

Camera dei deputati

OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE

Rapporto 2004 - 2005
sullo stato della legislazione

XIV LEGISLATURA - 11 LUGLIO 2005

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

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

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

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

L'Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie del CNR, diretto dal prof. Antonio D'Atena, ha curato la parte "Tendenze e problemi della legislazione regionale"; l'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze, diretto dal prof. Paolo Caretti, ha curato l'analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di rapporti tra Stato e regioni. Ha altresì collaborato al lavoro preparatorio per l'elaborazione della Nota di sintesi l'Osservatorio sul federalismo e i processi di governo, diretto dal prof. Beniamino Caravita di Toritto.

Sommario

PARTE I:

Nota di sintesi: l'evoluzione delle politiche regionali.

(a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati)

PARTE II:

Tendenze e problemi della legislazione regionale.

(a cura del CNR, Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini")

PARTE III:

La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e regioni.

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

PARTE IV:

Dati e tendenze della legislazione statale.

(a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati)

PARTE V:

Tendenze della normativa dell'Unione europea.

(a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati)

PARTE VI:

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

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

Indice

PREMESSA	VII
-----------------------	-----

PARTE I

Nota di sintesi: L'evoluzione delle politiche regionali

1. Il cambiamento dei sistemi regionali nella VII legislatura	3
1.1. Metodo dell'indagine	3
1.2. Primi risultati della ricognizione svolta nelle due parti del Rapporto dedicate all'esperienza regionale	5
1.3. Esecutivi e Assemblee	19
2. Principali tendenze evolutive in alcune Regioni	
2.1. Abruzzo	23
2.2. Basilicata	33
2.3. Emilia-Romagna	43
2.4. Lazio	57
2.5. Lombardia	67
2.6. Piemonte	81
2.7. Toscana	89

PARTE II

Tendenze e problemi della legislazione regionale

INTRODUZIONE	101
FOCUS SULLA PRODUZIONE NORMATIVA NELLA VII LEGISLATURA REGIONALE	105
1. Riordino normativo e qualità della legislazione: esperienze regionali a confronto	117
1.1. Premessa	117
1.2. La semplificazione legislativa	119
1.3. La fattibilità e la valutazione delle leggi	124
1.4. Il riordino e la qualità negli Statuti vigenti	129
1.5. Conclusioni	131

2. Rapporti tra Giunta e Consiglio	134
2.1. L'influenza dell'elezione diretta dei Presidenti sui rapporti interistituzionali	134
2.2. Elezione diretta del Presidente e rapporto di fiducia	136
2.3. Pesi e contrappesi?	139
2.4. La partecipazione della Giunta alle sedute del Consiglio	140
2.5. Gli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo presentati e discussi	143
2.6. L'attività amministrativa del Consiglio	144
3. Procedimenti per l'approvazione degli Statuti regionali, nonché delle leggi statutarie	147
3.1. Lo stato di avanzamento del procedimento di approvazione dei nuovi Statuti ordinari	147
3.2. La legislazione elettorale regionale	152
3.3. Delle principali soluzioni innovative emergenti nei lavori preparatori degli Statuti in materia di procedimenti normativi	154
3.4. Lo stato di avanzamento del procedimento di approvazione delle leggi statutarie delle Regioni a Statuto speciale in attuazione della legge cost. n. 2 del 2001, nonché degli eventuali procedimenti di revisione dei rispettivi Statuti speciali	159
3.5. Le leggi di disciplina del <i>referendum</i> popolare confermativo degli Statuti ordinari e delle leggi statutarie concernenti la forma di governo e il sistema elettorale delle Regioni speciali	164
4. Organi e procedure di consultazione di enti locali e forze sociali	171
4.1. I Consigli delle autonomie locali istituiti dai nuovi Statuti regionali	171
4.2. L'attività degli organismi di raccordo Regioni-enti locali attualmente operanti	177
4.3. Gli organismi di raccordo con le forze sociali: le novità introdotte dai nuovi Statuti e l'attività degli organismi attualmente operanti	180
5. Tendenze della legislazione regionale nel settore dell'agricoltura	183
6. Tendenze recenti nella sanità regionale	192

7. Formazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea	199
7.1. Premessa	199
7.2. I risultati dell'indagine	200
7.2.1. <i>Gli atti regionali di disciplina del procedimento di attuazione delle politiche comunitarie (Legge La Pergola e Legge comunitaria regionale)</i>	202
7.2.2. <i>Atti non legislativi del Consiglio regionale e, se conosciuti, della Giunta regionale adottati in attuazione di politiche comunitarie</i>	205
7.2.3. <i>Sessioni comunitarie del Consiglio regionale o di sue Commissioni</i>	220
7.2.4. <i>Atti notificati dal Consiglio regionale alla Commissione europea (le c.d. "notifiche")</i>	224
8. Alcuni aspetti della legislazione regionale in materia di finanza e contabilità	231
8.1. Finalità e principali risultati dell'indagine.....	231
8.2. Il ruolo delle Regioni come soggetti attivi di programmazione economica e finanziaria	231
8.3. Sviluppi della finanza regionale e politiche tributarie delle Regioni.....	236
8.4. Elenco degli interventi sui tributi propri adottati nel periodo gennaio 2004-aprile 2005.....	240

PARTE III

La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni

1. Il preoccupante aumento del contenzioso costituzionale nell'attuale contesto politico-istituzionale	247
2. L'assenza dell'attuazione dell'art. 119 Cost. nella giurisprudenza costituzionale	250
3. Le novità, normative e processuali, introdotte a proposito del giudizio in via principale	254
4. La rilevanza del principio di leale cooperazione e la disciplina del potere sostitutivo	260
5. La problematica dell'interpretazione delle materie di cui all'art. 117 Cost.	263

6. <i>Segue</i> : l'interpretazione delle materie "complesse" e dei titoli competenziali "trasversali" dello Stato	267
7. <i>Segue</i> : l'interpretazione dei titoli competenziali "trasversali" dello Stato	269
8. La potestà legislativa concorrente.....	274
9. <i>Segue</i> : le materie di legislazione concorrente.....	275
10. La potestà legislativa "residuale" delle Regioni	280
11. La disciplina del potere regolamentare tra Stato, Regioni ed enti locali	281
12. La partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari	283
13. <i>Segue</i> : il potere estero delle Regioni	284
14. L'autonomia delle Regioni a statuto speciale	287

PARTE IV

Dati e tendenze della legislazione statale

PREMESSA	293
1. Linee di tendenza della produzione normativa	293
2. L'attività legislativa parlamentare	298
2.1. La produzione legislativa	298
2.2. La produzione legislativa per tipi di atti.....	299
2.3. Sedi dell'esame parlamentare	304
2.4. Le leggi ordinarie	307
2.4.1. <i>Le leggi approvate in sede referente</i>	309
2.4.2. <i>Le leggi collegate alla manovra di finanza pubblica</i>	309
2.4.3. <i>Le leggi approvate in sede legislativa</i>	309
2.5. Classificazione delle leggi.....	311
3. Le deleghe legislative	313
3.1. Le tendenze generali	313
3.2. Le leggi contenenti delega.....	315
3.2.1. <i>Leggi a ciclo annuale</i>	315
3.2.2. <i>Leggi collegate alla manovra di finanza pubblica</i>	319
3.2.3. <i>Altre leggi delega</i>	320
3.3. Deleghe che prevedono un doppio parere delle Camere	322

4. I decreti-legge	324
4.1. Le tendenze generali	324
4.1.1. <i>I dati quantitativi</i>	324
4.1.2. <i>L'esito dei decreti-legge</i>	326
4.2. Tipologia degli interventi	327
4.3. Ulteriori tendenze della decretazione d'urgenza.....	330
5. La semplificazione legislativa	331
5.1. Le abrogazioni contenute nelle leggi e nei decreti legislativi.....	331
5.2. La delegificazione.....	333
5.2.1. <i>Le leggi di semplificazione</i>	337
5.2.2. <i>La semplificazione operata dalle leggi comunitarie</i>	339
L'attuazione del diritto comunitario in via regolamentare: La legge 4 febbraio 2005, n. 11 "Modifiche alla legge "La Pergola"	342
5.3. I codici e i testi unici.....	349

PARTE V

Tendenze della normativa dell'Unione europea

PREMESSA	355
1. Principali tendenze della produzione normativa dell'UE nel 2004	356
1.1. Principali tendenze di carattere generale.....	356
1.2. Il modello decisionale nel settore dei servizi finanziari.....	360
1.3. Le principali novità in materia di spazio di libertà, sicurezza e giustizia.....	365
1.4. Iniziative in materia di qualità della regolazione	369
2. Il sistema delle fonti nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa	375

PARTE VI

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

PREMESSA	381
-----------------------	-----

NOTA DI SINTESI	383
------------------------------	-----

FRANCIA

1. Dati quantitativi	395
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi.....	395
3. Principali settori di intervento legislativo	399

GERMANIA

1. Dati quantitativi	407
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi	409
3. Principali settori di intervento legislativo	411
4. Il tentativo di riforma dell'ordinamento federale	415
5. Accordi interstatali fra Länder	417

REGNO UNITO

1. Dati quantitativi	425
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi	426
3. Principali settori di intervento legislativo	427
4. La riforma costituzionale.....	443
5. La produzione legislativa dei Parlamenti e delle Assemblee legislative della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord.....	445

SPAGNA

1. Dati quantitativi	453
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi.....	454
3. Principali settori di intervento legislativo	455
4. Le riforme in corso.....	456
5. L'attività legislativa regionale	458

PREMESSA

LE FINALITÀ E IL METODO DI FORMAZIONE DEL RAPPORTO ANNUALE SULLO STATO DELLA LEGISLAZIONE

1. La conoscenza dello stato della legislazione e la cooperazione tra le istituzioni

Il Rapporto annuale sullo stato della legislazione della Camera dei deputati è giunto alla sua settima edizione.

Il primo rapporto risale al 1998, anno della entrata in vigore di una importante riforma del regolamento della Camera e delle sue innovative previsioni in tema di istruttoria legislativa e di qualità della legislazione.

A partire dal gennaio 1998 viene istituito il Comitato per la legislazione come organo paritetico tra maggioranza e opposizione che ha lo scopo di difendere la qualità della legislazione: una responsabilità che fa capo al Parlamento come istituzione, in relazione ad interessi generali e permanenti della comunità nazionale, e che trascende perciò l'ordinaria dialettica politica.

La funzione del Comitato si riferisce alla legislazione nel suo complesso e alla qualità intesa soprattutto come servizio al cittadino, vale a dire l'esigenza di assicurare la fruibilità, la conoscibilità e la comprensibilità delle leggi: in sintesi, il buon funzionamento della legislazione a vantaggio dei principali destinatari.

In tempi di complessità normativa crescente, si tratta di generare una costante tensione verso la necessità di curare il suo continuo riordino e verso la massima possibile semplificazione, anche attraverso il singolo progetto di legge.

Alla più ampia accezione della funzione attribuita al Comitato corrisponde la funzione del Rapporto annuale sullo stato della legislazione.

Con il Rapporto, ci si propone di fornire ogni anno al Comitato per la legislazione ed agli altri organi parlamentari una visione di insieme degli andamenti della legislazione, in modo che la sua complessiva azione si giovi di una specifica conoscenza delle tendenze più recenti della produzione normativa nel nostro Paese.

Nei Rapporti annuali degli scorsi anni sono state messe ampiamente a fuoco le nuove forme di legislazione prevalenti e tipiche in questa fase, che sono caratterizzate da una dinamica di continua redistribuzione di poteri normativi su diversi livelli territoriali e, all'interno di ciascun livello territoriale, su diversi piani normativi.

Il Rapporto annuale è promosso dal Comitato per la legislazione della Camera unitamente a tutte le Assemblee regionali. Va sottolineato il valore di questa cooperazione stabile e organica tra assemblee legislative, che produce ogni anno concreti risultati.

Tali risultati sono misurabili nella crescita di una cultura comune sui temi della legislazione. Ne traggono alimento concrete proposte rivolte a migliorare il funzionamento dei sistemi normativi in tema di organizzazione delle assemblee o in tema di informatizzazione delle leggi.

La preparazione e la presentazione dei Rapporti annuali forniscono regolarmente al Comitato per la legislazione l'occasione di organizzare riunioni interistituzionali di alto livello politico, che prendono spunto da una base conoscitiva condivisa. La sequenza di tali riunioni realizza, grazie alla sua regolarità (due all'anno), un forum di dialogo pressoché continuo tra le assemblee legislative.

2. Il Rapporto 2004-2005

Il Rapporto sullo stato della legislazione 2004-2005 presenta due novità di rilievo rispetto alle precedenti edizioni:

- *la nota di sintesi e la parte speciale del Rapporto sono dedicate ad una analisi dell'evoluzione delle politiche regionali. In particolare, la nota traccia un bilancio della VII legislatura delle Regioni a Statuto ordinario, individuando le principali tendenze che passano alla legislatura che si è appena aperta. E' corredata di sette schede, dedicate ad altrettante Regioni (Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Piemonte, Toscana) nelle quali si sono svolti – grazie all'impegno delle Amministrazioni dei Consigli regionali – dei seminari congiunti tra gli uffici dei Consigli regionali e della Camera, volti all'approfondimento dei temi di maggiore rilievo emersi nella legislatura da poco conclusa. Ci si ripromette di ripetere l'esperienza nelle altre Assemblee regionali;*
- *una autonoma parte è dedicata alle tendenze evolutive, di metodo e di contenuti, della produzione normativa dell'Unione europea.*

Si conferma il metodo di lavoro già definito nelle precedenti edizioni, diretto a prendere contemporaneamente in considerazione l'attività normativa del Parlamento, del Governo, delle Regioni, dell'Unione europea, con la finalità principale di mettere a fuoco come si stanno sviluppando le interconnessioni tra i diversi livelli normativi necessari a far funzionare il sistema.

La parte speciale del Rapporto 2004-2005 tende a dimostrare come l'evoluzione delle politiche a livello europeo, statale e regionale sia convergente in una forte espansione qualitativa e quantitativa delle responsabilità delle Regioni.

3. Il metodo di formazione del Rapporto

Gli indirizzi per la formazione del Rapporto 2004-2005 nascono dalla discussione del Rapporto 2003 nell'ultima riunione interistituzionale promossa dal Comitato per la legislazione della Camera e dalla Conferenza dei presidenti delle Assemblee regionali il 9 e il 10 dicembre

del 2003 a Trieste. In tale sede si è concordato di focalizzare l'attenzione sull'evoluzione delle politiche regionali, in concomitanza con la fine della VII legislatura delle Regioni a statuto ordinario (con l'unica eccezione del Molise).

Numerose riunioni a livello tecnico hanno consentito di definire l'attuazione di tali indirizzi, con riferimento:

- alla individuazione della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome come momento di sintesi delle Assemblee legislative regionali. Il segretariato della Conferenza è stato lo snodo attraverso il quale si è definito - d'intesa tra le strutture della Camera, dei Consigli regionali e l'Istituto di studi sui sistemi regionali federali (ISSIRFA) del CNR - il questionario e si è proceduto alla trasmissione delle relative risposte da parte degli uffici dei Consigli regionali. L'esperienza è stata senz'altro positiva: quasi tutte le Regioni hanno compilato i questionari nei tempi indicati;*
- all'iniziativa di effettuare presso alcuni Consigli regionali dei seminari di approfondimento sull'evoluzione delle politiche regionali. I seminari, come già accennato, sono stati effettuati in sette Regioni che hanno manifestato la loro disponibilità al riguardo. Sono in corso contatti per proseguire l'iniziativa o effettuarne altre analoghe nelle restanti Regioni, le cui esperienze sono comunque diffusamente riportate nella II parte del presente Rapporto, curata dall'ISSIRFA.*

Sulla base di questi indirizzi, il Rapporto 2004-2005 è stato predisposto dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati in stretta collaborazione con gli uffici legislativi delle Assemblee regionali, attraverso un unico gruppo di lavoro, che opera come un comitato di redazione.

A questa collaborazione, di tipo interistituzionale, si aggiunge quella con i maggiori centri di studio sui fenomeni legislativi. All'elaborazione del Rapporto hanno partecipato, come già nella precedente edizione, l'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini" del CNR, diretto dal professor Antonio D'Atena, e l'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze, diretto dal prof. Paolo Caretti. Ha altresì collaborato al lavoro preparatorio per l'elaborazione della Nota di

sintesi l'Osservatorio sul federalismo e i processi di governo, diretto dal prof. Beniamino Caravita di Toritto.

4. I contenuti del Rapporto 2004-2005

Il Rapporto 2004-2005 è composto di sei parti.

*La **prima parte** contiene la nota di sintesi, incentrata, come già anticipato, sull'evoluzione delle politiche regionali. La nota è corredata di schede di approfondimento su sette Regioni nelle quali si sono svolti seminari congiunti tra la Camera e gli uffici dei Consigli regionali, con la partecipazione dell'ISSIRFA, dell'Osservatorio sul federalismo e i processi di governo e, in qualche caso, degli uffici della Giunta.*

*La **seconda parte** riguarda le tendenze e i problemi della produzione legislativa regionale. Questa parte sviluppa il lavoro svolto nelle precedenti edizioni del Rapporto ed è realizzata dall'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini" del CNR, sulla base dei dati e delle analisi fornite dagli uffici legislativi dei Consigli regionali, in risposta ad un questionario elaborato d'intesa dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera, dall'ISSIRFA e dagli uffici dei Consigli regionali.*

*La **terza parte** concerne un'analisi della evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale nel periodo di riferimento del presente rapporto (il 2004 ed i primi mesi del 2005). E' curata dall'Osservatorio sulle fonti dell'università di Firenze..*

*La **quarta parte** riguarda gli andamenti della produzione legislativa nei primi quattro anni della legislatura in corso, con specifico riguardo al 2004 ed ai primi cinque mesi del 2005, posti a raffronto con la legislatura precedente. Questa parte include le rilevazioni riguardanti anche la produzione normativa del Governo (decreti legislativi e regolamenti) e i dati concernenti le iniziative per il riordino e la semplificazione normativa (riordino normativo, leggi di semplificazione ecc.).*

*La **quinta parte** costituisce, come già anticipato, una novità. Essa analizza le tendenze evolutive della normativa dell'Unione europea, dando conto dei più significativi profili di metodo e contenutistici.*

*La **sesta parte** riguarda la produzione legislativa in alcuni dei principali Paesi europei (Spagna, Regno Unito, Francia, Germania). In questa parte sono messi a confronto i dati sull'attività legislativa di questi Paesi, alla luce dei parametri di analisi utilizzati per la legislazione italiana nella prima parte del Rapporto. Questa sezione è stata realizzata dal Servizio Biblioteca della Camera.*

PARTE I

NOTA DI SINTESI: L'evoluzione delle politiche regionali

1. Il cambiamento dei sistemi regionali nella VII legislatura

1.1. Metodo dell'indagine

Presupposti nel Rapporto dello scorso anno

Il Rapporto sullo stato della legislazione, fin dalla sua prima edizione nel 1998, guarda alla dinamica reale delle politiche legislative in atto tra Stato, Regioni e Unione europea ed alla loro natura intersettoriale e interterritoriale.

Nel Rapporto 2003, la nota di sintesi e la parte speciale si sono basate sugli esiti di riunioni interistituzionali - promosse dalla Camera dei deputati e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali – che si sono incentrate sull'analisi di cinque aree di confine tra le competenze dello Stato e delle Regioni ritenute particolarmente critiche (agricoltura, finanza pubblica, energia, infrastrutture e sanità)¹.

Su queste aree si è infatti concentrata la legislazione statale più innovativa (e potenzialmente invasiva) approvata nella prima parte della XIV legislatura, così come la giurisprudenza costituzionale che quella stessa legislazione ha generato. Le politiche legislative in questione si caratterizzano per commisurarsi ad obiettivi assai ampi, che trascendono i

¹ I criteri per l'elaborazione del Rapporto 2003 sono stati definiti nel corso della riunione interistituzionale organizzata dalla Camera dei deputati, dal Consiglio regionale delle Marche e dalla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli regionali e delle Province Autonome sul tema: Assemblee elettive e cooperazione interistituzionale, svoltasi ad Ancona il 4 luglio 2002 in occasione della presentazione del Rapporto 2002 sullo stato della legislazione.

Successivamente, il 24 febbraio 2003, a Palazzo Montecitorio si è svolto l'incontro promosso dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati su: Nuovi metodi della legislazione tra Stato, Regioni e U.E nei settori agricoltura, energia, finanza pubblica, infrastrutture, sanità - Il ruolo delle Assemblee, cui hanno preso parte presidenti delle Commissioni parlamentari di Camera e Senato e di Consigli regionali. In occasione della presentazione del Rapporto 2003 il 9-10 dicembre 2004, a Trieste, l'analisi svolta sulla dinamica di interazione tra legislazione statale e legislazione regionale e la giurisprudenza della Corte costituzionale nei cinque settori è stata ulteriormente discussa, in altrettante tavole rotonde.

canoni tradizionali della ripartizione degli ambiti di intervento per materia e che attraversano una pluralità di livelli territoriali.

La parte speciale del Rapporto 2003 ha guardato dunque ai rapporti tra Stato e Regioni partendo da alcune politiche intersettoriali e interterritoriali di iniziativa statale.

Il Rapporto 2004/2005 rovescia quest'ottica e guarda alle politiche legislative dal punto di vista delle Regioni, nell'anno in cui si conclude la settima legislatura delle Regioni a Statuto ordinario.

Nella nota di sintesi sono riassunte le esperienze di legislatura di sette Regioni a Statuto ordinario, in cui le Amministrazioni consiliari hanno organizzato, nel breve tempo disponibile e con adeguata ampiezza di interlocutori, due seminari di studio, dedicati rispettivamente, il primo, alla ricostruzione delle tendenze più rilevanti, ed il secondo alla loro discussione e interpretazione da diversi punti di vista.

I seminari sono stati organizzati presso le sedi dei Consigli regionali e sono stati guidati dai rispettivi segretari generali. Vi hanno preso parte i rappresentanti dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, dell'Istituto di studi sui sistemi regionali, federali e sulle autonomie del CNR, dell'Osservatorio legislativo dell'Università di Firenze e dell'Osservatorio sul federalismo e i processi di governo dell'Università La Sapienza di Roma.

Le Amministrazioni dei Consigli regionali hanno lavorato ad una ricostruzione delle principali tendenze nella esperienza di legislatura dal punto di vista dei rispettivi Consigli. Su questa base, si è quindi svolto un approfondito confronto con i rappresentanti degli Osservatori nazionali, con gli studiosi delle università e dei centri di ricerca, con gli esponenti dei diversi rami delle amministrazioni regionali.

Di questo confronto la nota di sintesi trae i primi risultati, attraverso schede redatte per ciascuna Regione, volte ad individuare - insieme alle differenze e alle specificità - alcune tendenze comuni.

La nota è seguita dal capitolo del Rapporto dedicato, come ogni anno, all'analisi della legislazione regionale. Tale capitolo, curato dall'Istituto di studi del CNR, guarda alla complessiva esperienza regionale nel periodo

2004-2005, secondo le consuete categorie di analisi applicate ai metodi ed ai contenuti della legislazione.

Le due parti iniziali del Rapporto 2004-2005, dedicate alle Regioni, sono dunque tra loro complementari e ne costituiscono la parte speciale, dedicata come ogni anno alla chiave di lettura che appare più significativa al momento della redazione del Rapporto medesimo.

Il Rapporto si rivolge alle assemblee elettive e sottopone loro il resoconto dell'indagine svolta. Spetta agli organi rappresentativi, a livello nazionale e regionale, trarre le conseguenze di questo lavoro, che tende a mettere in luce la espansione delle funzioni regionali negli anni più recenti – la cui portata non è stata fino ad ora adeguatamente riconosciuta – e a proporre alle assemblee elettive un quadro del percorso fin qui compiuto e di quello che resta da compiere.

1.2. Primi risultati della ricognizione svolta nelle due parti del Rapporto dedicate all'esperienza regionale

Negli ultimi anni si sono concentrati sulla dimensione regionale gli effetti di una serie di incisive riforme operate a livello nazionale, regionale ed europeo, a seguito delle quali - in attesa del compimento del processo di riforma costituzionale - le Regioni hanno registrato una crescita assai rilevante nella propria sfera di autonomia e concreta responsabilizzazione per lo svolgimento delle politiche più radicate sul territorio.

Non sempre queste politiche sono generate dalle stesse Regioni. Anzi, nel maggior numero dei casi, a causa del loro carattere interterritoriale e intersettoriale, esse hanno origine in ambito europeo o nazionale. E' però cresciuta, in termini quantitativi e soprattutto qualitativi, la quota di tali politiche che si sposta verso le Regioni.

La politica regionale si arricchisce di nuovi e sostanziali contenuti, ma cambiano nel contempo anche i metodi. Data l'alta complessità delle politiche contemporanee, ciascuna politica si sviluppa creando una sua particolare rete di strumenti e procedure, e cioè di collegamenti tra i diversi livelli territoriali e tra i diversi organi e soggetti che essa richiede di attivare

in relazione alle sue finalità specifiche e alla natura degli interessi sociali che mette in gioco.

Le Regioni divengono il luogo di sperimentazione, talora molto avanzata, dei nuovi metodi di elaborazione negoziata delle politiche pubbliche, basati sulla espansione all'interno dell'ordinamento italiano dei principi di sussidiarietà e di *governance* mutuati e filtrati attraverso l'Unione europea.

Vi sono dunque ragioni profonde radicate nella logica del sistema che si sta delineando, alla base delle riforme costituzionali e legislative, che le orientano, da quasi un decennio, a fare delle Regioni il principale centro di organizzazione delle politiche pubbliche legate al territorio ed a metterne così a frutto la collocazione intermedia tra i livelli del governo territoriale, insieme alla vocazione ad esercitare il metodo del dialogo tra i poteri pubblici.

In questo quadro, il crescente ruolo degli enti locali nella gestione dei servizi non va a scapito di quello delle Regioni, ma anzi ne aumenta considerevolmente la portata: funzione primaria della Regione diviene infatti quella di integrare politiche settoriali e politiche gestionali locali in una strategia unitaria, che trova nel livello regionale la sua dimensione ottimale.

La intersettorialità e la interterritorialità delle politiche sono dunque il motore del nuovo ruolo delle Regioni e ne sono anche la caratteristica più moderna e dinamica.

1.2.1. Le politiche sociali.

Con l'accordo dell'8 agosto 2001 in materia sanitaria, siglato in sede di Conferenza Stato-Regioni e recepito nel decreto-legge n. 347 del 2001, viene definitivamente affermata la responsabilizzazione delle Regioni in ordine alla tenuta della spesa sanitaria. L'accordo segna un punto di svolta in un graduale processo di trasferimento di poteri e di responsabilità dallo Stato alle Regioni che inizia con la legge n. 833 del 1978 e che viene efficacemente richiamato nel paragrafo 6 della parte II del presente Rapporto, curata dal CNR. Il peso del vincolo finanziario non

paralizza le Regioni: al contrario, anche in mancanza di una compiuta strumentazione finanziaria, le Regioni divengono un laboratorio di originali strategie volte a contemperare qualità dei servizi e contenimento della spesa, che fanno spesso leva sui metodi di concertazione e di cooperazione diretta con tutti gli operatori sul territorio, sia pubblici sia privati.

La legge finanziaria statale per il 2005 conferma questa impostazione, nel definire il nuovo quadro di riferimento della spesa sanitaria per il triennio 2005-2007: si limita infatti a rinviare ad una successiva intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni vincoli e procedure per assicurare il rispetto dei limiti alla spesa sanitaria (Intesa poi stipulata il 23 marzo scorso).

La politica sanitaria regionale assume uno spessore e un peso determinante per le scelte di maggiore rilevanza sociale grazie ai diversi percorsi adottati entro il limite/obiettivo dei vincoli quantitativi di ordine finanziario e di quelli qualitativi dei livelli essenziali di assistenza, la cui determinazione resta competenza esclusiva dello Stato. In questo quadro si delinea nella seconda parte della legislatura un secondo passaggio di profondo cambiamento, che va nel senso di integrare la politica sanitaria in un più ampio quadro programmatico intersettoriale concernente le politiche sociali.

Sul versante della spesa per l'assistenza sociale, si è già avviato con legge quadro statale n. 328 del 2000 un analogo percorso verso la piena responsabilizzazione delle Regioni nell'impiego delle risorse del Fondo nazionale delle politiche sociali. Alcune sentenze della Corte costituzionale (per tutte, le sentenze n. 320 e n. 423 del 2004) hanno confermato tale impostazione contro alcuni tentativi del legislatore statale di tornare anche parzialmente indietro e hanno ribadito i limiti oramai irreversibili posti al legislatore nazionale dal titolo V della Costituzione, alla luce del quale non devono ritenersi legittimi interventi finanziari statali che prevedano l'impiego di risorse del Fondo per finalità o attraverso soggetti individuati a livello centrale, perché ciò lederebbe le competenze esclusive delle Regioni nel campo dell'assistenza sociale.

Le politiche regionali infatti puntano a garantire l'uso ottimale delle risorse anche attraverso l'integrazione di tutte le forme di assistenza con quella sanitaria e tendono a varare nuove forme integrate di programmazione socio-sanitaria con il pieno coinvolgimento degli enti locali. Si è quindi determinata nelle Regioni la più ampia varietà di sperimentazioni, che hanno toccato temi di fondo della politica sanitaria, come il rapporto pubblico privato, e che non hanno temuto di adottare meccanismi anche molto sofisticati e tecnicamente complessi ovvero basati su articolate metodologie di intesa o di pianificazione negoziata delle strategie operative dei diversi soggetti.

L'autonomia regionale nel campo delle politiche sociali si sta dunque dispiegando attraverso nuove e originali soluzioni organizzative, dando luogo a modelli diversi e ad una felice forma di competizione tra le Regioni nel campo in cui i cittadini hanno le massime aspettative e formano di più il loro giudizio sul rendimento dei governanti regionali.

1.2.2. Le politiche di sostegno dello sviluppo economico

Lo spazio di reale autonomia delle Regioni si è considerevolmente ampliato nella gestione della economia regionale. Questa tendenza si manifesta in primo luogo nello svolgimento delle politiche di origine nazionale ed europea e solo in un secondo tempo nei nuovi campi di competenza dischiusi dalla riforma del titolo V (ad esempio, con l'esercizio solo in talune Regioni delle competenze concorrenti in materia fiscale, di energia e innovazione tecnologica).

In campo europeo, si muovono decisamente in questo senso i principi di flessibilità e di partenariato, introdotti come principi fondamentali nella programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2000-2006, secondo l'articolo 8 del regolamento (CE) n.1260/1999, e che si espandono a tutti gli altri programmi a forte impatto territoriale. Di conseguenza, le singole Regioni giocano un ruolo centrale nel negoziato "tripartito" tra Unione europea, Stati membri e comunità territoriali. In particolare, il ruolo delle Regioni è decisivo sia per la concreta attuazione sul territorio della politica di coesione economica e sociale cui fanno capo i diversi tipi di fondi strutturali, sia per la nuova politica di sviluppo rurale, che, in materia di

agricoltura, si affianca alla Politica agricola comune, sia per la politica ambientale e altri programmi speciali.

Per quanto concerne le politiche dello Stato, il ruolo delle Regioni cresce a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, quando prendono vita gli strumenti della programmazione negoziata per lo sviluppo (intese istituzionali di programma, da attuare mediante accordi di programma quadro, patti territoriali, contratti di programma e contratti di area). Essi sono pressoché tutti ambientati in ambito regionale o subregionale, sono collegati tra loro e si inquadrano nella programmazione regionale attraverso il Piano regionale di sviluppo e le nuove procedure programmatiche associate al bilancio annuale. In particolare, attraverso l'intesa istituzionale di programma ogni Regione o Provincia autonoma può concordare con il Governo gli obiettivi e i settori di interesse comune per lo sviluppo del territorio regionale, nel quadro della programmazione statale e regionale.

Sul versante degli strumenti finanziari, si avvia con il D.Lgs. n. 112 del 1998 un processo di revisione, razionalizzazione e semplificazione del complesso sistema degli **incentivi pubblici alle imprese**. Anche in questo campo la direzione di marcia va verso il decentramento alle Regioni di gran parte degli interventi agevolativi. Il processo si è sostanzialmente concluso nel luglio 2000, con l'effettivo passaggio delle funzioni alle Regioni, la ripartizione del cosiddetto "Fondo unico regionale" e la concreta attivazione da parte delle Regioni di fondi unici autonomamente gestiti da ciascuna di esse (la stessa esistenza di fondi unici è sinonimo della mancanza di vincoli nella destinazione).

In ciascuna Regione vengono varate forme diverse di **piani integrati di sviluppo locale** dove – grazie ad un approccio intersettoriale e secondo le vocazioni delle diverse aree territoriali - si intrecciano aspetti economici, ambientali, turistici e commerciali, e che sono espressione di partenariato istituzionale, economico e sociale con gli enti locali, le parti sociali ed i privati. Un ulteriore importante ruolo viene svolto da società finanziarie o agenzie regionali nei cui vertici vengono rappresentati anche i livelli territoriali subregionali e anche altri soggetti e che divengono a loro volta sedi di concertazione o di codeterminazione delle scelte.

Analogo potenziamento dell'autonomia regionale si registra nelle **politiche per il lavoro e la formazione professionale** e anche in questo settore le politiche regionali si orientano verso la più stretta integrazione e coordinamento tra le politiche di sviluppo e quelle per l'impiego e per la istruzione professionale, per la ricerca e la innovazione (attraverso la cooperazione con le Università). Le Regioni svolgono i compiti di organizzazione e programmazione, mentre alle Province è affidata la gestione dei servizi di collocamento e di istruzione professionale e i comuni sono protagonisti in tutte le forme di programmazione territoriale negoziata per lo sviluppo.

1.2.3. Le politiche territoriali

Nel corso dell'ultimo decennio si è assistito ad un progressivo rafforzamento del ruolo delle Regioni nelle politiche territoriali con riferimento alle tre grandi aree di intervento: a) ambiente; b) politiche infrastrutturali e lavori pubblici; c) governo del territorio e protezione civile. Tutti questi settori di intervento sono stati caratterizzati negli ultimi anni dalla crescente responsabilizzazione delle Regioni, dalla valorizzazione della pianificazione regionale e da un maggior coinvolgimento – nelle fasi attuative – degli enti locali.

In materia ambientale, negli anni Novanta, prende forma compiuta e sistematica la tendenza del legislatore statale (già anticipata dalla legge n. 431 del 1985, c.d. "legge Galasso" sul paesaggio) ad attribuire alle Regioni compiti rilevanti (sia amministrativi, sia integrativi della legislazione quadro), nell'intero spettro della disciplina di tutela dell'ambiente. Tale tendenza si afferma attraverso praticamente tutte le grandi leggi che proprio in quegli anni hanno assestato un primo quadro legislativo unitario – spesso di derivazione europea – a tutela dell'ecosistema, comprendente: il governo delle risorse idriche (legge n. 36 del 1994, c.d. "legge Galli"), la tutela dall'inquinamento acustico (legge n. 447 del 1995), la disciplina sulle aree protette (legge n. 394 del 1991), la tutela della qualità delle acque (decreto legislativo n. 152 del 1999), lo smaltimento, recupero e riciclaggio dei rifiuti (decreto legislativo n. 22 del 1997, c.d. "decreto Ronchi"), il contenimento dei consumi energetici e la

tutela della qualità dell'aria (legge n. 10 del 1991), la prevenzione degli incendi boschivi (legge n. 353 del 2000). Tale tendenza deve considerarsi tutt'altro che esaurita, né viene invertita dopo l'entrata in vigore della riforma del Titolo V, che pure attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la finalità – trasversale a numerose politiche – della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema: basti pensare alla più recente legge quadro in materia di inquinamento elettromagnetico (n. 36 del 2001), o alla proposta di legge quadro in materia di inquinamento luminoso, attualmente all'esame della Camera (A.C. 697).

Il decreto legislativo n. 112 del 1998 ha disposto poi il trasferimento alle Regioni di numerose e cruciali funzioni amministrative, non solo nell'intero settore ambientale, ma anche in materia di difesa del suolo (con la soppressione, ad esempio, di uno storico organo dell'amministrazione centrale quale il Magistrato per il Po e la sua sostituzione con un'agenzia interregionale) e di protezione civile (ove vengono mantenuti allo Stato solo un numero circoscritto di compiti di rilievo nazionale).

Nel comparto delle politiche infrastrutturali e dei lavori pubblici, l'aumento del ruolo delle Regioni è più recente e più graduale e, al contrario di altri settori, non è immune da fasi conflittuali. Il caso più evidente è rappresentato dalla "legge obiettivo" (legge n. 443 del 2001), che però, nella concreta gestione, dopo la sentenza della Corte Costituzionale (la n. 303 del 2003) e grazie ad una serie di ulteriori successive modifiche, si è rivelata molto più "regionalista" fino a prevedere "accordi di programma" da stipulare tra Governo e singole Regioni per la coordinata programmazione e attuazione degli interventi di interesse nazionale e regionale. Una analoga evoluzione ha finito per avere la legge sul condono edilizio, dopo la sentenza della corte costituzionale n. 196 del 2004.

Nel settore del governo del territorio, forse più di ogni altro, si è avuto un progressivo e significativo rafforzamento delle competenze regionali, che erano già forti negli anni Novanta grazie allo sviluppo della pianificazione territoriale. In particolare, in materia di urbanistica, si registrano prima, nel corso degli anni Novanta, una serie di leggi regionali intervenute in assenza di una legge statale di principi e di fatto derogatorie

delle disposizioni statali risalenti al 1942, e poi, anche a seguito dell'adozione del testo unico in materia edilizia (DPR n. 380 del 2001), si è avuta l'emanazione di ulteriori leggi regionali, cosiddette "di terza generazione", che hanno ripartito interi ambiti regolativi della materia urbanistica alle competenze di Regioni ed enti locali. Nelle politiche abitative e di edilizia residenziale pubblica le Regioni hanno ottenuto nuove e rilevanti funzioni a seguito del trasferimento dell'intera materia operato dal decreto legislativo n. 112 del 1998.

Tale evoluzione viene fotografata nel testo unificato di otto proposte di legge di iniziativa parlamentare, approvato dalla Camera nella seduta del 28 giugno 2005 ed ora all'esame del Senato (S. 3519), recante principi in materia di governo del territorio. Il provvedimento, prendendo atto delle trasformazioni avvenute e del ruolo ormai giocato dalle Regioni, opera un riordino normativo delle leggi statali, abrogando esplicitamente le disposizioni di dettaglio da considerarsi ormai implicitamente abrogate e sostituendovi una legislazione di principio in consonanza con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione e con il disposto della legge n. 131 del 2003. I principi fondamentali enucleati nel provvedimento hanno la finalità di raccogliere e dare sistematicità alla ricca esperienza maturata nelle legislazioni regionali, ed è significativo che proprio su tale aspetto i lavori parlamentari abbiano fin qui registrato una convergenza di posizioni.

Le nuove competenze hanno progressivamente caricato di nuovi compiti e responsabilità la programmazione territoriale, che assume metodi sempre più caratterizzati dalla codeterminazione con gli enti locali e della programmazione negoziata. Le forme di pianificazione territoriale generale (piano territoriale o di riordino territoriale regionale) adottate in questi anni si distinguono per gli intenti di organicità e ricchezza di contenuti, per la ricerca di prospettive strategiche, per il livello di integrazione codecisionale tra Regione ed enti locali, aperta anche ad altri soggetti rilevanti. In questo contesto si manifesta la natura intersettoriale delle nuove procedure, che integrano finalità ambientali, di governo del territorio, di regolazione dell'attività edilizia, di sviluppo economico, di localizzazione industriale, di valorizzazione turistica e dei prodotti tipici.

Al loro interno si coordina e rifiorisce la vasta serie di procedure e piani di diversa origine accumulatisi nel tempo (piani paesistici o piani di tutela ambientale, per gli interventi per il controllo del rischio idrogeologico o per la erosione delle coste, per i parchi, per la tutela delle acque, per la gestione dei rifiuti, di tutela delle zone montane o della montagna, piani turistici, piani della viabilità o della mobilità e per il sostegno del trasporto pubblico locale, trasporti, per l'edilizia residenziale pubblica).

Soprattutto è il contenuto decisionale di queste procedure che cresce di qualità e che tende a fare della Regione non più il controllore delle scelte di pianificazione territoriale degli enti locali o il negoziatore delle scelte di localizzazione territoriale degli organi statali, ma l'ente che programma e decide con molti diversi interlocutori gli interventi intersettoriali di cura e di sviluppo dell'intero territorio regionale.

1.2.4. Le politiche ordinamentali

Nella sistematica adottata in questa nota di sintesi, alle politiche ordinamentali si giunge per ultimo, riconoscendole come la parte di gran lunga più rilevante e più problematica delle politiche regionali della legislatura.

Il dato di fondo è il complessivo impatto sul sistema regionale sia delle riforme del titolo V della Costituzione sia delle altre riforme che le hanno precedute e seguite. Gli effetti di questi interventi si saldano a volte in modo conflittuale con le politiche in atto, in particolare con le caratteristiche innovative che esse hanno assunto con lo spostamento verso gli Esecutivi delle competenze relative ai metodi di concertazione e programmazione negoziata.

Per gli aspetti interni al sistema regionale, in attesa degli Statuti, difficoltà e conflitti spesso non trovano soluzioni di tipo formale, quanto piuttosto nelle prassi e nei comportamenti. Per i problemi che emergono tra i diversi livelli territoriali, in mancanza di intese, è la giurisprudenza della Corte costituzionale che provvede a risolvere i conflitti, cominciando a delineare una lettura sistematica dell'ordinamento.

Per questo motivo, **il contenzioso costituzionale** ha rappresentato per molte Regioni la prima e più immediata politica ordinamentale nella scorsa legislatura.

Il contenzioso ha svolto un ruolo fortemente politico sia di reazione in positivo al nuovo ordinamento ed ai problemi da esso posti, sia di orientamento per la ricerca delle soluzioni migliori.

Il dialogo, anche conflittuale, tra Stato e Regioni sull'assetto dei reciproci rapporti ha condotto a risultati tutto sommato positivi, se si valuta complessivamente l'importante giurisprudenza che esso ha generato e le preziose indicazioni che ne sono derivate, anche ai fini della futura evoluzione del sistema.

Una parte rilevante di questa politica si è svolta in modo informale, attraverso i contatti e gli accordi che hanno evitato l'insorgere del contenzioso. Anche le Commissioni Affari costituzionali delle due Camere hanno fatto la loro parte, soprattutto attraverso i pareri, che hanno aperto la strada a soluzioni spesso raccolte e valorizzate dalle sentenze della Corte Costituzionale².

La riforma degli Statuti è stata l'asse fondamentale delle politiche ordinamentali regionali per tutto il corso della legislatura, nelle Regioni a Statuto ordinario come nelle Regioni a Statuto speciale. Si veda il paragrafo 3 della parte II del Rapporto, curata dal CNR.

In materia di Statuti e della connessa legislazione in materia elettorale, i Consigli regionali ne hanno guidato l'elaborazione attraverso procedimenti di formazione assai complessi, articolati in più fasi, tramite commissioni speciali che hanno assorbito per un'ampia parte il lavoro di molti consiglieri: si sono realizzati processi di ampia consultazione, ci si è avvalsi di esperti, i testi sono stati rielaborati molte volte all'interno degli organi assembleari ed alcuni non sono stati ritenuti maturi per una definitiva approvazione.

² Sul punto si possono vedere: nel presente Rapporto la parte III, dedicata alla giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni; con specifico riguardo alle relazioni tra pareri parlamentari e giurisprudenza costituzionale, il dossier dei Servizi Studi e Commissioni della Camera dei deputati " Titolo V: pareri parlamentari e giurisprudenza parlamentare 24 ottobre 2001 – 31 dicembre 2004". Entrambi i lavori sono a cura dell'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze.

Il processo di formazione degli Statuti è stato reso assai difficile dalle incertezze e dai conflitti relativi all'assetto della forma di governo - ed in particolare dalla regola del *simul stabunt simul cadent* - ma una parte, forse la più rilevante, delle difficoltà è venuta anche dall'impennata degli impegni e delle responsabilità che hanno investito le Regioni. Questi impegni hanno riguardato in modo disuguale le diverse Istituzioni, responsabilizzando fino in fondo gli Esecutivi e conducendo, ovunque mancassero procedure legislative o programmatiche già definite, a scompensi nei rapporti tra gli organi e tra i contenuti e le forme degli atti politicamente più rilevanti.

Nell'arco di questa legislatura, i Consigli hanno svolto un doppio, impegnativo lavoro: da un lato, sul fronte degli Statuti; dall'altro lato, su quello di una attività ordinaria spesso costretta ad inseguire, con procedure inadeguate, le nuove responsabilità che fanno capo agli Esecutivi e l'insieme dei collegamenti che essi sviluppano con gli altri livelli territoriali di governo.

La molteplicità, l'intensità e la difficoltà degli impegni cui Esecutivi e Assemblee hanno dovuto far fronte quotidianamente spiegano perché gli Statuti non siano rimasti sempre al primo posto dell'agenda, perché si sia giunti affannosamente, solo al termine della legislatura, all'approvazione dei primi nove Statuti e perché ne manchino ancora tanti all'appello, anche in seno a Regioni che hanno svolto un ruolo da battistrada in molti altri settori.

La prossima legislatura non sarà prevedibilmente da meno: vi sono ancora Statuti da approvare, ma soprattutto resta tutta da percorrere la strada, altrettanto impegnativa, della loro attuazione, che comprende anche il cruciale passaggio dell'adeguamento dei regolamenti interni dei Consigli.

Le politiche della legislazione rappresentano l'altro importante versante delle politiche ordinarie nel corso della legislatura. In tutte le Regioni, il numero delle leggi è diminuito e in molte di esse si riscontra un saldo attivo a favore delle leggi che sono state abrogate, nello stesso periodo, anche attraverso apposite leggi di semplificazione.

Sotto il profilo delle politiche della legislazione, vanno innanzitutto citate le leggi di organizzazione più importanti che hanno introdotto forme tipizzate di legislazione complessa.

Il loro prototipo è rappresentato dalle nuove **procedure di bilancio**, articolate in una pluralità di atti normativi e non normativi. Nel corso della scorsa legislatura, tutte le Regioni hanno provveduto a dare seguito al decreto legislativo n. 76 del 2000, che ha stabilito i principi per il riordino della contabilità pubblica regionale. Il bilancio è stato riformato ancorandone la struttura a programmi di spesa ed a specifiche responsabilità di gestione. In questa occasione sono stati ammodernati gli strumenti per il governo della finanza regionale, sulla scorta della varietà degli strumenti previsti a livello statale (Documento di programmazione economico-finanziaria, legge finanziaria, provvedimenti collegati)³.

Alcune Regioni hanno già introdotto apposite **procedure per i rapporti con l'Unione europea**, altre lo faranno nei nuovi Statuti. In alcuni casi, sono state introdotte forme periodiche di leggi comunitarie. Altre leggi che tendono a divenire tipiche e periodiche sono le leggi di semplificazione, strumenti centrali di una politica stabile di riordino e semplificazione normativa.

Nello stesso tempo, cresce la qualità e la modernità delle leggi regionali che intervengono a disciplinare i nuovi campi di attività, mentre altre leggi restano ancorate a modelli più tradizionali. In particolare, le leggi più avanzate si distinguono per la loro organicità, che non si manifesta necessariamente nella loro dimensione normativa, ma piuttosto nella elevata capacità di svolgere il ruolo di **leggi-quadro**, capaci di regolare i collegamenti con altri livelli territoriali ovvero competenze e procedure per le attività decisionali conseguenti alla legge stessa. Insomma, le leggi sono sempre più di metodo, mentre le decisioni sostanziali vengono assunte attraverso altri tipi di atti amministrativi o negoziali.

Le forme più avanzate della legislazione regionale hanno dunque contenuti prevalentemente organizzativi e procedurali, mentre i contenuti decisionali sono sempre più affidati ad atti di diversa natura: **piani**,

³ Alla legislazione regionale in materia di finanza e contabilità è dedicato, nel presente Rapporto, il paragrafo 8 della Parte II, curata dal CNR.

programmi, accordi, atti di indirizzo, spesso congegnati *ad hoc* per lo svolgimento della specifica funzione loro demandata, in modo anche da incorporare forme specifiche di controllo delle assemblee elettive. Nello stesso senso va la costituzione di agenzie ed enti strumentali di varia natura, cui è demandata la gestione di interi settori di attività.

In questo quadro di crescente articolazione del sistema delle fonti regionali, rientra - via via che l'approvazione degli Statuti consentirà di superare le incertezze che hanno condizionato e poi anche quasi bloccato il ricorso a questa fonte nella passata legislatura - un utilizzo crescente dei **regolamenti regionali**, come fonte da combinare variamente con lo strumento legislativo.

A guardare l'azione regionale nel suo complesso e la ricchezza degli strumenti che dispiega, ci si accorge che non solo gli Esecutivi, ma anche le Assemblee non sono certo rimaste ferme di fronte al cambiamento del ruolo della legge nelle politiche pubbliche territoriali e hanno avviato con decisione l'ammodernamento di tutta la strumentazione normativa.

Le nuove politiche sono sempre più ampie per essere regolate da un singolo atto normativo o da un singolo livello territoriale. Esse non riescono nemmeno ad essere inquadrare in una sola delle tradizionali materie o settori di attività, ma contengono quasi sempre vari strumenti e tipologie di atti, una pluralità di organi e di soggetti (con le relative procedure di collegamento) e materie differenti, operando trasversalmente e toccando solo parti di esse (si veda la nota di sintesi del Rapporto 2003).

Al tempo stesso, in ordine alla realizzazione dei medesimi obiettivi, si osserva la compresenza di vari soggetti - dai livelli di governo coinvolti alle molteplici categorie interessate - in un quadro pluralistico e di vivace policentrismo istituzionale, improntato più alla cooperazione che alla separatezza.

Sono linee di tendenza individuate negli anni scorsi nella legislazione statale, che l'indagine ravvicinata svolta quest'anno e riportata nelle schede che seguono conferma anche nell'ambito regionale.

La pluralità delle fonti oggi include anche tutti gli atti di difficile qualificazione, ma di sicuro peso, come tutte le intese promananti dal

sistema delle Conferenze Stato-Regioni-Enti locali e in molte altre sedi e forme di programmazione negoziata, impiegate nei più diversi ampi della politica regionale. Fonti e atti di diverso genere procedono ormai in parallelo all'interno dei processi decisionali, hanno vari momenti di contatto lungo il percorso - anche senza rispettare criteri gerarchico-formali o una sequenza temporale rigidamente predeterminata - e spesso si sostengono e alimentano l'uno con l'altro.

Le politiche ordinamentali delle Regioni assumono consapevolmente questo dato di fatto: lo dimostrano molte norme, che nei nuovi Statuti sono dedicate alle politiche per la legislazione. Si avverte l'esigenza di mantenere ben visibile il filo conduttore di questo processo di trasformazione delle fonti normative, nel senso di conoscerne e organizzarne meglio i percorsi, le modalità per la loro differenziazione nei diversi campi di intervento insieme a quelle per la valutazione dei risultati e il costante adeguamento delle politiche rispetto agli obiettivi.

Al riguardo, molto è stato fatto, soprattutto da parte di alcune Regioni, per conoscere e intervenire sul corpo normativo attraverso la semplificazione, il consolidamento, la redazione di testi unici. Nuove metodologie di analisi della legislazione sono state introdotte per introdurre nel testo specifiche clausole per la valutazione dei risultati, legata a scadenze politicamente rilevanti.

Le Regioni si stanno dotando degli strumenti necessari per migliorare la qualità della legislazione e per la valutazione delle politiche legislative, anche in cooperazione tra di loro. Il progetto CAPIRE, che verrà più volte richiamato nelle schede dedicate a ciascuna Regione, costituisce il modello più avanzato di queste forme cooperative e le metodologie ivi sperimentate stanno diventando patrimonio comune di altre Regioni, oltre alle quattro attuali aderenti (Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana).

Soprattutto i Consigli si mostrano interessati alla creazione e diffusione di una adeguata informazione, in modo da elaborare un quadro di riferimento completo e aggiornato, comprensivo delle attività della Giunta, intorno al quale costruire un proprio rinnovato ruolo che valorizzi la

funzione di rappresentanza e la consapevolezza ed il controllo che essa deve esercitare a nome dell'intera comunità regionale.

1.3. Esecutivi e Assemblee

Il quadro delle politiche regionali sulla via di una non facile espansione fornisce l'idea che quella passata sia stata una legislatura di straordinaria intensità e sostanziale problematicità, all'opposto dell'opinione più diffusa che tende ad evidenziarne soprattutto i vuoti e i conflitti. Lo confermano - sia pure in circostanze e modalità diverse - tutte le schede relative all'esperienza delle sette Regioni riportate nel paragrafo seguente.

Il confronto sulla forma di governo tra esecutivi e assemblee ha sovrastato ogni altra vicenda nell'immagine esterna del sistema regionale e ha oscurato il progresso e lo sforzo compiuto dalle istituzioni regionali in una situazione di così forte evoluzione e cambiamento. La ricerca svolta sul campo dimostra che, all'interno della questione della forma di governo, si è però sviluppata una problematica assai più complessa, ricca di risvolti e fertile di prospettive.

Il cambiamento delle politiche si è cumulato nei suoi effetti con il cambiamento della forma di governo. Esecutivi e assemblee hanno entrambi fronteggiato una trasformazione profonda e in qualche caso radicale dei contenuti e dei metodi dell'azione di governo regionale.

Gli esecutivi sono stati investiti in pieno dalle nuove responsabilità che esigevano risposte ineludibili verso una molteplicità di interlocutori all'interno e all'esterno della Regione. Hanno dunque agito con le procedure esistenti e dove hanno trovato ostacoli, sotto la spinta della necessità, hanno individuato procedure alternative sulla base di tutte prerogative che la nuova forma di governo concedeva loro.

Le assemblee hanno da parte loro sofferto della stessa inadeguatezza delle procedure rispetto ai nuovi contenuti ed hanno pienamente avvertito il rischio di un distacco dalle decisioni di maggior rilievo per le comunità che rappresentano. A questo rischio, le assemblee hanno reagito con pari

intensità: da un lato, avvalendosi anch'esse di procedure informali o di basso rilievo formale per lo svolgimento di compiti di alto rilievo politico (interrogazioni, dibattiti, informative, contatti informali); e, dall'altro lato, concorrendo ad alimentare le politiche ordinamentali nella varie direzioni illustrate nel paragrafo 1.2.4.

Esecutivi e Assemblee hanno dunque fronteggiato lo stesso problema, ma lo hanno vissuto da opposti punti di vista e con tensioni opposte. Tutto ciò ha pericolosamente alimentato il conflitto già esistente tra le Istituzioni su alcuni aspetti della nuova forma di governo, impedendo, al di là dei diversi ruoli di maggioranza e opposizione, una piena e convinta accettazione dei rispettivi ruoli.

Gli Statuti approvati vanno oltre e aprono una situazione nuova, ma portano spesso i segni di questa controversia.

La ricognizione svolta tende a porre le basi conoscitive per una diversa e più positiva lettura della legislatura appena trascorsa: una legislatura sì di conflitto, ma soprattutto una legislatura di grande crescita e di sostanziale sviluppo delle funzioni dell' istituzione regionale.

Questa crescita di compiti e di responsabilità ha richiesto e richiede ancora un particolare impegno nell'adeguamento dell'ordinamento regionale per far corrispondere tra loro forme e contenuti e renderli adeguati alla alta qualità delle politiche da svolgere.

La Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali, riunitasi per la prima volta nella nuova formazione all'indomani dell'avvio della VII legislatura, il 14 giugno 2005, ha approvato all'unanimità una risoluzione che sostiene la necessità di riprendere, senza perdere lo slancio, il lavoro intorno ai nuovi Statuti – nelle Regioni a Statuto ordinario come in quelle a Statuto speciale – e di svilupparlo su diversi fronti per la costruzione di un nuovo - assai complesso - ordinamento regionale, che non può nascere senza uno sforzo graduale e continuo di ogni istituzione e in tutti i settori di attività. Nella risoluzione si osserva che l'unità del quadro istituzionale si basa sulla convinta e reciproca accettazione dei ruoli di ciascuna istituzione e come questa condizione, dopo l'esperienza della passata legislatura, sia oramai matura: non basta la forza politica del Presidente

della Regione e della sua maggioranza. E non bastano neppure i nuovi Statuti, che non possono per definizione rispondere alla esigenza di definire procedure dettagliate e differenziate nei diversi campi della politica regionale.

Esecutivi e Assemblee, con il varo di nuove forme di legislazione quadro, sono già avanti sulla strada di sperimentare procedure all'altezza della complessità dei contenuti e dei sistemi di competenze. A questo scopo occorre una politica della legislazione all'altezza dei problemi da risolvere. Una legislazione di alta qualità organizzativa può rispondere alla esigenza degli esecutivi di far fronte alle loro responsabilità in condizioni di massima trasparenza democratica e all'esigenza delle assemblee di esercitare le funzioni della rappresentanza democratica verso le attività dell'esecutivo di maggiore rilevanza politica.

Le assemblee potranno tuttavia avvalersi pienamente di nuovi e più specializzati strumenti di indirizzo, controllo e informazione solo se la loro organizzazione e le modalità di lavoro interne corrisponderanno, nei tempi e nelle modalità, alle esigenze di procedure complesse effettivamente capaci di interagire con i processi decisionali esterni.

2. Principali tendenze evolutive in sette Regioni assunte a campione⁴

2.1. Abruzzo

2.1.1. Il quadro generale delle politiche regionali e il ruolo del Consiglio

Nella Regione Abruzzo, permangono alcune tendenze di continuità rispetto alle legislature precedenti. Accanto agli elementi di continuità si rilevano, tuttavia, aspetti innovativi i quali paiono configurare importanti linee di sviluppo (soprattutto per quanto attiene agli strumenti di gestione concreta delle politiche), entro una cornice istituzionale ancora in evoluzione, atteso il fatto che il nuovo Statuto non è stato approvato in via definitiva entro la legislatura.

Il più rilevante elemento di continuità è rappresentato dall'ancora ampio ricorso allo **strumento legislativo**. Sul piano legislativo l'Abruzzo resta una delle Regioni più prolifiche in termini assoluti (è la Regione con il maggior numero di leggi in vigore e nella VII legislatura è stata la seconda Regione per numero di leggi approvate), con una quota assai elevata e sostanzialmente stabile di leggi-provvedimento e di disposizioni di manutenzione normativa, cui si affiancano organiche leggi di riordino normativo.

Altro dato significativo che conferma questa tendenza è l'ampio ruolo normativo svolto dalle leggi finanziarie, vere e proprie leggi *omnibus* che hanno spesso rappresentato l'occasione per assorbire interi testi normativi in discussione e superare, così, situazioni di impasse all'interno del Consiglio (favorite anche dalla permanenza di un quadro regolamentare che lascia ampi margini di successo alle pratiche ostruzionistiche).

⁴ Le schede raccolte nel presente paragrafo riguardano le Regioni campione le cui Amministrazioni consiliari hanno organizzato due Seminari di studio dedicati – rispettivamente – alla ricostruzione delle tendenze più rilevanti ed alla loro discussione ed interpretazione da diversi punti di vista.

Per quanto concerne i **regolamenti**, si verifica un ricorso assai limitato a questa fonte, come nelle legislature precedenti. Fino alla pronuncia della Corte costituzionale n. 313 del 21 ottobre 2003, la potestà regolamentare è stata pressoché esclusivamente appannaggio della Giunta, che peraltro ne ha fatto un uso assai contenuto. Parimenti raro, successivamente alla suddetta pronuncia costituzionale, è stato il ricorso del Consiglio alla fonte regolamentare. Inoltre, assai rari sono ancora i casi in cui è la legge regionale a prevedere un esplicito rinvio alla fonte regolamentare per la sua attuazione. Merita segnalare, altresì, che il Consiglio, diversamente da quanto registrato in altre Regioni, non ha provveduto a “sanare”, con un proprio provvedimento, i regolamenti in precedenza emanati dalla Giunta.

Le linee di tendenza maggiormente innovative si registrano nelle attività che fanno capo all'esecutivo, ma anche in campo legislativo si segnalano invece il rafforzarsi, in vari settori, di un approccio normativo orientato alla definizione (sebbene in forme e con strumenti diversi) di leggi cornice, destinate a organizzare e orientare processi decisionali in capo all'esecutivo, interventi di riordino di ampia portata e ad alto contenuto politico, la costituzione di varie **agenzie** nella forma della società per azioni pubblica (alle quali sono state devolute competenze gestionali, in primo luogo di carattere finanziario, per l'innanzi di diretta spettanza dell'esecutivo regionale), nonché l'introduzione di **fondi unici** settoriali quali strumenti di razionalizzazione della spesa.

L'area dello sviluppo economico è quella nella quale si sono dispiegate in modo più nitido politiche regionali di ampio respiro, in alcuni casi attraverso grandi interventi legislativi volti a definire il quadro della successiva (e generalmente ampia) attività amministrativa di competenza della Giunta (il caso più rilevante è la legge n. 16 del 2002, c.d. legge Dominici), in altri attraverso interventi legislativi puntuali ma inseriti entro un disegno complessivo di sviluppo (soprattutto nel settore del turismo), in altri ancora mediante una attività amministrativa direttamente attuativa di leggi statali o atti comunitari (come nel caso delle politiche agricole di sviluppo rurale).

Nel settore sanitario, pur in assenza di un Piano sanitario regionale, il perseguimento di politiche attive, contrassegnate dall'esigenza di

contenimento della spesa, è stato realizzato attraverso un'intensa attività di Giunta.

Nell'area del governo del territorio, si è assistito ad un ampio intervento di riordino normativo e a leggi di tipo organico in materia di edilizia scolastica e di tutela dei beni paesaggistici e ambientali. Si registra inoltre il perseguimento di una politica assai attiva di sostegno ai trasporti (soprattutto attraverso strumenti non legislativi).

Per quanto concerne i **rapporti tra Giunta e Consiglio**, non emergono indicazioni univoche, ma si evidenzia piuttosto la compresenza di spinte contrapposte, in un contesto politico-normativo che si caratterizza, nel suo complesso, per una accentuata fluidità delle dinamiche in atto e l'incertezza dei conseguenti esiti finali. Emblematico, a questo riguardo, appare il dato sull'iniziativa legislativa. Infatti, il tasso di successo delle iniziative legislative segna, nel complesso, solo un leggero vantaggio a favore delle iniziative giuntali (il 55,69% contro il 43,90%), dal momento che nel corso della legislatura si è registrato un progressivo recupero delle iniziative consiliari, fino ad arrivare, negli ultimi due anni della legislatura, ad una leggera prevalenza di queste ultime (dal 62% di leggi ad iniziativa di Giunta approvate nel 2002 al 55% di leggi ad iniziativa del consiglio approvate nel 2004).

Il Consiglio regionale segue anche il flusso decisionale di carattere non legislativo, sia attraverso gli atti di programmazione ad esso sottoposti sia attraverso procedure informali che appaiono in molti casi in grado di garantire un certo ruolo all'Assemblea. Inoltre, il Consiglio ha saputo far valere la sua autonomia di bilancio anche in contrapposizione alla stessa Giunta.

Se dall'analisi della attività svolta sembra potersi desumere che il rapporto Giunta/Consiglio si attegga in termini di separatezza/equivalenza, non sono mancate occasioni in cui si è registrata una maggiore convergenza dei due organi (e delle stesse componenti di maggioranza e minoranza all'interno del Consiglio) su obiettivi ad alta "sensibilità" politica e/o sociale. Il caso più emblematico è quello della legge 1° aprile 2004, n. 14, approvata in tempi brevissimi con il concorso di tutte le forze politiche, per la sospensione della vaccinazione

obbligatoria (prevista da una norma statale) dei bovini contro la febbre catarrale (c.d. *blue tongue*). Momenti di grande compattezza istituzionale sono rappresentati anche dalle vicende, in qualche modo connesse, della legge elettorale e dello Statuto. Nel caso della legge elettorale ha trovato espressione una ampia maggioranza trasversale, rafforzata dall'impugnativa statale (per molti versi inattesa) dello Statuto regionale approvato in prima lettura.

Per quanto riguarda il rapporto con gli enti locali e le forze sociali si segnala che la Regione non ha ancora istituito il Consiglio delle autonomie locali (previsto dall'art. 123, u.c., Cost.), mentre resta attiva nell'ambito dell'esecutivo la Conferenza permanente Regione-enti locali, la cui attività, almeno per quanto attiene alla formazione degli atti normativi, resta tuttavia alquanto limitata. Non esiste, inoltre, un organo istituzionalmente deputato a canalizzare le istanze sociali verso l'organo rappresentativo regionale. In entrambi i casi, tuttavia, alla scarsa incidenza delle procedure formali sembra supplire la capacità del Consiglio (e, *in primis*, delle commissioni) di conseguire un elevato livello di osmosi con le realtà istituzionali e sociali del territorio attraverso altri strumenti (audizioni, consultazioni, trasmissione di documenti).

Elementi di notevole interesse e novità emergono, infine, dall'andamento del contenzioso costituzionale. Il primo dato di rilievo è la crescita della percentuale delle leggi regionali impugnate dal Governo dal 2002 (1 su 38) al 2004, quando sono state oggetto di ricorso ben 14 delle 51 leggi approvate dal Consiglio, pari al 26,9% del totale. Nell'arco dell'intera legislatura il rapporto si assesta al 14,1%, a fronte di una media nazionale dell'8,4% (con una netta prevalenza dei ricorsi per violazione della competenza legislativa esclusiva statale di cui all'articolo 117, comma 2, della Costituzione). A fronte dei numerosi ricorsi statali si registra una tendenza regionale a non costituirsi automaticamente in giudizio ma ad operare in modo selettivo, verificando compiutamente la possibilità di adeguare i testi normativi ai rilievi del Governo. Dal canto suo, la Regione ha presentato soltanto tre ricorsi nei confronti di leggi statali, peraltro tutti respinti dalla Corte.

2.1.2. Le maggiori aree di intervento delle politiche regionali.

Area ordinamentale

La discussione sul nuovo **Statuto** si è svolta principalmente nell'ambito della Commissione speciale appositamente costituita la quale, dopo un avvio faticoso, ha aperto una fase ampiamente partecipata, che ha visto la consultazione degli enti locali e delle parti sociali. Dopo una prima approvazione dello Statuto (5 dicembre 2001), la Regione è tornata sui suoi passi a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004, che ha dichiarato incostituzionali alcune norme dello Statuto della Regione Calabria che avevano previsto una deroga al principio del "*simul stabunt simul cadent*" del tutto simile a quella contenuta nello Statuto abruzzese. Dopo una lunga fase di approfondimento, il Consiglio ha approvato una nuova versione dello Statuto (il 20 luglio 2004 in prima lettura e il 21 settembre 2004 in seconda lettura), che è stata tuttavia impugnata dal Governo innanzi alla Corte costituzionale. Con una nuova approvazione da parte del Consiglio (novembre 2004) la Regione ha adeguato il testo ai rilievi del Governo e, contemporaneamente, ha deciso di costituirsi in giudizio innanzi alla Corte (la sentenza è attesa per settembre 2005).

Area del welfare

Nel settore della politica sanitaria, si manifesta la tendenza della Giunta a far fronte alle crescenti responsabilità perseguendo una politica assai attiva in condizioni di relativa autonomia. Tutto ciò presenta costi e difficoltà di ordine politico, testimoniate dall'avvicendamento di ben 4 diversi assessori nel corso della legislatura. Non si è pervenuti alla adozione di un Piano sanitario regionale. Di conseguenza, con delibere della Giunta sono stati adottati importanti interventi finalizzati al contenimento della spesa, tra i quali l'introduzione di una compartecipazione alla spesa dei farmaci (*ticket*), senza coinvolgimento del Consiglio.

A fianco dell'attività che fa capo alla sola Giunta, si segnalano i due interventi legislativi di maggiore portata, riguardanti, rispettivamente, il monitoraggio delle prescrizioni mediche, farmaceutiche, specialistiche ed ospedaliere (legge n.27/2003), e l'istituzione dell'Ufficio unico degli acquisti di beni e servizi da parte delle ASL (legge finanziaria 2004, art. 117).

Inoltre, il Consiglio ha attivato un'ampia attività conoscitiva, che ha avuto modo di formalizzarsi, in particolare, attraverso una Commissione di inchiesta che ha investito l'intera attività del Servizio sanitario regionale, le cui risultanze sono state ampiamente utilizzate nella definizione dei più importanti provvedimenti adottati in materia.

Per quanto concerne il settore della **formazione professionale**, agli organi di governo regionale compete ormai unicamente la fase della programmazione, mentre le strutture e le relative attività sono state interamente decentrate alle province.

Area del governo del territorio

Nell'area del governo del territorio, si è assistito ad un ampio intervento di riordino normativo insieme all'adozione di alcune leggi organiche. Tra esse è assai significativa quella in materia di edilizia scolastica, che rimanda a un'attività di pianificazione generale e attuativa, di natura non legislativa, del Consiglio, e quella per la tutela dei beni paesaggistici e ambientali. Il solo testo unico della legislatura, a carattere compilativo, ha avuto ad oggetto gli impianti di trasporto a fune. Con legge si è intervenuti anche in materia di demanio marittimo, servizi pubblici locali, inquinamento luminoso ed elettromagnetico (in entrambi i casi si tratta di leggi di iniziativa consiliare), valorizzazione dei beni culturali (entro la cornice del nuovo codice dei beni culturali), nonché per l'adozione del nuovo quadro programmatico relativo alla razionalizzazione e all'ammodernamento della rete distributiva dei carburanti (tema sul quale il Consiglio ha svolto un ruolo di rilievo attraverso un'intensa attività conoscitiva). Fra le politiche non legislative (in un settore caratterizzato nel suo complesso da un'intensa attività deliberativa della Giunta) si segnalano, per quanto concerne la difesa del suolo, l'adozione dei piani

paesistici (fondati su un quadro legislativo regionale immutato da oltre dieci anni), l'adozione della Carta della difesa del suolo (nel 2001) e la costituzione delle apposite Autorità di bacino, nonché i numerosi interventi, molti dei quali attuati nel quadro del piano dei trasporti, per il sostegno del trasporto pubblico locale, dell'aeroporto pescarese e per lo sviluppo dell'intermodalità. Si è registrata, inoltre, un'intensa attività di pianificazione generale ad opera del Consiglio, soprattutto nel settore dei parchi, delle zone montane e degli interventi per il controllo del rischio idrogeologico.

Nel settore dell'edilizia residenziale gli interventi agevolativi di competenza regionale (in particolare le sovvenzioni alle giovani coppie per l'acquisto della prima casa) sono stati trasferiti alla FIRA spa.

Merita ricordare, infine, che nel corso della legislatura non si è riusciti ad approvare, nonostante l'ampia discussione svolta, una legge regionale, di iniziativa della Giunta, attuativa della disciplina statale in materia urbanistica (il provvedimento prevedeva limiti più stringenti in materia di condono edilizio).

Area dello sviluppo economico

L'intervento di maggiore portata è sicuramente la legge n. 16 del 2002 (c.d. legge Dominici), la quale ha definito un nuovo quadro delle politiche di **sostegno dell'economia**, con il perseguimento dei seguenti obiettivi: accrescere l'organicità dell'azione regionale a sostegno delle piccole e medie imprese; promuovere la costruzione, l'ampliamento, l'acquisto e la ristrutturazione di capannoni e di immobili situati in aree industriali ed artigianali da adibire ad attività produttiva e di servizi; consolidare le passività bancarie a breve e gli indebitamenti assoggettati a procedura giudiziaria attraverso mutui a medio termine; superare i limiti della burocrazia attraverso meccanismi di attuazione della legge snelli e con tempistiche ridotte; promuovere il recupero di strutture industriali esistenti in stato di crisi con conservazione dei livelli occupazionali; promuovere nuovi insediamenti industriali anche da parte della grande impresa esclusivamente nelle aree ove non è consentita la deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3 del Trattato che istituisce la Comunità europea. La

gestione degli strumenti finanziari è rimessa alla società finanziaria regionale FIRA spa .

Importanti strumenti di attivazione e coordinamento delle politiche di sostegno alle imprese e di sviluppo delle aree produttive sono stati gli interventi di **programmazione negoziata**, che hanno ricevuto nuovo impulso dopo la fuoriuscita dell'Abruzzo dall'Obiettivo 1.

Le politiche regionali nel settore del **turismo** tendono ad acquisire organicità e a consolidarsi con il progressivo affermarsi della Regione come territorio a forte vocazione turistica (oltre che per il sistema dei parchi, i quali coprono oltre il 33% del territorio, l'Abruzzo si caratterizza per un intenso turismo legato alla pratica degli sport invernali). I numerosi provvedimenti adottati, che hanno assunto in molti casi veste legislativa, hanno riguardato i sistemi turistici locali, la riorganizzazione delle associazioni pro-loco, le strutture ricettive all'aria aperta, il termalismo, la valorizzazione dei centri storici, gli impianti a fune per lo sci. Un'intensa attività amministrativa, nel quadro della legislazione nazionale, ha invece avuto ad oggetto, soprattutto con riferimento agli aspetti di carattere finanziario e gestionale, l'attività dell'aeroporto di Pescara.

Nel settore dell'**agricoltura** si segnala innanzitutto l'adozione di taluni provvedimenti legislativi con carattere di organicità in materia di caccia, credito agrario agevolato, sostegno all'economia ittica e distretti rurali. Tende ad accrescersi, invece, la sfera di discrezionalità dell'esecutivo regionale, esercitata attraverso propri atti amministrativi, nel settore degli interventi attuativi della politica comunitaria. Merita ricordare l'adozione del Piano di sviluppo rurale, le cui rimodulazioni sono state approvate direttamente dalla Giunta, attraverso il quale la Regione ha definito il quadro delle politiche di sviluppo agricolo nell'ambito degli interventi del c.d. "secondo pilastro" della politica agricola comune (che viene assumendo un rilievo crescente a seguito della *mid term review* della PAC). Nell'ambito del Piano di sviluppo rurale hanno trovato collocazione anche gli interventi in materia di agricoltura biologica, che in un primo momento si era ritenuto di fare oggetto di una apposita iniziativa legislativa.

Per quanto concerne, infine, il settore del **commercio**, non sono invece andate in porto due iniziative legislative di ampia portata (una della Giunta e una del Consiglio) sulla programmazione dei limiti quantitativi delle reti di vendita, sulle quali si è svolta un'intensa attività conoscitiva da parte del Consiglio.

Conclusioni

Dalla carrellata svolta, risulta confermata la capacità del Consiglio regionale di rapportarsi in termini di competizione/separatezza/equivalenza alla Giunta, guidando i processi di riforma istituzionale e facendosi anche interprete delle istanze sociali (caso della *blue tongue*).

Tale ruolo sostanziale svolto dal Consiglio non si è tradotto sempre nella definizione di procedure formali adeguate alla complessità delle nuove politiche che fanno capo alla Regione.

L'impegno maggiore del Consiglio in campo istituzionale è stato assorbito dal considerevole lavoro dedicato alla elaborazione e all'approvazione dello Statuto, che poi non è entrato in vigore perché impugnato dal Governo, e dalla legge elettorale. Un altro intervento significativo concerne l'autonomia e l'organizzazione interna del **Consiglio regionale**: la legge n. 18/2001, nel dare risalto all'autonomia del Consiglio e nel disciplinarne le strutture di supporto anche con riguardo ai gruppi consiliari, ha dato spazio, tra le funzioni proprie del Consiglio, al monitoraggio sull'attuazione della produzione legislativa. La situazione resta attualmente caratterizzata da un sostanziale equilibrio che si manifesta nei fatti tra gli organi di governo della Regione e da un insufficiente sviluppo di procedure formali adeguate alla realtà della forma di governo sia all'interno del Consiglio, sia nei rapporti con l'esecutivo.

Nella legislatura appena iniziata, l'approvazione del nuovo Statuto sarà l'occasione per valorizzare pienamente anche sul piano procedimentale il ruolo del Consiglio. Ad esso dovrà far seguito l'adeguamento del regolamento interno, che dia soluzione ai persistenti profili problematici oggi presenti, che attengono al funzionamento delle Commissioni, alla composizione dei gruppi (che possono essere anche monocratici), alla

disciplina delle discussioni in Assemblea, nonché all'esperienza della Commissione permanente di vigilanza (struttura a competenza generale, presieduta da un membro dell'opposizione, volta a garantire un controllo stabile sulle attività di Giunta), la cui effettiva incidenza sulle dinamiche politiche sembra al momento limitata. Inoltre, dovranno introdursi nella legislazione quadro destinata a sostenere e organizzare le maggiori politiche regionali affidate alla Giunta procedure specifiche di controllo, partecipazione o indirizzo sugli atti di più alto significato politico.

Il Consiglio si è già impegnato a recuperare il terreno perduto nell'attività di controllo attraverso gli interventi avviati nel 2003 al fine di individuare metodologie di analisi *ex ante* e di valutazione *ex post* della legislazione, i quali, tuttavia, ancora in fase sperimentale, hanno avuto ad oggetto un numero assai esiguo di provvedimenti. Altra significativa linea di intervento, avviata anch'essa nel 2003, è stata quella delle clausole valutative. Sempre a partire dal 2003, inoltre, ogni progetto di legge è stato accompagnato da una scheda per l'istruttoria legislativa redatta dagli uffici consiliari.

Quanto agli strumenti più tradizionali di controllo, l'esperienza regionale si caratterizza ancora per uno scarso ricorso agli atti di sindacato ispettivo, con tassi di risposta assai limitati. In tale quadro, tuttavia, rappresentano un segnale positivo l'introduzione nel 2003 del *question time* (a cadenza mensile), lo svolgimento di Commissioni di inchiesta su fenomeni di grande pregnanza politica e sociale (si pensi all'inchiesta sul Servizio sanitario regionale) e l'ampio ricorso alle audizioni nelle commissioni consiliari. Permane in capo al Consiglio, inoltre, la competenza in merito alle nomine degli organi delle SPA pubbliche.

Un dato positivo è la capacità mostrata dal Consiglio nel difendere la propria autonomia di bilancio e le conseguenti scelte gestionali, non di rado in aperta contrapposizione con la stessa Giunta.

2.2. Basilicata

2.2.1. Il quadro generale delle politiche regionali e il ruolo del Consiglio.

La legislatura appena trascorsa appare particolarmente significativa per la Regione Basilicata sia per il momento in cui si colloca, all'indomani delle riforme introdotte dalle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001, sia per i contenuti delle politiche pubbliche che ad essa fanno capo sia per la legislazione prodotta.

L'assetto istituzionale della Basilicata sembra caratterizzarsi per il ruolo forte giocato dalla Regione nei confronti degli enti locali e per l'efficacia dell'azione di governo, soprattutto in una strategia unitaria dello sviluppo territoriale che unifica i suoi diversi versanti.

La Giunta ha manifestato capacità decisionali e di scelta strategica, riuscendo anche a gestire fenomeni di conflittualità sul territorio⁵, mentre il Consiglio ha svolto un'attività prevalentemente legislativa ad ampio spettro e di notevole spessore, con alcune punte di significativa innovazione. All'attività legislativa si è affiancata l'attività di controllo sull'esecutivo e di collegamento con la comunità regionale che ha dato vita, tra l'altro, a ben sette indagini conoscitive. Altrettanto vigore il Consiglio ha manifestato nello sviluppare in via di prassi canali di influenza e informativi di tipo informale tra componenti delle Commissioni di merito ed assessori di riferimento. In questo modo l'organo assembleare è spesso riuscito a colmare la distanza che le nuove competenze facenti capo direttamente all'esecutivo creavano nei confronti del Consiglio, stante la insufficienza delle procedure esistenti e la diseguale osservanza dei propri obblighi informativi da parte della Giunta.

Altri sintomi della vivacità istituzionale del Consiglio sono riscontrabili nelle sue reazioni a questioni che avevano agitato o animato la comunità regionale, attivando la funzione rappresentativa radicata al suo interno. Ne

⁵ In qualche caso, i fenomeni di conflittualità sono determinati dalla crisi attraversata da determinati settori industriali, come nel caso del polo chimico di Pisticci nella Valbasento e del comparto manifatturiero, con particolare riferimento al settore del mobile imbottito.

sono esempio le intese raggiunte sull'acqua e l'energia, la legislazione varata in materia ambientale (es: la legge regionale n. 31 del 2003 su Scanzano), le iniziative legislative consiliari di recepimento della valutazione ambientale strategica (VAS), approvate in Commissione ma non approdate alla discussione in Assemblea.

La stessa mancata approvazione dello Statuto è dovuta, non alla mancanza di impegno che è stato considerevole ed ha assorbito un'alta quota di attività del Consiglio, ma alla vivacità del confronto tra le forze politiche e tra le istituzioni sui temi attinenti alla forma di governo. La ripresa, nella legislatura in corso, della discussione sul nuovo Statuto dovrà concentrarsi sui profili problematici dell'assetto istituzionale già emersi e oramai ampiamente dibattuti. All'esame dei problemi attinenti lo statuto potrà utilmente affiancarsi la discussione sul futuro regolamento interno del Consiglio, in modo da recuperare per questa via tempo e affiancarsi rapidamente alle regioni che sono andate più avanti. L'organizzazione interna del Consiglio resta contrassegnata da fattori che ne riducono la potenzialità dovuti, a titolo esemplificativo, dalla presenza di ben 15 gruppi consiliari per appena trenta consiglieri regionali e dalla elevata capacità di interdizione dei singoli consiglieri sia per l'attività delle Commissioni sia per quella della Assemblea.

In queste circostanze l'Assemblea ha saputo fare egregiamente fronte per tutta la legislatura al doppio lavoro sul fronte dello Statuto e su quello dell'attività ordinaria.

Il Consiglio ha approvato, nel corso della legislatura, **234 leggi**, con un andamento "decescente" ⁶.

L' intervento legislativo più incisivo si è registrato nei settori "Sviluppo economico e attività produttive" e "Territorio, ambiente e infrastrutture". Inoltre, nel macrosettore "Bilancio e Finanza regionale" si può riscontrare un andamento costante in tutti gli anni, a differenza del macrosettore "Ordinamento istituzionale" dove si rileva, invece, un calo dell'attività legislativa nell'anno 2003, dovuto anche all'istituzione della Commissione

⁶ L'attività legislativa più intensa risale all'anno 2000 (62 leggi) mentre quella più bassa si riferisce al 2004 (27 leggi). I dati sono aggiornati al 22 marzo 2005.

speciale per la riforma dello Statuto regionale, che ha assorbito la materia istituzionale.

Appare altresì rilevante il fatto che la Basilicata, con la L.R. n. 4 del 2003, sia stata una delle poche Regioni a legiferare in materia di ricerca e innovazione dopo che – a seguito della riforma del titolo V della Costituzione - tale materia, prima rientrante nella competenza esclusiva dello Stato, è passata alla competenza concorrente delle Regioni.

Accanto alla legislazione prodotta, va attribuita la massima rilevanza agli altri strumenti che si intrecciano con le leggi, quali atti amministrativi di vario tipo, piani, programmi, oltre alla concertazione con gli enti locali e le categorie produttive, cui viene fatto ricorso in modo oramai dilagante.

La **tendenza** invalsa a dare attuazione alle politiche pubbliche anche attraverso strumenti diversi dalla legge costituisce il maggiore fattore innovativo, che contribuisce a dare una speciale connotazione di svolta alla legislatura precedente. Naturalmente, il sempre più frequente uso di strumenti che, per la loro natura, tendono oggettivamente a favorire l'esecutivo rispetto al Consiglio, incide ovviamente sull'assetto dei rapporti tra Consiglio e Giunta e sulle rispettive attività ⁷. Ciò richiede un ampio rinnovamento delle procedure di lavoro del Consiglio che devono differenziarsi in relazione al contesto che ciascuna politica offre e specializzarsi.

Cresce la rilevanza politica dei piani e dei programmi senza che la loro stesura si adegui necessariamente alle esigenze di un effettivo esame in sede consiliare. In materia di piani, la ripartizione delle competenze tra Consiglio e Giunta è legata alla loro natura pluriennale o annuale: spetta al primo l'approvazione dei piani e dei programmi pluriennali, mentre la seconda è competente circa la predisposizione dei piani annuali, che possono prevedere l'acquisizione del parere delle Commissioni competenti.

⁷ A questo proposito, può essere utile citare un semplice dato, per cui, a fronte delle 338 sedute della Giunta, il Consiglio regionale ne ha tenute 164 (il dato è aggiornato al 22 marzo 2005).

2.2.2. Le maggiori aree di intervento delle politiche regionali.

Area ordinamentale

Come già si è accennato, il Consiglio regionale ha svolto un intenso dibattito sul nuovo Statuto, che non è stato approvato per la forte dialettica registratasi intorno ai seguenti punti: a) la forma di governo, con particolare riferimento al rapporto tra Consiglio e Giunta; b) la configurazione del Consiglio sulle autonomie locali, organo costituzionalmente necessario ex art. 123, ultimo comma, della Costituzione; c) la definizione dei valori fondamentali (ad es. il riconoscimento della famiglia di fatto); d) la legge elettorale, questione considerata connessa con quella della forma di governo.

Un particolare rilievo hanno assunto le politiche regionali in **materia comunitaria e finanziaria**.

Le politiche in materia comunitaria vengono elaborate principalmente attraverso il DAPEF e la sessione comunitaria. Nell'ambito di quest'ultima, il Consiglio verifica lo stato di attuazione dei programmi attivati a livello regionale e definisce gli indirizzi regionali in materia di politiche comunitarie (art. 10 della L.R. n. 30 del 1997).

In materia finanziaria, l'atto più significativo della passata legislatura è la **legge di contabilità** (L.R. n. 34 del 2001), che contiene norme in materia di programmazione e di dinamica nei rapporti Giunta-Consiglio. Tale legge mette a punto una essenziale strumentazione di programmazione annuale dei principali flussi di attività attraverso la regolazione finanziaria.

Il Documento Annuale di Programmazione Economica e Finanziaria (**DAPEF**) diviene lo strumento fondamentale della programmazione economico-finanziaria, che viene esaminato e approvato dal Consiglio regionale e che collega la pianificazione delle politiche alle spese e, quindi, al bilancio.

La legge finanziaria regionale viene introdotta con la medesima riforma del 2001 ed è divenuta uno strumento legislativo molto importante. Essa espone annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo

compreso nel bilancio pluriennale e regola annualmente le grandezze previste dalla legislazione regionale vigente, al fine di adeguare gli effetti finanziari agli obiettivi espressi nel DAPEF. Con la legge finanziaria si interviene in numerosi settori dell'ordinamento, apportando tra l'altro numerose modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative regionali. Essa diviene così uno strumento a vocazione intersettoriale, di notevole composità: a titolo esemplificativo, si segnala che le ultime due leggi finanziarie per il 2004 e per il 2005 sono composte – rispettivamente – da 65 e da 44 articoli.

La stessa legge n. 34 del 2001 affida ad un **Comitato tecnico** istituito presso la Giunta regionale la **verifica** della **congruità** della **copertura finanziaria** degli **atti normativi ed amministrativi**. Questo organo si compone di dirigenti della Giunta più un certo numero di componenti variabili, provenienti dai vari dipartimenti, a seconda della competenza di volta in volta in oggetto.

Il Comitato tecnico esprime un parere in corso di esame che, nella prassi, ha spesso bloccato l'*iter* delle proposte di legge.

I principali problemi riguardano, come si dirà in seguito, la natura del parere dell'organismo tecnico e il fatto che un atto amministrativo sia idoneo a bloccare l'attività legislativa del Consiglio. Il comitato infatti unifica in un unico organismo le funzioni che nel Parlamento nazionale si dividono tra il Governo che predispone la relazione tecnica per la quantificazione e la copertura degli oneri e le Commissioni bilancio assistite dagli uffici bilancio della Camera e del Senato.

Area del welfare

Una delle politiche regionali più significative è senz'altro la politica sanitaria, anche in conseguenza dell'Accordo dell'8 agosto 2001, stipulato tra Governo, Regioni, e province autonome di Trento e di Bolzano, che ha posto le Regioni in una posizione di massima responsabilità nella gestione finanziaria di flussi di notevolissima portata.

Tutte le leggi finanziarie approvate dalla Regione Basilicata contengono un ampio capitolo sulla sanità. E' interessante notare che tutto il resto, ed

in particolare le misure per il contenimento della spesa, al pari degli **investimenti** e di molti altri atti, anche di notevole rilevanza, come gli atti di indirizzo gestionali, sono approvati con delibera della Giunta.

Tra le questioni affrontate nel corso della passata legislatura, si segnalano in particolare quella concernente la **mobilità sanitaria interregionale**, orientata al 50% verso la Regione Puglia. L'analisi sulla mobilità ha avuto inizio nel 1998, l'ultimo studio regionale annuale si riferisce al 2003 (sono state predisposte pubblicazioni dettagliate sulla mobilità interregionale per il 2003 ed il 2002) ed ha registrato 29.000 ricoveri fuori Regione. In data 1° aprile 2005 è stata adottata una delibera sul contenimento della mobilità.

L'altra questione riguarda la **spesa farmaceutica**. Con una delibera adottata dalla Giunta nel luglio 2001, senza consultazione del Consiglio, è stata introdotta la c.d. **monoprescrizione** (con decorrenza dal 1° agosto), al fine di contenere la spesa farmaceutica. Tale meccanismo prevede l'obbligo per il medico ospedaliero di prescrivere non più il farmaco, ma il principio attivo. Il risultato immediato della riforma è consistito nella riduzione della spesa farmaceutica. Essa è stata però abbandonata nel dicembre 2002, avendo portato ad un sovraccarico di lavoro per i medici. Successivamente, in data 1° aprile 2005, con decorrenza a partire dal 1° maggio, la monoprescrizione è stata reintrodotta in forma più mitigata.

Area del governo del territorio

Per quanto riguarda le **politiche del territorio**, si segnalano in primo luogo alcune leggi alle quali si può riconoscere il carattere di riordino di interi settori (è il caso della L.R. n. 17 del 2005, in materia di agriturismo e turismo rurale, e della L.R. n. 13 del 2005, recante norme per la protezione dei boschi dagli incendi). Va inoltre rammentata la legge n. 6/2001, recante disciplina delle attività di gestione dei rifiuti ed approvazione del relativo piano, più volte modificata nell'arco della legislatura.

In questo campo svolgono un ruolo cruciale gli strumenti di programmazione, che assumono spesso carattere intersettoriale. Si

sottolinea l'importanza tra gli strumenti intersettoriali del **Piano turistico regionale**, adottato dalla Giunta e approvato dal Consiglio. Il piano ha lo scopo di promuovere il territorio, ripartito in cinque sistemi territoriali omogenei per vocazione turistica, ricollegando aspetti di promozione economica e infrastrutture con la vocazione turistica e la tutela ambientale e dei prodotti tipici.

In questo contesto, va menzionata senz'altro la politica condotta dalla Regione Basilicata a proposito delle **royalties petrolifere**: il programma biennale di utilizzo del petrolio, che viene approvato dal Consiglio, sulla base della L.R. n. 40 del 1995, cerca di contemperare le esigenze legate allo sviluppo economico con quelle connesse alla difesa dell'ambiente, prevedendo dei meccanismi compensativi in favore dei Comuni il cui territorio è interessato dalle estrazioni petrolifere.

Fra gli interventi più rilevanti sul versante delle **infrastrutture**, si segnalano l'approvazione dei **Programmi ERP** (edilizia regionale pubblica) e del **Piano regionale sulla viabilità**. Al varo è anche una legge - che dovrebbe essere approvata nel corso della legislatura appena iniziata - sull'unificazione delle procedure in materia di appalti (in attuazione della direttiva CE 18/04).

Area dello sviluppo economico

I principali strumenti attraverso i quali si sono sviluppate le politiche regionali in questo settore sono costituiti dalla programmazione finanziaria collegata alle procedure di programmazione negoziata e territoriale. L'opzione per la programmazione come modalità primaria di esercizio delle proprie funzioni e competenze in materia di sviluppo socio-economico e territoriale e quale terreno permanente di confronto e di cooperazione con i soggetti del territorio è già contenuta nella legge n. 30/1997, più volte modificata nel corso della VII legislatura.

Il DAPEF svolge un ruolo fondamentale unitamente agli stanziamenti disposti dalla legge finanziaria, mentre il Programma Operativo Regionale (**POR**) rappresenta il principale documento di programmazione dei Fondi Strutturali comunitari. Dal momento che la

Regione Basilicata rientra nell'obiettivo 1, il POR definisce la strategia di sviluppo della Regione, gli interventi prioritari e le condizioni di attuazione che bisogna attivare per determinarne la crescita.

Ulteriore strumento è il **PRINT** (Piano regionale per l'internazionalizzazione della Regione).

Particolarmente significativa è la L.R. n. 1 del 2001, sull'istituzione dei **distretti industriali**. Dal punto di vista procedurale, la richiesta di riconoscimento del distretto deve essere approvata dal Consiglio. I distretti sono gestiti dalle imprese, che svolgono la propria attività con il duplice fine di competere sul mercato e di promuovere il proprio settore ed il proprio territorio. Allo stato attuale, sono stati istituiti, con provvedimenti della Giunta sottoposti a delibera consiliare, i seguenti quattro distretti industriali: mobile imbottito a Matera, agroalimentare del Metapontino, corsetteria di Lavello e agroalimentare del Vulture.

Già si è segnalato che la Basilicata è stata tra le poche Regioni a legiferare in tema di innovazione tecnologica, con l'approvazione della legge n. 4 del 2003, recante disciplina dell'attività di ricerca, sviluppo tecnologico ed innovazione. La legge, tra l'altro, istituisce il Piano regionale della ricerca e sviluppo tecnologico e dell'innovazione, approvato dal Consiglio regionale su proposta della Giunta. Il piano ha durata triennale e può essere annualmente aggiornato con il DAPEF. Inoltre, vengono introdotti regimi di aiuto alla ricerca fondamentale, alla ricerca industriale ed all'attività di sviluppo precompetitiva.

Infine, si rileva un'intensa attività in materia di **formazione professionale**: anche in questo caso le politiche regionali sono state attuate attraverso strumenti assai diversificati: leggi regionali (v. la L.R. n. 33 del 2003, sul riordino del sistema formativo integrato), il Fondo Sociale Europeo declinato nel POR e nel Complemento di Programmazione, nonché i Piani annuali di formazione professionale.

Conclusioni

Dall'analisi sommaria delle politiche regionali della Basilicata, emergono alcuni aspetti salienti che meritano di essere evidenziati. In primo luogo, si evince che nella passata legislatura l'asse più importante è ruotato intorno ad una forma integrata e intersettoriale di politica del territorio, nel senso di conciliare i due interessi, spesso contrastanti, dello sviluppo economico e della tutela dell'ambiente (si vedano, tra le altre, le politiche relative al turismo, alle *royalties* petrolifere, ai distretti industriali eccetera).

L'altro asse fondamentale ruota intorno alle politiche sociali e alla esigenza di tenere sotto controllo la spesa.

In tutte le politiche regionali il dato più significativo è rappresentato dal ricorso sempre maggiore a procedure e strumenti diversi dalla legge, in taluni casi innovativi, che è stato effettuato nell'attuazione delle politiche regionali (piani, programmi, pareri delle Commissioni e, soprattutto, le diverse forme di concertazione e di programmazione negoziata, con il loro corollario di intese, accordi, contratti di area).

A seguito di tali trasformazioni, può affermarsi in modo assai sintetico che il baricentro del potere decisionale della Regione si è spostato verso l'organo esecutivo, ma è pur vero che il Consiglio, oltre ad aver approvato leggi di notevole spessore (si veda la legislazione prodotta in tema di smaltimento di rifiuti; sviluppo tecnologico, ricerca ed innovazione; agriturismo, eccetera) è riuscito a svolgere, in una buona misura, un ruolo di indirizzo e di controllo, anche se questo si è estrinsecato principalmente attraverso attività non formali, sviluppatesi a livello di prassi e di comportamenti.

In una prospettiva futura, sembra che il rilancio del ruolo del Consiglio sia legato alla sua capacità di riuscire a dotarsi di organi e procedure adeguate alla complessità e alla differenziazione dei compiti da svolgere nelle diverse aree di intervento. Ciò richiede una doppia linea di intervento. La prima linea di azione è già stata avviata nella legislazione di settore più recente e riguarda la predisposizione di specifici meccanismi procedurali atti a consentire la partecipazione degli organi consiliari o comunque un effettivo controllo nei confronti dell'attività della Giunta nell'ambito delle singole politiche e tenendo conto delle caratteristiche che

ciascuna di esse assume. Al riguardo assumono dunque rilievo politico e istituzionale le modalità di redazione dei documenti ed in particolare piani o programmi sottoposti al Consiglio o alle sue Commissioni per l'approvazione o per il parere. In relazione al carattere non generico e non troppo minuzioso dei piani si gioca la possibilità di un esame effettivo e mirato alle scelte politiche.

La seconda linea di azione si associa alla fase "costituente", che porterà all'approvazione del nuovo Statuto, e porta alla riorganizzazione del Consiglio, attraverso la revisione del regolamento interno. Potrebbe essere l'occasione per procedimentalizzare meglio le fasi dell'esame dei provvedimenti in Commissione, sia in sede referente, sia in sede consultiva, e per valutare il problema della piena funzionalità delle commissioni anche rivedendo il criterio della rappresentanza nelle Commissioni di gruppi costituiti anche da un solo componente, e privilegiando il criterio della proporzionalità e la possibilità del funzionamento contemporaneo delle Commissioni.

2.3. Emilia-Romagna

2.3.1. Il quadro generale delle politiche regionali e il ruolo del Consiglio

La Regione Emilia-Romagna si distingue per un contesto istituzionale caratterizzato dalla forte integrazione tra i livelli di governo e della sistematica propensione alla concertazione con le parti sociali. Anche il nuovo statuto, promulgato sul finire della VII legislatura, va in questa direzione e sancisce principi, istituti, metodi e procedure che sottolineano in modo speciale questa particolare vocazione.

Nella VII legislatura, queste tendenze contribuiscono a rafforzare ulteriormente il ruolo della Giunta in relazione all'ampliarsi delle sue competenze. I rapporti tra le massime istituzioni della Regione, la Giunta e il Consiglio, sono stati ampiamente influenzati dalla ampiezza delle procedure di concertazione condotte dalla Giunta. Il Consiglio viene informato dalla Giunta e altrettanto spesso svolge autonome procedure conoscitive e di consultazione.

Sul piano legislativo, la legislatura segna il passaggio verso un tipo di legislazione ampia, organica e complessa di iniziativa della Giunta, che prevede procedure di ulteriore svolgimento normativo e di attuazione demandate ad altri soggetti. Tale tipo di legislazione presenta evidenti somiglianze con le grandi deleghe che costituiscono la tipologia più innovativa anche nella legislazione statale dell'ultimo decennio.

In relazione all'affermarsi di questa tendenza, il trend quantitativo discendente fatto registrare dalla produzione legislativa nel corso della VII legislatura appare fisiologico e risponde ai criteri più moderni di semplificazione e di riordino normativo.

Per quanto riguarda le aree di intervento, la produzione legislativa risulta distribuita in maniera omogenea tra i macrosettori :

- ordinamento istituzionale: 30 leggi;
- sviluppo economico ed attività produttive: 29 leggi;
- territorio, ambiente ed infrastrutture: 35 leggi;

- servizi alla persona e alla comunità: 33 leggi;
- bilancio e finanza regionale: 31 leggi.

Ai dati sulla produzione legislativa si affiancano quelli sull'uso della fonte regolamentare, tradizionalmente limitato in questa Regione. Dal 1971 ad oggi sono stati approvati infatti solo 75 regolamenti, di cui 41 sono stati successivamente abrogati. Nella VII legislatura, in particolare, oltre al Regolamento interno del Consiglio regionale per l'amministrazione e la contabilità, sono stati emanati 16 regolamenti: i 13 regolamenti emanati fino a tutto il 2003 sono di iniziativa della Giunta; successivamente alle sentenze della Corte costituzionale in materia (nn. 313 e 324 del 2003), il Consiglio ha approvato un regolamento nel 2004 e 2 nel 2005. La situazione di incertezza circa l'esatta applicazione della legge costituzionale n. 1/1999, in merito all'individuazione dell'organo regionale competente ad emanare regolamenti, giustifica la prudenza della Giunta nel ricorso a questi strumenti normativi: nel 2003, l'anno delle richiamate sentenze della Corte costituzionale, sono stati adottati dalla Giunta due soli regolamenti.

Più che sui regolamenti, l'attività di normazione secondaria poggia su una intensissima attività deliberativa del Consiglio e della Giunta; soltanto quest'ultima approva circa 3.000 atti all'anno. La quantità e spesso la elevata significatività delle delibere non legislative nel dispiegamento delle politiche regionali hanno indotto gli uffici del Consiglio ad effettuare una attività sperimentale al fine di osservare i ruoli rispettivamente giocati dall'organo assembleare e dall'organo di governo.

Il monitoraggio ha interessato circa 600 delibere, un sesto delle quali concernono la materia ambientale. Dall'esame effettuato, emerge che l'attività deliberativa del Consiglio è generalmente di largo respiro e trova la propria specificità nell'approvazione di atti di programmazione e di indirizzo, anche ad ampio contenuto strategico.

L'attività deliberativa della Giunta presenta invece estrema varietà, oscillando tra atti di natura generale e veri e propri provvedimenti amministrativi⁸.

⁸ Sono stati citati i seguenti casi significativi:

Le conclusioni del monitoraggio sono quindi orientate nel ritenere sostanzialmente rispettato il riparto di competenze tra Consiglio e Giunta, evidenziando anche la opportunità di una maggiore cura nella classificazione e formalizzazione di diverse tipologie di delibere della giunta e di rafforzare i contenuti politici e le concrete scelte di governo negli atti di programmazione sottoposti al Consiglio.

Incrociando i dati quantitativi con l'analisi delle politiche seguite nei diversi settori di intervento, si ricava la sensazione di una certa discontinuità e variabilità del ruolo svolto dal Consiglio regionale, a seconda delle aree di intervento e delle competenze coinvolte, in particolare per quanto riguarda i rapporti con l'esecutivo regionale.

Sono infatti assai diversi gli strumenti adottati per la realizzazione delle politiche e, soprattutto, la loro combinazione riflette diversi assetti nei rapporti e nei ruoli rispettivamente assunti dalla Giunta e dal Consiglio regionale. Nelle aree in cui interviene il nuovo tipo di legislazione organica regionale di cui si è parlato in precedenza, vengono introdotte procedure adeguate alle competenze, mentre ciò non avviene nelle aree dove le nuove competenze della Giunta si fondano direttamente su normative di origine nazionale o europea.

Il nuovo Statuto, approvato con la legge regionale 31 marzo 2005, n. 13, oggetto di impugnazione da parte del Governo, apre la via ad un nuovo e più articolato sistema di rapporti tra i due massimi organi della Regione ed è assai significativo che esso preveda numerose leggi regionali speciali e tipiche per la organizzazione del diversi settori di intervento: nella nuova legislatura vi sarà una importante evoluzione dei rapporti interistituzionali alla luce degli sviluppi che potrà assumere l'attuazione dello Statuto.

-
- in materia di agricoltura la Giunta ha attuato con proprie delibere, per 2 direttrici su 3, il Piano di sviluppo rurale adottato dal Consiglio, che reca le scelte di fini;
 - in materia di ricerca il programma approvato dal Consiglio nel 2003 è stato attuato con delibere di Giunta nel 2004; le delibere hanno adottato i bandi, definendo anche i requisiti necessari per accedere ai finanziamenti;
 - in materia di tutela delle risorse idriche la Giunta ha emanato indirizzi alle province per l'uso di fanghi di depurazione in agricoltura. La delibera si riallaccia a normativa statale e regionale e, nelle premesse, si dice che nelle more della emanazione dell'atto si era creata disomogeneità nelle province, con incertezze per gli operatori. La Giunta ha quindi adottato gli indirizzi nelle more dell'adozione del regolamento.

La esperienza della VII legislatura dimostra che il Consiglio riesce a svolgere un ruolo significativo quando è coinvolto nel processo decisionale sulla base di procedure specificamente mirate sui passaggi essenziali per la impostazione delle politiche di settore, come avviene nel caso della approvazione dei piani o programmi, soprattutto quando il contenuto di tali atti è preordinato dalla legge. In altri casi, l'organo rappresentativo o le sue articolazioni vengono rimessi in causa quando divengono oggetto di sollecitazioni dirette da parte dei soggetti coinvolti (cittadini, associazioni di categoria etc.). In altre occasioni, il Consiglio sviluppa autonomamente un collegamento diretto con l'opinione pubblica, in occasione di importanti dibattiti legislativi e non legislativi. Succede anche che il Consiglio diventi la sede per esprimere la partecipazione e la valutazione della comunità regionale in merito alle vicende di maggiore rilievo in campo regionale, nazionale o mondiale, come è avvenuto sull'Iraq, ovvero nel caso di Consigli straordinari su eventi di particolare rilievo, come gli attentati dell'11 settembre 2001, di Madrid e contro il professor Biagi.

Dalla vicenda statutaria emerge una tendenza a bilanciare il rafforzamento dell'esecutivo con la ricerca di strumenti, procedimenti, tecniche per valorizzare il ruolo legislativo e di controllo del Consiglio regionale, con l'obiettivo di conciliare la capacità di governo dell'esecutivo con un ruolo forte dell'Assemblea nella produzione delle regole e nel sistema della rappresentanza.

Nei paragrafi seguenti, si darà sinteticamente conto dei contenuti del nuovo Statuto e delle politiche sviluppate nel corso della VII legislatura in tre aree fondamentali di intervento: il sistema di *welfare*, il governo del territorio, lo sviluppo economico. La ricognizione, sia pure sommaria, delle linee seguite nelle diverse aree permette di cogliere i collegamenti e le interrelazioni, ricollegabili al fine di tenere insieme a tutti i livelli di governo le esigenze fondamentali proprie delle diverse aree, attraverso una prassi concertativa che, per intensità e diffusione procedimentale, appare essere la caratteristica peculiare del sistema della *governance* nella Regione.

2.3.2. Le maggiori aree di intervento delle politiche regionali.

Area ordinamentale

Le politiche ordinamentali sono contrassegnate, in primo luogo, dall'approvazione dello Statuto (legge 31 marzo 2005, n. 13), la cui elaborazione si è caratterizzata per la scelta di un metodo improntato alla partecipazione diffusa della società civile e delle organizzazioni sociali. Il Consiglio ha organizzato in piena autonomia e attraverso una successione di fasi diverse, improntate ad una fortissima comunicazione con la intera comunità regionale, l'opera di elaborazione e deliberazione dello Statuto.

Si è così proceduto ad una ampia consultazione (oltre 2.500 sono state le realtà regionali interessate), al termine della quale sono state raccolte le prime indicazioni dei consiglieri, affidate ad un gruppo di esperti che hanno formulato una proposta tecnica statutaria in 10 punti. La proposta è stata accolta all'unanimità dal Consiglio come base di partenza. Il testo è stato poi profondamente modificato in Commissione, ma sempre in un clima di grande armonia. Le votazioni in Commissione ed in Assemblea hanno sempre registrato un ampio consenso.

Per quanto riguarda i contenuti dello Statuto, va sottolineata la ricchezza ed elaborazione della parte relativa ai principi (articoli 1-13).

Particolare rilievo, nel sistema della *governance* regionale, tradizionalmente connotato da rapporti di equilibrio e non di gerarchia tra i diversi livelli territoriali, assume il rapporto tra gli organi della Regione e gli enti locali.

Nel nuovo contesto istituzionale si troverà ad operare anche la rete delle Agenzie regionali, che si ispirano, in linea di massima, a due diversi modelli:

- vi è l'agenzia che assorbe parti delle funzioni di un assessorato, con maggiore agilità di gestione: si tratta di agenzie strumentali, in interlocuzione diretta a volte con la Giunta regionale, a volte con altri soggetti. Un esempio è dato dalla Consip regionale, creata in funzione della riduzione delle spese delle pubbliche amministrazioni;

- vi sono poi agenzie caratterizzate da un maggiore coinvolgimento di soggetti esterni: un esempio di questo modello è l'Agenzia regionale per la protezione civile.

In relazione alla forma di governo, lo Statuto ha l'obiettivo di valorizzare il ruolo del Consiglio regionale, rafforzandone le funzioni di indirizzo delle politiche regionali, soprattutto attraverso:

- la discussione e l'approvazione del programma di legislatura predisposto dal Presidente della Giunta e la verifica e valutazione annuale dell'attuazione, con possibilità di approvare le modifiche (art. 28, c. 2);
- la partecipazione dell'Assemblea alla elaborazione delle norme comunitarie (art. 12);
- l'indizione da parte del Consiglio di una istruttoria pubblica per la partecipazione nei procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale (art. 17);
- la riconduzione all'Assemblea delle funzioni di valutazione e controllo delle politiche regionali (art. 28);
- la previsione della nomina immediata, all'inizio dell'*iter*, di un relatore per le proposte di legge (art. 50);
- la previsione nel Regolamento del consiglio di procedure, modalità e strumenti per la valutazione preventiva della qualità e dell'impatto delle leggi, nonché di forme di monitoraggio sugli effetti e sui risultati conseguiti nella loro applicazione, in rapporto alle finalità perseguite (art. 53).
- la previsione di una serie di leggi specializzate e tipiche in vari settori di intervento.

Area del welfare

Nell'area del *welfare*, le nuove politiche pubbliche regionali si sono sviluppate intorno a tre poli principali: il socio-sanitario, la scuola e il lavoro.

La Regione Emilia-Romagna si è dotata di una nuova legge assai organica e strutturata sul *welfare* con la legge n. 2 del 2003. Le linee portanti sono volte ad esplicitare l'integrazione socio-sanitaria come elemento di base, con la creazione delle Conferenze territoriali sanitarie e sociali.

Nei settori della scuola e del lavoro sono state approvate due leggi di riforma altrettanto importanti ed organiche.

Il settore socio-sanitario

Lo sviluppo delle politiche nel settore socio-sanitario registra l'approvazione di alcune leggi dal forte contenuto strategico e l'adozione di importanti delibere di Giunta, soprattutto nel settore sanitario, volte al contenimento dei costi.

A titolo esemplificativo, si rammenta, in ambito sociale, la legge 12 marzo 2003, n. 2, recante "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali". Nata da una iniziativa della Giunta, era accompagnata da una ampia relazione che illustrava gli esiti dell'attività di concertazione con le parti sociali e con gli enti locali svolta dall'esecutivo. Nonostante la sua genesi fortemente partecipata, la Commissione consiliare competente ha deciso di procedere con ampie udienze conoscitive da svolgere sul territorio, in ogni provincia. Le proposte ed i contributi emersi nel corso delle udienze conoscitive hanno dato luogo ad un notevole arricchimento del testo, che ha richiesto anche un notevole impegno degli uffici per la predisposizione di un testo a fronte delle proposte di modifica.

Nell'ambito della sanità, nello scorcio finale della legislatura, è stata approvata la legge 23 dicembre 2004, n. 29, recante norme generali sull'organizzazione ed il funzionamento del Servizio sanitario regionale, nell'ottica di un alto livello di collaborazione del Servizio sanitario regionale

con gli enti locali e le università e secondo una logica di forte integrazione tra assistenza sanitaria ed assistenza sociale. La legge giunge al termine di un percorso fortemente connotato nel senso della riorganizzazione del sistema sanitario regionale, nel segno della cooperazione tra le diverse strutture sanitarie pubbliche e private e della realizzazione di reti integrate di servizi tra ospedale e territorio e nuovi modelli organizzativi per le alte specialità ospedaliere.

La riorganizzazione è funzionale anche a coniugare le necessità del contenimento della spesa con il livello qualitativo dei servizi erogati. Tale obiettivo è stato perseguito con un mix di interventi legislativi e delibere di Giunta. Sul versante legislativo, oltre alla già citata legge n. 29/2004, si segnalano: la legge n. 11/2004, che ha previsto l'istituzione dell'Agenzia regionale per l'acquisto di beni e servizi, la quale svolge la propria attività a favore di tutti i soggetti istituzionali della Regione, incluse le Aziende sanitarie; la legge n. 21 del 2003, che ha unificato le tre aziende Usl dell'area metropolitana bolognese. Sul versante della Giunta, si segnalano: la delibera di recepimento del DPCM 29 novembre 2001, sulla definizione dei livelli essenziali di assistenza (n. 295/2002) e la delibera attuativa della legge regionale; la delibera attuativa della legge regionale n. 34/1998, in materia di autorizzazione e di accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie e dei professionisti alla luce dell'evoluzione del quadro normativo nazionale (n. 327/2004); le delibere relative al trasferimento del Fondo sanitario alle ASL ed alla trasformazione delle IPAB.

La Commissione consiliare, in base alle previsioni di varie leggi regionali tanto in materia sanitaria che sociale, è chiamata ad esprimere parere sulle delibere di Giunta considerate di rilevante interesse ed in tali occasioni ha ricevuto le più ampie informative dalla Giunta e chiarimenti tecnici da parte dei dirigenti del settore.

E' invece ancora in corso di elaborazione il nuovo Piano sanitario regionale.

Scuola e lavoro

Nelle materie della scuola e del lavoro l'iniziativa legislativa regionale si è esercitata su temi di forte rilievo politico, anche in contrapposizione agli orientamenti maturati a livello nazionale.

Sono così state approvate la legge regionale n. 26/2001 in materia di diritto allo studio e la legge n. 12/2003 ("legge sul sapere"), in risposta alla riforma della scuola definita a livello nazionale con la legge n. 53/2003 ed i relativi provvedimenti attuativi. La normativa regionale ha superato anche il vaglio della Corte Costituzionale, di fronte alla quale era stata impugnata dal Governo nazionale.

In materia di lavoro, la legge regionale proposta dalla Giunta in alternativa alla riforma realizzata a livello nazionale con la cd. Legge Biagi (legge n. 30/2003) si è scontrata con l'ostruzionismo delle opposizioni e non è stata quindi approvata nel corso della legislatura.

Un clima di maggiore consenso si è invece registrato in ordine alla riforma dell'associazionismo (L. R. n. 34/2002) e sui provvedimenti che sono stati approvati nelle materie della cultura e dello sport. In quest'ultimo settore, poi, si segnala un caso di politica attuata interamente per via non legislativa: con due delibere di Giunta sottoposte al parere del Consiglio sono stati erogati alle associazioni sportive operanti in ambito regionale contributi a valere sui fondi recuperati sugli stanziamenti per i mondiali di calcio del 1990.

Area del governo del territorio

Nell'area del governo del territorio la Regione Emilia-Romagna si caratterizza per l'approvazione di alcune leggi organicamente regolatrici di singoli settori e per un'attività di programmazione molto attenta all'articolazione territoriale.

Nell'ambito dell'attività legislativa, sembrano emergere, essenzialmente, due filoni principali: il primo, riconducibile all'attenzione per il territorio ed il paesaggio; il secondo, attinente alle politiche edilizie ed abitative. Nella prima area di intervento, si segnalano le leggi n. 16/2002, recante norme per il recupero degli edifici storico-artistici e la

promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio, e n. 2/2004, Legge per la montagna. Nella seconda area di intervento, sembrano assumere particolare rilievo: la legge n. 24/2001, che disciplina l'intervento pubblico nel settore abitativo; la legge n. 31/2002, che reca una disciplina generale dell'edilizia; la legge n. 37/2002, in materia di espropri; la legge n. 23/2004, sulla vigilanza e controllo dell'attività edilizia, che affronta anche il tema del condono.

L'attività di programmazione e pianificazione territoriale trova la sua cornice legislativa nella corposa (52 articoli) ed organica legge 24 marzo 2000, n. 20, approvata alla fine della VI legislatura e sottoposta a manutenzione nella VII legislatura, nel corso della quale è stata modificata ben sette volte, in un costante processo di adeguamento.

Spicca per ricchezza di prospettive strategiche, organicità e per il livello di integrazione tra Regione ed enti locali, il Piano territoriale regionale, del quale costituisce importante parte tematica il Piano territoriale paesistico regionale. Entrambi i piani vengono predisposti a seguito di una complessa procedura, in base alla quale il documento preliminare predisposto dalla Giunta è sottoposto a conferenze di pianificazione convocate a livello provinciale in modo da coinvolgere tutti gli enti locali e, una volta rielaborato all'esito di tali conferenze, è trasmesso al Consiglio, cui compete l'adozione. Possono intervenire nel procedimento, formulando osservazioni e proposte, gli enti ed organismi pubblici, il mondo dell'associazionismo ed i singoli cittadini interessati. Infine, le province ed i comuni possono assumere iniziative volte alla modifica dei piani.

Esemplificativamente, al fine di dare un'idea della complessità di tali strumenti di pianificazione, si segnala che il Piano territoriale paesistico regionale adottato nel 2003 si compone di numerose tavole (125 in totale), elenchi ed allegati.

A fronte della mole e della complessità degli strumenti della pianificazione, il Consiglio si è mosso anche in anticipo ed indipendentemente rispetto alla loro trasmissione da parte della Giunta, svolgendo ampie attività conoscitive ed in molti casi rinnovando le

consultazioni degli enti locali e delle forze sociali, svolte in prima battuta dall'esecutivo.

Area dello sviluppo economico

In relazione all'area dello sviluppo economico (ma il discorso ha ovviamente valenza generale) occorre prendere le mosse dalla corposa (210 articoli) e complessa legge 21 aprile 1999, n. 3, che riformando il sistema regionale e locale in attuazione delle leggi Bassanini, ha ridisegnato le competenze in materia di attività produttive, in una logica volta a privilegiare l'adozione di procedure di concertazione e di programmazione negoziata.

La legge n. 3 del 1999 è stata più volte modificata nella VII legislatura. Nel quadro definito da questa legge le politiche volte allo sviluppo economico sono definite in modo unitario nel programma triennale per le attività produttive 2003-2005, approvato dal Consiglio regionale su proposta della Giunta, formulata previa consultazione della Conferenza per l'economia e il lavoro, ai sensi degli articoli 54 e 55 della citata legge n. 3/1999.

Il piano gestisce il fondo unico per le attività produttive industriali, istituito dall'articolo 53 della più volte citata legge n. 3/1999.

Dal momento che il piano triennale contiene solo indirizzi di tipo generale esso viene precisato e attuato mediante piani stralcio annuali, che sono formalmente trasmessi al Consiglio. Il Consiglio si è impegnato per ottenere la necessaria informazione, attraverso i rapporti diretti con l'assessore competente nelle diverse procedure conoscitive e di sindacato ispettivo.

Nel campo dell'agricoltura svolge la medesima funzione di programmazione di tipo generale il piano regionale di sviluppo che ha una durata di sei anni e viene ampiamente integrato e modificato da piani annuali approvati dalla Giunta regionale e solo comunicati al Consiglio.

Per quanto riguarda la materia del turismo, la Giunta promuove le leggi di organizzazione e di ordinamento generale (come è avvenuto ad esempio in tema di gestione del demanio marittimo). Su oggetti di

carattere più settoriale (*bed & breakfast, scout, impianti sciistici*), si è invece esercitata con successo l'iniziativa consiliare, che richiede tempi considerevolmente più lunghi di quelli mediamente necessari per le iniziative dell'esecutivo.

Nel campo si registrano esempi significativi di attivazione del nuovo quadro di competenze delineato dalla riforma del titolo V. Si segnalano, in particolare, la legge n. 7/2002 sui trasferimenti tecnologici e la legge n. 26/2004 sulla programmazione energetica, che toccano materie tra le più importanti e significative tra quelle di competenza concorrente.

Conclusioni

Nei paragrafi precedenti sono state poste in evidenza le peculiari caratteristiche dell'assetto ordinamentale dell'Emilia-Romagna, caratterizzato da una forte integrazione tra i livelli di governo e dalla grande apertura nei confronti delle parti sociali.

Si è già rilevato come i rapporti tra la Giunta ed il Consiglio si presentino disuguali nei vari settori anche in relazione alla loro più o meno intensa copertura legislativa regionale.

Lo Statuto apre nuove importanti prospettive destinate a valorizzare emblematicamente – sia per procedura adottata sia per contenuti del nuovo Statuto – un più equilibrato assetto, ponendo alcuni presupposti di carattere procedimentale e normativo per valorizzare il ruolo del Consiglio, sia assicurando forme di partecipazione specifiche alle diverse politiche regionali sia differenziandolo da quello della Giunta, come strumento di identificazione della comunità regionale.

A partire dallo Statuto, sono state prospettate ulteriori linee di approfondimento e di sviluppo del ruolo del Consiglio. La prima linea passa attraverso leggi di attuazione dello Statuto per i grandi settori delle politiche regionali che garantiscano forme specifiche di partecipazione e informazione per le attività più rilevanti poste in essere dalla Giunta anche nei rapporti con gli altri livelli territoriali. La seconda linea passa attraverso la riforma del regolamento interno. In particolare, occorre assicurare l'idoneità a svolgere efficacemente procedure legislative e non legislative

sempre più complesse. A tal fine viene in primo piano l'adeguatezza dell'attuale sistema delle Commissioni, che oggi sono solo 5. Ai fini della funzionalità delle Commissioni e dell'Assemblea va valutato il migliore equilibrio tra la tutela dei diritti dei singoli consiglieri e la funzionalità degli organi collegiali. In particolare va assicurato lo svolgimento di una maggiore gamma di compiti da parte delle Commissioni attraverso la possibilità del loro contemporaneo funzionamento.

In terzo luogo, il nuovo statuto prospetta un ruolo crescente del Consiglio nel campo delle valutazioni delle politiche pubbliche e della qualità legislativa in generale. In questo quadro, dovrebbero assumere rilievo politico le avanzate sperimentazioni già svolte in tema di qualità della legislazione e di orientamento verso la verifica dei risultati. Nella VIII legislatura dovrebbero dare compiutamente i loro frutti le iniziative già da tempo avviate, e che pongono la Regione in una posizione di avanguardia: l'adozione del manuale di tecnica legislativa OLI, l'adesione al progetto CAPIRE, l'incentivazione della introduzione nelle leggi di clausole valutative, la formazione tecnica dei funzionari regionali per studi di fattibilità e per le schede per l'analisi tecnico-normativa dei progetti di legge presentati.

Tali schede, che consistono in un inquadramento legislativo (regionale, nazionale e comunitario), giurisprudenziale e dottrinale della materia trattata dai progetti di legge e che sono accompagnate da un dossier di documentazione giuridica, vengono realizzate dal Servizio legislativo e qualità della legislazione del Consiglio, in collaborazione con il Servizio commissioni e la biblioteca del Consiglio. Realizzate fino ad ora per i progetti di legge più complessi, per la ottava legislatura il Consiglio conta di estenderle ad ogni progetto di legge in esame in Commissione consiliare.

Si ricorda infine 'Demetra', la nuova banca dati delle leggi e dei regolamenti della Regione, in ambiente XML (il linguaggio di 'norme in rete'), che contiene l'intera raccolta dei testi delle leggi e dei regolamenti sia storici che vigenti, consultabile in internet, gratuitamente, da chiunque. La banca dati è stata integrata di recente con i testi delle delibere di

consiglio e dei progetti di legge presentati, consentendo svariate modalità di ricerca e navigazione.

2.4. Lazio

2.4.1. Il quadro generale delle politiche regionali e il ruolo del Consiglio.

La Regione Lazio, nel corso della VII legislatura, ha portato a compimento un processo evolutivo di fondamentale rilevanza sul piano della sperimentazione di nuove modalità di esercizio delle funzioni ad essa attribuite, manifestando anche una tendenza innovativa circa il modo di interpretare il proprio ruolo in rapporto alla popolazione, alle istituzioni locali ed alle autonomie funzionali della Regione.

In stretta connessione a tale processo, si è sviluppata una profonda azione di rinnovamento della cornice istituzionale dell'Ente regionale, attuata in particolare con l'approvazione del nuovo Statuto regionale - avvenuta nell'ultimo anno della legislatura - che è stata tuttavia preceduta da un'ampia serie di riforme di tipo amministrativo.

Lo Statuto opera al più alto livello dell'ordinamento regionale la ridefinizione dei poteri e delle funzioni politico-istituzionali della Giunta e del Consiglio, nei loro reciproci rapporti e nelle loro relazioni con gli altri organi e soggetti del sistema regionale.

Nello Statuto sono altresì recepiti e reinterpretati in chiave evolutiva i più significativi fattori di mutamento dei processi decisionali e delle funzioni della Regione che, come si vedrà più chiaramente nell'analisi specifica delle più rilevanti politiche regionali nelle diverse aree di intervento, sono emersi nel corso della VII legislatura.

Tra le tendenze più rilevanti emerse nella VII legislatura, va in particolare evidenziata quella volta ad indirizzare i processi decisionali verso una combinazione di strumenti normativi e non normativi di diverso tipo, la cui selezione avviene in modo differenziato e funzionale al conseguimento dello scopo primario dettato da ciascuna politica. Dal punto di vista contenutistico, gli strumenti adottati mirano frequentemente all'attuazione di politiche che traggono la loro origine in sede nazionale o europea ed in riferimento alle quali l'atto normativo o non normativo regionale è chiamato a svolgere una funzione di organizzazione delle

politiche sul territorio, definendone gli obiettivi e coordinando con essi le successive attività poste in essere dal sistema delle autonomie locali e funzionali.

Ciò si traduce, sul piano istituzionale, in un affiancamento agli atti legislativi di numerosi atti secondari, di più rapida adozione e dotati di un maggior contenuto tecnico, nonché maggiormente idonei a svolgere quella funzione di programmazione che è connaturale al ruolo della Regione nel sistema istituzionale.

Nel Lazio, nell'ambito delle politiche in campo economico, socio-sanitario e di pianificazione territoriale, si è assistito allo sviluppo di forme di programmazione molto sofisticate: esse sono frequentemente oggetto di negoziazione con gli enti locali e sono strutturate su numerosi piani generali e particolari, in un'ottica pluriennale ed intersettoriale nell'ambito della quale si intersecano - in un rapporto di flessibile fungibilità - fonti di diverso tipo (atti normativi primari e secondari, atti amministrativi generali, convenzioni che disciplinano lo svolgimento dell'attività degli enti strumentali, delibere di "indirizzo" o "di attuazione"), di volta in volta approvate dal Consiglio o dalla Giunta, e la cui attuazione, non di rado, è rimessa agli enti locali ovvero ad altri soggetti (ad enti strumentali ovvero alle varie agenzie regionali, cui sono affidate funzioni operative ed istruttorie).

In questo quadro in continua evoluzione, l'introduzione di nuove regole e procedure consiliari nell'ambito dello Statuto e nello stesso Regolamento interno del Consiglio regionale (il cui processo di revisione, già iniziato nel 2001, andrà completato al fine di coordinarlo alla nuova disciplina contenuta nello Statuto in materia di organizzazione e funzioni del Consiglio) rappresenta certamente uno stimolo per il Consiglio a proseguire sulla strada - già intrapresa nel corso della VII Legislatura - di individuazione e di rimodulazione delle forme attraverso cui svolgere la propria funzione politico-istituzionale, non solo nel settore della legislazione, ma anche come organo di raccordo tra il potere esecutivo e le istanze collettive, mediante gli strumenti di indirizzo e di controllo che risultano essenziali in un sistema democratico.

La Regione Lazio ha quindi intrapreso un cammino – che la definitiva entrata a regime dello Statuto potrà consolidare – verso la ricerca di nuovi equilibri istituzionali, che valorizzino la funzione del Consiglio regionale sotto un duplice profilo: da un lato, nella deliberazione di leggi ed atti di programmazione generale, come strumenti di regolazione di procedimenti che, pur traendo la fonte istitutiva ed organizzativa nella delibera consiliare, si svolgono in sedi esterne; dall'altro lato – soprattutto mediante la procedura secondo cui la Giunta riferisce alle Commissioni consiliari in ordine ai risultati dell'attività di vigilanza e controllo svolta sugli organi degli enti pubblici dipendenti (per i quali è la legge regionale ad approvarne l'istituzione e il bilancio) – nell'esercizio di una più penetrante funzione di indirizzo e controllo anche in relazione a quelle attività dell'Ente regionale nelle quali, alla funzione programmatica, si coniuga anche un concreto ruolo propulsivo nell'attuazione delle politiche pubbliche, eventualmente attraverso organismi (sottoposti alla propria vigilanza) costituiti *ad hoc* per lo sviluppo di determinate politiche di intervento diretto sul territorio.

2.4.2. Le maggiori aree di intervento delle politiche regionali.

Area ordinamentale

Come si è rilevato nella premessa, l'elemento più qualificante della VII legislatura regionale è sicuramente rappresentato dall'intensa attività di riforma dell'ordinamento regionale, di portata così ampia da poter definire quella appena conclusa una **legislatura costituente**.

Nel Lazio, infatti, si sono portati a compimento i procedimenti di approvazione del nuovo Statuto regionale, della legge elettorale regionale, della legge di contabilità, nonché di riforma del Regolamento interno del Consiglio regionale. Sul piano delle politiche ordinamentali, appare inoltre possibile ricomprendere anche altri provvedimenti, quali la legge sull'insindacabilità dei Consiglieri regionali e la legge di organizzazione dell'attività amministrativa (n. 6 del 2002).

L'aspetto di maggior rilievo della succitata normativa di carattere ordinamentale può essere ravvisato nel tentativo di operare una riallocazione delle competenze degli organi istituzionali funzionale al

migliore svolgimento dei compiti che maggiormente ne caratterizzano l'attività. In particolare, lo **Statuto** ha ampliato i poteri normativi della Giunta (affidando ad essa l'esercizio della potestà regolamentare, anche mediante l'emanazione dei cosiddetti "regolamenti autorizzati"), aumentando nel contempo i poteri di indirizzo e controllo del Consiglio, soprattutto in sede di deliberazioni di atti (proposti dalla Giunta) di programmazione generale. Un'analoga finalità è sottesa al processo di modifica del **regolamento del Consiglio** avviato nel 2001 e che presumibilmente proseguirà nel corso della nuova legislatura al fine di armonizzarlo con le previsioni contenute nello Statuto.

Particolare importanza assume la legge n. 25 del 2001, che reca una complessa disciplina in materia di programmazione, bilancio e contabilità regionale, volta a definire principi, obiettivi e strumenti dell'ordinamento finanziario e contabile e della programmazione economico-sociale e territoriale regionale. La legge definisce tra l'altro il ciclo di bilancio annuale, impostato sull'approvazione del Documento di programmazione economico-finanziaria regionale, della legge finanziaria (di cui sono definiti i contenuti tipici) e di eventuali leggi collegate, contenenti norme a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio ed altre norme non inseribili nella legge finanziaria, aventi riflessi sul bilancio.

Ulteriore tassello della politica di riforma organizzativa è poi costituito dalla già citata **legge sul personale amministrativo** (n. 6 del 2002), che detta norme generali di disciplina del sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio, nonché sulla dirigenza ed il personale regionale, provvedendo contestualmente all'abrogazione di oltre 100 leggi.

Area del welfare

Le politiche pubbliche in materia di servizi alla persona realizzate dalla Regione Lazio costituiscono un momento particolarmente qualificante dell'attività svolta nel corso dell'ultima legislatura, sia per ciò che concerne gli obiettivi programmati e perseguiti, come definiti nei vari atti di programmazione, sia per le modalità di attuazione degli interventi secondo una metodologia che privilegia modelli organizzativi caratterizzati dalla

logica della sussidiarietà orizzontale e della integrazione tra politiche sanitarie e politiche sociali.

I principali obiettivi perseguiti nell'attuazione delle politiche socio-sanitarie sono indicati nel **Piano Sanitario Regionale** per il triennio 2002/2004 (PSR) che si pone come punto di riferimento dell'intera politica sanitaria nonché il **Piano Socio-Assistenziale** 2002/2004 (PSA), che si integra con esso e ne amplia i contenuti.

Una delle indicazioni più significative, contenute nel PSR, è relativa alla costruzione di un sistema sanitario la cui produzione di servizi sia orientata a **privilegiare la funzione di committenza esercitata dalle Aziende Sanitarie Locali** nei confronti degli erogatori, pubblici o privati, accreditati sulla base di criteri predeterminati. Si è inteso, cioè, attribuire un ruolo di carattere organizzatorio alle ASL, sgravandole da compiti di prestazione diretta dei servizi sanitari, che sono invece erogati da soggetti terzi, anche esterni all'area della pubblica amministrazione. In attuazione di questa linea programmatica è stata emanata la legge regionale n. 4 del 2003 ("Norme in materia di autorizzazione alla realizzazione di strutture e all'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie, di accreditamento istituzionale e di accordi contrattuali"), che rimodula l'intero sistema delle cosiddette "Convenzioni sanitarie".

Non meno rilevante è stata l'attenzione riservata all'**obiettivo della sostenibilità economica del Sistema Sanitario regionale**, attuata con politiche di razionalizzazione della spesa e di responsabilizzazione dei centri di costo, principalmente mediante delibere di Giunta, cui affiancare forme di coinvolgimento dei soggetti che operano nel contesto del sistema sanitario, nonché forme di compartecipazione degli utenti alla spesa, in particolare di quella relativa alla spesa farmaceutica. L'attuazione di tale linea programmatica è avvenuta in diverse forme: intese con le associazioni di categoria dei medici; introduzione dei ticket per prestazioni sanitarie e acquisti di farmaci; incentivazione dell'uso dei cosiddetti farmaci generici; costituzione di una società a prevalente capitale regionale che gestisca sotto il profilo economico deficit e patrimonio immobiliare delle ASL e dalle aziende ospedaliere; limitazioni nella prescrizione di farmaci.

Infine, altro profilo qualificante delle politiche regionali di servizi alla persona è sicuramente rinvenibile nella **promozione di strumenti intersettoriali** nell'attuazione degli interventi per la salute e lo sviluppo sociale, sia con riguardo ai settori di intervento (politiche sociali e di tutela delle fasce deboli, politiche ambientali, di programmazione territoriale, ecc.) sia con riguardo alla tipologia di servizi offerti e dei soggetti chiamati a cooperare alla realizzazione dell'obiettivo (enti locali, associazioni di volontariato o *no-profit*). Anche in questo caso, l'attuazione dell'obiettivo politico è avvenuto mediante la definizione programmatica di linee di azione amministrativa (programmazione a livello di distretto degli interventi di carattere socio-sanitario; definizione di forme di collaborazione tra ASL, enti locali, scuole, enti *no-profit* e associazioni di categoria e di volontariato; attivazione di sportelli "Informa famiglia", ecc), cui hanno fatto seguito una pluralità di interventi - normativi e non - a sostegno della famiglia e dell'infanzia, nonché a tutela delle persone disabili e delle associazioni di volontariato.

Area del governo del territorio

La materia del "Governo del territorio" - che costituisce uno dei campi nei quali si è tradizionalmente concentrato l'intervento legislativo regionale - ha conosciuto una consistente produzione normativa, pari a quasi il 25% dell'intera attività svolta.

Nel corso della VII legislatura, è stato adottato il Piano Territoriale Regionale Generale (PTRG), strumento fondamentale che si pone come un modello di assetto generale del territorio.

Non ha invece prodotto risultati il parallelo tentativo di giungere all'elaborazione di un testo unico (la cui redazione era stata affidata alla cosiddetta "Commissione Cassese").

La Regione non ha ancora adottato un nuovo Piano territoriale paesistico di carattere generale, ma sono stati però approvati un numero consistente di piani territoriali paesistici relativi a specifiche realtà territoriali).

Pertanto le politiche pubbliche della Regione Lazio, in questo ambito, si sono sviluppate mediante l'adozione di strumenti normativi e di pianificazione a contenuto parziale, atteso anche che i principali interventi della legislazione regionale in materia hanno assunto la forma di novelle alla legge regionale n. 38 del 1999, il cui avvio a regime, peraltro, a parecchi anni di distanza, non è stato ancora del tutto completato.

Tale considerazione induce a ritenere che gli elementi pregnanti di intervento in questo settore siano collegati solo in via mediata a principi ispiratori di carattere generale, dovendosi invece evidenziare come, di volta in volta, si sia privilegiata l'esigenza di dare **risposte specifiche a peculiari situazioni di carattere territoriale**. A titolo esemplificativo, si richiama in particolare l'approvazione della legge regionale n. 1 del 2001, recante norme per la **valorizzazione e per lo sviluppo del litorale del Lazio**, cui ha fatto seguito l'adozione di un programma integrato di interventi per lo sviluppo del litorale del Lazio e l'istituzione di Litorale S.p.a. con compiti operativi e di gestione.

Sotto altro profilo, la politica regionale in materia di governo del territorio si caratterizza per l'ampia delega di funzioni attinenti all'attuazione concreta degli interventi ad una serie di **agenzie ed enti strumentali** deputati alla gestione concreta di specifici settori (si segnalano, in particolare, l'A.R.P.A, Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale, ente strumentale della Regione Lazio, istituita con legge Regionale n. 45 1998, L'A.R.P., l'Agenzia Regionale per i Parchi; l'Ardis, Agenzia Regionale per la Difesa del Suolo e la Agenzia Sviluppo Lazio).

Area dello sviluppo economico

L'elemento che appare maggiormente evidente nell'ambito dell'esame delle politiche regionali volte ad incentivare lo sviluppo economico è sicuramente rappresentato dalla scelta adottata in ordine agli **strumenti di intervento ed alle procedure di consultazione e di partecipazione dei soggetti interessati**, sia con riguardo ai soggetti istituzionali sia con riguardo alle rappresentanze delle categorie produttive interessate. In termini generali, in quest'area di intervento emerge la scelta consapevole di riservare alla fonte di rango primario un ruolo di legge cornice, affidando

invece a provvedimenti della Giunta regionale compiti di selezione e definizione concreta delle misure di sostegno ai diversi settori economici, previo confronto con i soggetti pubblici e privati.

Sotto altro profilo, si può evidenziare come le politiche in materia di attività produttive siano caratterizzate dall'esigenza di coniugare lo sviluppo economico con le caratteristiche e le **vocazioni specifiche del territorio**, con particolare riguardo alle esigenze sociali, turistiche ed ambientali espresse dalla collettività locale.

Tali considerazioni risultano di particolare evidenza nella disciplina del commercio, ove si è giunti, attraverso una lunga ed articolata serie di novelle (oltre 40 modifiche testuali) della legge regionale n. 33 del 1999, ad una sorta di "testo unico" avente ad oggetto il commercio al dettaglio – nelle sue varie forme – ed il commercio all'ingrosso. Numerosi, infatti, sono i casi di rinvio ad atti di enti locali ed a fonti secondarie per la definizione di importanti aspetti quali, ad esempio, la programmazione del commercio su aree private e su aree pubbliche, nonché la definizione dei criteri per le deroghe agli orari. Analoga logica permea anche gli interventi normativi di carattere settoriale (quali ad esempio, quelli contenuti nella "legge sull'Esquilino", che intende riqualificare il territorio del centro storico di Roma o la legge sui "mercati delle qualità") diretti, in modo più specifico alla valorizzazione di attività d'impresa tradizionali e legate al territorio.

Sotto altro profilo, alcuni interventi normativi sembrano evidenziare l'esigenza di perseguire l'obiettivo di sostenere e incentivare attività di sviluppo, attraverso **nuovi strumenti organizzativi**. Si segnala in particolare la legge regionale n. 36 del 2001, che provvede all'individuazione dei distretti industriali (DI) e dei sistemi produttivi locali (SPL), come definiti dalla legge statale di riferimento, affidando un ruolo amministrativo tecnico di rilievo alle società controllate dalla Regione, in particolare l'Agenzia Sviluppo Lazio. Rilevante è infine la "legge sulla cooperazione" (legge n. 20 del 2003), anche sotto il profilo della tecnica normativa (il provvedimento, dal contenuto fortemente strutturato, individua le finalità, gli aspetti fondamentali, l'organizzazione e la distribuzione delle funzioni e delle competenze con un articolato sistema di programmazione).

Conclusioni

Dalla disamina delle politiche regionali nei diversi macrosettori di intervento esaminati, emerge un contesto di forte programmazione e direzione da parte dell'esecutivo regionale e delle sue agenzie che tuttavia assicurano in forme diverse il pieno **coinvolgimento dei soggetti istituzionali locali**, titolari di una funzione di codeterminazione delle scelte, piuttosto che di compiti di mera attuazione delle stesse. Ne consegue che la partecipazione degli enti locali alla definizione degli strumenti di intervento e della loro applicazione richiede forme sempre più raffinate di concertazione nonché specifiche sedi di collegamento stabile in cui verificare, di volta in volta, le modalità di realizzazione concreta del principio di sussidiarietà.

Nella fase di definizione degli strumenti di carattere programmatico, come nella fase di adozione di quelli di carattere attuativo delle politiche regionali, sono state sperimentate variegate modalità di compartecipazione alle scelte fondamentali ed alle azioni di concreta predisposizione degli interventi sul territorio. In questo ambito, vale la pena di evidenziare come, tra le diverse forme di coinvolgimento delle autonomie locali e funzionali, sia stato sviluppato anche quello della partecipazione dei loro rappresentanti non semplicemente presso gli organi istituzionali di raccordo (quale ad esempio il **Consiglio delle autonomie locali**, previsto dallo Statuto) ma anche negli **organi direttivi di Agenzie, società** (a prevalente o totale partecipazione regionale) o altri organismi, cui sono affidati, peraltro, compiti di amministrazione diretta in specifici settori, assurgendo così a sedi di codecisione di più soggetti istituzionali.

2.5. Lombardia

2.5.1. Il quadro generale delle politiche regionali e il ruolo del Consiglio.

La Regione Lombardia nel corso della VII legislatura si è posta come soggetto propulsore di scelte politicamente incisive e in alcuni casi decisamente innovative, che hanno fatto parlare di un vero e proprio “modello lombardo” nella elaborazione ed attuazione delle politiche regionali.

Tale specificità emerge dall’analisi concreta delle decisioni politiche, caratterizzate da diversi gradi di complessità ed elementi di differenziazione a seconda delle aree di intervento. Vi sono però dei significativi tratti comuni che possono costituire il filo conduttore dell’analisi stessa e contribuire al tentativo di definire le caratteristiche peculiari del “modello”.

Una prima considerazione riguarda la strumentazione tramite la quale si sono esplicate le scelte pubbliche regionali e conseguentemente il ruolo dei principali attori istituzionali in tali processi decisionali. Al riguardo, si può rilevare che la VII legislatura ha confermato per la Lombardia la tendenza, comune a molte altre Regioni, di una decisa responsabilizzazione dell’Esecutivo quale effettivo centro del processo decisionale, con conseguente riallocazione delle competenze tra Consiglio regionale e Giunta.

Si sono parallelamente verificate una flessione⁹ del numero delle leggi approvate – la cui netta preponderanza è tra l’altro ascrivibile all’iniziativa legislativa della Giunta¹⁰ – e la determinazione dei contenuti delle

⁹ La VII legislatura registra, in linea con quelle immediatamente precedenti, una flessione del numero delle leggi approvate. Va tra l'altro considerato che la sostanziale continuità politico-istituzionale tra la VI e la VII legislatura, nonostante l'impatto delle riforme costituzionali, ha fatto sì che alcune leggi di riforma nei singoli settori fossero già state adottate nella seconda metà della VI legislatura demandando alla legislatura successiva i compiti di attuazione più che di definizione.

¹⁰ Il 71% delle leggi approvate nel corso della VII legislatura sono di iniziativa della Giunta, contro il 19 per cento di iniziativa del Consiglio ed il 9% di iniziativa mista; si registra una sola legge di iniziativa popolare.

decisioni politiche in atti di diversa natura adottati direttamente dall'organo esecutivo.

Tale dato non è di per sé segno di una marginalizzazione del Consiglio. E' vero che la legislazione non è più l'unico strumento di definizione delle decisioni pubbliche, ma è anche vero che l'attività legislativa regionale della VII legislatura è stata significativa: tutti i macrosettori sono stati interessati da fonti di rango legislativo, sia con interventi che hanno inciso in profondità ponendo le basi per una riforma organica della materia – in particolare per quanto attiene all'area del *welfare* e a quella afferente al governo del territorio e ai pubblici servizi - sia con interventi più mirati di carattere settoriale, in particolare nell'area economica e dello sviluppo. Accanto all'intervento legislativo inoltre va data maggiore importanza rispetto al passato agli atti di programmazione, di indirizzo e ai Piani, l'adozione dei quali comporta un assestamento variabile delle competenze tra Consiglio e Giunta regionale. Se da un lato infatti la legislazione di settore ha sottratto alla competenza del Consiglio compiti di amministrazione attiva, demandandoli alla Giunta, dall'altro vi sono atti amministrativi di programmazione e pianificazione rimasti alla competenza del Consiglio, i quali assumono una rilevanza fondamentale nella definizione delle politiche settoriali.

Si verifica una espansione nella tipologia degli strumenti adottati nella definizione delle politiche pubbliche ed una loro differenziazione per ciascuna di esse. Ciò comporta dunque che anche il ruolo degli attori istituzionali, *in primis* ovviamente Consiglio regionale e Giunta, non può misurarsi esclusivamente con riguardo all'attività legislativa. Alla complessità della domanda nelle diverse aree di intervento, la Regione ha risposto con una molteplicità di soluzioni articolate in modalità di realizzazione delle scelte di governo spesso innovative e differenziate a seconda dell'area sulla quale sono andate ad incidere.

La varietà delle soluzioni per la realizzazione delle scelte politiche dipende innanzi tutto dai contenuti delle decisioni stesse, dall'oggetto trattato, dagli interessi coinvolti, a seconda del settore di intervento cui afferiscono le scelte stesse. Nel prosieguo dell'analisi si tenterà di dare

conto di tali differenziazioni e dei contenuti e soluzioni delle diverse scelte politiche.

Si può però brevemente tentare di cogliere alcuni tratti caratterizzanti delle politiche regionali della Lombardia, che consentono di considerare queste ultime come frutto di una strategia complessiva unitaria.

Il primo tratto comune alle scelte pubbliche nelle diverse aree di intervento può essere ravvisato nell'impegno a dare un'applicazione concreta al principio di sussidiarietà, inteso sia nella sua accezione "verticale", attinente al rapporto con gli enti locali, sia nella sua accezione "orizzontale", attinente al coinvolgimento, alla responsabilizzazione e valorizzazione di tutti i soggetti della società civile destinatari e allo stesso tempo protagonisti attivi delle decisioni pubbliche. Tale principio è stato quindi declinato, come si vedrà più diffusamente, in maniera diversa a seconda dell'area di intervento.

In stretta relazione con la costante attenzione alla ricerca di formule di applicazione della sussidiarietà, va considerato l'altro elemento comune alle politiche regionali della VII legislatura, ossia la pratica diffusa e generalizzata di forme e modalità di programmazione negoziata. Il rapporto con gli enti locali e con i soggetti della società civile ha trovato un significativo sbocco nella creazione, tramite leggi regionali di settore ovvero tramite prassi di fatto, di strumenti di collegamento stabile tra livelli di governo. Tali strumenti si articolano e si definiscono in modo diverso a seconda della politica cui ineriscono, ma sono strutturati per lo più intorno al modello dei "Tavoli interistituzionali". Come si vedrà nell'analisi delle singole politiche, tali momenti di confronto prevedono quasi sempre anche il coinvolgimento delle c.d. "autonomie funzionali" (università, camere di commercio) e della rappresentanza delle parti sociali.

Da tali "luoghi" di raccordo scaturiscono modelli decisionali diversi (accordi, patti, intese), in cui le competenze si modulano a seconda del settore, e con i quali la Regione, le autonomie locali, le parti sociali e gli altri soggetti del partenariato economico-sociale indicano ed esplicitano le scelte strategiche e le priorità condivise, nonché gli interventi conseguenti

rispetto ai quali assumono il reciproco impegno a cooperare e ad agire sinergicamente, secondo le modalità individuate nell'accordo stesso¹¹.

La Regione ha utilizzato largamente tali strumenti per la progettazione delle politiche e delle azioni di governo, applicandoli sistematicamente alla programmazione sul territorio. Nella VII legislatura è stata infatti approvata la legge 2/2003, che ha reso la programmazione negoziata l'ordinario metodo di gestione delle politiche territoriali e soprattutto il metodo di raccordo tra le politiche comunitarie e quelle locali.

Ad una domanda di governo complessa ed estremamente articolata la Regione ha quindi risposto nella VII legislatura da un lato consolidando le linee portanti delle politiche già tracciate nella legislatura precedente e dall'altro sperimentando soluzioni spesso innovative, delineando un percorso delle azioni di governo connotato da vitalità e capacità progettuale.

La traduzione ordinamentale della nuova impostazione dei rapporti istituzionali avrebbe dovuto sfociare nell'approvazione dello Statuto, in merito al quale è iniziata una riflessione che era però al termine della VII legislatura, lungi dal concludersi.

Se da un lato la mancata approvazione dello Statuto può sorprendere, data l'energia e la capacità progettuale della Regione, dall'altro può forse trovare la sua spiegazione proprio nella intensità dell'esperienza in corso, nella accentuata dinamica di cambiamento delle politiche pubbliche e nella

¹¹ Il metodo del partenariato ha previsto e attuato iniziative articolate: dalla Conferenza delle autonomie agli undici Tavoli territoriali (provinciali) di coordinamento, al Patto per lo sviluppo, ai numerosi tavoli di coordinamento settoriali (per l'internazionalizzazione, l'ambiente, l'agricoltura, il *welfare*, il trasporto pubblico, la *net economy*). Sono state adottate norme sulla programmazione negoziata regionale che disciplinano gli strumenti (l'Accordo quadro di sviluppo territoriale, i PISL, il Contratto di recupero produttivo, l'Accordo di programma quadro, sui quali v. infra) volti a favorire la collaborazione dei diversi soggetti nella realizzazione dei progetti a impatto locale e settoriale.

Le esperienze più significative che si possono portare a titolo di esempio sono certamente quelle riconducibili al Patto per lo sviluppo e ad alcuni Accordi di programma quadro particolarmente complessi. Il "Patto per lo sviluppo dell'economia, del lavoro, della qualità e della coesione sociale in Lombardia" ha coinvolto oltre 70 attori istituzionali e rappresentanze della società e del lavoro. Il protocollo, firmato nel settembre del 2001 dopo un lungo confronto definisce un sistema di regole e procedure che, su tutti i temi di governo della Regione, indica come attuare i confronti con le parti sociali senza peraltro sostituire i rapporti bilaterali.

conseguente riallocazione delle competenze tra i diversi soggetti istituzionali, con la partecipazione di una pluralità di soggetti, variabile a seconda degli interventi. La ampia sperimentazione di formule innovative potrebbe avere avuto come risvolto una maggiore difficoltà a consolidare in uno Statuto un assetto ancora in via di verifica e di adattamento e la necessità di aspettare una maggiore maturazione.

In questo quadro, in mancanza di disposizioni statutarie che definiscano con chiarezza i nuovi equilibri tra gli organi coinvolti nei processi decisionali, si è progressivamente andata affermando, nel corso della VII legislatura, l'esigenza di un ripensamento del ruolo del Consiglio regionale. In questo ambito sono in via di sperimentazione nuovi metodi di analisi e valutazione delle politiche, nell'ottica di un rafforzamento significativo delle funzioni di controllo e di indirizzo politico. Al riguardo, il Consiglio regionale della Lombardia ha istituito una struttura tecnica preposta alla produzione di strumenti per l'analisi *ex ante* delle leggi nella loro fase ascendente ed un'analisi *ex post* delle politiche nel loro concreto impatto sociale ed economico.

2.5.2. Le maggiori aree di intervento delle politiche regionali.

Area ordinamentale

La spinta innovativa che la Regione ha dimostrato in tutti i settori di intervento non si è tradotta, come si è visto, in una razionalizzazione istituzionale degli strumenti e dei metodi utilizzati nelle scelte politiche.

Infatti, rispetto all'opportunità offerta dalle modifiche degli articoli 122 e 123 della Costituzione, la VII legislatura non ha portato all'approvazione del nuovo Statuto né della nuova legge elettorale¹².

Tale compito è dunque rinviato alla legislatura attualmente in corso. Il nuovo Statuto potrà quindi tradurre sul piano più alto dell'ordinamento

¹² Con deliberazione del Consiglio regionale n. VII/0020 del 27 luglio 2000 era stata istituita la Commissione speciale per lo Statuto della Regione Lombardia, con il compito di elaborare il testo dello statuto regionale, il testo della legge elettorale regionale e il testo del nuovo regolamento interno del Consiglio regionale. I lavori della Commissione, che si è avvalsa dell'aiuto di un Collegio tecnico di esperti, si sono conclusi con un nulla di fatto.

regionale gli esiti delle soluzioni sperimentate in via di prassi o introdotte dalle singole leggi di settore. Di importanza centrale resta quindi la questione della riallocazione delle competenze tra Consiglio regionale e Giunta, tramite una positiva interpretazione del nuovo assetto dei poteri e l'ulteriore promozione delle funzioni di controllo e di indirizzo politico del Consiglio. Un nuovo assestamento che comporti un maggiore equilibrio tra gli organi istituzionali potrà poi trovare un significativo riscontro nell'approvazione del nuovo regolamento interno del Consiglio che valorizzi gli istituti e le procedure che consentano al Consiglio stesso di partecipare pienamente ai nuovi processi decisionali che si svolgono all'esterno (pareri su atti della Giunta, partecipazione ai Tavoli interistituzionali, modalità di svolgimento delle audizioni, rafforzamento degli strumenti di valutazione delle politiche e di sindacato ispettivo).

Ulteriore questione aperta, che potrà trovare una soluzione nelle nuove disposizioni statutarie, attiene alle fonti normative ed in particolare alla potestà regolamentare. All'indomani dell'entrata in vigore della riforma Costituzionale (l. 1/1999), anche in Lombardia è prevalsa la tesi per cui la potestà regolamentare compete alla Giunta. Numerose leggi regionali di settore hanno pertanto attribuito tale competenza normativa alla Giunta, che ha proceduto effettivamente all'adozione di numerosi regolamenti. Successivamente, com'è noto, è intervenuta la Corte Costituzionale che, con sentenza 313/2003 ha affermato il principio in base al quale spetta allo Statuto la distribuzione della potestà regolamentare tra i vari organi della Regione. Non avendo approvato il nuovo Statuto, in Regione Lombardia è ripreso l'esercizio della potestà regolamentare da parte del Consiglio ¹³, con il relativo *iter* analogo a quello di approvazione delle proposte di legge. Ciò ha comportato una drastica diminuzione del numero dei regolamenti adottati e conseguentemente una maggiore difficoltà del perseguimento degli obiettivi sottesi ai processi di delegificazione.

Infine, nelle nuove disposizioni statutarie potrà trovare spazio una nuova regolazione della sede "generale" di confronto tra la Regione e le

¹³ Con la LR 12 del 5 maggio 2004 "Modifiche a leggi regionali in materia di potestà regolamentare" si è provveduto pertanto a modificare le leggi regionali che prevedevano l'esercizio della potestà regolamentare da parte della Giunta, attribuendola alla Regione, secondo le competenze statutarie, facendo contestualmente salvi gli effetti dei regolamenti nel frattempo adottati.

autonomie, costituita dalla Conferenza delle Autonomie, istituita con legge regionale n. 1 del 5 gennaio 2000, ed insediatasi il 23 ottobre 2000. Tale organo, infatti, ha sofferto spesso l'impossibilità di raggiungere il *quorum* di presenze necessarie per assumere decisioni e non è stato in grado di incidere sui provvedimenti più rilevanti sulle modalità attuative e sulle risorse destinate alla realizzazione del programma politico regionale, ma solo su singole proposte disarticolate.

L'approvazione del nuovo Statuto dovrà quindi essere la sede per un ripensamento della Conferenza, destinata a trasformarsi – secondo la previsione del nuovo articolo 123 della Costituzione – in “Consiglio delle autonomie locali”, affinché essa svolga effettivamente il ruolo di sintesi della complessità delle diverse istanze presenti sul territorio, in particolar modo relativamente all'attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, alla luce dei principi di leale collaborazione.

Spostandosi sul piano delle politiche ordinarie effettivamente perseguite nel corso della VII legislatura, merita particolare considerazione quella afferente al **riordino normativo**, considerata una priorità trasversale a tutte le altre politiche nell'ottica di una decisa semplificazione delle norme, delle procedure e degli strumenti operativi.

Al riguardo, la legge regionale n. 2 del 2000 ha previsto (articoli 19-22) la predisposizione da parte della Giunta di un Programma annuale di semplificazione e delegificazione, che è stato effettivamente approvato dal Consiglio regionale con delibera del luglio 2001 ed è aggiornato annualmente in sede di approvazione del DPEFR.

Obiettivi del Programma sono lo snellimento e la riduzione delle procedure amministrative regionali previste da leggi, l'abrogazione delle leggi che hanno esaurito i loro effetti (tipico esempio le leggi finanziarie), la redazione di testi unici che raggruppino la disciplina della materia per settori organici. Nel corso della legislatura sono state approvate due leggi di semplificazione (la LR 15 del 22 luglio 2002 e la LR 1 del 1 febbraio 2005) con le quali si è proceduto ad una massiccia abrogazione espressa di intere leggi o parti di esse, all'introduzione di strumenti per la semplificazione amministrativa ed infine all'introduzione dell'analisi

d'impatto della regolamentazione (AIR), che dovrà accompagnare tutte le proposte di legge o di regolamento presentate dalla Giunta.

Area del welfare

L'area di intervento dei servizi alla persona è una di quelle in cui le politiche regionali della Lombardia hanno assunto una caratterizzazione più marcata, individuabile da un lato nel tentativo di coinvolgere la "comunità", privilegiando un modello di sussidiarietà orizzontale tra famiglie, associazionismo, volontariato e terzo settore, dall'altro nell'obiettivo di contenimento della spesa pubblica e affidamento di funzioni a soggetti privati.

Le scelte di governo della VII legislatura hanno inteso dare piena attuazione alle leggi di riforma del sistema (legge regionale n. 31 del 1997 di **riordino del sistema sociosanitario regionale** e legge regionale n. 23 del 1999 sulle **politiche regionali per la famiglia**) approvate nella seconda parte della legislatura precedente. La cornice istituzionale e programmatoria entro cui le politiche di settore hanno trovato concreta espressione è costituita dal **Piano Socio Sanitario Regionale 2002-2004 (PSSR)**, approvato dal Consiglio regionale nel marzo 2002, su proposta della Giunta, previo confronto e con la partecipazione dei soggetti organizzati impegnati direttamente nel settore.

Le linee portanti del sistema possono essere individuate: nel principio della separazione tra il soggetto acquirente delle prestazioni sanitarie (la ASL) ed il soggetto produttore delle stesse (le Aziende Ospedaliere) e finalizzato alla realizzazione della parità pubblico-privato; nella progressiva introduzione con delibere della Giunta, previo parere del Consiglio, di **sistemi di accreditamento delle strutture di erogazione e di forme di remunerazione delle prestazioni** al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa sanitaria.

Un altro punto cardine delle politiche della Regione Lombardia nel settore del *welfare* può essere individuato nel **sostegno alla famiglia**, intesa come soggetto attivo, tramite l'ampio utilizzo dello strumento dei **buoni e dei vouchers**. Con delibere di Giunta, la Regione Lombardia ha

destinato una parte importante del Fondo sociale regionale ad interventi volti a fornire ai cittadini la possibilità di acquistare presso erogatori pubblici o privati (*profit* e *no-profit*) prestazioni di assistenza domiciliare attraverso lo strumento del **voucher sociosanitario**.

Analoga filosofia della libertà di scelta del cittadino-utente e valorizzazione dei soggetti erogatori privati è sottesa alla previsione del “**buono-scuola**” (in base all’articolo 4, comma 121, della legge regionale n. 1 del 2000 e alla legge regionale n. 10 del 2002) , uno strumento che la Regione ha introdotto per coprire le spese sostenute dalle famiglie degli alunni frequentanti scuole statali e non statali, paritarie, legalmente riconosciute e parificate. Le modalità per l’attuazione degli interventi sono definite dalla Giunta regionale, con propria deliberazione, sulla base degli indirizzi del Consiglio regionale.

Ulteriore filone che caratterizza le politiche regionali nel campo del welfare è, in stretta relazione con quelli in precedenza esaminati, la **valorizzazione del ruolo delle istituzioni no-profit** o del cosiddetto terzo settore. La legge più significativa in materia è senza dubbio quella di riordino della disciplina delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) operanti in Lombardia (l.r. n. 1 del 2003) con la quale è stata attuata la trasformazione di tali enti in persone giuridiche di diritto privato senza scopo di lucro o Aziende di servizi alla persona.

Un’ultima considerazione sulle politiche della Regione nel settore del *welfare* riguarda gli **strumenti di definizione delle politiche stesse**. Anche in tale campo vi è una forte presenza della programmazione partecipata, che vede il coinvolgimento dei diversi soggetti istituzionali coinvolti e dei diversi soggetti della società civile chiamati ad una definizione concorsuale delle decisioni. Un esempio particolarmente esplicativo può essere considerata l’attivazione del processo di definizione, a partire dal 2002, dei **Piani sociali di zona**, quali modalità di utilizzo delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, secondo quanto disposto dalla legge 328/00 e recepito dalla Regione Lombardia con una delibera della Giunta nel novembre del 2001.

Area del governo del territorio

Le politiche regionali nella vasta area del “governo del territorio” appaiono caratterizzate dal tentativo della Regione di non svolgere più il ruolo di controllore delle scelte di pianificazione degli enti locali, ma di assumere il compito di programmatore degli interventi a sostegno dello sviluppo, della promozione e verifica della sostenibilità territoriale ed ambientale.

Nel settore dell'**urbanistica** il filo conduttore già tracciato nella VI legislatura è rintracciabile nella semplificazione delle procedure e nella concezione dell'atto amministrativo “negoziabile” interprete della sussidiarietà orizzontale, con una forte responsabilizzazione del cittadino.

La legge maggiormente significativa in materia è la n. 12 del 16 febbraio 2005: "**Legge per il governo del territorio**"¹⁴, approvata alla fine della legislatura. Si tratta di un intervento normativo molto ambizioso che, pur nel solco dei parziali interventi precedenti, prevede una strumentazione urbanistica comunale profondamente innovata. L'obiettivo principale della legge sembra essere la codificazione di procedure che consentano il coinvolgimento di tutti i soggetti preposti all'amministrazione del territorio, con le modalità di semplificazione dell'azione amministrativa. Viene inoltre ridefinita la programmazione di governo del territorio a tutti i livelli istituzionali.

Con riguardo alla **gestione dei servizi di pubblica utilità**, la Regione ha approvato, nel corso della VII legislatura, la legge regionale n. 26/2003, testo unico sui servizi di pubblica utilità, che regola in modo trasversale tutti i servizi locali di interesse economico e generale. Punto qualificante della disciplina è la separazione tra la gestione delle reti ed erogazione del servizio: le reti restano di proprietà e di gestione pubblica, il servizio è gestito dal mercato, tramite la messa a gara dei servizi per ottenere le migliori prestazioni al costo più conveniente.

Per comprendere le politiche della Regione nel settore delle *public utilities* non ci si può limitare però al pur importante intervento normativo

¹⁴ Va segnalato che il Governo ha impugnato la legge n.12 del 2005 con riferimento ad alcune disposizioni di essa che sarebbero in contrasto tra l'altro con la normativa nazionale e comunitaria degli appalti pubblici.

nella materia. Particolarmente rilevanti risultano infatti i piani di settore, in accordo con gli strumenti essenziali: Programma Regionale di Sviluppo e Documento di Programmazione Economico-Finanziaria Regionale.

Tra quelli maggiormente significativi si può ricordare il **Programma Energetico Regionale (PER)**, approvato dalla Giunta sulla base di un atto di indirizzo per le politiche energetiche regionali del Consiglio Regionale, con il quale si individuano gli strumenti concreti per il perseguimento degli obiettivi dell'incremento nell'uso delle fonti rinnovabili, della diffusione degli impianti di cogenerazione e del teleriscaldamento.

Anche nel settore delle **risorse idriche**, la definizione degli obiettivi delle politiche regionali è avvenuta attraverso l'azione combinata di Consiglio e Giunta, secondo quanto disposto dalla citata legge 26/2003 sui servizi pubblici. Il Consiglio ha infatti approvato il 28 luglio 2004 un atto di indirizzo sulla base del quale la Giunta approva il "Programma di tutela e uso delle acque".

Area dello sviluppo economico

Se, come si è visto nei settori appena esaminati, è difficile valutare le politiche regionali limitandosi al solo corpus legislativo, ciò diventa particolarmente evidente nella valutazione dell'impatto delle politiche regionali sull'area dello sviluppo economico.

In tale quadro è estremamente significativa l'approvazione, nel corso della VII legislatura, della legge regionale n.2 del 14 marzo 2003 con la quale la Regione ha dato una veste normativa alle attività inerenti alla **programmazione negoziata**, che segna il passaggio dalla concezione della programmazione negoziata quale intervento straordinario ad una concezione che vede la stessa quale modello ordinario di decisione.

Nell'area dello sviluppo economico è stato dunque fondamentale il ruolo che la Regione ha esercitato, proprio tramite gli strumenti della programmazione negoziata, per l'attivazione dei Fondi statali e comunitari. Il raccordo tra le linee d'intervento degli aiuti europei e la programmazione locale è costituito dai Programmi Integrati di Sviluppo Locale - PISL (le cui procedure sono previste dalla citata legge 2/2003). Il PISL è adottato dalla

Giunta ma risulta espressione del partenariato istituzionale, economico e sociale fra soggetti pubblici e privati che concordano uno o più obiettivi di sviluppo locale di una determinata area omogenea.

Le politiche della Regione non si sono però limitate all'attivazione dei fondi comunitari e nazionali (in particolare i Fondi unici per gli investimenti e per le attività produttive). Nel corso della legislatura infatti la Regione ha adottato interventi ad hoc, realizzati sul piano normativo anche con il metodo dei provvedimenti "collegati" ed estrinsecati in una serie di strumenti attuativi demandati alla Giunta, con l'obiettivo di sostenere ed incentivare attività di sviluppo nei diversi settori. Tali interventi si sono risolti in particolar modo in misure di incentivazione alle **imprese** (disciplina dei distretti industriali di piccole imprese); nella riforma (l. r. 3/2002) degli enti agricoli e forestali e istituzione dell'Ente regionale per l'agricoltura e le foreste, nonché nell'introduzione di un doppio livello (indirizzi del Consiglio e piano operativo della Giunta) di programmazione regionale nel settore dell'**agricoltura**; nella promozione del **turismo** con la legge regionale n. 8 del 14 aprile 2004 "Norme per il turismo in Lombardia", che definisce il nuovo assetto dell'organizzazione turistica regionale, valorizzando e promuovendo le sinergie tra pubblico e privato per lo sviluppo delle attività turistiche; nel sostegno e valorizzazione del settore del **commercio** con la legge n. 30 del 2002, "Promozione e sviluppo del sistema fieristico lombardo", che introduce il principio delle pari opportunità e trattamento tra operatori nazionali e esteri, la garanzia della libera concorrenza, nonché la parità di condizioni per l'accesso alle strutture.

Conclusioni

Dalla sommaria esposizione delle più significative aree di intervento della Regione Lombardia nella VII legislatura, sono dunque emerse una serie di tendenze diverse, ma che possono essere accomunate dall'impegno di interpretare e promuovere nei fatti un nuovo ruolo dell'istituzione regionale.

La Lombardia non si è infatti tirata indietro rispetto alle opportunità offerte sia pure in modo non sempre chiaro dal nuovo quadro istituzionale,

tracciato dalle c.d. “leggi Bassanini” prima e dalle riforme costituzionali poi, cercando da un lato di valorizzare e mobilitare la pluralità di risorse, progettuali, umane, finanziarie offerte dai diversi soggetti protagonisti dei processi decisionali, dall’altro ponendosi come luogo di sperimentazione di nuove modalità di definizione e realizzazione delle stesse decisioni politiche.

Alle soglie dell’VIII legislatura la Regione si presenta dunque pronta per affrontare le sfide e le questioni rimaste aperte.

Si tratta in primo luogo dell’implementazione delle politiche il cui disegno è stato tracciato negli anni precedenti. In particolar modo occorrerà dare attuazione alle leggi approvate nel corso e alla fine della VII legislatura, alcune delle quali, come si è visto, tracciano le linee per ambiziosi disegni di riforma di settore (basti pensare alla legge sul governo del territorio, n.12 del 2005).

Il principale nodo da sciogliere nella legislatura in corso attiene, però, all’approvazione dello Statuto. Occorrerà cioè dare forma costituzionale al “sostrato materiale”, ossia ai significativi fattori di mutamento dei processi decisionali e delle funzioni della Regione, che sono andati definendosi nel corso degli ultimi anni, e in particolare nella VII legislatura. Il nuovo Statuto dovrà infatti affrontare la questione della forma di governo regionale, dei poteri e delle funzioni politico-istituzionali della Giunta e del Consiglio, nei loro reciproci rapporti e nelle loro relazioni esterne.

L’impegnativa sfida cui dovrà fare fronte la Lombardia sarà dunque quella di maturare e promuovere, nel quadro di una cornice istituzionale adeguata, una sempre maggiore organicità e intersettorialità delle politiche pubbliche regionali, in una visione “di sistema” che favorisca un progressivo potenziamento dell’integrazione e collaborazione con gli enti locali, le imprese, i cittadini e, su un diverso piano, con le altre Regioni e con lo stesso Governo centrale.

2.6. Piemonte

2.6.1. Il quadro generale delle politiche regionali e il ruolo del Consiglio

Nel corso della VII legislatura, la Regione Piemonte si è mostrata il motore di politiche particolarmente ampie ed incisive, elaborate e attuate in stretto rapporto con i governi locali e i soggetti pubblici e privati operanti sul territorio.

L'amministrazione regionale ha infatti risposto attivamente al processo di responsabilizzazione innescato dal nuovo Titolo V della Costituzione e da altre riforme in campo nazionale e comunitario. Ne è risultata considerevolmente ampliata la sua personalità ed il suo livello di efficienza. In questo contesto la Regione ha adottato un modello di azione fortemente incentrato su politiche di programma e su una costante attività di mediazione, concertazione e dialogo con gli interlocutori istituzionali e la società civile.

Si è verificato parallelamente un arricchimento qualitativo e di contenuti della legislazione regionale sulla quale si riflettono spesso i caratteri di multisetorialità e pluriennalità delle politiche. La attività legislativa è stata accompagnata da una significativa opera di delegificazione e dal frequente rinvio, nelle disposizioni di legge, a regolamenti, che hanno in diversi casi assunto rilievo pari, se non addirittura superiore, alle stesse norme sovraordinate. A questa tendenza è corrisposta una riduzione del numero complessivo di leggi promulgate rispetto alle precedenti legislature (si è passati da una media di 320 leggi nelle legislature dalla II alla VI a 171 leggi nel quinquennio 2000-2005).

Il mutamento nel ruolo svolto dalla Regione, che ha improntato la propria azione al metodo e alle esigenze di pianificazione, ha condotto ad una differenziazione nelle modalità di definizione e di realizzazione degli interventi, a seconda delle materie affrontate e del diverso combinarsi dei soggetti coinvolti. In alcuni settori – quale, ad esempio, quello del governo del territorio – si è proceduto principalmente mediante l'approvazione di leggi quadro, mentre in altri comparti – si pensi soprattutto all'area del

welfare ed in particolare all'area della sanità – gli interventi, in assenza dell'approvazione del piano sanitario, sono stati prioritariamente realizzati con provvedimenti assunti dalla Giunta regionale, o, ancora, come è avvenuto per le politiche del lavoro, soprattutto attraverso disposizioni recate dalle norme di finanza pubblica.

Questa differenziazione nelle tipologie di intervento è stata anche determinata dal diverso ruolo assunto, di volta in volta, dal Consiglio e dalla Giunta regionale, sia rispetto alle istanze derivanti da spinte e vincoli di carattere 'esterno', che nell'ambito della dinamica dei rapporti tra i due organi, anche in relazione alla necessità o meno di passare attraverso leggi e/o programmi, ove la competenza del Consiglio resta ineludibile.

2.6.2. Le maggiori aree di intervento delle politiche regionali

L'area ordinamentale

L'esigenza dell'amministrazione regionale di intervenire con politiche pianificatorie, definite in continuo rapporto dialettico con i suoi interlocutori, sia pubblici che privati, si manifesta anche nel nuovo Statuto, approvato a larga maggioranza dal Consiglio regionale il 19 novembre 2004 ed entrato in vigore il 22 marzo 2005.

Merita in particolare di essere richiamato, da questo punto di vista, quanto dichiarato nel preambolo in ordine al principio di sussidiarietà in senso sia verticale che orizzontale, assunto quale criterio ispiratore delle modalità di partecipazione dei cittadini alle funzioni legislative e amministrative, sia attraverso gli enti locali che per mezzo delle autonomie funzionali e delle formazioni sociali, culturali, politiche ed economiche.

Inoltre, sempre con riferimento ai profili programmatici dello Statuto, appare particolarmente innovativa rispetto al panorama costituzionale tradizionale anche l'indicazione della programmazione e collaborazione istituzionale come criteri guida del metodo cui si ispira la Regione, recata dall'articolo 62. Il comma 4, in particolare, stabilisce che i documenti di programmazione siano assunti anche sulla base di confronti e negoziati

che coinvolgano le forze e i soggetti sociali, le autonomie funzionali e le istituzioni locali.

Se poi si guarda alle disposizioni radicalmente nuove introdotte nel testo rispetto al precedente Statuto, si può rilevare come siano tutte dedicate agli istituti di garanzia e di partecipazione. Sotto il profilo della partecipazione, in particolare, vengono inseriti nel circuito decisionale regionale due nuovi organi: il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro, istituito con l'articolo 87, il cui compito è di contribuire all'elaborazione delle politiche di sviluppo della Regione, e il Consiglio delle autonomie locali, definito dallo Statuto "organo di consultazione tra la Regione e il sistema delle autonomie locali", in attuazione di quanto disposto dall'articolo 123 della Costituzione. Altra significativa novità è stata introdotta per rafforzare il ruolo di controllo del Consiglio regionale sulla attuazione delle politiche intraprese.

Sotto il profilo ordinamentale, è di particolare rilievo anche l'approvazione della nuova legge di **contabilità regionale** (l.r. 11 aprile 2001, n. 7), applicata a partire dal 2002 e che presenta numerosi profili innovativi coerenti con i processi evolutivi ed i principi in materia di autonomia, devoluzione e sussidiarietà. Si prevede, in particolare, il ricorso a specifiche metodologie di delegificazione, nonché la previsione del documento di programmazione economico finanziaria (Dpefr) come strumento per la pianificazione strategica e come sede per la definizione delle politiche regionali di bilancio e di settore. Si deve tuttavia evidenziare al riguardo che il Dpefr – la cui presentazione da parte della Giunta è fissata dalla legge entro la data del 5 luglio di ciascun anno, ma è di fatto slittata in avanti – ha registrato alcuni problemi di coordinamento con il bilancio pluriennale, essendo stati i due documenti esaminati dal Consiglio quasi contemporaneamente. Ciò ha fatto sì che il Dpefr recasse indicazioni piuttosto generiche in ordine alla distribuzione delle risorse, con, conseguentemente, una ridotta capacità programmatica.

Alle nuove linee di tendenza tracciate dallo Statuto e dalla richiamata legislazione non si è invece ancora affiancata una riforma del **regolamento consiliare** che possa tenere conto delle medesime esigenze di efficienza e di programmazione. L'attuale regolamento si

ispira ad una impostazione fortemente garantista nei confronti dei singoli consiglieri, che possono addirittura costituire, da soli, un gruppo consiliare e condurre anche individualmente forme di ostruzionismo non superabili. Ciò conduce alla possibilità di una sostanziale paralisi dei lavori delle Commissioni e dell'Aula e concorre a favorire lo spostamento del momento decisionale dalla dialettica Giunta/Consiglio alle mani dell'Esecutivo, ovunque quest'ultimo disponga di strumenti alternativi.

Area del welfare

Nell'area dei servizi alla persona le politiche regionali sono state prioritariamente rivolte al settore della **sanità**, ove Giunta e Consiglio hanno svolto entrambi un'attività particolarmente intensa, che si è tuttavia spesso concretizzata in interventi formali riconducibili all'attività del solo organo esecutivo regionale.

Malgrado un ampio ed approfondito lavoro istruttorio condotto dal Consiglio sul piano sanitario regionale, non si è infatti pervenuti alla sua approvazione. La proposta di riforma avanzata dalla Giunta regionale - che risentiva di una impostazione ispirata ad un modello di stampo 'lombardo', con forte caratterizzazione a favore del rapporto pubblico-privato nel sistema sanitario - è stata trasmessa ai rappresentanti delle istituzioni e delle categorie di settore, con la consultazione di oltre 3.000 soggetti, articolati su tutto il territorio regionale, ma ha fatto registrare una consistente contrarietà. Il piano è stato quindi oggetto, da parte della Giunta, di un maxi-emendamento che ne ha modificato sostanzialmente l'impianto. Sul testo, così emendato, è stata avviata una nuova consultazione, che ha ottenuto una risposta più favorevole; ciononostante non si è mai passati, in sede di Consiglio, all'esame dell'articolato.

Accanto a questo imponente lavoro istruttorio svolto dal Consiglio, rimasto privo di esiti formali ma non di effetti politici, si è registrata una notevole attività della Giunta in materia di organizzazione sanitaria, che ha di fatto - in assenza di un quadro programmatico di riferimento e sotto la spinta delle nuove responsabilità in materia di contenimento della spesa - tracciato le linee-guida delle politiche regionali di settore. Le numerose delibere sono tutte adottate "nelle more dell'approvazione del piano

sanitario". Esse hanno definito sia questioni di carattere contingente che misure di ordine strutturale, quali, ad esempio, la riduzione delle spese sanitarie o la disciplina dei ticket. Su tale ultimo argomento, deve essere peraltro segnalato il ruolo svolto dal Consiglio, che, a fronte della pressione dell'opinione pubblica per l'estensione dell'esenzione dal ticket per tutti gli ultra sessantacinquenni, ha approvato, nell'aprile del 2002, un ordine del giorno, che ha poi trovato accoglimento nella delibera adottata dalla Giunta. La spinta della cittadinanza si è quindi dimostrata, in questo come in altri casi dei quali si dirà più avanti, un elemento capace di incidere in misura assai penetrante nei rapporti tra Giunta e Consiglio, recuperando in un secondo tempo il ruolo di quest'ultimo nella determinazione delle politiche regionali.

Sempre nell'area del *welfare*, importanti risultati sono stati conseguiti in materia di **assistenza**, con particolare riferimento all'approvazione della legge, di carattere programmatico, per la realizzazione del sistema integrato di assistenza (l.r. 1/04, in attuazione di quanto disposto dalla legge nazionale n. 328 del 2000, n. 328,) volta alla realizzazione di un sistema di sussidiarietà orizzontale che coinvolge gli enti locali interessati, il mondo associativo e del volontariato. La legge ha, tra l'altro, operato un riordino del sistema normativo, mediante l'abrogazione espressa di 30 leggi regionali.

Area del governo del territorio

Le politiche di governo del territorio si sono sviluppate in ampia misura con riferimento alla organizzazione dei **giochi olimpici del 2006** ed alle opere pubbliche connesse. Si è assistito, soprattutto in questo campo, al dispiegarsi di una forma di legislazione programmatica, intersettoriale e pluriennale. L'attività politica si è svolta in raccordo tra diversi organi e livelli istituzionali, in un intreccio di competenze che, sulla base di quanto disposto dalla legge statale n. 285 del 2000, ha visto la presenza di un Comitato di regia presso la regione Piemonte, di una fondazione di diritto privato costituito dal comune di Torino e dal CONI (il Comitato organizzatore dei Giochi), di un Agenzia per lo svolgimento dei giochi, che

realizza gli interventi definiti dal Comitato di regia, sino all'Unione europea e al Comitato olimpico internazionale.

Nell'ambito della Regione l'attività si è incentrata sulle iniziative di carattere amministrativo adottate dalla Giunta, con significative ripercussioni anche in tema di opere pubbliche e di trasporti. Il Consiglio regionale ha affiancato a tali iniziative una Commissione speciale sui giochi olimpici, con compiti di carattere prevalentemente informativo, senza intervenire direttamente in ordine alla realizzazione delle singole opere, se non in via indiretta, con il costante monitoraggio dello stato di attuazione. Anche in questo caso, l'attivazione dell'organo legislativo si è resa più penetrante – mediante la presentazione di atti di sindacato ispettivo – a seguito di sollecitazione da parte delle comunità locali e dell'opinione pubblica, in connessione con la realizzazione di specifici interventi o opere.

Anche in **materia ambientale**, si è pervenuti all'approvazione di disposizioni con prevalente carattere programmatico, che, dal punto di vista delle specifiche misure adottate, pongono la Regione all'avanguardia nel settore: il Piemonte è stato infatti una delle prime Regioni per quantità di aree protette istituite sul territorio regionale (l'8% del totale). Anche a motivo dei positivi rapporti di collaborazione instaurati tra organi della Giunta e del Consiglio in tale settore, si è potuta constatare in questo caso un'ampia attività legislativa, che ha condotto all'approvazione di numerose leggi di rilievo, quali, ad esempio, la legge regionale n. 61 del 2000, recante "Attuazione del decreto legislativo 152/99 sulla tutela delle acque", la legge regionale n. 23 del 2002, recante "Disposizioni in campo energetico", la legge regionale n. 24 del 2002 sulla "Gestione dei rifiuti" e la legge regionale n. 19 del 2004, recante "Norme sull'inquinamento elettromagnetico".

Diverso esito si è invece dovuto registrare con riferimento al progetto di legge generale in materia di **lavori pubblici** (n. 504), volto a dotare la Regione di una disciplina completa ed organica nel settore. Il disegno di legge, infatti, è stato oggetto di un lungo ed ampio dibattito in seno alla competente Commissione, arricchito da numerose consultazioni, ma non è tuttavia mai pervenuto all'approvazione da parte dell'Assemblea.

Area dello sviluppo economico

Sempre con riferimento alle politiche aventi prevalente carattere programmatico, in tale settore appare particolarmente rilevante, nel corso della VII legislatura, l'approvazione della legge regionale n. 34 del 2004, recante interventi per lo sviluppo delle **attività produttive**, con la quale si è inteso stabilire gli obiettivi generali e definire gli strumenti d'intervento e le modalità per la loro attuazione in ordine agli interventi della Regione per lo sviluppo e la qualificazione delle attività produttive, per l'incremento della competitività e per la crescita del sistema produttivo e dell'occupazione, in una prospettiva di sviluppo sostenibile e di contenimento dei consumi energetici.

Anche in materia di **agricoltura** vi sono stati importanti interventi di rango legislativo che istituiscono nuovi organismi, mentre la politica agricola viene svolta per via amministrativa in diretta attuazione di norme e programmi di carattere comunitario. La legge regionale n. 16 del 2002 ha ad oggetto l'istituzione dell'organismo per le erogazioni in agricoltura di aiuti, contributi e premi comunitari. Altrettanto importante è la legge istitutiva dei distretti rurali agroalimentari (l.r. n. 26 del 2003). La Giunta ha approvato il **piano di sviluppo rurale**, con il quale l'organo esecutivo regionale ha provveduto ad erogare finanziamenti nel settore.

Non si è pervenuti invece all'approvazione del piano dei trasporti, né del piano di tutela delle acque.

Conclusioni

Come si può rilevare da questa sintetica ricostruzione, le principali politiche regionali sono caratterizzate da una significativa espansione nella VII legislatura. In questa fase di crescita a volte tumultuosa e disordinata delle competenze e delle responsabilità, esse hanno assunto tra loro caratteristiche assai disomogenee nelle diverse aree di intervento, sia a causa del diverso intreccio di competenze coinvolte (enti locali, Regione, Stato, Unione europea), sia a causa del diverso peso assunto

dalla Giunta e dal Consiglio regionale in rapporto agli strumenti formali in gioco (legge, regolamenti, programmi o delibere).

Queste differenze appaiono più evidenti negli ambiti ove si verifica l'attribuzione di nuove responsabilità in capo all'amministrazione regionale ovvero un significativo ampliarsi verso ulteriori contenuti del ruolo programmatico o gestionale già svolto in passato. L'amministrazione è direttamente investita dalla necessità di assumere iniziative e decisioni delle quali è direttamente responsabile anche verso interlocutori esterni di rango europeo. La pressione di questo insieme di responsabilità tende a comprimere quei momenti di raccordo – sia nei rapporti con soggetti esterni che tra organi della stessa Regione - che, di volta in volta, si dimostrano più deboli. Questa dinamica emerge in particolare modo per quanto concerne il rapporto Giunta/Consiglio, in quei casi nei quali, anche a motivo della struttura del regolamento consiliare, non si riesce a pervenire all'assunzione dei necessari atti legislativi. Le esigenze politiche ed amministrative dell'organo esecutivo regionale trovano, in questi casi, risposta al di fuori del circuito parlamentare.

Emerge con evidenza in molti campi la opportunità di un adeguamento delle procedure all'effettivo contenuto delle politiche, sia all'interno dell'esecutivo, sia nell'ambito dell'Assemblea e nei loro rapporti relativi allo svolgimento delle singole politiche. Il potenziamento delle procedure relative alla partecipazione assembleare agli atti dell'esecutivo può essere perseguito parallelamente nell'ambito della legislazione di settore e nel regolamento consiliare.

In generale un maggiore coordinamento tra Statuto (con la forma di governo da esso definita), legislazione cornice per le maggiori politiche pubbliche regionali e regolamento consiliare potrebbe pertanto consentire un rafforzamento ed un consolidamento di procedure e di prassi che potenzino nel nuovo quadro il rapporto tra i due organi di vertice politico, con un conseguente incremento, in termini di efficacia e di rappresentatività, delle politiche regionali.

2.7. Toscana

2.7.1. Il quadro generale delle politiche regionali e il ruolo del Consiglio

La Toscana rappresenta, nel corso della VII legislatura, un'esperienza particolarmente avanzata nel panorama delle regioni italiane, per l'ampiezza e la complessità del suo raggio d'azione e per l'incisività delle politiche adottate in stretto rapporto con gli enti locali e con i soggetti, pubblici e privati, operanti sul territorio; incisività che, in taluni casi, ha finito per alimentare un contenzioso costituzionale assai vivace e politicamente rilevante.

L'approvazione del **nuovo Statuto regionale** rappresenta il fatto culminante alla fine di una legislatura molto intensa, disegna un quadro istituzionale assai articolato e lancia nella legislatura appena iniziata un ambizioso programma di leggi attuative.

Lo Statuto rafforza il ruolo del Consiglio sotto il profilo sia degli organi sia delle procedure, ma lo impegnerà a fondo per la sua attuazione nella legislatura che si apre.

Già nella VII legislatura, il Consiglio regionale toscano ha sviluppato una forte iniziativa concorrendo con la Giunta nel governo della regione sia attraverso le procedure legislative sia attraverso quelle extralegislative. In alcuni settori il Consiglio ha saputo anche realizzare una tendenziale divisione del lavoro con la Giunta. All'interno di questa divisione del lavoro, il Consiglio si è riservato un ruolo autonomo sia nelle attività di elaborazione e approvazione dello Statuto sia nella tutela dei valori condivisi della comunità regionale. Emblematico è il caso della **Festa della Toscana**, frutto di un'iniziativa dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio, e di tutte le attività ad essa collegate.

L'analisi delle politiche nei diversi settori (ordinamentale, socio-sanitario, del governo del territorio e dello sviluppo economico) ha evidenziato un'interpretazione ampia delle competenze regionali e in questo ambito lo stesso contenzioso costituzionale assume una connotazione marcatamente politica. Sebbene dal raffronto tra la VI e la

VII legislatura emerga, sul piano strettamente quantitativo, una riduzione del numero di leggi e delibere approvate, particolarmente evidente subito dopo l'approvazione del nuovo titolo V della Costituzione, l'esame qualitativo delle politiche di settore ha evidenziato una forte **crescita del grado di intensità e di complessità della legislazione regionale**. Si sono gradualmente affermate forme di legislazione organizzata, caratterizzate dall'integrazione tra leggi e regolamenti (come confermato dal frequente differimento dell'efficacia delle leggi al momento dell'adozione dei regolamenti attuativi) e dallo spostamento, disciplinato e organizzato, di competenze verso gli enti locali.

In quest'ottica deve anche essere inserito il consistente ricorso alla **delegificazione** e, in generale, il **trasferimento della disciplina sostanziale verso i regolamenti**, con conseguente spostamento di poteri decisionali in capo alla Giunta, anche se il Consiglio ha saputo bilanciare tale spostamento non già contrastando l'esecutivo, bensì intensificando l'attività di indirizzo e controllo.

Lo sviluppo intensivo delle politiche legislative regionali ha visto la Regione confrontarsi in misura crescente con la problematica dei **vincoli di bilancio**, sviluppando una strumentazione normativa idonea a fronteggiare lo spostamento verso le Regioni dell'asse della responsabilità finanziaria; circostanza confermata anche dal fatto che, da quando la legge regionale di contabilità (l.r. 36/01) ha introdotto la facoltà della Giunta di affiancare al bilancio una **legge finanziaria regionale**, questa se ne è avvalsa in modo costante. Inoltre, la Regione è venuta elaborando innovative strategie di intervento volte al contenimento dei costi, specie in ambito sanitario: si pensi alla delibera adottata nel 2000 per contenere la spesa farmaceutica, favorendo il ricorso ai farmaci generici, o all'istituzione dei Consorzi d'area vasta per la razionalizzazione della spesa in ambito sanitario.

Si è altresì rilevata una forte evoluzione dell'attività di **programmazione**, con un graduale passaggio da una programmazione annuale del Consiglio a piani tendenzialmente di legislatura, approvati dal Consiglio e gestiti dalla Giunta. Già a partire dalla fine della VI legislatura, è venuta accentuandosi una tendenza all'affermazione di procedure,

regolate con legge, che si sostanziano in piani e programmi. La tendenza complessiva è verso l'elaborazione di piani sempre più intersettoriali, che quindi coinvolgono le competenze di più Commissioni consiliari. Molte leggi prevedono che, nella gestione di piani e programmi, la Giunta riferisca periodicamente (di solito, annualmente) al Consiglio.

Dal quadro appena delineato, già emerge una significativa evoluzione nelle attività espletate dal Consiglio, che trova conferma, nel raffronto tra la VI e la VII legislatura, anche in relazione alle **attività conoscitive e di indirizzo**, in evidente crescita. Si registra infatti un forte aumento del numero di mozioni e di comunicazioni della Giunta a fronte di una riduzione, più o meno accentuata, del numero di interpellanze, interrogazioni scritte, delibere, sedute e disegni di legge. I tempi di approvazione sono passati, anche per effetto della più approfondita attività istruttoria, da 66 a 85 giorni per le leggi e da 37 a 66 giorni per le delibere. Anche le Commissioni hanno incrementato notevolmente l'attività conoscitiva nel corso della VII legislatura, attraverso le indagini conoscitive ma anche attraverso strumenti più informali, quali convegni e seminari.

Il tentativo di rilanciare gli atti di sindacato ispettivo, attraverso l'introduzione del **question time** (sono ammesse due interrogazioni dell'opposizione e una della maggioranza, scelte dalla Conferenza dei Capigruppo; una circolare della Presidenza prevede l'obbligo per l'Assessore assente di fornire risposta scritta entro tre giorni), ha avuto pieno successo: il tasso di risposta è stato pari al 100%.

Dal 2003, seguendo il modello della Camera, è stata poi avviata una forma di controllo sull'esito di mozioni e atti di indirizzo in genere, la quale ha evidenziato che nel 55% dei casi tali atti hanno avuto un seguito; ai risultati di tale attività non è però data pubblicità.

Sebbene anche in Toscana si registri una netta preponderanza della Giunta nell'iniziativa delle leggi che giungono all'approvazione, il "tasso di successo" delle proposte di iniziativa consiliare (ivi comprese quelle di iniziativa dell'U.d.P., aventi spesso, anche se non sempre, carattere istituzionale) è stato comunque pari al 22%. Va inoltre rilevato come, nel caso di 26 leggi e di 69 delibere, si sia proceduto direttamente all'esame da parte del Consiglio, senza passaggio in Commissione (possibilità

prevista espressamente per le proposte approvate dall'U.d.P. all'unanimità). Infine, si segnala come l'attività emendativa in Commissione sia stata complessivamente modesta: modifiche sostanziali e formali hanno riguardato il 45% delle leggi e il 28% delle delibere.

2.7.2. Le maggiori aree di intervento delle politiche regionali

Area ordinamentale

L'evoluzione dell'ordinamento regionale nella VII legislatura è stata segnata dalla discussione e approvazione del nuovo **Statuto regionale**. Lo Statuto opera un deciso **riequilibrio a favore del Consiglio**, nei confronti della Giunta, assegnando al Consiglio funzioni di indirizzo e controllo, e prevede forme di tutela dell'opposizione. Il Consiglio è chiamato ad approvare il programma di governo presentato dal Presidente della Giunta e può esprimere il proprio non gradimento verso un Assessore, obbligando così il Presidente della Giunta a prendere posizione. Il potere di nomina è ripartito tra i due organi e sulle nomine di competenza della Giunta il Consiglio ha diritto a esser informato e svolge, in alcuni casi, una funzione di controllo. Lo Statuto ha altresì proceduto a porre dei limiti all'attività di concertazione preventiva da parte della Giunta (che nel corso della VI legislatura aveva finito per mettere sovente il Consiglio di fronte a soluzioni già ampiamente concordate e difficilmente modificabili).

La Regione ha improntato la propria evoluzione ordinamentale allo sviluppo della sussidiarietà in senso sia verticale sia orizzontale. In sede di elaborazione del nuovo Statuto, si conferma e si potenzia il ruolo del **Consiglio delle Autonomie Locali** (già attivo nella VI legislatura) e si affianca ad esso la **Conferenza delle autonomie sociali**, che dovrà essere istituita con legge.

Anche in materia di **enti e società** istituiti dalla Regione, lo Statuto opera un riequilibrio, volto a tutelare sia gli enti locali sia il Consiglio, subordinando la creazione di enti al principio di sussidiarietà (effettiva esistenza di un interesse unitario della Regione) e ripartendo le competenze di nomina tra Giunta e Consiglio.

Un'innovazione statutaria potenzialmente assai rilevante consiste nella previsione del **Collegio di garanzia**, organo composto da giuristi (alla cui individuazione concorrono, sia pure in misura ridotta, gli enti locali), con la facoltà di esercitare un controllo di legittimità sulla normazione regionale, provocando se del caso il riesame dell'atto normativo.

Area del welfare

L'atto fondamentale della VII legislatura, intorno al quale si sono organizzati, secondo la duplice direttrice dell'integrazione settoriale e dell'integrazione dei livelli di governo, rilevanti interventi dell'Amministrazione regionale in materia di welfare, è certamente l'approvazione del **Piano Sanitario Regionale 2002-2004**. Tale approvazione ha segnato un'innovazione significativa anche sul piano del metodo, in quanto è stata preceduta da una consistente fase di **sperimentazione** sul territorio: solo successivamente la Commissione competente e il Consiglio sono stati pienamente investiti della questione. In particolare, la Commissione ha proceduto a una lunga fase di consultazione e ha elaborato numerose proposte di modifica dell'impostazione originaria della Giunta, in massima parte accolte. Le principali novità del piano sono rappresentate dall'istituzione dei **ConSORZI d'area vasta**, al fine di centralizzare su più ampia scala la gestione degli acquisti, dei magazzini etc., e dall'istituzione della **Società della salute**. Quest'ultima rappresenta un esempio importante di integrazione delle politiche sociali e sanitarie, frutto di un approccio complesso alla problematica della salute, che ha portato ad attribuire agli **enti locali** un ruolo centrale nel coordinamento delle politiche sanitarie sul territorio. Successivamente, è stato adottato il **Piano sanitario 2005-2007**, poi prorogato di due anni per coordinarlo con gli altri strumenti di programmazione e con la durata della legislatura.

Al termine della legislatura, l'intera politica sociale viene ridisegnata dalla legge **n. 41/2005** secondo una logica di forte integrazione dei settori sociale e sanitario, ispirata alle esperienze già compiute attraverso i consorzi di area vasta e la Società della salute. Questa legge ha percorso un iter parallelo all'approvazione del Piano sanitario 2005-2007,

ma al tempo stesso ha introdotto la **Programmazione integrata socio-sanitaria**: a questo punto, dovrebbe perciò intervenire un Piano integrato socio-sanitario, destinato ad assorbire il Piano sanitario e a sancire definitivamente l'intreccio di questi due tradizionali ambiti di intervento delle politiche regionali.

La stessa ampiezza ed incisività delle politiche socio-sanitarie ha prodotto un esteso **contenzioso costituzionale**, non privo di una forte connotazione politica. Tale contenzioso, frutto anche della nettezza con cui la Regione ha ritenuto di interpretare la nozione di competenza residuale esclusiva, rappresenta, comunque, un elemento comune ai diversi settori di politica legislativa che si verranno esaminando.

Area del governo del territorio

Anche nell'ambito delle politiche territoriali, la Regione Toscana ha fortemente incrementato la propria attività di programmazione e pianificazione, attraverso interventi volti alla promozione dello sviluppo e alla verifica della sostenibilità territoriale e ambientale.

In campo ambientale, in particolare, accanto a interventi di carattere più specifico, si segnala una serie importante di **piani** volti a organizzare l'intervento amministrativo in materia, definendo e coordinando gli ambiti di competenza dei diversi attori istituzionali coinvolti. È il caso, ad esempio, del Piano di indirizzo territoriale, autorizzato con legge, del Programma di tutela ambientale 2002 – 2003, del Piano di tutela delle acque, del Piano di tutela della montagna, del Piano di riordino territoriale, del Piano sull'erosione delle coste, del Piano di edilizia residenziale pubblica e del Piano di mobilità e logistica: come risulta evidente, si è in presenza di un complesso di interventi programmatori particolarmente ampio e articolato, che ha per così dire incanalato l'attività amministrativa regionale in tutti i principali ambiti di politica ambientale.

Per quanto attiene poi alla pianificazione territoriale e urbanistica, mentre la VI legislatura aveva visto l'approvazione di numerose leggi organiche sul governo del territorio, durante la VII legislatura l'attenzione si è concentrata sulla manutenzione e sull'attuazione delle norme

approvate in precedenza. Ciò non deve far sottovalutare, tuttavia, la portata della **I.r. 1/2005, recante norme sul Governo del territorio**: si tratta, in sostanza, di un testo unico della disciplina in materia, che definisce i livelli (regionale, provinciale e comunale) e gli strumenti della pianificazione territoriale. La legge contiene, tra l'altro, norme di attuazione del Codice dei beni culturali e ambientali: il Governo ha proceduto a impugnarla perché farebbe venire meno la priorità del livello paesistico rispetto a quello edilizio (non è ancora intervenuta sentenza).

Oggetto di impugnativa da parte del Governo è stata anche la **I.r. 53/2004, in materia di sanatoria edilizia**. La legge in questione limitava sostanzialmente la portata del condono edilizio deciso a livello statale: le censure della Corte hanno dato luogo, successivamente, all'emanazione di una nuova legge regionale in materia.

Area dello sviluppo economico

L'area dello sviluppo economico fa registrare una significativa evoluzione degli strumenti programmatici e politiche legislative caratterizzate, accanto al recepimento della disciplina statale, da innovazioni e scostamenti anche significativi, e comunque tali da determinare un ampio contenzioso costituzionale. Emblematica sotto quest'ultimo profilo è la vicenda della **I.r. 26 luglio 2002, n. 32, T.U. in materia di educazione, formazione professionale, servizi all'impiego**. Al riguardo, il contenzioso si è sviluppato con riferimento alla legge Biagi ed alle disposizioni attuative (dopo l'emanazione del D. Lgs. 276/03), a seguito della cui approvazione sono state apportate alcune modifiche alla normativa regionale (artt. 22-bis e 22-ter): contro tali modifiche il Governo è ricorso alla Corte e ha ottenuto ragione (sent. 26/2005). Successivamente, sempre in materia di impiego, è intervenuta la **I.r. 20/2005**, a sua volta impugnata dal Governo (non è ancora intervenuta sentenza).

Per quanto attiene all'attività di programmazione, sul finire della VI legislatura è stata approvata l'importante legge 11 agosto 1999, n. 49, che ha definito finalità, principi, strumenti, procedure, attuazione, valutazione, monitoraggio e verifica della programmazione regionale. Lo strumento

programmatorio a valenza generale di medio termine è rappresentato dal Programma regionale di sviluppo (PRS), adottato dalla Giunta entro nove mesi dal suo insediamento ed approvato dal Consiglio. Il PRS è la cornice strategica che enuncia tutte le politiche principali da sviluppare nel corso della legislatura, aggiornato annualmente con il DPEF. Nel corso della VII legislatura, il Consiglio regionale ha approvato, con proprie risoluzioni e previo esame delle Commissioni permanenti, un primo programma di sviluppo 2001-2005 il 18 ottobre 2000 ed un secondo programma 2003-2005 il 18 dicembre 2002.

Al PRS ed al DPEF si accompagnano numerosi atti di programmazione, tra i quali assumono particolare rilevanza quelli riferiti alle politiche comunitarie: il Documento unico di programmazione 2000-2006, che stanziava oltre un miliardo di euro per lo sviluppo del tessuto economico e produttivo (approvato nel 2001 ed aggiornato nel 2004); il Piano di sviluppo rurale 2000-2006 (approvato nel 2000 ed aggiornato nel 2002 e nel 2004); il programma operativo del Fondo sociale europeo (oggetto della decisione della Commissione europea C(2004)2622 del 1° luglio 2004). Si tratta di strumenti programmatori dalla procedura articolata, la cui approvazione finale è rimessa alla Commissione europea. A volte, l'esame da parte del Consiglio è reso più difficile dal fatto che gli strumenti di programmazione sono il risultato di trattative tra la Giunta e gli uffici della Commissione europea, nonché dalla loro ponderosità (il piano di sviluppo rurale è composto di 310 pagine) ed elevata tecnicità.

Nell'ottica di valorizzare gli apporti del Consiglio, rafforzandone l'attività di indirizzo, l'articolo 48 del nuovo Statuto garantisce all'organo assembleare la concreta possibilità di **esprimere indirizzi** preventivi in relazione a tutti gli atti di iniziativa della Giunta.

Conclusioni

Come si è avuto già modo di segnalare, la Regione Toscana appare dinamicamente orientata allo sviluppo della **sussidiarietà** in senso sia verticale sia orizzontale, prestando attenzione, nello sviluppo delle proprie politiche, sia agli enti locali, peraltro rappresentati nel C.A.L., sia alle parti sociali (si rammenta in proposito la previsione statutaria della Conferenza delle autonomie sociali).

I **rapporti tra Consiglio e Giunta** appaiono orientati – in buona misura – ad una **tendenziale divisione del lavoro**, con l'individuazione di un'area propria del Consiglio per quanto attiene alle politiche ordinamentali (con specifico riguardo alla qualità della legislazione) e alla rappresentanza dell'intera comunità regionale. Si può ritenere che il punto di equilibrio depositato nello Statuto – su cui ci si è soffermati più sopra – rifletta l'evoluzione in concreto di questi rapporti nel corso della VI e della VII legislatura.

Il Consiglio regionale ha inoltre sviluppato una decisa attitudine – che trova diversi punti di emersione nello Statuto (in particolare: artt. 11, comma 5, 39, 44 e 45) a promuovere la **qualità della legislazione**, dal punto di vista del drafting sia formale, sia sostanziale. Con riguardo a quest'ultimo, si segnala l'introduzione di controlli effettuati sia *ex ante* (soprattutto, la scheda preliminare di fattibilità, che ha il compito di segnalare eventuali criticità e si concentra su aspetti organizzativi e procedurali) sia *ex post* (il ricorso frequente alla clausole valutative, senza che lo strumento fosse sufficientemente collaudato, non si è peraltro dimostrato del tutto efficace). I Consiglieri regionali possono altresì chiedere agli Uffici la predisposizione di un dossier su singoli provvedimenti.

A partire dal 2001, inoltre, si pubblica il Rapporto sullo stato della legislazione regionale (suddiviso in una parte quantitativa e una qualitativa), che si arricchisce del confronto con gli Uffici della Camera, con le altre Regioni e con l'Osservatorio legislativo interregionale. Alla luce di quanto esposto, si può affermare che il complesso degli interventi sulla qualità della legislazione abbia contribuito effettivamente ad affinare la

capacità della Regione di valutare compiutamente il concreto impatto sociale ed economico degli interventi normativi.

Significativa è stata anche l'attività di **semplificazione** normativa attraverso l'adozione di **testi unici** e il consistente ricorso alle abrogazioni oltre che, naturalmente, attraverso la legge di abrogazione e semplificazione (l'ultima legge del genere è la legge n. 22 del 2002).

La bozza di nuovo Regolamento del Consiglio, elaborata in attuazione del nuovo Statuto, si ispira a tre principi: **qualità, partecipazione, efficienza**. Per quanto attiene alla qualità, oltre alle norme cui si è fatto riferimento sulla qualità della normazione, viene in rilievo il ruolo del Presidente rispetto alla questione della procedibilità e alla programmazione dei lavori. Per quanto concerne il tema della partecipazione, rilevante è il ruolo riservato al C.A.L., alla Conferenza delle Autonomie Sociali, alla Commissione Pari Opportunità e al Collegio di Garanzia. Sotto il profilo dell'efficienza, infine, si è cercato di individuare soluzioni volte a ridurre i tempi di approvazione delle leggi. Non si prevede la possibilità di questioni pregiudiziali e sospensive sulle proposte di iniziativa consigliare, mentre il contingentamento è previsto solo per la discussione di taluni atti.

La bozza di Regolamento si preoccupa, inoltre, di delineare un nucleo di prerogative e tutele dell'opposizione nell'ambito delle dinamiche consiliari: si introduce la figura del **portavoce dell'opposizione**, che non interviene nella programmazione ma ha diritto a tempi aggiuntivi in alcuni dibattiti, a richiedere indagini, a formulare interrogazioni aggiuntive nell'ambito del *question time* e a replicare alle comunicazioni del Presidente della Giunta. Inoltre, si prevede che la Commissione di controllo sia presieduta da un membro di opposizione.