazione del progetto "Guadagnare salute negli adolescenti", nonché lo schema di protocollo d'intesa con la Provincia di Venezia, la Regione Veneto, le Province autonome di Trento e di Bolzano, per la costituzione del comitato fondatore per la candidatura della città di Venezia a capitale europea della cultura per l'anno 2019. E' stata altresì raggiunta un'intesa in materia di cooperazione interregionale nel settore sanitario con la Lombardia.

Con riferimento alle intese con enti territoriali di altri Stati (art. 117, co. 9), l'Emilia-Romagna ha ratificato l'intesa interregionale con la Regione Aquitania (Repubblica francese). Si segnalano, inoltre, ancora con riguardo al Friuli Venezia Giulia, l'intesa con la Repubblica Serba di Bosnia-Erzegovina;

l'accordo per promuovere lo sviluppo reciproco nei settori della sanità e dei sistemi informativi con il Ministero della salute della Bulgaria; l'accordo con il Ministero della sanità dell'Albania. La Provincia di Bolzano, invece, ha avviato l'*iter* della costituzione del gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) "Euroregione Alto Adige/Südtirol, Tirolo e Trentino", ai sensi del regolamento (CE) 1082/06.

6. TENDENZE NELLA SANITÀ REGIONALE*

Anche nel 2010 le azioni concernenti la sanità regionale possono essere catalogate sotto le due macroaree della tutela della salute e del governo della spesa. Con la prima definizione vengono intesi, in senso ampio, tutti quegli interventi svolti dalle Regioni per tutelare e promuovere la salute delle proprie popolazioni; nella seconda voce, invece, rientrano le misure più direttamente poste da ciascuna Regione ai fini di contenere e regolamentare la spesa sanitaria, generalmente, come si vedrà, in virtù degli impegni intergovernativi contenuti nelle Intese e nei cosiddetti "Patti per la salute". Si tenga presente, tuttavia, che si tratta di una suddivisione di massima, poiché i provvedimenti regionali non sempre possono essere rigorosamente ascritti all'una o all'altra area, interessando settori a esse trasversali. Inoltre, le politiche per la salute sono sovente condizionate dalle esigenze di bilancio, sia sul piano decisionale, sia sul piano della loro attuazione. In entrambi i casi due sono le tendenze che sembrano evidenziarsi: da un lato l'indubbia riduzione dello spazio d'azione delle Regioni nell'ambito delle scelte collegate con esigenze di controllo della spesa, specie per le realtà regionali impegnate nell'adempimento dei Piani di rientro; dall'altro il tentativo delle singole Regioni, non solo da parte di quelle con minori problemi finanziari, di dotarsi di una propria identità nell'ambito della politica della salute, mediante l'adozione di provvedimenti di regolamentazione in senso ampio.

Le azioni regionali più propriamente inerenti alle scelte di "politica della salute", più in particolare, comprendono principalmente l'attività di pianificazione, di prevenzione tutti quei provvedimenti che si ricollegano alle prestazioni erogate dalle Regioni, tra cui, ovviamente, spiccano quelli concernenti i Livelli essenziali di assistenza, ma anche i singoli progetti tesi ad arricchire l'offerta di prestazioni sanitarie. Inoltre, ampio spazio hanno le norme recanti una regolamentazione di carattere generale, quali le linee guida, nonché quelle sull'organizzazione sanitaria, quando esse possano produrre effetti sulle prestazioni erogate. Si tratta delle azioni che più propriamente tendono a caratterizzare le "identità" regionali in ambito sanitario, mostrando gli specifici settori in cui si orientano le attenzioni delle

* Estratto da: Rapporto Camera 2011 – Capitolo VI (di Nicola Viceconte Stefania Gabriele).

single Regioni. Un ambito in cui emerge, pertanto, lo "spirito" del federalismo, inteso come quel grado di differenziazione che caratterizza i sistemi autonomistici, che però non deve mai compromettere l'unitarietà del sistema nel suo complesso. Non si dimentichi, come accennato, che in ogni caso le scelte di politica sanitaria sono spesso condizionate, specie per gli aspetti organizzativi, dai vincoli di spesa; in tali casi, tuttavia, sono le modalità scelte dalle singole Regioni per conformarsi a tali vincoli a rilevare sul piano delle identità regionali.

Tra gli specifici settori, l'attività di pianificazione e programmazione ha costituito, senz'altro, una non indifferente voce delle politiche di tutela della salute, specie per l'adozione dei nuovi piani sanitari e socio-sanitari (Friuli Venezia Giulia e Marche), nonché delle linee generali sull'intero settore della salute (Emilia-Romagna e Valle D'Aosta). Spicca, poi, l'adozione da parte di numerose Regioni dei rispettivi piani per la prevenzione sanitaria (così Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Sardegna, Toscana, Umbria), in attuazione di intese e accordi intervenuti in sede di Conferenza permanente tra Stato, Regioni e Province autonome (da ultimo l'Intesa 29 aprile 2010).

Come noto, le politiche sanitarie attuate dalle Regioni definiscono le caratteristiche dettagliate della protezione sanitaria goduta dal singolo cittadino; molte azioni intraprese dalle Regioni, infatti, concernono specifiche patologie e problemi di salute e possono anche implementare il pacchetto di assistenza sanitaria e socio-sanitaria effettivamente disponibile per i cittadini residenti nelle Regioni stesse. Riguardo ai servizi concernenti la dimensione clinica vengono in rilievo talune disposizioni regionali caratterizzate dall'attenzione ai profili d'integrazione e inclusione sociale per categorie particolarmente disagiate (Marche, Campania, Lazio, Abruzzo, Basilicata ed Emilia-Romagna).

Per le prestazioni rientranti nei LEA, si segnalano, invece, gli interventi che hanno riguardato la materia della medicina fisica e riabilitativa e l'assistenza domiciliare (Provincia autonoma di Bolzano, Campania, Puglia e Sicilia (con riguardo soprattutto all'assistenza domiciliare per i servizi riabilitativi), nonché la disciplina dell'assistenza fornita a soggetti con specifiche patologie o che si trovano in particolari condizioni di salute (come nel caso delle malattie rare).

Numerose Regioni sono intervenute sul sistema delle reti assistenziali con particolare attenzione alla rete laboratoristica e quella delle cure palliative.

Rilevanti misure si sono poste anche per l'organizzazione del sistema erogativo, come per gli interventi sulle liste d'attesa, che, ovviamente, incidono anche sulla spesa sanitaria; altre disposizioni, invece, hanno riguardato le strutture del servizio sanitario nazionale e l'edilizia sanitaria.

Notevole spazio, come sempre, ha l'attività di regolazione, registrandosi provvedimenti di riordino del settore della sanità, talvolta di carattere generale (Lombardia, Marche, Provincia di Trento), più spesso di tipo settoriale (tesi a fissare *standard*), nonché l'ampia produzione di linee guida su numerose questioni, concernenti più che altro profili di carattere tecnico e regolamentare.

Spostandoci nell'ambito del governo della spesa il *policy making* è stato molto intenso, anche grazie agli sforzi realizzati dalle Regioni che stanno attuando i Piani di rientro e alle azioni intraprese dai Commissari *ad acta* (all'interno della cornice definita dal "Patto per la salute 2010").

Le Regioni con piani di rientro (Abruzzo, Calabria, Campania, Lazio, Molise, Piemonte e Sicilia), pertanto, hanno approntato varie misure volte al contenimento della spesa, quale la definizione dei rapporti con gli erogatori privati, il riordino della rete ospedaliera, di emergenza e territoriale, la fissazione di tetti di spesa per l'acquisto di beni e servizi, il contenimento della spesa per il personale e farmaceutica, gli interventi sulle liste d'attesa.

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

L'attività di programmazione finanziaria e gestionale e di razionalizzazione ha riguardato anche le Regioni non sottoposte a piani di rientro, che hanno adottato alcune disposizioni per il controllo della spesa (come la ridefinizione

delle tariffe e la razionalizzazione delle prestazioni ospedaliere), spesso in adempimento del Patto per la salute o di norme di livello nazionale, le quali richiedono comunque un impegno per politiche di rigore finanziario.

Ne deriva, pertanto, per tutte le Regioni un'intensa attività di regolamentazione, con la quale vengono progressivamente strutturati i Sistemi Sanitari Regionali. Il riequilibrio economico-finanziario, infatti, non deve essere perseguito solamente attraverso misure congiunturali di aumento delle entrate e taglio di alcune spese, bensì attraverso una più generale riorganizzazione e razionalizzazione dei servizi e un miglioramento dei meccanismi di gestione (così per i rapporti con gli erogatori privati, per gli aspetti gestionali, di valutazione e contabili, per le compartecipazioni alla spesa e alle esenzioni, per la distribuzione/vendita di farmaci e altri dispositivi).

Il settore della sanità, pertanto, presenta alcune caratteristiche del modello dei "laboratori del federalismo", dove le singole Regioni sperimentano politiche che poi - qualora di successo - vengono applicate anche in altre realtà regionali. E' il caso dei progetti, cui progressivamente le varie Regioni stanno aderendo, che sembrano porsi all'interno di tale assetto, perseguendosi percorsi sperimentali, anche concordati con il centro, secondo i tempi che le singole specificità regionali consentono. L'elemento peculiare che emerge oggi in Italia, tuttavia, è che l'assimilazione delle esperienze altrui non sembra passare tanto per l'imitazione e la ricerca spontanea delle soluzioni, quanto per una fase di centralizzazione delle decisioni piuttosto spinta, che è proprio rivolta all'applicazione delle *best practices* nelle Regioni la cui capacità amministrativa e gestionale ha ancora bisogno di essere potenziata. Si pensi ai Piani di rientro, e nell'ambito di questi Piani agli interventi specifici che mutuano operazioni fondamentali realizzate dalle Regioni che per prime sono riuscite a mettere i conti "a posto". In tal modo, l'influenza del centro si esercita sempre più anche su temi diversi dal governo della spesa, sebbene con gli stessi certamente connessi, rientranti piuttosto nel dominio della tutela della salute, quali le liste di attesa e la qualità delle prestazioni.

Nell'insieme, l'auspicio è che il processo generale di rafforzamento della capacità di governo e dell'*accountability* delle Regioni abbia successo, anche se guidato fermamente dal centro. Si potrebbe ipotizzare, in questo caso, che, una volta sanati i conti e stabilizzate le tendenze della spesa, le Regioni

potranno riconquistare maggiori spazi di autonomia - secondo un modello di "federalismo fiduciario", cui si faceva già riferimento nel Rapporto dello scorso anno. Tuttavia, il progressivo rafforzamento delle politiche di rientro a seguito della crisi finanziaria allontana sempre più l'eventuale uscita dal tunnel e l'avvio di un sistema federale più maturo e compiuto.

7. TENDENZE E POLITICHE SOCIO-ASSISTENZIALI: 2010*

Il 2010 rappresenta un anno in cui la produzione legislativa in materia socio-assistenziale è pari a 50 leggi, emanate da 20 Regioni (comprese le 2 Province autonome) distribuite su 12 ambiti¹. Il numero delle leggi del 2010 è inferiore al 2009 (86), ma non si discosta in modo significativo dagli anni precedenti (46 leggi nel 2008 e 39 nel 2007). La distribuzione tra le diverse Regioni è abbastanza omogenea, in quanto tutte le Regioni non hanno emanato più di 5 leggi, con l'eccezione della Valle D'Aosta (7 leggi emanate). Tuttavia, nella lettura dei dati è necessario considerare che il 2010, per 13 Regioni, segna il passaggio dalla VIII alla IX legislatura. Tra queste, solo la Campania e la Toscana, hanno emanato 1 legge nei primi mesi della nuova legislatura, in questo settore. Percentualmente l'incidenza del settore socio-assistenziale, sul complesso della produzione legislativa regionale, nel 2010 è del 9%. Aumenta rispetto al 2005, dove era intorno al 6,5%, ma diminuisce rispetto al 2009 dove era intorno al 12%.

Nel 2010 la distribuzione per ambiti è abbastanza omogenea tra le diversi voci - tutte inferiori a 10 leggi - salvo le politiche per la disabilità ed invalidità e l'ambito relativo a provvedimenti raccolti nella voce varie, rispettivamente con 10 e 12 leggi emanate.

Le **politiche per la disabilità** non presentano scostamenti significativi in valori assoluti, rispetto al 2009, mentre in termini percentuali si registra un aumento, dal 10% (2009) al 20% (2010), quale indicatore di una diversa distribuzione dei provvedimenti. Analizzando questa voce dal 2001, l'anno in oggetto presenta una tra le produzioni legislative più elevate. In quest'ambito cambia anche il tipo di leggi approvate, diminuendo le leggi "provvedimento" o le leggi finalizzate a specifiche categorie.

* Estratto da: Rapporto Camera 2011 – Capitolo VII (di Giulia Maria Napolitano).

¹ Le leggi oggetto dell'indagine non rappresentano in assoluto la totalità della produzione legislativa sulle politiche socio-assistenziali, ma si tratta di tutti i provvedimenti specifici sulla materia. Nell'analisi sono state incluse le leggi finanziarie ma non le leggi a contenuto misto, per esempio, le leggi del settore socio-sanitario e le leggi multisettore. L'individuazione degli ambiti, non essendo codificati, è stata fatta tenendo conto, da un lato delle aree di intervento, a suo tempo individuate nel Piano sociale nazionale, e dall'altro dei criteri utilizzati da Regioni e Province per classificare e segnalare gli atti normativi sugli strumenti di maggiore diffusione, quali siti-internet ufficiali, *news letters* delle Regioni, etc.

Sebbene la voce politiche per gli **anziani e soggetti non autosufficienti** includa solo 2 leggi, si inserisce in questa sede l'analisi, in quanto nelle leggi finanziarie spesso gli interventi sulle politiche per la disabilità e quelle sui soggetti non autosufficienti sono trattati congiuntamente. In quest'ambito le politiche seguite dalla Regioni si muovono su due fronti, da un lato con contributi volti all'abbattimento delle rette nelle strutture di accoglienza per le persone anziane e non autosufficienti, dall'altro finanziano misure volte ad evitare l'istituzionalizzazione.

La voce numericamente più consistente, è quella che raccoglie provvedimenti diversificati raccolti nella voce **varie**. In questo gruppo (12) rientrano leggi che prevedono interventi di sostegno nei riguardi di popolazioni colpite da eventi catastrofici (es. terremoto), provvedimenti contro l'usura, e provvedimenti relativi ad interventi a favore di familiari di lavoratori rimasti coinvolti in incidenti sul lavoro. Vi è un gruppo di voci sulle quali si concentrano, in modo omogeneo, le leggi sull'assistenza sociale. Nell'ambito di queste voci sono diverse le leggi che costituiscono una sorta di provvedimenti *omnibus* che toccano in realtà diversi ambiti e materie, dove è difficile stabilire quale sia la prevalente.

La voce **aspetti istituzionali** apparentemente risulta incrementata rispetto al 2009 passando dal 5% all'8% della produzione di settore, In realtà numericamente si tratta di sole 4 leggi (ben 2 nella sola Regione Valle d'Aosta, che ha emanato un testo unico e il piano socio-sanitario).

Le **politiche familiari** rappresentano l'8% della legislazione di settore con 4 leggi emanate da altrettante Regioni. Con specifico riferimento al Friuli Venezia Giulia e all'Umbria è interessante segnalare come le 2 Regioni facciano riferimento a due diverse nozioni di famiglia. Il Friuli Venezia Giulia fa riferimento esclusivamente alla famiglia così come definita nel dettato costituzionale (art. 29); l'Umbria, invece, utilizza una nozione più ampia, facendo riferimento alla famiglia quale "nucleo fondante della società, secondo quanto previsto dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo, dai Trattati internazionali in materia, dalla Costituzione, dallo Statuto regionale". Numerosi, poi, sono gli interventi sulle politiche familiari di cui alle leggi finanziarie, che sono rivolti direttamente alle famiglie o si traducono in forme di sostegno in modo indiretto.

La voce **terzo settore** raccoglie il 10% delle leggi emanate (5 leggi), la maggioranza delle quali è di manutenzione (l'unica legge nuova si ha in Sardegna).

La voce **politiche di genere** costituisce l'8% della produzione normativa di settore (4 leggi) e segna una battuta d'arresto rispetto al 2009, dove le leggi emanate erano più del doppio (9).

Le **politiche abitative**, rappresentano l'8% della legislazione di settore (4 leggi), con una sola legge di organizzazione (Piemonte). Il dato rimane perciò stabile rispetto al 2009. Numerosissime sono poi le disposizioni contenute nella leggi finanziarie 2010 e 2011.

Le **politiche migratorie** rappresentano nel 2010 solo il 4% della produzione legislativa di settore, con una significativa riduzione rispetto al 2009, dove era la voce più consistente, raggiungendo il 15%; nondimeno, essa ha rappresentato una voce assai rilevante per il confronto politico tra Stato e Regioni, sfociato nell'intervento della Corte costituzionale con le sentenze nn. 40 e 61/2011.

Sulle **politiche di contrasto alla povertà** si segnala la sola legge della Toscana sugli interventi di sostegno al reddito dei lavoratori disoccupati. Tuttavia le finanziarie 2010 e 2011 contengono moltissime disposizioni che prevedono interventi di sostegno al reddito per le famiglie.

Venendo ai regolamenti, quelli emanati nel corso del 2010 in materia socio-assistenziale risultano complessivamente 22 per 6 Regioni. Rispetto al 2009 risultano significativamente diminuiti, in quanto non raggiungono nemmeno la metà dell'anno precedente (47). La maggioranza dei regolamenti sono relativi alle procedure di riparto di fondi destinati all'assistenza nei diversi ambiti. La produzione più alta si registra nella voce aspetti istituzionali ed organizzativi (55%), tra cui spiccano soprattutto i provvedimenti sull'accreditamento e l'autorizzazione dei servizi, nonché l'istituzione ed il funzionamento di organismi istituzionali.

Gli atti amministrativi, invece, sono 655, di poco superiori ai 569 del 2009. Diversa è la distribuzione, abbastanza omogenea tra le diverse Regioni, con 11 di esse con una produzione superiore ai 20 atti e 2 che superano il 10% della produzione amministrativa complessiva: (Abruzzo e Piemonte). Analizzando la distribuzione tra le diverse voci non si registrano scostamenti significativi, rispetto al 2009, se non nelle politiche per la non autosufficienza,

che passano dal 19% al 12%. Le voci più rilevanti restano gli aspetti istituzionali, le politiche per la famiglia, gli anziani e le politiche per la disabilità, con atti in gran parte atti relativi alla distribuzione di finanziamenti provenienti da fondi nazionali o regionali, e in via residuale, provvedimenti recanti linee guida o criteri per la gestione o l'autorizzazione o l'accreditamento dei servizi.

L'analisi per ambito, confermando la tendenza degli anni precedenti, evidenzia una prevalenza di attività dedicata all'implementazione e gestione dei servizi regionali. Questa materia (122 atti censiti) copre il 19% della produzione amministrativa, con una distribuzione abbastanza omogenea tra le diverse Regioni (salvo l'Abruzzo che, anche quest'anno, presenta il valore più alto). Gli atti assunti dalle Giunte ed Assemblee legislative regionali compresi nella voce **aspetti istituzionali**, sono suddivisi tra atti relativi alla ripartizione di fondi sociali nazionali e regionali, atti di pianificazione, atti più strettamente gestionali. Le **politiche per la famiglia** rappresentano il 15% degli atti complessivi (97), con una distribuzione tendenzialmente omogenea tra le Regioni (fa eccezione il Piemonte). Nell'ambito delle politiche familiari quasi il 50% degli atti è relativo a politiche per i minori. Le **politiche per gli anziani** rappresentano l'unica voce, tra quelle più significative, dove si registra una diminuzione, ma la tipologia di atti rimane la medesima. La maggior è relativa alla ripartizione di fondi, mentre un'altra parte è relativa all'organizzazione dei servizi. Gli atti relativi alle **politiche per la disabilità** sono in parte dedicati alla pianificazione degli interventi, all'abbattimento delle barriere architettoniche e alla ripartizioni di fondi e contributi per lo più riferiti a categorie specifiche. Un'ultima notazione relativa agli atti sulle **politiche migratorie** che rappresentano, con 45 atti censiti, solo il 7% della produzione amministrativa. Si registra comunque un aumento rispetto al 2009 dove raggiungevano appena il 3%. La quasi totalità è dedicata al fenomeno immigrazione.

In definitiva, non appare possibile trarre delle considerazioni conclusive dall'esame delle leggi e degli atti assunti dalle Regioni e Province autonome in materia di assistenza sociale nel 2010, tenuto conto che il cambiamento di legislatura non consente di rintracciare delle vere e proprie linee di tendenza delle Regioni. Più certo, invece, il dato Regioni speciali, nelle quali si avverte una maggiore coerenza negli indirizzi politici relativi all'assistenza sociale.

Elemento comune che emerge dalla lettura delle finanziarie regionali, è una certa sofferenza sulle risorse, in virtù della contrazione dei trasferimenti statali, a cui le Regioni sembrano rispondere in modo autonomo rifinanziando fondi regionali, nonché con interventi di sostegno al reddito per le famiglie in difficoltà. La scelta di sostenere le politiche familiari e il contrasto alla povertà, pertanto, è condivisa dalla maggior parte delle Regioni, emergendo una particolare sensibilità, sia verso le famiglie con redditi bassi, sia verso le famiglie numerose. Un altro comune denominatore che unisce le politiche regionali è il riconoscimento dell'importante ruolo di cura ed assistenza che le famiglie svolgono verso anziani e disabili. Le Regioni, dunque, appaiono consapevoli che una istituzionalizzazione rappresenterebbe un costo ben maggiore da sopportare per le finanze regionali.

8. REGIONI E MIGRAZIONI *

Rispetto a quella sulla *immigrazione*, la disciplina degli Statuti regionali ordinari in materia di *emigrazione* o, nel linguaggio corrente ma ancora non recepito da tutte le fonti regionali, di cittadini delle Regioni "residenti all'estero", appare più laconica: manca cioè quasi sempre un riferimento ad azioni e politiche concrete, figurando generiche enunciazioni, la cui portata normativa appare abbastanza modesta.

Presentano più spiccatamente tali caratteristiche le disposizioni statutarie della Calabria (art. 2, co. 2, lett. *q* e lett. *s*), della Campania (art. 1, co. 4), della Liguria (art. 1, co. 3), della Lombardia (art. 6, co. 5), delle Marche (art. 4, co. 4) e, infine, del Molise (art. 4, co. 1). In tutti questi casi si tratta di dichiarazioni generiche che, oltre a non definire la situazione giuridica dei destinatari, nemmeno abbozzano una qualche politica relativa al governo del fenomeno. Più dettagliate le disposizioni statutarie del Lazio (art. 7, co. 1, lett. *d*), dell'Emilia-Romagna (art. 2, co. 1) e del Piemonte (art. 7, co. 5).

Aspetti poco chiari presenta la disciplina statutaria toscana, la quale prima garantisce la partecipazione di tutti i residenti e dei toscani residenti all'estero alle scelte politiche regionali, nonché la promozione dell'effettivo esercizio dei diritti politici ai toscani residenti all'estero (art. 3, co. 4 e 5); successivamente, al momento della declinazione dell'effettiva assunzione di compiti, manca di ogni riferimento ai toscani residenti all'estero (72, co. 1).

Particolari le discipline previste negli Statuti di Abruzzo e Puglia. Nella prima, lo Statuto stabilisce che la Regione rappresenta la comunità dei cittadini, anche residenti all'estero, che per storia, tradizioni e cultura la costituiscono (art. 1, co. 1) e, caso unico nel panorama statutario regionale, dichiara elettori della Regione anche i cittadini abruzzesi residenti all'estero (art. 12, co. 1). In Puglia, lo Statuto stabilisce che la Regione valorizza il legame con i pugliesi emigrati (art. 4, co. 2) e, anch'esso caso unico, prevede tra le Autorità di garanzia regionali il Consiglio generale dei pugliesi nel mondo, a tutela dei diritti dei cittadini pugliesi stabilitisi all'estero (art. 50, co. 2 lett. *b*).

* Estratto da: Rapporto Camera 2011 – Capitolo VIII (di Alessandro Gentilini e Carlo Ferrajoli).

Ragionamento a parte meritano le tre Regioni (ordinarie) rimanenti: Basilicata, Veneto e Umbria, accomunate dalla volontà di contenere, o comunque mitigare, gli effetti dei fenomeni migratori dai rispettivi territori.

Del tutto diverso il discorso sulla legislazione regionale, la quale denota la volontà di intervenire in maniera significativa con politiche di favore sia per le comunità di cittadini che si stabilizzano in Paesi stranieri sia nei riguardi dei cittadini che decidano di rientrare nel territorio regionale.

Tre sono i macro-obiettivi della legislazione regionale: 1) promuovere iniziative finalizzate a mantenere vivo il legame culturale con la terra d'origine e a promuovere la diffusione della conoscenza della Regione nelle sue espressioni culturali ed artistiche; 2) favorire la promozione economica e culturale delle Regioni all'estero, magari convertendo la "risorsa-emigrazione" in un canale per il rafforzamento dell'immagine e della presenza regionale nei mercati esteri; 3) agevolare il rientro e il reinserimento degli emigrati nel tessuto economico, sociale e culturale della Regione d'origine.

Gli obiettivi di cui ai punti 1) e 2) vengono perseguiti attraverso progetti settoriali specifici, curati dalle associazioni di cittadini residenti all'estero e tesi a realizzare attività a carattere promozionale e conoscitivo di storia, forme d'arte, costumi, tradizioni, o anche prodotti regionali. Molto più accurati, invece, gli interventi per la realizzazione dell'obiettivo di cui al punto 3), poiché incidono nei settori-chiave dell'assistenza, del lavoro e dell'istruzione, finalizzati specificamente a rimuovere gli ostacoli legati alla condizione di emigrato, a seguito del suo rientro nella Regione d'origine.

Per il raggiungimento delle finalità illustrate, le leggi regionali prevedono un organo di consultazione sull'emigrazione a carattere rappresentativo, incaricato di fornire pareri o dotato del potere di iniziativa sui provvedimenti. Esse prevedono, altresì, in larghissima parte la pianificazione degli interventi, a cadenza annuale o triennale, nonché la previsione di un fondo per il finanziamento delle iniziative.

Per qual che concerne il complesso dei regolamenti e degli atti amministrativi su materie di rilevanza per i migranti, si registra un evidente impulso a partire dal 2001, con l'ampliamento della competenza legislativa e regolamentare regionale determinata dal nuovo Titolo V della Costituzione.

Nel 2010 la produzione di regolamenti da parte di Regioni e Province autonome espressamente dedicati ai fenomeni migratori o aventi, comunque,

una rilevanza specifica per i migranti non si è arrestata. Sono stati, infatti, approvati il Regolamento del Friuli Venezia Giulia (con Decreto del Presidente della Regione 61/Pres./2011) rientrante nel macrosettore "ordinamento istituzionale"; il Regolamento dei criteri e delle modalità per l'iscrizione all'Albo Regionale delle associazioni e degli enti per l'immigrazione della Basilicata (DGR 315/2010), rientrante nel macrosettore dei "servizi alla persona e alla comunità".

I due nuovi regolamenti si vanno ad aggiungere ai 14 attualmente vigenti, dei quali 11 riguardano gli immigrati stranieri presenti nel nostro Paese, mentre 4 concernono gli emigrati italiani nel mondo.

Per quanto riguarda, poi, la produzione di atti amministrativi si è passati dai 55 atti approvati dalle Giunte e dai Consigli regionali nel 2009, ai 69 atti approvati nel corso del 2010. Questo incremento conferma sia la tendenziale crescita quantitativa di tali atti; sia il crescente ruolo di Regioni e Province autonome nella gestione dei fenomeni migratori.

Dei 69 atti amministrativi del 2010, 48 riguardano l'immigrazione straniera in Italia. Gli altri 21 atti, più del 30%, sono dedicati all'emigrazione italiana all'estero. La produzione normativa di Regioni e Province autonome è in crescita in entrambe i settori, se si considera che nel 2009 erano stati 40 gli atti amministrativi che avevano come destinatari gli immigrati stranieri e 15 gli atti adottati con destinatari gli italiani all'estero.

Tra le novità rispetto agli anni scorsi - quando la produzione di atti amministrativi in materia di immigrazione straniera si era concentrata in Lombardia, in Veneto e in Piemonte - nel 2010 vi è senz'altro un maggiore equilibrio nella distribuzione regionale degli interventi.

Il Lazio è la Regione che ha adottato, nell'anno 2010, il maggior numero di atti amministrativi concernenti l'immigrazione straniera (11), seguito da: Basilicata (8), Marche (5), Lombardia e Veneto (4), Puglia Sardegna (3), Toscana, Molise, Emilia-Romagna e Friuli Venezia Giulia (2), Sicilia e Piemonte (1).

Anche gli atti amministrativi concernenti gli emigrati italiani nel mondo subiscono una forte crescita: nel 2009 erano pari a circa il 19% del totale, nel 2010 arrivano al 30%. Anche per tale settore si può notare una più uniforme distribuzione degli interventi. Nel 2010 hanno adottato atti amministrativi in

questa materia Basilicata, Veneto, Friuli Venezia Giulia e Sardegna (3), Lazio, Molise, Piemonte e Provincia autonoma di Trento (2), Marche e Puglia (1).

Gli atti amministrativi di rilevanza per gli immigrati stranieri adottati dalle Giunte e dai Consigli di Regioni e Province autonome nel 2010, riguardano soprattutto il macrosettore "Servizi alla persona e alla comunità", ai quali vengono ricondotte oltre il 60% delle deliberazioni.

All'interno di questo macrosettore vi sono stati, nel 2010, interventi in quasi tutte le materie, prima fra tutte quella dei "Servizi sociali" (20,7%), cui fanno seguito "formazione professionale" (13,8%), "tutela della salute" (10,3%), "lavoro" (6,9%) e "istruzione scolastica e universitaria" (6,9%), che rappresentano più di un terzo della produzione. Una importante novità è rappresentata dall'adozione di atti amministrativi nella materia dei "beni e attività culturali" (10,3%).

E' significativo, peraltro, che tra gli atti amministrativi compresi in questo macrosettore il 27,6% siano multimateria e prevedano piani di intervento e programmi regionali, annuali o pluriennali, contenenti una pluralità di iniziative che toccano trasversalmente varie materie.

Nel macrosettore "ordinamento istituzionale", l'8% circa degli atti adottati dalle Giunte e dai Consigli regionali sono atti che istituiscono o finanziano Osservatori e rilevazioni statistiche sul fenomeno migratorio o che disciplinano le modalità per l'iscrizione a registri regionali delle associazioni, degli enti e degli organismi che operano a favore dei cittadini stranieri immigrati.

Circa il 17% degli atti riguarda più settori di intervento e spesso consistono in piani o programmi finalizzati all'integrazione dei migranti, direttamente attuativi di leggi regionali. Si vedano ad esempio il "Programma annuale regionale degli interventi a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati per l'anno 2010" delle Marche; il "Programma attuativo per l'anno 2010. Gestione LR 1/1987: 'Interventi regionali in materia di movimenti migratori' e successive modificazioni" del Piemonte; gli "Interventi in favore degli immigrati - Linee d'indirizzo per l'anno 2010 al Servizio Politiche Giovanili e Cittadinanza sociale" della Puglia; infine, il "Piano triennale 2010-2012 degli interventi nel settore dell'immigrazione" del Veneto.

Altre politiche dedicate all'integrazione sociale, tra le quali predominano gli interventi finalizzati all'apprendimento della lingua ed alla diffusione della cultura italiana tra i cittadini stranieri immigrati in Italia, rappresentano il 13%

circa degli atti amministrativi adottati; infine, gli atti relativi al settore territorio ambiente e infrastrutture costituiscono appena il 2% del totale delle deliberazioni di Giunte e Consigli.

Nel 2010 sono aumentati in modo significativo gli atti amministrativi riguardanti gli emigrati italiani nel mondo, con un incremento del 40% rispetto al 2009 e del 200% rispetto al 2008. Qui la ripartizione per macrosettori assegna ai "servizi alla persona ed alla comunità" oltre il 33% degli atti adottati, all'"ordinamento istituzionale" il 24%, alle altre politiche di integrazione quasi il 10% degli interventi. Infine il restante 33% degli atti rivolti agli italiani nel mondo sono multisettore e dispongono programmi di intervento a carattere annuale o pluriennale a favore dei corregionali residenti all'estero.

9. LE LEGGI FINANZIARIE REGIONALI PER IL 2011*

Il capitolo prende in esame le leggi finanziarie regionali (LF) per il 2011 ed i relativi collegati ove presenti. Vengono anche considerati provvedimenti legislativi diversi, adottati nel 2010, riguardanti alcuni temi specifici: il contenimento delle spese, la finanza locale, la politica tributaria.

Partendo dal processo di bilancio relativo alla manovra per il 2011, vengono sottolineati tre aspetti: la durata dell'*iter* legislativo della manovra; l'eventuale introduzione di modifiche rilevanti nel corso del suo esame da parte del Consiglio; l'influenza della normativa statale sui contenuti delle leggi finanziarie.

Circa la durata dell'*iter* della manovra, sono state prese a riferimento (essendo le uniche informazioni presenti per tutte le Regioni): la data di presentazione al Consiglio della pdl finanziaria da parte della Giunta, la data di approvazione in aula e la data di pubblicazione sul Bollettino ufficiale. Per l'insieme delle Regioni e Province autonome, tra la presentazione al Consiglio della pdl finanziaria e la sua approvazione in aula sono intercorsi mediamente 46 giorni, 2 in meno di quelli rilevati per le finanziarie relative al 2010. Questo dato scende, tuttavia, a 38 giorni se non si considera la Sicilia, in cui i tempi continuano a essere più lunghi (181 giorni).

Circa le modifiche apportate al disegno di legge finanziaria nel corso dell'esame in aula, cinque Regioni (Basilicata, Lazio, Marche, Molise, Sardegna) hanno segnalato nel questionario l'introduzione di maxi emendamenti che hanno modificato in profondità il testo inizialmente presentato.

Sulla definizione dei contenuti delle finanziarie regionali ha ovviamente influito la normativa statale volta, in generale, a garantire il rispetto del patto di stabilità (DL 78/2010, convertito con la legge 122/2010, LF 220/2010) e, in alcune Regioni, il rientro da gravi situazioni di deficit sanitario.

Rispetto alle leggi finanziarie 2010, per quelle relative al 2011 aumenta da 14 a 15 il numero di Regioni che sono riuscite ad approvarle prima dell'esercizio di riferimento. Passa però da 2 a 4 (Campania, Veneto, Umbria e Sicilia) il numero delle Regioni che hanno provveduto a tale adempimento oltre il mese di febbraio. In definitiva, quindi, non si notano miglioramenti

* Estratto da: Rapporto Camera 2011 – Capitolo IX (di Enrico Buglione).

significativi per quanto riguarda la tempestività dell'approvazione di questo fondamentale strumento di programmazione.

Per quanto riguarda la struttura, con riferimento al complesso delle leggi, il numero dei commi aumenta del 5% rispetto alle finanziarie per il 2010 (da 2.784 a 2.915).

Il numero medio di caratteri per comma, con riferimento al complesso delle finanziarie per il 2011, è pari a 454, contro i 458 per quelle relative al 2010. Considerando le singole Regioni e Province autonome, in 9 casi non si superano i 400 caratteri per comma e in altri 5 i 500 caratteri. Oltre questo livello si collocano 8 Regioni, tra le quali spicca il Molise (753). Circa la presenza delle ulteriori caratteristiche, una rubricazione degli articoli effettivamente significativa del loro contenuto si ritrova in tutte le finanziarie regionali, salvo che in quelle del Molise e della Campania. La suddivisione in Titoli o Capi è invece presente in 10 leggi e in cinque di queste si riscontra anche un indice del provvedimento

A prescindere dal rinnovo di autorizzazioni di spesa previste dalla normativa precedentemente in vigore, presente in tutte le leggi qui esaminate, in più dell'80% dei casi viene modificata la normativa vigente, si introducono nuove autorizzazioni di spesa, si interviene in materia di contabilità e controlli, nonché in materia sanitaria. Meno diffuse, invece, sono le norme relative all'istituzione di nuovi organismi o commissioni e in materia di servizi pubblici locali, presenti in meno del 50% delle leggi.

Come già osservato nel *Rapporto sulla legislazione 2010*, il blocco degli aumenti delle aliquote Irap e addizionale Irpef – tranne che nelle Regioni con rilevanti deficit sanitari – e il taglio ai trasferimenti dallo Stato di cui al più volte citato DL 78/2010 – continuano a rendere ineludibile il contenimento delle spese di organizzazione e funzionamento delle Regioni e degli enti, organismi e società da esse dipendenti o da esse controllate. In materia le Regioni sono intervenute sia con la legge finanziaria che con altri provvedimenti adottati nel 2010.

Nel *Rapporto sulla legislazione 2010* si era sottolineata l'opportunità che le Regioni a Statuto ordinario si attivassero immediatamente per dimostrare in concreto la vantaggiosità di un loro intervento in materia di finanza locale, sfruttando i poteri già ad esse riconosciuti dalle norme vigenti, in particolare per quanto riguarda la regionalizzazione del patto di stabilità. Va, inoltre

sottolineato: da un lato, che con l'entrata in vigore del Dlgs 68/2011, tutte le Regioni ordinarie dovranno affrontare dal 2012 il non facile compito della fiscalizzazione degli attuali trasferimenti vincolati a favore di Comuni e Province (con la connessa creazione e gestione del Fondo sperimentale di riequilibrio regionale); dall'altro, che nelle Regioni dove risulteranno efficaci i meccanismi di raccordo e confronto con gli enti locali, a partire dal Cal, sarà più facile utilizzare gli ulteriori poteri di intervento previsti nella L 42/2009 e nel Dlgs 68/2011 in materia di fiscalità locale e riparto dei trasferimenti perequativi dello Stato. Dai dati emergono novità interessanti non solo sul fronte della regionalizzazione del patto di stabilità, ma anche su quello della introduzione di indicatori di virtuosità per gli enti locali ai fini di una migliore attuazione delle politiche regionali e su quello della fiscalizzazione dei trasferimenti. Per il primo aspetto, ulteriori Regioni, rispetto a quelle segnalate nel precedente *Rapporto 2010*, hanno disciplinato la materia (Lazio, Liguria ed Emilia-Romagna), mentre specifici accordi con gli enti locali sono stati conclusi dalle Province autonome di Bolzano e Trento e dalle Regioni Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta (che hanno una lunga esperienza in materia). Riguardo agli indicatori di virtuosità rileva quanto previsto dalla Lombardia, mentre per la fiscalizzazione dei trasferimenti agli enti locali è interessante la normativa della Provincia Autonoma di Trento.

Infine, in materia di politica fiscale gli interventi regionali hanno riguardato una pluralità di settori. Spiccano gli interventi concernenti l'introduzione e la fissazione dell'imposta regionale sulla benzina, su cui hanno legiferato soprattutto le Regioni con disavanzi sanitari più alti (Abruzzo, Calabria, Puglia). Frequenti sono stati, poi, gli interventi sull'Irap, "regionalizzata" da talune Regioni (Lazio e Liguria), rimodulata nelle aliquote da altre (in Puglia, che ha confermato gli aumenti, nelle Province autonome di Trento e Bolzano, che hanno apportato riduzioni, in Toscana, che ha confermato talune agevolazioni).

In conclusione, per quanto riguarda gli aspetti tecnici delle LF e, in particolare, i tempi di approvazione e la loro leggibilità, l'analisi conferma i positivi risultati già evidenziati per le finanziarie 2010: la maggior parte delle Regioni riesce infatti ad approvare questo importante strumento di programmazione, in molti casi ancora complesso, prima dell'inizio dell'esercizio di riferimento e nella quasi totalità dei casi, al lettore vengono

forniti adeguati strumenti per facilitarne la lettura e la comprensione (rubricazione, indice).

Passando ai contenuti, dalle finanziarie, dai collegati e dagli altri provvedimenti attinenti ai temi sopra richiamati emergono interessanti indicazioni. Un primo dato è che le Regioni partecipano attivamente alla manovra di risanamento, pur risultando non adeguatamente coinvolte nella sua definizione e vedendosi addossati tagli di risorse ingenti rispetto alla quota di spesa pubblica di loro competenza. Con le finanziarie, con i collegati o con provvedimenti *ad hoc*, tutte le Regioni hanno posto in essere politiche volte al contenimento dei costi (compresi quelli della politica) sia all'interno dell'amministrazione regionale sia negli enti, nelle società e negli organismi da esse controllati. Inoltre, tutte stanno sperimentando nuove forme di monitoraggio e controllo e in numero crescente stanno adottando sistemi di valutazione della produttività del personale volti a consentire l'attuazione di politiche di incentivazione più razionali. L'attenzione al contenimento delle spese non prescinde, tuttavia, da politiche di sostegno allo sviluppo delle attività produttive, da politiche sociali anche a sostegno delle famiglie e da interventi per la stabilizzazione del lavoro precario e per il reinserimento nel mercato del lavoro, nonostante il forte impegno finanziario richiesto dal settore sanitario. Molto interessante appare l'attività delle Regioni in materia di finanza locale, in cui è forse più evidente la scelta del legislatore nazionale a favore di un sano federalismo competitivo. In particolare per quanto riguarda la regionalizzazione del Patto di stabilità – al momento della redazione delle finanziarie 2011 l'unica competenza effettivamente operativa – l'analisi indica in continua crescita il numero di Regioni che si sono attivate su questo fronte. Ciò sembra da attribuire non ad un interesse unilaterale delle Regioni, ma al diffondersi della convinzione che la creazione di un sistema integrato Regioni-enti locali può essere una scelta opportuna per rilanciare l'efficienza e l'efficacia delle politiche pubbliche sul territorio.

10. FORMAZIONE E ATTUAZIONE DELLE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA*

Le procedure per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome al processo decisionale dell'Unione europea (art. 117 della Costituzione nelle materie di loro competenza) sono disciplinate dalle leggi 131/2003 (partecipazione diretta) e 11/2005 (partecipazione indiretta), nonché dall'Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti comunitari (atto n. 2537/2006/CSR), che definisce le modalità per la designazione dei rappresentanti regionali nelle delegazioni governative e per l'individuazione del capo delegazione in riferimento alle materie *ex art. 117 co. 4 Cost.*

Nonostante la definizione delle modalità per l'effettiva attuazione (dell'art. 5) della legge 131 e l'espressa previsione di specifiche norme regionali per l'individuazione degli esperti da inserire negli elenchi di cui all'Accordo generale di cooperazione (ad esempio, art. 18 della LR Sardegna 13/2010), la partecipazione diretta delle Regioni alla fase ascendente del processo decisionale europeo è limitata a pochi casi.

Relativamente alla partecipazione indiretta, nel corso del 2010, si segnala l'impegno profuso dalle Regioni nei lavori del Comitato tecnico permanente (facente parte del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei) sia attraverso la convocazione di riunioni in formato integrato dai rappresentanti regionali, sia attraverso la partecipazione di una rappresentanza delle Regioni alle riunioni ordinarie.

L'Ufficio di segreteria del Comitato Interministeriale ha assicurato la trasmissione telematica dei progetti e delle proposte di atti dell'UE incidenti nella materie di competenza di Regioni e Province autonome alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome ed alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee dei Consigli regionali e delle Province autonome. La documentazione è resa disponibile in un'area riservata del portale del Dipartimento per le politiche europee cui hanno fatto accesso, nel 2010, 16 Regioni e la Provincia autonoma di Trento. Il maggior numero di accessi è stato registrato da Lombardia, Emilia Romagna e Sardegna.

La trasmissione degli atti risulta diversificata: alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome sono stati trasmessi tutti i documenti (per un totale di 37.044); alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee dei Consigli regionali e delle Province autonome solo in parte (6.156): ciò, quale diretta conseguenza della prima applicazione dell'Accordo sottoscritto con il Ministro per le politiche europee (2009), che prevede una selezione degli atti.

Il procedimento per la definizione della posizione italiana da sostenere nel dibattito istituzionale europeo per la formazione degli atti normativi si caratterizza per la prevalenza del ruolo degli Esecutivi. Per correggere lo squilibrio e per definire le funzioni di ciascun organo, le Assemblee regionali, cogliendo le opportunità di adeguamento offerte dal mutato quadro normativo (art. 8 co. 1, legge 96/2010 di modifica dell'art. 15, legge 11/2005), si sono dotate di regole interne previste talora negli Statuti, talaltre nei regolamenti interni delle assemblee

* Estratto da: Rapporto Camera 2011 – Capitolo X (di Antonino Iacoviello e Gabriella Saputelli).

(Lazio, Lombardia, Piemonte, Puglia e la Provincia autonoma di Trento; nel 2010, si sono dotati di un regolamento interno i Consigli regionali di Abruzzo e Toscana), altre ancora nelle apposite leggi di procedura di "seconda generazione" (Sicilia, LR 10/2010, e Sardegna, LR 13/2010); in alcuni casi la materia è disciplinata dagli Statuti, dai regolamenti interni e da leggi regionali "di procedura" (concorrono regolamenti e leggi di procedura in Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Umbria).

Complessivamente, il modello organizzativo interno delineato dalle leggi regionali di procedura "di seconda generazione" affida ai Consigli poteri di indirizzo e controllo nei confronti delle Giunte, obbligate ad una costante informazione sull'attività svolta. Alcune leggi più recenti prevedono anche per i Consigli la possibilità di formulare osservazioni, in alcuni casi, d'intesa con le Giunte (Basilicata, Calabria, Marche e Molise).

Il contributo delle Regioni e delle Province autonome al processo decisionale dell'UE continua ad essere piuttosto debole: segnatamente, con riferimento alla partecipazione regionale alla fase ascendente diretta, nel 2010, risulta solo un caso di individuazione di un esperto regionale (art. 3 co. 2, Accordo del 2006) per la partecipazione al "Gruppo di lavoro *ad hoc*" del Consiglio dell'Unione europea in materia di "Organismi geneticamente modificati".

Si registra, inoltre, l'adesione del Consiglio del Friuli Venezia Giulia e della Giunta dell'Abruzzo alla Rete di controllo della sussidiarietà del Comitato delle Regioni, cui già aderiscono, peraltro, le Assemblee legislative delle Regioni Marche ed Emilia-Romagna, i Consigli di Abruzzo, Sardegna e Toscana, nonché le Giunte di Lombardia, Piemonte e Veneto.

Lo scenario non è diverso nel caso della partecipazione indiretta, nel quale i dati appaiono poco confortanti: nessuna Regione, ad eccezione di Emilia-Romagna e Lombardia, ha esercitato il diritto di inviare osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri. Allo stesso tempo, non risulta alcuna richiesta di convocazione della Conferenza Stato-Regioni per il raggiungimento dell'intesa prevista dall'art. 5 co. 4 della citata legge 11/2005.

Infine, non vi sono casi di partecipazione ai tavoli di coordinamento nazionali, ai fini della definizione della posizione italiana da sostenere nelle sedi decisionali dell'Unione europea.

Rileva, invece, sottolineare che la Regione Marche ha trasmesso al Parlamento osservazioni ai sensi dell'art. 6 del Protocollo sulla Sussidiarietà allegato al Trattato di Lisbona, con riferimento alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica al Regolamento (Ce) n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (COM. (2010) 537 Def.).

Più attive si mostrano le Regioni e le Province autonome nell'attuazione delle politiche comunitarie (c.d. fase discendente), in quanto la "competenza generale" loro attribuita dalla riforma del Titolo V della Costituzione le ha portate a dotarsi di leggi *ad hoc*.

Quanto alle modalità di attuazione, molte Regioni fanno ricorso alla "legge comunitaria regionale", senza che ciò escluda il ricorso ad altre fonti, quali leggi regionali, delibere di Giunta e Consiglio. Entro questa prospettiva si collocano le già citate leggi di procedura adottate dalla Sicilia e dalla Sardegna.

Quanto ai casi effettivi di attuazione regionale del diritto europeo, nel 2010, hanno adottato leggi comunitarie le Regioni Emilia-Romagna (LR 4/2010), Abruzzo (LR 59/2010) e Valle d'Aosta (LR 16/2010), tutte volte principalmente all'attuazione della direttiva 2006/123/CE.

Nelle leggi di procedura è quasi sempre disciplinato, o menzionato, il procedimento di verifica dello stato di conformità dell'ordinamento regionale, che confluisce nell'invio delle osservazioni alla Presidenza del Consiglio. Nella pratica, tuttavia, non tutte le Regioni comunicano i dati alla Presidenza. Infatti, solo le Regioni Lombardia, Abruzzo, Veneto, Valle D'Aosta, Umbria, Marche, Liguria (che prediligono la legge regionale), Friuli Venezia Giulia (che ricorre a decreti del Presidente della Regione e deliberazioni di Giunta), Emilia-Romagna (che utilizza sia la legge regionale che le delibere di Giunta) hanno inviato comunicazioni.

Il dato relativo alle altre Regioni è il seguente: Basilicata, 4 deliberazioni della Giunta; la Provincia di Bolzano, diverse leggi provinciali e molte delibere della Giunta; Provincia di Trento, 2 leggi provinciali e 1 decreto del presidente della Provincia; Calabria, 2 leggi regionali; Campania, 4 regolamenti; Molise, 1 deliberazione della Giunta; Piemonte, 1 legge regionale; Sardegna, 4 deliberazioni della Giunta. Per quanto riguarda il Veneto, al dato riportato devono aggiungersi 21 deliberazioni della Giunta.

Inoltre, solo l'Abruzzo dichiara di aver adottato un atto sostitutivo della disciplina statale cedevole, tramite la legge comunitaria regionale. Invero, in tale situazione si trovano tutte le Regioni in cui è stata attuata la direttiva 2006/123/CE successivamente alla data di entrata in vigore del Dlgs. 59/2010, che contiene la c.d. clausola di cedevolezza (art. 84). Essa riguarda, dunque, solo la legge della Valle D'Aosta, mentre non rilevano gli altri casi di Umbria ed Emilia-Romagna, in cui non si può fare riferimento alla "sostituzione" delle norme statali di recepimento, avendo le leggi regionali preceduto il Dlgs. 59/2010.

Sotto il profilo organizzativo interno, per il 2010, si segnalano: il Regolamento interno del Consiglio regionale abruzzese, che conferma l'istituzione della "Commissione per le politiche europee, internazionali, per i Programmi della Commissione europea e per la partecipazione ai processi normativi dell'Unione europea"; il Regolamento interno adottato dall'Assemblea legislativa della Toscana, che prevede la possibilità per il Consiglio di istituire una commissione istituzionale competente per le politiche dell'UE e gli affari internazionali all'inizio di ciascuna legislatura e per l'intera durata della stessa, nonché norme attinenti sia alla procedura di riesame degli atti, sia all'esame delle sentenze della Corte di giustizia.

Dai regolamenti menzionati si differenzia la Deliberazione del Consiglio della Regione Veneto, che istituisce, per la durata di 24 mesi, la Commissione speciale per le relazioni internazionali ed i rapporti comunitari, commissione "temporanea per lo studio di problemi speciali", alla quale spetta anche il compito di elaborare una proposta tesa a valutare l'opportunità di istituire una commissione consiliare permanente.