

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"*

INTRODUZIONE

Se si considera che nell'aprile 2005 si è chiusa la legislatura regionale, può comprendersi perché, nel rapporto che si licenzia, le deroghe temporali rispetto all'anno di riferimento – il 2004 – siano più frequenti di quanto non si registri nei rapporti che l'hanno preceduto. In alcuni capitoli è stato, infatti, pressoché inevitabile che la trattazione, da un lato, si estendesse ai primi mesi dell'anno successivo, d'altro lato, si volgesse all'intero quinquennio, per azzardare le linee di un primissimo bilancio.

Si è trattato – com'è noto – di un quinquennio particolarmente intenso. Nel quale i temi delle riforme hanno rivestito un'incontestabile centralità. In una prima fase, si è trattato dell'attuazione delle riforme amministrative “a costituzione invariata” e del dibattito sulla riforma costituzionale annunciata; nella seconda fase, il tema della riforma costituzionale realizzata si è intrecciato con quello della riforma della riforma, il cui tortuoso cammino ha avuto inizio contemporaneamente all'entrata in vigore della prima.

Tutto ciò si è riverberato sulla produzione normativa regionale (che costituisce l'oggetto centrale del rapporto). La quale ha gradualmente sperimentato un radicale mutamento delle coordinate fondamentali di riferimento.

All'inizio della legislatura, le novità erano quelle prodotte dalla l.cost. 1/1999, che – com'è noto – ha dato vita ad una radicale modifica degli equilibri istituzionali all'interno delle Regioni. Ci si riferisce alla trasformazione della forma di governo (ed alla conseguente perdita, da parte dei Consigli regionali, della centralità che era loro precedentemente propria). Sul piano della normazione, il mutato equilibrio ha trovato il proprio terreno di elezione nella lettura inizialmente affermatasi della nuova disciplina della competenza regolamentare. Non è, infatti, casuale che, all'indomani dell'entrata in vigore della legge costituzionale di riforma, le Regioni, dall'abrogazione della norma che riservava la competenza predetta alle assemblee legislative, hanno inferito lo spostamento della

titolarità della medesima, in capo alle Giunte. Al che è conseguita un'autentica "riscoperta" della fonte corrispondente. Che ha trovato immediata espressione nella crescita esponenziale degli atti ad essa ascrivibili, rispetto agli atti legislativi.

A partire dal 2002, il tema fondamentale è stato quello delle nuove competenze legislative regionali, per effetto del "rovesciamento" dell'enumerazione. Un tema reso estremamente complesso dalla natura della nuova disciplina costituzionale. La quale, pur avendo apparentemente ripudiato tecniche di riparto disponibili dal legislatore centrale, ha rapidamente mostrato virtualità, per molti, inattese. Ci si riferisce alla potenzialità espansiva delle competenze statali di tipo finalistico (non lontane dal modello tedesco della *konkurrierende Gesetzgebung*) ed a quella della disciplina delle funzioni amministrative. Quanto alla seconda, è noto che la legge costituzionale che l'ha dettata, affidando, per intero, l'allocazione delle competenze corrispondenti ad una disciplina di principio, ha aperto una breccia nel principio della tassatività delle attribuzioni legislative dello Stato. Una breccia, che la Corte ha fatto valere in tutta la sua estensione (e, forse, anche al di là di essa).

Nella fase finale, una posizione centrale è stata assunta dall'elaborazione statutaria, che, nell'approssimarsi della scadenza elettorale, ha registrato una notevole accelerazione.

A tutto questo si è aggiunto l'intervento del legislatore statale, in sede di attuazione della Costituzione novellata, con evidenti riflessi sulla legislazione regionale. Si pensi, da un lato, alla disciplina dettata dalla legge La Loggia (la l. 131/2003) in materia di competenza concorrente; d'altro lato, ai principi posti dalla l. 165/2004, che ha fissato le coordinate entro cui è stata chiamata ad operare la potestà legislativa elettorale riconosciuta alle Regioni dalla l.cost. 1/1999.

Se si mettono insieme tutti questi tasselli, può agevolmente constatarsi che la transizione dalla vecchia alla nuova disciplina costituzionale, pur non essendo giunta a conclusione (si pensi alla persistente latitanza di norme attuative strategiche, come quelle in materia di finanza e di funzioni fondamentali degli enti locali), ha fatto indiscutibili passi in avanti,

contribuendo a precisare le coordinate basilari di un ambiente istituzionale profondamente diverso da quello con cui si era aperta la legislatura.

Ma le dinamiche sviluppatesi nel quinquennio non si sono svolte solo all'insegna della discontinuità con il passato. Ciò è, in particolare, confermato dai processi di razionalizzazione della produzione normativa: dalla semplificazione, al riordino, alle procedure di valutazione. Processi, che, avviati prima della riforma del titolo V, sono proseguiti successivamente.

Nel rapporto che si licenzia, l'intreccio tra gli elementi passati in rassegna è dipanato nelle sue componenti fondamentali. Le sezioni in cui il rapporto si articola affrontano, in particolare: la tematica del riordino legislativo (Aida G. Arabia), quella dei rapporti tra Giunte e Consigli regionali (Laura Ronchetti), le questioni poste sul tappeto dall'elaborazione degli Statuti e dalle leggi regionali di tipo istituzionale (Antonio Ferrara), le procedure di consultazione istituzionale e sociale (Paolo Zuddas), il nodo dei rapporti tra le Regioni e l'Unione europea, con riferimento alla fase ascendente ed alla fase discendente dei processi di decisione (Letizia R. Sciumbata). Esso si confronta, inoltre, con la problematica specifica che si pone in settori, non solo, nevralgici, ma anche ad enorme complessità sistemica, come l'agricoltura (Carlo Desideri), la sanità (George France) e la finanza (Enrico Buglione). Un quadro d'insieme sull'intera legislatura è offerto, infine, dal *focus* che precede le sezioni di cui s'è detto (curato anch'esso da Aida G. Arabia).

Antonio D'Atena

FOCUS SULLA PRODUZIONE NORMATIVA NELLA VII LEGISLATURA REGIONALE

Mai come in questi ultimi anni le Regioni sono state al centro di importanti riforme. Il primo pensiero va alla legge n. 59 del 1997 e ad una serie di decreti attuativi che segnano l'avvio di quel processo conosciuto come federalismo amministrativo a Costituzione invariata. Più in particolare, è a seguito dell'emanazione del d.lgs. n. 112 del 1998 che le Regioni, per la prima volta, sono considerate al centro della fase di un processo di riordino delle funzioni amministrative che - contrariamente a quanto avvenuto nelle prime due precedenti fasi del decentramento (1972 e 1977) - le ha coinvolte pienamente, almeno per le materie dell'art. 117 Cost. (nel testo prima della riforma costituzionale) e, forse, in modo più "impegnativo" che in passato, nella definizione organica delle competenze locali. Il secondo pensiero va alla legge costituzionale n. 1 del 1999, che interviene a modificare parzialmente la Costituzione ridisegnando profondamente la figura del Presidente della Regione, i ruoli della Giunta e del Consiglio regionale e l'assetto dei loro rapporti. Il terzo pensiero, infine, va alla legge costituzionale n. 3 del 2001 che riscrive il Titolo V della Costituzione ampliando i margini di manovra dei legislatori regionali, titolari, dopo la riforma, non solo di potestà legislativa concorrente ma, per tutto ciò che non è enumerato nell'art. 117 novellato, di potestà legislativa a carattere residuale, dunque, generale.

La produzione normativa regionale della VII legislatura regionale è, dunque, determinata dalle riforme costituzionali richiamate.

Per quanto riguarda la legislazione, a ridosso della riforma del Titolo V della Costituzione, alcuni primi commentatori ne avevano ipotizzato un incremento: sia di quella concorrente, perché soggetta solo ai principi fondamentali, sia di quella cd. residuale, perché esclusiva e generale. In termini assoluti, invece, è si registrata una costante diminuzione della fonte legislativa, con un "abbattimento" di 164 leggi dal 2000 al 2004. Il fenomeno, però, era iniziato già dal 1998 (tabella 1). Infatti, se si parte da quella data, si registra la diminuzione di 222 unità (tabella 1). Soprattutto

in alcune Regioni la diminuzione è costante. In Abruzzo, ad esempio, fino al 2003 la produzione legislativa si riduce di 93 unità, per segnare un nuovo incremento nel 2004 (51 leggi totali contro le 28 del 2003). Il fenomeno della diminuzione della produzione legislativa non si spiega con l'incremento della produzione regolamentare, almeno nella Regione richiamata. Al decremento legislativo, infatti, non corrisponde un sostanziale aumento della fonte regolamentare (*infra* nel testo). Forse, la diminuzione del ricorso alla legge deve essere ricercata soprattutto nella difficoltà delle Regioni ad attuare una riforma costituzionale piena di contraddizioni, con materie concorrenti "condivise" con lo Stato - non solo per i principi fondamentali, ma spesso per "grandi pezzi" - e materie "residuali", in massima parte "limitate" dalle competenze statali di tipo trasversale (ad esempio, tutela della concorrenza, libertà di impresa, determinazione dei livelli essenziali, tutela dell'ambiente). Ma la riduzione della produzione legislativa potrebbe essere ricercata anche nel ricorso sempre più costante a leggi di riordino settoriale o intersettoriale, in luogo di una molteplicità di leggi che, da sempre, sono state emanate in alcuni ordinamenti regionali, per disciplinare una sola materia. Queste conclusioni non valgono, però, in termini assoluti, visto che il fenomeno del ricorso a normative esaustive di settore si ritrova in modo marcato in alcune Regioni e per alcune materie. Potrebbero valere, ad esempio, per la Toscana che dal 1998 al 2003 ha ridotto di circa un terzo il numero delle leggi prodotte ed ha aumentato l'emanazione di leggi organiche. Ma non potrebbero valere, ad esempio, per l'Abruzzo che, rispetto alla drastica riduzione del numero delle leggi registra un numero limitato di leggi di riordino organico e un ricorso, come già evidenziato, ancor più limitato alle fonti secondarie. Esempi di leggi organiche si ritrovano anche in altri ordinamenti regionali dove, comunque, non si è verificato né un sostanziale abbattimento della produzione legislativa che, comunque, è da sempre stata molto contenuta, né un aumento di quella regolamentare. Il riferimento è, ad esempio, alle Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Veneto.

I dati della produzione legislativa vanno, inoltre, rapportati alla legislazione cd. di manutenzione, vale a dire a tutti quegli interventi di modifica e di integrazione della legislazione vigente che permettono,

appunto, un adeguamento della stessa alle riforme. Basti pensare che, su 2214 leggi totali (anni 2001-2004), 662 (il 29,9%) sono leggi di manutenzione (tabella 2 e grafico 1). Naturalmente alcune Regioni presentano valori più marcati (Toscana, Abruzzo, Liguria, Basilicata e Molise) ma il dato non è trascurabile nemmeno in quelle che presentano una percentuale inferiore. Si pensi, ad esempio, al Molise (29,3%), alle Marche (28,7%) e al Piemonte (25,7%). Naturalmente le leggi di manutenzione entrano nel computo della produzione legislativa, ma sostanzialmente, sono la “prosecuzione” della legge originaria. Le leggi di manutenzione possono essere, pertanto, soggette ad una doppia lettura. Nelle Regioni che intervengono con leggi di riordino a carattere generale sono “giustificate” per la necessità di adeguamento della legge alle riforme. Così ad esempio potrebbe giustificarsi il dato del 49% di leggi di manutenzione sul totale delle leggi della Toscana nei quattro anni di riferimento. Nelle Regioni, come l’Abruzzo, invece, che non è intervenuta in modo massiccio con provvedimenti organici, la percentuale del 40% (con addirittura il 47% del 2002) pesa di più rispetto ad altre Regioni in quanto sicuramente testimonia un modo di legiferare frazionato in tanti piccoli interventi, con il proliferare di leggi provvedimento, a danno della chiarezza del complesso normativo.

Inoltre, il dato complessivo può essere valutato anche rispetto al settore che maggiormente è stato disciplinato. Negli anni 2001 e 2003 ha fatto la parte del leone il settore dello sviluppo economico, negli anni 2002 e 2004 il settore dei servizi alla persona e alla comunità. Tuttavia, se si considerano congiuntamente le leggi di manutenzione e di finanza regionale, si nota che ammontano circa al 51% della legislazione nel suo complesso; restando, quindi, la legislazione di “aggiustamento” di leggi precedenti e la legislazione finanziaria, comunque superiore alla legislazione “nuova” dedicata alle discipline settoriali (tabella 3 e grafico 2).

La VII legislatura regionale è, inoltre, caratterizzata dalla riscoperta della fonte regolamentare, dovuta, in particolare, al concorso delle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001. Con la prima viene sottratto al Consiglio il privilegio del potere regolamentare, senza peraltro attribuirlo espressamente alla Giunta, e viene qualificata come “emanazione” e non

più come “promulgazione” la potestà del presidente della Giunta su tali atti. Con la seconda viene ridotta la sfera di competenza materiale dello Stato e ampliata notevolmente l’azione regionale. In particolare, in base all’art. 117, sesto comma, Cost., il governo può adottare fonti secondarie solo nelle materie di propria competenza esclusiva, mentre alle Regioni è riconosciuta, oltre alla competenza sulle materie cd. residuali anche quella sulle materie concorrenti. Inoltre, è prevista anche l’ipotesi di regolamenti delegati dallo Stato su materie di esclusiva competenza legislativa di quest’ultimo.

La tesi dell’immediata titolarità del potere regolamentare alla Giunta era stata accolta, a ridosso della riforma costituzionale, da una parte della dottrina e da parte della giurisprudenza amministrativa, nonché dal Dipartimento per gli affari regionali e da alcune commissioni statali di controllo sugli atti amministrativi delle Regioni. In un primo momento anche dalla Corte costituzionale che, con ordinanza n. 87 del 2001, lasciava spazio a differenti valutazioni circa l’attribuzione del potere regolamentare, compreso il sostegno dell’immediata competenza giuntale. A superare dubbi e incertezze arriva, però, la sentenza n. 313 del 2003 del medesimo organo, che rimette definitivamente al legislatore statutario la scelta organizzativa circa la titolarità del potere regolamentare. Pertanto, in attesa dei “nuovi” Statuti, la Corte ritiene ancora vigente la distribuzione delle competenze normative stabilita nei testi ancora vigenti i quali, riproducendo il testo originario dell’art. 121 Cost., attribuivano la competenza regolamentare al Consiglio. Gli effetti della sentenza sono a tutti noti. Nel 2004 l’esercizio del potere regolamentare da parte delle Giunte, almeno in alcune Regioni, si è arrestato e i regolamenti emanati nell’anno, ad esclusione di quelli della Basilicata, Campania e Piemonte sono tutti del Consiglio regionale. Le Regioni Calabria, Lazio e Puglia hanno ripreso ad emanare regolamenti di Giunta dopo l’entrata in vigore dei nuovi Statuti.

Fino alla sentenza n. 313 del 2003 però anche le Regioni hanno interpretato l’art. 121 Cost. a favore dell’immediata attribuzione alle giunte della potestà regolamentare. In conseguenza di ciò è avvenuta rispetto al passato una rivalutazione della fonte in esame. I regolamenti dell’esecutivo, infatti, incominciano ad aumentare come dato complessivo,

in modo più marcato, negli anni 2001, 2002 e 2003. Ammontano, rispettivamente, a 101, 107 e 152, con Regioni che registrano un aumento costante (tabella 4). Ad esempio in Lombardia si passa dai 9 del 2001 ai 14 del 2002, fino ad arrivare ai 23 del 2003. Il cambiamento di rotta è notevole se si pensa che in 15 anni (1971-1986) la stessa Regione aveva fatto ricorso alle fonti secondarie solo 39 volte. Accanto alla Lombardia, comunque, anche altre Regioni ordinarie hanno rivalutato la fonte in esame che, nel 2003, in alcuni casi è stata utilizzata dalle 11 alle 19 volte (in ordine crescente Basilicata, Umbria, Liguria, Piemonte, Toscana, Puglia e Campania).

I dati relativi al numero dei regolamenti adottati nei tre anni indicati mettono in evidenza che il 14% (2001), il 16% (2002) e circa il 23% (2003) della produzione normativa (leggi e regolamenti) delle Regioni ordinarie è avvenuta ad opera di regolamenti: a fronte di 615 leggi, nel 2001 sono stati emanati 101 regolamenti, così nel 2002 (563 leggi e 107 regolamenti) e nel 2003 (514 leggi e 152 regolamenti).

La situazione cambia nel 2004, anno che vede il Consiglio riappropriarsi del potere regolamentare. Sono tre le Regioni che in modo più marcato hanno fatto ricorso ai regolamenti (di Consiglio) nell'anno in esame e precisamente la Toscana con 16 regolamenti, la Regione Marche con 13 regolamenti e la Lombardia con 10 regolamenti. Nelle altre Regioni l'esercizio del potere si è pressoché bloccato e le restanti Regioni ordinarie ricorrono a tale fonte in modo limitato come in passato (dalle due alle quattro volte). Solo in Basilicata e in Piemonte la funzione non è ritornata al Consiglio e nel 2004 sono stati emanati, rispettivamente, 3 e 16 regolamenti di Giunta.

Il 2004 è anche l'anno dell'adeguamento degli ordinamenti regionali alla decisione della Corte costituzionale. Il problema, infatti, era quello di "sanare" i regolamenti di Giunta emanati dal 2000 al 2003, a rigore tutti illegittimi.

Parte della dottrina aveva in proposito ipotizzato la necessità dell'elaborazione di una norma statutaria per sanare gli atti di Giunta emanati nel periodo di vigenza dell'equivoco se non addirittura di anticiparla rispetto all'approvazione degli Statuti. Una soluzione

tempestiva arriva, comunque, dalla Regione Liguria che, nel gennaio 2004, emana un regolamento (n. 1) di adeguamento dell'ordinamento regionale agli effetti della sentenza n. 313 della Corte costituzionale. Il Consiglio regionale con l'atto in oggetto convalida, infatti, i 20 regolamenti emanati dalla Giunta dal 2001 al 2003. All'iniziativa della Regione richiamata seguono quella dell'Emilia-Romagna che, con l'art. 55 della l.r. n. 6 del 2004, provvede alla sanatoria dei regolamenti emanati dalla Giunta; del Lazio che, con due regolamenti del Consiglio (n. 1 del 2004 e 1 del 2005), provvede a ratificare i regolamenti di Giunta; della Regione Lombardia che, con l.r. n. 12 del 2004, nell'articolo 1 opera la sostituzione delle disposizioni di legge che avevano attribuito la potestà regolamentare alla Giunta e, nella norma finale, salvaguarda l'efficacia dei regolamenti precedentemente approvati dalla Giunta medesima; della Regione Marche che, con l.r. n.1 del 2004, ha previsto che i regolamenti restino in vigore fino a che "non siano fatti propri dal Consiglio regionale con propria delibera"; della Puglia che preliminarmente approva una mozione (19 dicembre 2003) intesa ad impedire alla Giunta l'approvazione di regolamenti in contrasto con lo Statuto e successivamente, con l'art. 35 della finanziaria (l.r. n.1 del 2004), provvede a sanare (approvandole) solo due deliberazioni di Giunta, rispettivamente, concernenti il piano sanitario regionale e il piano di riordino della rete ospedaliera; infine, della Regione Veneto che è intervenuta con l.r. n. 23 del 2004 a modificare 9 leggi regionali - eliminando il riferimento all'esercizio della potestà regolamentare da parte della Giunta - e a convalidare 10 regolamenti. Il Piemonte, invece, ha affrontato il problema della convalida dei regolamenti nella II norma transitoria del nuovo Statuto, dove espressamente si fanno salvi gli effetti dei regolamenti emanati dalla Giunta dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1999.

Comunque, è lo Statuto la fonte che ha definitivamente legittimato il futuro esercizio del potere regolamentare, alcune volte confermando il Consiglio, altre "riabilitando" la Giunta. Dei nove Statuti entrati in vigore ¹⁵ solo quello della Regione Marche si è mosso verso la prima direzione,

¹⁵ Cfr. l.r. Calabria n. 25 del 2004; l.r. Emilia-Romagna n. 13 del 2005; l. statutaria Lazio n. 1 del 2004; l. statutaria Liguria n. 1 del 2005; l. statutaria Marche n. 1 del 2005; l.r. statutaria Piemonte n. 1 del 2005; l.r. Puglia n. 7 del 2004; Statuto Toscana del 2005; l.r. Umbria n. 21 del 2005.

anche se ha previsto la possibilità di delega alla Giunta. Gli altri Statuti attribuiscono il potere all'organo esecutivo, sia pure con qualche "temperamento". In Liguria, Puglia e Toscana i regolamenti sono approvati previo parere obbligatorio della commissione consiliare di settore. Nel Lazio il parere è affidato all'organo di garanzia statutaria. In Emilia-Romagna è previsto sia il parere dell'Assemblea legislativa sia, nei casi previsti dalla legge, dell'organo di garanzia statutaria. Lo Statuto del Lazio sembra vietare l'emanazione di regolamenti di Giunta che non siano espressamente previsti da leggi regionali, e così si legge negli Statuti della Calabria, dell'Emilia-Romagna e del Piemonte. Inoltre, in Calabria, Lazio, Puglia, Piemonte e Umbria, la Giunta può essere autorizzata con legge, che determina le norme generali della materia, all'adozione di regolamenti di delegificazione. In tutti gli Statuti che attribuiscono la competenza alla Giunta è previsto, infine, l'esercizio del potere del Consiglio nei casi di regolamenti "delegati" dallo Stato nelle materie di propria competenza legislativa esclusiva.

Certamente l'attribuzione alla Giunta è la soluzione più aderente alle modifiche istituzionali già avvenute. Nei quattro anni di esercizio "viziato" si è sicuramente registrata una rivalutazione della fonte regolamentare, mentre il ritorno al Consiglio sembra aver riportato all'"indifferenza" sulla scelta dello strumento legislativo o regolamentare data la competenza per entrambi del medesimo organo, ad eccezione come già detto di Toscana, Marche e Lombardia.

Infine, il ricorso a tale tipo di fonte può essere opportuno soprattutto per arginare due fenomeni che da sempre caratterizzano gli ordinamenti regionali. Il primo è quello dell'utilizzo della legge in luogo del regolamento che, soprattutto fino alla riforma dell'art. 121 della Costituzione, era molto diffuso in alcune Regioni, ma che, anche dopo, ha continuato a manifestarsi. Il secondo fenomeno è quello della proliferazione di atti formalmente amministrativi ma a contenuto generale, i cd. "regolamenti travestiti" che, nel precedente regime costituzionale, proprio per arginare il monopolio consiliare, ha caratterizzato in modo marcato alcuni ordinamenti regionali, e ha continuato paradossalmente ad essere evidente anche dopo. La progressiva estensione del ricorso ad atti a contenuto generale con valore normativo esterno adottati da organi

affendenti all'esecutivo (regolamenti in senso sostanziale, piani, regolamenti assessorili) ha di conseguenza favorito il "restringimento" della regolazione legislativa. Questi atti, definiti anche come "criptonormazione", non disciplinati sotto il profilo procedurale e dei limiti – e nemmeno pubblicati - producono effetti rilevanti dal punto di vista delle garanzie istituzionali e delle posizioni soggettive e, pertanto, bisognerebbe evitarne la proliferazione. Sicuramente i nuovi Statuti, con l'attribuzione alla Giunta del potere regolamentare, sia pure con qualche temperamento, hanno intrapreso la strada giusta per arginare tali fenomeni.

Tabella 1 Regioni ordinarie: numero delle leggi (1998 - 2005)

Regione	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	Totale
Abruzzo	165	148	121	88	38	28	51	24	663
Basilicata	49	40	62	47	40	36	27	24	325
Calabria	15	28	22	38	52	30	36	10	231
Campania	19	7	19	19	33	30	16	14	157
Emilia R.	41	38	38	44	36	28	28	11	264
Lazio	57	40	30	41	46	44	21	15	294
Liguria	38	46	48	47	41	32	34	7	293
Lombardia	34	30	28	29	34	30	41	12	238
Marche	47	39	30	35	28	29	30	16	254
Molise**	20	44	48	20	45	37	38	19	271
Piemonte	46	32	61	38	33	37	40	6	293
Puglia	32	36	28	37	28	30	25	6	222
Toscana	101	73	82	54	39	55	62	33	499
Umbria	47	34	43	38	35	26	35	20	278
Veneto	33	62	26	40	35	42	38	10	286
TOTALE	744	697	686	615	563	514	522	227	4568
%	16,3	15,3	15,0	13,5	12,3	11,3	11,4	5,0	100,0

Fonte: elaborazioni ISSIRFA su dati BUR

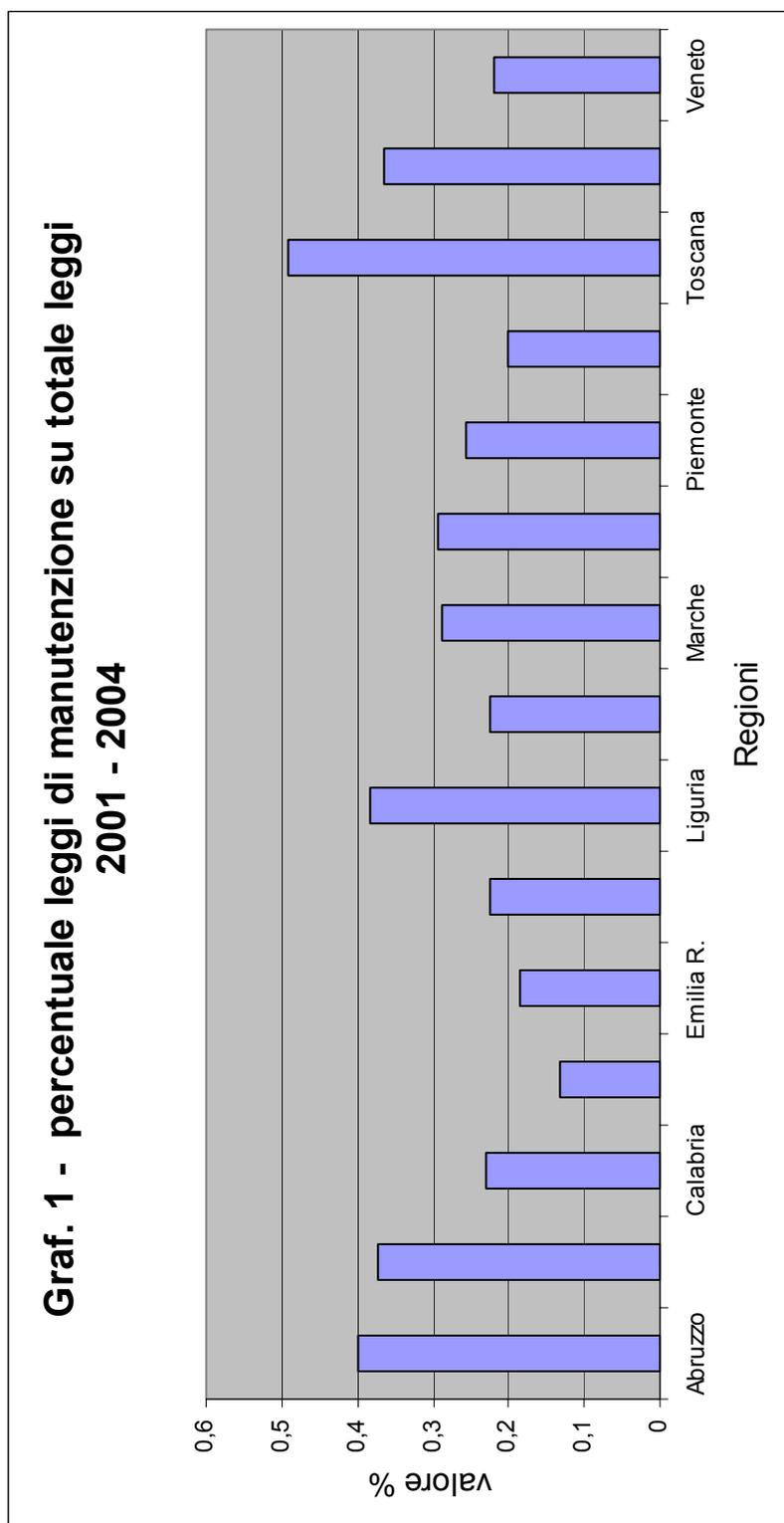
*I dati sono riferiti al 31 marzo 2005

**I dati 2005 sono alla data del 5 maggio

Tabella 2
Raffronto tra legislazione complessiva e legislazione di manutenzione (2001 - 2004)

Regione	Totale leggi				Leggi di manutenzione				% Leggi di manutenzione su totale						
	2001	2002	2003	2004	Totale	2001	2002	2003	2004	Totale	2001	2002	2003	2004	Totale
Abruzzo	88	38	28	51	205	35	18	12	17	82	39,8%	47,4%	42,9%	33,3%	40,0%
Basilicata	47	40	36	27	150	19	17	11	9	56	40,4%	42,5%	30,6%	33,3%	37,3%
Calabria	38	52	30	36	156	9	18	7	2	36	23,7%	34,6%	23,3%	5,6%	23,1%
Campania	19	33	30	16	98	1	3	4	5	13	5,3%	9,1%	13,3%	31,3%	13,3%
Emilia R.	44	36	28	28	136	10	9	7	2	28	22,7%	25,0%	25,0%	7,1%	20,6%
Lazio	41	46	44	21	152	9	9	11	5	34	22,0%	19,6%	25,0%	23,8%	22,4%
Liguria	47	41	32	34	154	19	18	14	8	59	40,4%	43,9%	43,8%	23,5%	38,3%
Lombardia	29	34	30	41	134	7	7	8	8	30	24,1%	20,6%	26,7%	19,5%	22,4%
Marche	35	28	29	30	122	14	9	7	5	35	40,0%	32,1%	24,1%	16,7%	28,7%
Molise	20	45	37	38	140	4	13	12	12	41	20,0%	28,9%	32,4%	31,6%	29,3%
Piemonte	38	33	37	40	148	9	6	12	11	38	23,7%	18,2%	32,4%	27,5%	25,7%
Puglia	37	28	30	25	120	11	4	3	6	24	29,7%	14,3%	10,0%	24,0%	20,0%
Toscana	54	39	55	62	210	23	20	28	32	103	42,6%	51,3%	50,9%	51,6%	49,0%
Umbria	38	35	26	35	134	21	10	10	8	49	55,3%	28,6%	38,5%	22,9%	36,6%
Veneto	40	35	42	38	155	11	8	6	9	34	27,5%	22,9%	14,3%	23,7%	21,9%
TOTALE	615	563	514	522	2214	202	169	152	139	662	32,8%	30,0%	29,6%	26,6%	29,9%
%	27,8	25,4	23,2	23,6	100,0	30,5	25,5	23,0	21,0	100,0					

Fonte: elaborazioni ISSIRFA su dati BUR



**Tabella 3 - Numero delle leggi regionali per tipologia e tecnica redazionale
2001 - 2004**

	2001	2002	2003	2004	Totale
Leggi settoriali di manutenzione	202	169	152	139	662
Finanza regionale	131	120	105	107	463
Leggi settoriali nuove*	282	274	257	276	1089
Totale	615	563	514	522	2214

	%				
Leggi settoriali di manutenzione	32,8	30,0	29,6	26,6	29,9
Finanza regionale	21,3	21,3	20,4	20,5	20,9
Leggi settoriali nuove*	45,9	48,7	50,0	52,9	49,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni ISSIRFA su dati BUR

*Sono comprese le leggi relative ai settori: ordinamento istituzionale; sviluppo economico e attività produttive; territorio ambiente e infrastrutture; servizi alla persona e alla comunità

Graf. 2 - Leggi regionali per tipologia e tecnica redazionale

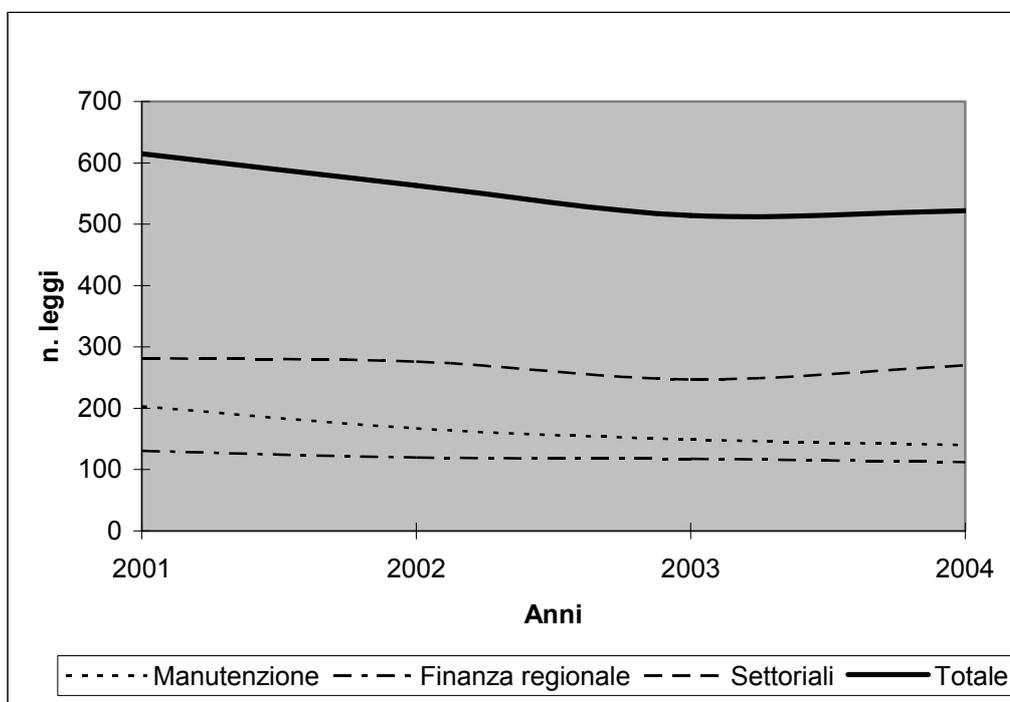


Tabella 4 - Regolamenti emanati nelle regioni ordinarie (2001-2004)

Regione	2001			2002			2003			2004		
	G.	C.	Totale	G.	C.	Totale	G.	C.	Totale	G.	C.	Totale
Abruzzo	3	-	3	5	-	5	4	-	4	-	3	3
Basilicata	7	-	7	10	-	10	11	7	18	3	1	4
Calabria	5	-	5	3	-	3	8	-	8	2*	-	2
Campania	-	-	-	-	-	-	19	-	19	3	4	7
Emilia-Romagna	6	-	6	4	-	4	2	-	2	-	1	1
Lazio	4	-	4	3	-	3	3	-	3	1*	2	3
Liguria	2	-	2	6	-	6	12	-	12	-	2	2
Lombardia	9	-	9	14	-	14	23	-	23	-	10	10
Marche	2	-	2	3	-	3	5	-	5	-	13	13
Molise	4	-	4	13	-	13	3	-	3	-	2	2
Piemonte	21	-	21	15	-	15	12	-	12	16	-	16
Puglia	16	-	16	10	-	10	17	-	17	14*	-	14
Toscana	12	-	12	8	-	8	13	-	13	-	17	17
Umbria	7	-	7	7	-	7	12	-	12	-	2	2
Veneto	4	-	4	6	-	6	1	-	1	-	-	-
Totale	101	0	101	107	0	107	145	7	152	39	57	96

Fonte: i dati riferiti al 2001 - 2003 sono estratti dai Rapporti Camera sulla legislazione del 2002 e del 2003; i dati riferiti al 2004 sono estratti dalle risposte delle r al questionario per l'elaborazione del presente Rapporto, in www.parlamentiregionali.it

*Si tratta di regolamenti emanati dopo l'entrata in vigore del nuovo Statuto

1. Riordino normativo e qualità della legislazione: esperienze regionali a confronto

1.1. Premessa

Il bilancio degli ultimi anni su questi argomenti necessita di una breve premessa. I temi della quantità e della qualità della legislazione hanno origini antiche. L'interesse per questi aspetti si registra, infatti, alla fine degli anni settanta. In primo luogo, ad opera del rapporto Giannini sullo stato della pubblica amministrazione, dove per la prima volta si denunciava "l'abbondanza" legislativa e si auspicava l'istituzione di un gruppo di personale specializzato cui affidare il "miglioramento" della legislazione. In secondo luogo, a seguito della relazione della Commissione Barettoni Arleri che dedicata, in particolare, all'analisi di fattibilità ed applicabilità delle leggi – integrata, però, anche con aspetti relativi alle tecniche di progettazione degli enunciati normativi – rappresenta il punto di partenza dell'attenzione statale e regionale verso questi temi e – almeno in un primo momento – verso gli aspetti da ultimo richiamati.

Raccogliendo alcuni suggerimenti contenuti nella relazione, infatti, le Regioni e, a seguire lo Stato, hanno elaborato utili strumenti diretti alla migliore conoscibilità e redazione dei testi normativi. In particolare, si sono dotati, le prime, su impulso della Toscana, nel 1984, dei *Suggerimenti per la redazione dei testi normativi* mentre Camera, Senato e Presidenza del Consiglio lo hanno fatto nel 1986, adottando tre circolari, identiche nel contenuto, sulla *Formulazione tecnica dei testi legislativi*. Negli anni seguenti, si è manifestata anche l'esigenza di accorpate, in un unico documento, le numerose ed eterogenee direttive di "legistica" in vigore negli uffici dei Consigli e delle Giunte. Tale esigenza ha trovato realizzazione, nel 1992, quando la Conferenza dei presidenti delle assemblee regionali ha proposto un testo unificato, adottato, poi, formalmente, da sette Regioni in Consiglio e in Giunta, da quattro solo in Consiglio e dalle altre applicato in via di prassi. Del Manuale sulle *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi* è stata elaborata, nel

2002, una seconda versione, adottata o in fase di adozione da quasi tutte le Regioni, così come già avvenuto a livello statale, nel 2001, con l'aggiornamento, ad opera del Governo e delle Camere, delle formule di *drafting* redatte nel 1986.

Solo di recente, il programma regionale di semplificazione si è mosso verso direzioni che vanno oltre la "buona" redazione dei testi normativi. In primo luogo, a seguito delle riforme Bassanini, in secondo luogo, delle riforme costituzionali del 1999-2001, grande impulso è stato dato alla semplificazione della legislazione regionale, attraverso l'abrogazione della normativa desueta e la riduzione della legislazione in vigore mediante l'adozione di testi unici o di leggi di riordino generale di settore; alla delegificazione della normativa regionale, attraverso lo spostamento della disciplina della materia dal livello legislativo al livello regolamentare; alla semplificazione dei procedimenti amministrativi previsti dalla normativa di settore. La qualità tecnica delle fonti normative regionali (organicità e coerenza, chiarezza e semplificazione delle procedure previste), la facile reperibilità e conoscenza delle stesse (magari anche mediante pubblicazione telematica), la necessità che i progetti di legge assegnati alle Commissioni siano accompagnati da una relazione relativa all'analisi tecnico-normativa e di impatto della regolazione, la razionalizzazione della legislazione vigente, mediante la redazione di testi unici, nonché la previsione di abrogazioni esplicite per le disposizioni contenute in leggi non più operanti, sono una serie di obiettivi in parte trasformati, da molte Regioni, così come si può leggere nei "nuovi" Statuti, anche in proposizioni normative statutarie.

L'indagine che segue è dedicata alle iniziative avviate e realizzate, sia rispetto alla chiarezza e leggibilità dell'intero corpo normativo sia, anche se pur ancora in modo marginale e non generalizzato come sarebbe auspicabile, rispetto all'utilizzo di altri strumenti (studi di impatto, clausole valutative, monitoraggi) inquadrabili più propriamente nella qualità sostanziale della legislazione. Completa lo studio l'analisi dei principi sul riordino e la qualità normativa contenuti nei "nuovi" Statuti regionali. Infine, si dà conto, nelle conclusioni, dell'uso di ulteriori strumenti, attinenti più propriamente alla attività di divulgazione, che accanto alla pubblicazione, possono favorire e semplificare l'accesso all'universo normativo.

1.2. La semplificazione legislativa

Gli strumenti con i quali si può modificare, ridurre, semplificare e coordinare il “troppo diritto” sono numerosi e diversi.

Le singole Regioni sembrano privilegiare a volte disegni di razionalizzazione complessiva dell'intero *corpus* normativo, adottando vere e proprie leggi di semplificazione legislativa, altre volte intervenendo con abrogazioni esplicite in singole leggi di settore o in sede di leggi finanziarie.

La prima esperienza innovativa che merita di essere segnalata riguarda la Provincia autonoma di Trento che, già nel 1995, istituisce il Comitato per la semplificazione normativa, al fine di realizzare, tra gli altri, anche l'obiettivo dell'abrogazione sistematica di norme desuete e non più applicate. L'intervento del Comitato ha portato all'abrogazione, con la l.p. n. 15 del 1998, di circa 120 leggi provinciali e regionali e di numerose altre disposizioni sparse in vari testi legislativi. Anche la Regione Puglia, con la legge n. 28 dello stesso anno, procede alla semplificazione del sistema normativo con la “cassazione” espressa di 126 leggi implicitamente abrogate, 91 leggi non più applicate, 13 regolamenti regionali e numerosi articoli o partizioni contenuti in leggi diverse. Infine, anche l'Emilia-Romagna interviene a combattere l'inflazione normativa utilizzando, nel 1998 (l.r. n. 27), una vera e propria legge di semplificazione con la quale abroga 74 leggi regionali.

A partire dal 1999, comunque, altre Regioni hanno scelto la strada delle leggi di semplificazione legislativa per “ripulire” il sistema da una serie di leggi “superate”. Hanno emanato tre leggi di semplificazione le Regioni Toscana e Valle d'Aosta. La prima legge della Regione Toscana, che è del 1999 (l.r. n. 12), ha abrogato 358 leggi, distribuite tra leggi non più operanti e leggi implicitamente abrogate; la seconda (l.r. n. 19 del 2000) ha abrogato 374 leggi e 27 regolamenti, anch'essi divisi tra non più operanti e abrogati in modo implicito; la terza (l.r. n. 11 del 2002) ha ridotto il numero delle leggi vigenti di altre 584 unità, prevedendo anche 49 abrogazioni parziali e l'abrogazione di 8 regolamenti. La prima legge di

semplificazione della Valle d'Aosta (l.r. n. 25 del 2000) prende in considerazione la legislazione regionale dal 1950 al 1970, abrogando 131 leggi e 4 regolamenti; la seconda (l.r. n. 7 del 2001) prende in considerazione il periodo dal 1971 al 1980, "ripulendo" l'ordinamento di 295 leggi e 2 regolamenti; infine, la terza (l.r. n. 19 del 2002) riguarda il periodo 1981-2000 e abroga 712 leggi e 6 regolamenti.

Seguono, poi, nell'opera di "disboscamento", i due provvedimenti di semplificazione dell'ordinamento regionale della Liguria che hanno abrogato 400 leggi la prima (l.r. n. 34 del 1999) ed altre 27 la seconda (l.r. n. 1 del 2001); le due leggi di semplificazione della Regione Veneto che hanno operato corpose abrogazioni, rispettivamente 127 leggi nel 2000 (l.r. n. 15) e 249 leggi nel 2004 (l.r. n. 3)¹⁶; la legge di semplificazione n. 30 del 1999 della Regione Umbria che ha abrogato 149 leggi regionali integralmente e altre 6 parzialmente e, infine, la legge di semplificazione n. 10 del 2001 della Regione Marche che è intervenuta a "cancellare" dall'ordinamento 206 leggi e 5 regolamenti, emanati dal 1972 al 1998.

Da segnalare, poi, quattro provvedimenti di "bonifica" della legislazione esclusivamente dedicati a materie dello sviluppo economico. Le Regioni Molise, Basilicata, Valle d'Aosta e Veneto, infatti, hanno elaborato una legge di abrogazione di leggi regionali in materia di artigianato, industria, commercio e agricoltura (l.r. Molise n. 31 del 2000), una legge di abrogazione di leggi regionali in materia di agricoltura (l.r. Basilicata n. 40 del 2001), una legge di abrogazione di leggi e disposizioni regionali riguardanti la concessione di agevolazioni finanziarie a favore di imprese industriali ed artigiane (l.r. Valle d'Aosta n. 2 del 2004) e una legge di abrogazione di disposizioni regionali del settore primario (l.r. Veneto n. 18 del 2004).

Tutte le leggi elencate in precedenza, pur classificabili come leggi di "disboscamento" normativo presentano differenze rispetto all'enunciazione delle finalità, alla scelta della formula di abrogazione, all'oggetto dell'abrogazione, agli effetti della medesima, nonché alla collocazione

¹⁶ L'opera di ripulitura era stata avviata alcuni anni prima. Già con la legge finanziaria del 1995 (l.r. n. 6), infatti, la Regione era intervenuta ad abrogare 178 leggi regionali con la formula: "Sono o restano abrogate". L'operazione, ripresa con la legge finanziaria del 1997 (l. r. n. 6) ha comportato l'abrogazione di altre 58 leggi regionali.

delle disposizioni abrogate. Quanto al primo aspetto, in più casi (v. ad esempio Emilia-Romagna, Toscana e Veneto) la legge non contiene norme sulle finalità che, pertanto, si desumono dal titolo della stessa. Laddove, invece, il primo articolo è dedicato alle finalità, quasi sempre risulta privo di valore normativo, limitandosi a sottolineare che le finalità del provvedimento sono dirette a semplificare il sistema normativo regionale mediante l'abrogazione espressa di disposizioni regionali già abrogate o, comunque, non più applicate (v. ad esempio la legge della Puglia). Quanto al secondo aspetto, la formula di abrogazione più diffusa è "sono o restano abrogate" che, ripresa dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, mira a sottolineare che l'abrogazione espressa può essere confermativa di un'abrogazione implicita (v. ad esempio la legge della Provincia di Trento). Molto più semplice è la formula "sono abrogate" utilizzata dall'Emilia-Romagna e dalla Puglia, mentre superflua risulta essere la specificazione che si tratti di "abrogazione espressa" contenuta, ad esempio nelle leggi della Regione Toscana. Quanto all'aspetto concernente l'oggetto dell'abrogazione, come sottolineato in precedenza, questa riguarda in prevalenza leggi regionali, ma non mancano casi di abrogazione di atti secondari (v. ad esempio le leggi della Toscana e della Valle d'Aosta). Nel caso della legge della Provincia di Trento, poi, le abrogazioni di leggi provinciali sono integrate da dichiarazione di cessata efficacia anche di leggi regionali. Quanto agli effetti dell'abrogazione, tutte le leggi citate ribadiscono - ad eccezione della legge dell'Emilia-Romagna, formata da un solo articolo con l'elenco delle abrogazioni - che le leggi regionali abrogate continuano a trovare applicazione per la disciplina dei rapporti sorti e per l'esecuzione degli impegni di spesa assunti sulla base delle leggi medesime (così nelle leggi delle Regioni Puglia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto e Provincia di Trento). Inoltre, una disciplina più analitica è contenuta nella norma transitoria di entrambe le leggi della Liguria. In essa, infatti, sono precisate modalità di concessione, liquidazione di contributi, destino delle obbligazioni assunte, nonché, forse per eccesso di zelo, soppressione dei capitoli di bilancio conseguente alle abrogazioni previste. Quanto, infine, alla collocazione delle disposizioni abrogate, la scelta prevalente è quella di indicare le disposizioni abrogate all'interno di uno o più allegati, scelta

che, se da un lato rende più snello il testo normativo, dall'altro potrebbe produrre effetti negativi sulla conoscibilità del contenuto degli stessi. Ad esempio, gli allegati, mentre sono pubblicati nei bollettini ufficiali delle Regioni, spesso non sono pubblicati in Gazzetta ufficiale (così è avvenuto, per citare solo alcuni casi, per le leggi della Puglia e della Liguria). Non mancano, invece, esempi di leggi prive di allegati e composte di uno o più articoli con all'interno l'elenco delle leggi abrogate (v. ad esempio le leggi dell'Emilia-Romagna e della Valle d'Aosta). Quanto, infine, all'articolazione di questi allegati, a volte è utilizzato il criterio della distinzione delle disposizioni per materie e, al loro interno, a seconda che si tratti di abrogazioni totali o parziali (v. ad esempio la legge della Provincia di Trento), altre volte è utilizzato il criterio cronologico (v. ad esempio la legge delle Marche), altre ancora in base al fatto che l'abrogazione riguardi disposizioni "non più operanti" ovvero "già abrogate implicitamente" (v. ad esempio le leggi della Puglia e della Toscana).

Il medesimo obiettivo dello "sfoltoimento" normativo è stato realizzato anche da altre Regioni che hanno però "agganciato" l'opera di ripulitura ad interventi legislativi diversi. E' il caso della Regione Emilia-Romagna che, in aggiunta alla già richiamata l.r. n. 27 del 1998, interviene, in modo più radicale e significativo, in occasione dell'attuazione del d.lgs. n. 112 del 1998, avvenuto ad opera della l.r. n. 3 del 1999, ad abrogare 135 leggi integralmente e 20 regolamenti regionali, nonché, sparse nel testo, numerose abrogazioni di singole disposizioni riguardanti vari settori. La medesima situazione si registra in Lombardia, che lega il primo intervento di semplificazione al provvedimento dettato per apportare modifiche alla legislazione regionale per la realizzazione dei progetti del programma regionale di sviluppo (l.r. n. 15 del 1999). In quel contesto ha, infatti, disposto l'abrogazione di 239 leggi regionali vigenti. Inoltre, con altri due provvedimenti (ll.rr. n. 15 del 2002 e n. 1 del 2005), contenenti anche interventi di semplificazione amministrativa e di delegificazione, "cancella" dall'ordinamento, rispettivamente, 323 e 184 leggi regionali. Anche la Regione Marche, nel 2003, riprende l'opera del "disboscamento" con altre 94 abrogazioni di leggi regionali, ma lo fa nell'ambito di una legge che sopprime il comitato regionale di controllo e detta disposizioni di delegificazione in materia di organismi regionali (l.r. n. 7 del 2003). Le

abrogazioni, riportate in allegato, riguardano leggi di varie materie, emanate nel periodo 1973-1998. Un altro caso particolare è, poi, quello del Friuli Venezia Giulia che, con il provvedimento adottato per disciplinare lo sportello unico per le attività produttive (l.r. n. 3 del 2001), provvede ad abrogare 185 leggi e a confermare l'abrogazione, già avvenuta in forma implicita, di altre 129 leggi, interessanti vari settori.

Infine, per concludere, al di là delle vere e proprie leggi di semplificazione elencate in precedenza, in quasi tutte le altre leggi emanate negli ultimi anni sono presenti casi di abrogazione. In particolare, sono frequenti, in modo più marcato, nelle leggi generali di riordino settoriali e nelle leggi finanziarie.

Nel periodo precedente a quello di riferimento, molte Regioni hanno utilizzato le leggi di attuazione del d.lgs. n. 112 del 1998 che, per alcune in modo più rilevante, hanno operato non solo sul riordino delle competenze e delle procedure ma anche sul riordino normativo. Altre volte, completano la mera "ripulitura" del sistema normativo anche la predisposizione e l'elaborazione, in molte Regioni, di leggi generali di riordino che provvedono, nel contempo, al riordino complessivo di interi settori o di importanti subsettori e campi di attività, con contestuale abrogazione della legislazione previgente. A titolo esemplificativo, la legge n. 20 del 2001 della Regione Marche, provvedimento di riordino della normativa regionale in materia di organizzazione e di personale, ha abrogato 50 leggi regionali e numerose altre disposizioni contenute in leggi precedenti di disciplina della materia. E' ancora marginale ed episodico il ricorso ai testi unici. Nell'intera legislatura, ad esempio, sono stati emanati, rispettivamente, 17 testi unici, e circa 180 leggi generali di riordino. Il dato complessivo deve, comunque, essere letto considerando che in alcune Regioni, soprattutto a seguito dei decreti di conferimento delle funzioni del 1998, è ormai consolidata la preferenza per questo tipo di fonte che realizza, come sopra evidenziato, il riordino sostanziale e formale di una materia se non di un intero settore. In alcune Regioni, infatti, nella legislatura sono state emanate dalle 10 alle 30 leggi di riordino (esempio, Emilia-Romagna, Lombardia, Toscana, Umbria e Veneto).

L'utilizzazione della legge finanziaria come via preferenziale per intervenire sulla normativa vigente in diversi settori di competenza regionale permane - almeno in quelle Regioni "abituata" ad utilizzare lo strumento delle finanziarie per realizzare obiettivi "estranei" alla garanzia degli equilibri di bilancio - nonostante le disposizioni del d.lgs. n. 76 del 2000 che, tra gli altri principi ai quali le Regioni devono attenersi, contengono anche il divieto, per le leggi finanziarie, di prevedere norme a carattere ordinamentale e/o organizzatorio. Spesso, infatti, in queste ultime leggi è molto diffusa la modifica di leggi regionali in vigore, accompagnata dall'abrogazione espressa di precedenti norme il cui contenuto è in contrasto con le nuove disposizioni, in alcuni casi mediante il ricorso a formule generiche o, come accade in altri casi, con modalità che prevedono una possibile applicazione transitoria delle norme abrogate, in attesa di nuova disciplina della materia.

1.3. La fattibilità e la valutazione delle leggi

Combattere l'inflazione normativa è, come sottolineato in precedenza, un obiettivo perseguito e realizzato in molte Regioni. In molti casi, l'eliminazione delle numerose leggi inutili si accompagna anche all'utilizzazione di ulteriori strumenti diretti a bloccare il ricorso all'emanazione di altrettanti atti difficili da applicare. Molto spesso, infatti, l'adozione di un atto legislativo può "rimanere orfano di ricadute applicative": a volte, perché sono insufficienti strutture, mezzi e personale che dovrebbero materialmente dare esecuzione alla legge; a volte perché il provvedimento è privo di consenso dei destinatari; altre volte perché è privo di copertura finanziaria; altre, infine, perché a causa della sua formulazione, l'atto legislativo si risolve in una mera enunciazione di principi che richiedono ulteriori precisazioni normative che arrivano tardi o, in alcuni casi, non saranno mai emanate. Nasce da ciò l'importanza di far precedere il varo di ogni nuovo atto normativo dalla sua "analisi di fattibilità", strumento idoneo a valutare preventivamente la possibilità di realizzazione concreta degli obiettivi ad esso connessi. A tal fine chi redige un testo normativo dovrebbe simulare preventivamente gli effetti che da esso deriveranno, accettando anche di modificare indirizzi e

soluzioni se, in ipotesi, venisse fuori la “non fattibilità” degli stessi. Questa tecnica non è, però, particolarmente amata dai politici, spesso pronti a sbandierare efficienza e facile soluzione ai problemi. In altri termini sarebbe come riconoscere – così si legge testualmente in una *Nota* elaborata nell’ambito del progetto CAPIRE - “l’esistenza dell’incertezza rispetto alla concreta attuazione della politica e delle sua efficacia” ¹⁷. Come sottolineato in premessa, in un primo momento, nonostante al tema della fattibilità delle leggi venisse data grande rilevanza a livello teorico sia nel Rapporto Giannini che nella Relazione Barettoni Arleri da esso originata, il problema delle ricadute applicative delle leggi è stato in pratica poco affrontato e solo di recente, almeno in alcune Regioni, si manifestano timidi tentativi non solo verso l’analisi preventiva di fattibilità di una legge ma anche verso la previsione di strumenti che, successivamente, permettono di indagare sull’attuazione degli interventi al fine di correggere distorsioni e carenze.

Quanto più in particolare alle esperienze di valutazione *ex ante* - in alcuni casi risalenti già agli anni novanta (esempio Toscana) – queste si risolvono nella predisposizione di schede preliminari di fattibilità, elaborate dagli uffici, a volte istituiti *ad hoc* e variamente denominati, di assistenza ai lavori delle commissioni consiliari. In alcuni casi le schede sono integrate, ad opera degli stessi servizi, dall’elaborazione di dossier e quaderni di documentazione completi di dati e di altri materiali utili ai fini dell’istruttoria in commissione. Inoltre, possono riguardare non solo progetti di legge ma anche atti amministrativi di grande rilevanza (esempio Lombardia). In quasi tutte le leggi regionali di contabilità (esempio l.r. Marche n. 31 del 2001 e l.r. Veneto n. 39 dello stesso anno) è previsto che tutti i progetti di legge siano corredati da una scheda di analisi economico-finanziaria, alla quale di norma è allegata l’analisi di compatibilità del progetto di legge sia con il quadro del decentramento, sia con il quadro costituzionale.

La scelta su cui effettuare l’analisi di fattibilità si manifesta in modo marcato per quei progetti di legge che disegnano politiche complesse e che presuppongono azioni difficili da gestire, ad esempio perché

¹⁷ Cfr. Nota per CAPIRe n. 7, Valutazione (delle politiche) e (valutazione) politica: possono coesistere in un’assemblea elettiva), novembre 2004, in www.capire.org

prevedono il coinvolgimento di più soggetti istituzionali. L'analisi di fattibilità non è, dunque, generalizzata come sarebbe auspicabile; in parte, per la scarsa collaborazione degli uffici della Giunta che spesso non forniscono i dati necessari; in parte, per problemi di organizzazione degli uffici preposti alla fattibilità, spesso dotati di funzionari con preparazione esclusivamente giuridica, mentre la fattibilità presuppone per definizione anche ulteriori conoscenze (ad esempio, economiche, statistiche e sociologiche); in parte, infine, perchè i tempi di elaborazione dell'analisi in esame non sono in stretta relazione con i tempi della politica, considerando che spesso i testi legislativi approvati sono frutto di emendamenti che possono stravolgere completamente il testo iniziale sottoposto ad analisi di fattibilità.

Nelle Regioni, infine, stentano a decollare analisi strutturate in modo analogo all'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), che dovrebbe privilegiare la produzione normativa concernente politiche regolative. Al di là di alcune esperienze (esempio Basilicata, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana), le grandi enfasi manifestate a livello nazionale per questo tipo di analisi - a partire dalla sua introduzione ad opera della legge n.50 del 1999 - non sono riscontrabili a livello regionale. Anche per questo tipo di analisi, l'incremento di tale attività è connesso a problemi organizzativi. Si tratta, infatti, di organizzare le strutture in modo da essere preparati non solo al miglior utilizzo delle relazioni AIR provenienti dalla Giunta, ma anche di elaborare quelle relativi a disegni di legge del Consiglio che in alcune Regioni, in modo più marcato, hanno incominciato a subire un notevole incremento. Per agevolare questi nuovi bisogni, in molte Regioni, l'attività di formazione del personale degli ultimi anni è dedicata a questi temi.

Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, accanto allo strumento di valutazione *ex ante* sembra prendere vigore un tipo di valutazione successiva all'emanazione degli atti legislativi. Si tratta, in particolare, di prevedere meccanismi che possano far valutare gli effetti prodotti sui destinatari delle disposizioni introdotte. In altre parole, si tratta di individuare strumenti, tempi e modalità di controllo dell'attività e della valutazione dell'efficacia di un intervento normativo. Sicuramente questa esigenza nasce dal voler "rafforzare" il ruolo di controllo del Consiglio

sull'azione di governo della Giunta che ha visto potenziare i suoi poteri anche a seguito dell'elezione diretta del suo presidente. Una risposta a tale esigenza è la nascita, nel 2002, del progetto CAPIRE (Controllo delle assemblee sulle Politiche e gli Interventi regionali) per iniziativa di quattro Consigli regionali (Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana), con appunto l'obiettivo di far crescere la funzione di controllo delle Assemblee regionali e di dotarle di strumenti statutari, legislativi e organizzativi idonei a realizzarla. La funzione in esame, che non deve essere ispettiva e sanzionatoria, vuole innescare meccanismi di collaborazione con i governi regionali al fine di un efficace funzionamento della Regione nel suo complesso e di una migliore soddisfazione dei cittadini beneficiari degli interventi legislativi.

Le Regioni, già da tempo, prevedono, soprattutto nelle leggi che attuano politiche complesse, "formule" per consentire il controllo e il monitoraggio degli effetti da esse prodotti. Molto spesso si tratta di relazioni che la Giunta deve presentare al Consiglio, contenenti informazioni sullo stato di attuazione degli interventi. In modo marcato in alcune Regioni, nel corso della legislatura appena passata, ne sono state presentate un numero elevato. Rispettivamente 96 e 43 in Veneto e in Lombardia. Spesso, molte di queste leggi istituiscono organismi (comitati, conferenze, nonché osservatori) con finalità di monitoraggio e, a volte, anche di vigilanza sull'applicazione degli interventi. Ma una relazione al Consiglio non basta, spesso le formule in essa usate sono molto generiche e vaghe, poco utili, dunque, ai fini dell'instaurazione di un serio processo conoscitivo e, dunque, come evidenziato da alcune Regioni (esempio Friuli Venezia Giulia) poco utilizzabili ai fini di una effettiva e successiva verifica. Questo ruolo potrebbe, invece, essere sicuramente giocato dall'inserimento di vere e proprie clausole valutative - meccanismo legislativo innovativo "importato" dal sistema americano ma ancora poco diffuso in Italia - almeno nei casi in cui il controllo dei legislatori risulti necessario. Sicuramente dovrebbero essere previste nei casi in cui l'intervento legislativo comporti l'impegno di ingenti risorse finanziarie e che, pertanto, implicino un futuro controllo sul loro utilizzo da parte dei soggetti attuatori. Come si legge in un'altra *Nota* del progetto CAPIRE, "la condizione necessaria (anche se non sufficiente) affinché le clausole

valutative siano prese sul serio è che siano *scritte con la chiara volontà di innescare un reale processo informativo. E non soltanto l'ennesima produzione di documenti che nessuno legge*"¹⁸. E' chiaro che per realizzare tale obiettivo la clausola dovrebbe, pertanto: definire gli obiettivi conoscitivi prefissati dal Consiglio; individuare i soggetti che dovranno fornire le informazioni; definire tempi e modalità previsti per l'elaborazione e la trasmissione dei dati e delle informazioni richieste; prevedere impegni finanziari "dedicati" allo svolgimento delle attività di controllo.

Solo di recente si registrano alcuni timidi tentativi nel senso di prevedere, in alcune leggi regionali più rilevanti (in particolare, Emilia-Romagna e Piemonte), norme specifiche contenenti una clausola valutativa. Per indicare solo un esempio recente, nella legge della Regione Basilicata sull'agriturismo (l.r. n.17 del 2005) è stata introdotta una clausola valutativa (art. 30) che si sostanzia nella determinazione di una costante vigilanza sul buon andamento del provvedimento e, dunque, sulla valutazione del conseguimento delle finalità che lo hanno originato.

In alcune Regioni (esempio Piemonte) per le relazioni sullo stato di attuazione delle leggi vengono elaborate apposite griglie di lettura dalle quali si rileva: l'oggetto della relazione, la normativa di riferimento, il periodo considerato, le previsioni normative a confronto con i contenuti della relazione, la lettura finanziaria e i dati analitici. Anche in Lombardia, dove ormai è a regime la sperimentazione di una pluralità di metodologie per la costruzione di rapporti di analisi *ex post* delle politiche, si realizzano numerose e diversificate pubblicazioni quali Report di analisi *ex post*, Rapporti di monitoraggio, Schede per la redazione di rapporti sull'attuazione di leggi vigenti e clausole valutative con i relativi documenti accompagnatori. In Toscana, infine, vengono elaborate due raccolte e pubblicate separatamente concernenti, rispettivamente, le clausole e le ricerche valutative, entrambe tendenti a evidenziare le modalità di attuazione della normativa di riferimento e gli effetti prodotti dalla stessa sui destinatari.

¹⁸ Cfr. Nota per CAPIRe n. 3, Le clausole valutative. Ovvero come "seminare" il controllo durante la redazione di una legge e "raccolgere i frutti" dopo la sua approvazione, aprile 2003, in www.capire.org

Non mancano, infine, casi in cui il Consiglio non ha ancora realizzato analisi dell'attuazione della legislazione e dei suoi effetti (esempio Valle d'Aosta), in quanto le limitate dimensioni e il numero esiguo di abitanti della Regione, permettono, comunque, di mantenere un rapporto più immediato cittadini-istituzioni. L'analisi delle politiche è, pertanto, determinata direttamente dalle "reazioni" originate, di volta in volta, dai provvedimenti. Dunque, sono gli stessi destinatari delle leggi regionali a rappresentare agli amministratori regionali - a volte anche tramite i rispettivi amministratori locali, a volte tramite gruppi di pressione - le modificazioni da apportare alla legislazione laddove l'attuazione o gli effetti di questa si siano rivelati carenti o insoddisfacenti.

1.4. Il riordino e la qualità negli Statuti vigenti

In tutti i "nuovi" Statuti elaborati a seguito delle riforme costituzionali del 1999-2001 sono presenti norme sul riordino e sulla qualità della legislazione. Di seguito si prendono in considerazione i nove Statuti entrati in vigore (Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria) ¹⁹.

Solo lo Statuto della Toscana (art. 44) lega l'aspetto del riordino normativo al tema della qualità trattando insieme le questioni relative alla elaborazione dei testi unici ed alla chiarezza e semplicità dei testi. Lo Statuto del Lazio (art. 36), invece, demanda al regolamento la disciplina della verifica della redazione dei testi normativi e attribuisce alla Giunta il potere di predisporre testi unici compilativi. Altre Regioni collegano il tema della qualità alla valutazione ed al controllo delle leggi. Lo Statuto della Regione Marche (art. 34, co. 2) prevede che le proposte di legge, assegnate alle commissioni, siano accompagnate da un'analisi tecnico-normativa e di impatto della regolamentazione. Lo Statuto dell'Emilia-Romagna (art. 53) e dell'Umbria (art. 61) trattano insieme la qualità e l'impatto delle leggi, anche con riferimento alle clausole valutative. Lo

¹⁹ Cfr. l.r. Calabria n. 25 del 2004; l.r. Emilia-Romagna n. 13 del 2005; l. statutaria Lazio n. 1 del 2004; l. statutaria Liguria n. 1 del 2005; l. statutaria Marche n. 1 del 2005; l.r. statutaria Piemonte n. 1 del 2005; l.r. Puglia n. 7 del 2004; Statuto Toscana del 2005; l.r. Umbria n. 21 del 2005.

Statuto del Piemonte (art. 48) enuncia il principio che i testi legislativi siano improntati alla chiarezza e semplicità, mentre lo Statuto della Puglia (art. 37) rinvia al regolamento la definizione delle regole a tutela della qualità dei testi legislativi. In merito alla redazione di testi unici, il meccanismo più frequentemente adottato è quello della predisposizione del testo unico da parte della Giunta, magari su delega del Consiglio, cui segue - nel caso dell'Emilia-Romagna (art. 54 Stat.) - l'approvazione consiliare con procedimento legislativo in commissione redigente. In Calabria (art. 44Stat.) ed in Umbria (art. 40 Stat.) è prevista l'approvazione finale con unico voto da parte del Consiglio regionale. Il Lazio (art. 36 stat.) ha assegnato alla Giunta la predisposizione e l'aggiornamento di testi unici a carattere compilativo, previa comunicazione al Consiglio. Qualora i testi unici presuppongano un riordino normativo tale da implicare modifiche sostanziali e non meramente formali, la Giunta sottopone l'iniziativa all'esame del Consiglio sotto forma di proposta di legge.

Alcuni Statuti, infine, contengono disposizioni dirette a preservare l'organicità della legislazione. A titolo di esempio, si segnala l'art. 37 dello Statuto della Puglia nel quale è prevista l'improcedibilità dei disegni di legge e delle proposte normative che intervengono nelle materie già codificate senza provvedere, in modo espresso, alla modifica o integrazione dei relativi testi.

Infine, sei Statuti hanno previsto la costituzione di organismi collegiali, interni o esterni al Consiglio, cui è affidato il compito di verificare la qualità dei testi legislativi. In particolare, lo Statuto della Regione Calabria (art. 26) prevede l'istituzione del Comitato per la qualità e fattibilità delle leggi. Anche lo Statuto dell'Umbria (art. 61), pur rinviano al regolamento la disciplina dettagliata del funzionamento del Comitato per la legislazione, fissa alcuni principi, in ordine alla composizione paritaria ed al suo ambito di attività (ad esempio pareri sulla qualità dei testi e proposte in ordine all'inserimento di clausole valutative), nonché alla presentazione al Consiglio di una relazione annuale sulla propria attività. L'art. 34, co. 3, dello Statuto della Regione Marche stabilisce che nell'ambito dell'organizzazione amministrativa del Consiglio sono individuate le strutture finalizzate alla verifica della qualità della normazione. L'art. 45 dello Statuto della Toscana demanda alle commissioni consiliari i controlli

preventivi e di fattibilità sulle proposte di legge, nonché la valutazione degli effetti delle leggi sui loro destinatari. E' prevista l'adozione di una legge regionale sulla normazione, volta a disciplinare l'inserimento di clausole valutative; spetta, invece, al regolamento interno del Consiglio la disciplina delle forme di esercizio delle funzioni sopra richiamate. Diversi Statuti prevedono, infine, l'istituzione di organi di garanzia statutaria (composti esclusivamente o prevalentemente da giuristi) chiamati a esprimere pareri, tra l'altro, sulla conformità allo Statuto delle fonti normative regionali, talora con limitazione alle sole leggi, in base a diverse modulazioni ed in differenti fasi dell'*iter* di esame. A titolo esemplificativo, il parere concerne le leggi regionali, prima della loro promulgazione nella Regione Lazio (art. 68 Statuto), i progetti di legge regionale e i regolamenti regionali di competenza consiliare in Liguria (art. 75 Statuto), i progetti di legge regionale ed i regolamenti in Piemonte (art. 92 Stat.), le leggi ed i regolamenti in Emilia-Romagna (art. 69 Stat.) ed in Toscana (dove lo Statuto, all'articolo 57, si riferisce alle fonti normative regionali).

1.5. Conclusioni

L'analisi svolta in precedenza ha messo in evidenza l'importanza assegnata dalle Regioni ai temi del riordino e della qualità della legislazione. Attenzione che, nel caso di alcune Regioni capofila (esempio Toscana), risale a molti anni fa. Le considerazioni che seguono contengono alcune riflessioni d'insieme, integrate da ulteriori informazioni che danno conto di luci e ombre di altri aspetti connessi ai temi sopra richiamati.

Rispetto alla razionalizzazione del sistema normativo, emerge l'impegno a combattere l'inflazione e la stratificazione delle leggi nel tempo, attraverso l'emanazione di vere e proprie leggi di semplificazione e attraverso la previsione, sempre più prevalente, di abrogazioni espresse (totali o parziali) di leggi e regolamenti, in sede di riordino settoriale e plurisetoriale o in sede di leggi finanziarie. Si registrano, comunque, sporadici casi di abrogazioni "innominate" e di formule generiche di abrogazione di tutte le norme in contrasto o incompatibili, che incidono

negativamente sulla realizzazione della piena e completa semplificazione del sistema normativo (esempio Calabria, Basilicata, Sicilia).

Rispetto alla qualità della legislazione, è molto diffuso l'impegno degli uffici di supporto ai lavori delle commissioni in fase preventiva, mentre stentano a decollare e non hanno una diffusione generalizzata strumenti di valutazione delle politiche.

Preliminare a tutti gli altri strumenti, e per realizzare l'obiettivo della chiarezza, è innanzitutto la buona redazione delle leggi; obiettivo che si realizza, come evidenziato in premessa, con l'uso delle regole di *drafting*, ormai generalizzato. È chiaro, però, che una legge tecnicamente corretta deve essere accompagnata anche da altre regole che vanno ben al di là della correttezza redazionale ma rispondono a criteri di ragionevolezza. Ad esempio, va bene la numerazione dei commi, cosa che prima non si faceva, ma quando una legge è composta da articoli formati da commi che superano le 100 e, a volte anche le 200 unità, mantiene ancora il requisito della chiarezza? Non sarebbe stato opportuno e, appunto, ragionevole, trasformare i commi in articoli e titolarli?

Inoltre, poca importanza è ancora data al valore che potrebbero assumere, rispetto alla conoscenza delle regole giuridiche, sistemi di divulgazione "integrativi" dello strumento della pubblicazione degli atti normativi. Alla pubblicazione nei Bollettini cartacei, infatti, potrebbe essere associata la pubblicazione *on line*, ancora non realizzata da tutte le Regioni. Inoltre, potrebbero diffondersi iniziative presenti in alcune Regioni (esempio Calabria ed Emilia-Romagna) consistenti nella redazione (e magari pubblicazione sul Bollettino) di una scheda di sintesi di accompagnamento alle leggi regionali approvate che, in modo sistematico e con linguaggio semplice, faciliti ai cittadini la comprensione dei contenuti. Infine, su modello della Regione Umbria potrebbero avviarsi progetti simili a senso@alternato con il quale si offre al cittadino non solo informazione costante via *e-mail* sugli aggiornamenti degli atti consiliari ma anche la possibilità di inoltrare commenti e proposte sui testi in discussione. Lo strumento in oggetto realizza nel contempo obiettivi di conoscenza immediata dell'attività del Consiglio e, in un certo senso, anche di verifica dell'impatto del provvedimento sull'utenza.

Sempre in un contesto di conoscenza dell'universo normativo ma anche di riflessione e valutazione dell'attività legislativa, sono da inserire:

- i Rapporti annuali sulla legislazione che otto Regioni elaborano con cadenza annuale, alcune già a partire dal 2001 (Lombardia, Piemonte e Toscana), altre dal 2002 (Marche, Emilia-Romagna Abruzzo e Veneto), alle quali, nel 2003, si è aggiunta la Basilicata;

- le Relazioni sulla produzione normativa presenti nella Provincia di Trento già dal 1998, in Puglia dal 2001 e in Campania e Umbria dal 2002.

I primi Rapporti pubblicati sono caratterizzati per le differenti metodologie di indagine utilizzate, per la diversità dei dati raccolti, nonché per il diverso numero di anni e di legislazioni esaminate. Nel 2003, al fine di superare l'eterogeneità dei primi Rapporti pubblicati, l'Osservatorio legislativo interregionale ha predisposto una griglia comune per la raccolta dei dati quali-quantitativi da inserire nei Rapporti annuali regionali sulla legislazione.

Non è facile, dall'analisi svolta in precedenza, valutare l'impatto sui cittadini delle semplificazioni e dei riordini elencati, nonché dell'uso di istituti nuovi come la valutazione e il controllo. E' sicuramente vero, però, che cancellare leggi oscure e combattere l'emanazione di altri provvedimenti altrettanto inutili, contribuirà a dare certezza e organicità al diritto facendo del bene alle istituzioni e al cittadino-utente che più facilmente verrà a conoscenza e potrà reperire la regola da seguire e da applicare.

2. Rapporti tra Giunta e Consiglio

2.1. *L'influenza dell'elezione diretta dei Presidenti sui rapporti interistituzionali*

Trascorsa un'intera legislatura regionale inaugurata con l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta in prima e immediata applicazione della legge cost. n. 1 del 1999, comincia a intravedersi l'architettura su cui regge la nuova architettura istituzionale, sulla quale dovrebbe poggiare l'assetto del sistema delle fonti regionali.

La fase di attuazione della prima delle leggi di revisione del Titolo V della Costituzione ha determinato in ogni Regione tensione tra Consiglio e Giunta, in un contesto di progressivo depotenziamento dell'attività assembleare. Nelle more dell'approvazione dei nuovi Statuti, sulle relazioni tra Giunta e Consiglio hanno influito, da un lato, le alterne vicende interpretative sulla titolarità del potere regolamentare. D'altro lato e in termini più generali, nonostante il rafforzamento quantitativo e qualitativo delle potestà legislative delle Regioni conseguente alla legge cost. n. 3 del 2001, il ruolo del Consiglio, emarginato dalle relazioni intergovernative Giunta-Governo-Commissione europea, è risultato ovunque ridimensionato nella determinazione delle politiche regionali.

A fronte della progressiva riduzione della loro attività deliberativa complessivamente considerata, i Consigli si sono impegnati in vari modi per contribuire all'indirizzo politico regionale e controllare l'operato della Giunta: nei procedimenti normativi, soprattutto nell'arco di tempo di esercizio del potere regolamentare da parte delle Giunte, dando impulso alla propria attività consultiva; nei procedimenti non normativi, ricorrendo agli strumenti di indirizzo politico e di sindacato ispettivo in loro possesso.

Per difendersi dalla loro marginalizzazione l'arma più affilata a disposizione dei Consigli resta comunque l'approvazione dei nuovi Statuti, nei quali possono "disporre diversamente" della forma di governo regionale abbandonando il regime indicato come preferenziale dalla Costituzione (in particolare artt. 122 e 126), che affianca all'elezione diretta del Presidente di Giunta il principio del *simul stabunt simul cadent*.

Nella forma di governo transitoria, infatti, l'automatico scioglimento del Consiglio in tutti i casi di "accidenti", politici o anche semplicemente fisici (non solo in seguito a mozione di sfiducia, ma anche in caso di morte, impedimento, dimissioni volontarie), che travolgano il vertice dell'esecutivo ha finito per annichilire la responsabilità politica del Presidente direttamente eletto nei confronti dell'assemblea.

Come è noto, la bocciatura del corpo elettorale in Friuli Venezia Giulia di una alternativa all'elezione diretta del Presidente ha contribuito al clima di forte favore politico per il mantenimento di tale sistema d'elezione. D'altra parte, tenendo ferma l'elezione diretta, gli spazi a disposizione dei Consigli per attenuare, se non eludere, la clausola "vessatoria" del *simul simul* si presentano piuttosto angusti. La giurisprudenza costituzionale ha, infatti, censurato alcune soluzioni che miravano a stemperare la dipendenza del Consiglio dall'elemento personale dell'organo Presidente (sent. n. 2 del 2004), lasciando solo un'alternativa: la non osservanza del vincolo costituzionale del *simul simul* è legittima solo abbandonando, formalmente e sostanzialmente, l'investitura diretta del Presidente.

In un clima politico-culturale favorevole all'elezione diretta del Presidente, l'approvazione dei nuovi Statuti nelle mani dei Consigli si è rivelata essere quindi un'arma già spuntata. Se la sent. n. 313 della fine del 2003 ha reso opportuna una pronta approvazione dello Statuto per poter legittimamente allocare, anche solo in parte, il potere regolamentare alle Giunte, la sent. n. 2 dell'inizio del 2004, delimitando le scelte in materia di forma di governo nella disponibilità dei Consigli, ha rotto gli indugi. Neanche un mese dopo quest'ultima sentenza la Regione Puglia ha approvato il primo Statuto che è entrato in vigore, introducendo "a rime baciata" il sistema indicato in Costituzione. Prima del rinnovo degli organi delle Regioni a Statuto ordinario nell'aprile 2005 (con l'eccezione del Molise dove si voterà nel 2006, perché le elezioni del 2000 sono state annullate dal giudice amministrativo e tenute nuovamente nel 2001), nessuna Regione ha optato nel proprio Statuto per un sistema di elezione indiretta del Presidente. Nessuna Regione quindi ha potuto abbandonare il principio del *simul simul*.

Alcuni dei nove Statuti già entrati in vigore ²⁰ si limitano a dichiarare che il Presidente è eletto a suffragio universale diretto (Calabria), altri fanno espresso riferimento alla "contestualità" (Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte, Puglia, Toscana) o alla "concomitanza" (Lazio, Marche) dell'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale, mentre lo Statuto dell'Umbria opta direttamente per un'unica scheda elettorale ²¹. Nella tornata elettorale di aprile 2005, peraltro, si è registrato un aumento dei seggi consiliari in tutte e quattro le Regioni (Calabria, Lazio, Puglia e Toscana) in cui è stata applicata per la prima volta quella parte importante della forma di governo rappresentata dal sistema elettorale che ogni Regione deve disciplinare con legge ²².

2.2. Elezione diretta del Presidente e rapporto di fiducia

Il tratto peculiare della forma di governo "transitoria" vigente in questa legislatura è la posizione dominante del Presidente della Giunta, non solo nei confronti degli assessori che nomina e revoca, ma soprattutto nei confronti del Consiglio, che viene sciolto in tutti i casi di cessazione dalla carica di un Presidente che peraltro ha goduto, grazie ai seggi in quota cd. maggioritaria, di un ampio sostegno consiliare.

Il passaggio da una forma di governo parlamentare di tipo assembleare a una che presuppone un rapporto di fiducia da far valere - attraverso la mozione di sfiducia e il conseguente scioglimento dell'Assemblea - solo in caso di grave crisi nei confronti di un Presidente eletto direttamente dal corpo elettorale, secondo la dottrina e poi la giurisprudenza costituzionale (sentt. nn. 372 e 379 del 2004), non ammette la mozione di fiducia iniziale. Nel corso della legislatura si è, infatti, provveduto in molte Regioni a

²⁰ Cfr. l.r. Calabria n. 25 del 2004; l.r. Emilia-Romagna n. 13 del 2005; l. statutaria Lazio n. 1 del 2004; l. statutaria Liguria n. 1 del 2005; l. statutaria Marche n. 1 del 2005; l. Piemonte n. 1 del 2005; l. r. Puglia n. 7 del 2004; Statuto Toscana del 2005; l.r. Umbria n. 21 del 2005.

²¹ Cfr. art. 33 st. Calabria; art. 42 st. Emilia-Romagna; art. 40 st. Lazio; art. 14 st. Liguria; art. 7 st. Marche; art. 50 st. Piemonte; art. 41 st. Puglia; art. 31 st. Toscana; art. 63 st. Umbria.

²² Cfr. l.r. Calabria, n. 1 del 2005; l.r. Lazio n. 2 del 2005; l.r. Puglia, n. 2 del 2005; ll.rr. Toscana nn. 25, 70 e 74 del 2004.

cambiare le norme o la prassi relative con legge regionale o con modifiche al regolamento interno del Consiglio.

Le nuove discipline, che spesso avevano introdotto un *voto iniziale* del Consiglio sul programma esposto dal Presidente della Giunta, sono state travasate in alcuni Statuti. Sindacando quello toscano ²³, la Corte costituzionale ha giudicato tali previsioni ammissibili purché dalla mancata approvazione del programma non discendano conseguenze giuridiche. Tale voto sul programma è previsto anche negli Statuti della Calabria e dell'Emilia-Romagna ²⁴, presupponendo un rapporto di continuo confronto sull'indirizzo politico della Regione "definito" (Calabria) o "determinato" (Emilia-Romagna) dal Consiglio, che ne "approva" "i relativi aggiornamenti" (Calabria) e "modifiche" (Emilia-Romagna), nonché ne "verifica" annualmente l'attuazione (Emilia-Romagna). Peculiare la soluzione indicata nello Statuto dell'Umbria ²⁵ dove il Presidente presenta il programma di governo che deve contenere l'illustrazione degli obiettivi strategici, degli strumenti e dei tempi di realizzazione, "nell'ambito" del quale il Consiglio *approva* una *mozione* contenente l'indicazione degli indirizzi e degli obiettivi ritenuti prioritari, mentre in Piemonte sul programma che viene *illustrato* in Consiglio "si apre un dibattito" ²⁶. Se nelle Marche, infine, il Presidente *illustra* il programma e *presenta* la Giunta al Consiglio, in Liguria, dove il Consiglio non concorre alla funzione di indirizzo, *presenta* il programma di governo con "indicazione degli obiettivi strategici, degli strumenti, dei tempi di realizzazione e dei più significativi disegni di legge di attuazione dello stesso", *dando comunicazione* della composizione della Giunta ²⁷. Nel Lazio e in Puglia, invece, al Consiglio viene semplicemente *data comunicazione* sia della nomina dei componenti della Giunta che del programma di governo ²⁸.

Nel corso della legislatura in alcune Regioni, comunque, si è riscontrato un "ritorno in Consiglio" della Giunta in occasione di gravi crisi politiche o

²³ Cfr. la sent. n. 372/04 in particolare sull'art. 32, comma 2 dello Statuto toscano.

²⁴ Cfr. art. 16, comma 2, lett. a) e art. 33, comma 4, st. Calabria; art. 28, comma 2 e art. 44, comma 2, st. Emilia-Romagna (vd. sent. n. 379/04).

²⁵ Cfr. art. 43, comma 2, lett. a) e art. 63, comma 1, st. Umbria.

²⁶ Art. 50, commi 3 e 4, st. Piemonte.

²⁷ Art. 7 st. Marche; art. 39 e art. 41, comma 1, st. Liguria.

²⁸ Art. 42, comma 1, st. Lazio; art. 41, comma 4, st. Puglia.

di importanti questioni che sono state poste in primo piano nell'agenda politica regionale anche sulla spinta di mobilitazioni sociali. In alcuni casi, inoltre, sono stati presentati, votati e talora anche approvati ordini del giorno il cui contenuto è riconducibile alle mozioni di fiducia e sfiducia.

Il rapporto di fiducia è infatti una relazione interistituzionale variabile secondo i singoli contesti politici regionali, la sensibilità del Presidente della Giunta e la capacità del Consiglio intero di farsi valere istituzionalmente, ma per il futuro sarà condizionato dai nuovi Statuti. Gli Statuti sembrano rispecchiare la forma di governo che si è venuta delineando negli anni, in cui non è la Giunta a dipendere dal sostegno del Consiglio, ma è l'Assemblea regionale a dipendere dall'esecutivo, sebbene in alcuni casi si sia accentuato il carattere assoluto del ruolo del Presidente, mentre in altri si sia tentato di inserire alcuni correttivi a tali poteri.

Sei Statuti sui nove presi in considerazione hanno introdotto ad esempio un condizionamento al potere di nomina e di revoca degli assessori del Presidente della Giunta, prevedendo - oltre alla mozione di sfiducia nei confronti del Presidente "a rime baciata" con il secondo comma dell'art. 126 Cost.²⁹ - la sfiducia o la censura al singolo assessore³⁰. In Emilia-Romagna l'approvazione della mozione di censura nei confronti di assessori o dirigenti, tuttavia, espressamente non comporta obbligo di revoca o di dimissioni, mentre in Umbria il Presidente della Giunta può non revocare l'assessore sfiduciato, purché ne motivi le scelte in Aula. Si segnala inoltre che talora è previsto un passaggio in Consiglio in caso di dimissioni volontarie del Presidente: qualora non siano determinate da ragioni personali, in Umbria devono essere motivate di fronte al Consiglio, il quale a maggioranza assoluta può invitarlo a recedere dalle dimissioni entro quindici giorni; in Toscana le dimissioni sono discusse e diventano efficaci decorsi venti giorni dalla presentazione, termine entro il quale possono essere ritirate.

²⁹ Art. 37, comma 2, st. Calabria; art. 32, commi 1 e 2, st. Emilia-Romagna, art. 43 st. Lazio, art. 43, commi 2 e 3, st. Liguria, art. 10 st. Marche, art. 52 st. Piemonte; art. 22, commi 3 e 4, st. Puglia; art. 33, comma 3, st. Toscana e art. 71, comma 1, st. Umbria.

³⁰ Art. 37, comma 5, st. Calabria; art. 31, comma 1, lett. h) st. Emilia-Romagna, art. 43, comma 4, st. Liguria, art. 9 st. Marche, art. 36, comma 2, st. Toscana e art. 71, comma 3, st. Umbria.

Nelle Regioni Lazio e Piemonte, infine, la revoca, la sostituzione o la modifica degli incarichi degli assessori sono comunicate all'assemblea, nelle Regioni Marche e Toscana il Presidente deve anche illustrarne le ragioni al Consiglio dove è previsto che si svolga un dibattito almeno nelle Marche³¹.

2.3. *Pesi e contrappesi?*

Negli Statuti entrati in vigore non sempre si rintracciano tentativi di riequilibrio interistituzionale, anzi in alcuni casi è rafforzato ulteriormente il ruolo del Presidente.

In alcune Regioni (Calabria e Liguria), ad esempio, si è introdotta un'ipotesi ulteriore di scioglimento del Consiglio, qualora il Presidente sia costretto alle dimissioni in seguito a voto negativo sulla questione di fiducia posta su un provvedimento³². Si tratta di una novità dal momento che negli Statuti del 1971 la questione di fiducia era prevista solo - peraltro nel contesto della forma di governo "assembleare" - in Puglia, Molise e espressamente vietata nelle Marche³³ riservando alla Giunta tuttavia la valutazione delle conseguenze del voto. Se alcuni Statuti (Calabria, Emilia-Romagna, Liguria³⁴) si preoccupano proprio di escludere la conseguenza delle dimissioni del Presidente in seguito al voto contrario del Consiglio su una proposta della Giunta, in Calabria e in Liguria si è introdotta questa ipotesi di dimissioni obbligatorie - non "volontarie" - con conseguente scioglimento del Consiglio che non ha approvato la questione posta dal Presidente. In entrambi gli Statuti si pongono blandi limiti - quali il previo assenso della Giunta³⁵ o la maggioranza assoluta

³¹ Art. 42, comma 2, st. Lazio; art. 54 st. Piemonte; art. 8 st. Marche, art. 34, comma 2, st. Toscana.

³² Cfr. art. 37, commi 2 e 3 e art. 34, comma 1, lett. f) st. Calabria e art. 44 st. Liguria. Anche nello Statuto dell'Emilia-Romagna si prevede un'ipotesi ulteriore di scioglimento, ma del tutto diversa e di irrilevante impatto sulla forma di governo, in caso di "annullamento dell'elezione dell'Assemblea o del Presidente della Regione".

³³ Cfr. art. 28, comma 1, st. Marche del 1971, art. 25, comma 3, st. Molise del 1971, art. 45 comma 4 st. Puglia del 1971.

³⁴ Cfr. art. 37, comma 1, st. Calabria; art. 47 st. Emilia-Romagna; art. 43, comma 1 st. Liguria.

³⁵ Art. 34, comma 1, lett. f) st. Calabria.

richiesta per approvarla ³⁶ - al ricorso alla questione di fiducia che tuttavia può esser posta su ambiti molto importanti ed estesi: in Calabria "sull'attuazione del programma di governo e sui suoi aggiornamenti, sulla legge finanziaria e sulla legge di bilancio annuale e pluriennale, sulle leggi relative alla fissazione di tributi e imposte regionali, nonché su questioni particolarmente rilevanti per la collettività regionale", mentre in Liguria "esclusivamente sulla legge di bilancio annuale e pluriennale, sugli atti ad essa collegati e sulle leggi relative alla istituzione di tributi e imposte regionali".

Il Presidente gode in alcune Regioni di altri mezzi per indirizzare e condizionare i lavori consiliari. A titolo esemplificativo, uno strumento importante è rappresentato dal potere di *concorrere* alla definizione dell'ordine del giorno dei lavori consiliari, espressamente previsto in Liguria e in Toscana; in altri casi (Calabria, Marche, Piemonte) tale potere è esercitabile solo in caso di convocazione straordinaria richiesta dall'esecutivo; in altri ancora (Puglia e in Umbria), infine, l'esecutivo è comunque *sentito* ³⁷.

Sotto altro profilo, nel Lazio e in Emilia-Romagna è prevista la procedura d'urgenza per l'esame delle proposte di legge d'iniziativa della Giunta regionale quando il Presidente della Regione ne presenti richiesta motivata ³⁸.

2.4. La partecipazione della Giunta alle sedute del Consiglio

Il nuovo assetto istituzionale ha prodotto un accentramento delle politiche regionali in capo alla Giunta senza che l'esecutivo abbia in genere avvertito l'esigenza di un continuo confronto con le Assemblee né per conoscere gli orientamenti in tale sede emergenti, con il contributo anche delle minoranze, né per informare con continuità sul proprio operato.

³⁶ Art. 44, comma 2 st. Liguria.

³⁷ Art. 25, comma 2, st. Calabria; art. 22, commi 2 e 4 st. Liguria; art. 20, comma 2 st. Marche, art. 40, commi 1 e 3 st. Piemonte; art. 36 st. Puglia; art. 24, comma 2 st. Toscana; art. 50, comma 2, st. Umbria.

³⁸ Art. 51, comma 4, st. Emilia-Romagna; art. 38 st. Lazio.

Nel corso del 2004 la partecipazione del Presidente della Giunta ai lavori del Consiglio risulta essere stata assidua in una minoranza di Regioni, molto frequente solo in poche, ma comunque in aumento rispetto all'anno precedente, probabilmente anche in considerazione dell'avvio verso la chiusura della legislatura, nonché dell'approvazione dello Statuto e del ritorno al Consiglio del potere regolamentare. Potrebbe essersi manifestata l'opportunità, infatti, di promuovere o difendere in Consiglio le bozze di Statuto, ma anche schemi di regolamento che, prima della sentenza della Corte, sarebbero stati approvati in Giunta, senza alcun coinvolgimento della opposizione, ma anche senza un confronto con la propria maggioranza.

Nella coda della legislatura, invece, in concomitanza con la campagna elettorale del 2005 si è registrata in genere una presenza meno assidua ai lavori consiliari.

Emerge inoltre dai dati a disposizione ³⁹ che talora vi è stata una partecipazione del Presidente ai lavori del Consiglio al fine precipuo di prendere la parola o comunque una partecipazione caratterizzata da un numero di interventi elevato a fronte delle presenze assicurate in Consiglio. Tale predisposizione ad intervenire può considerarsi sintomatica del desiderio di informare, comunicare e convincere l'Assemblea della bontà delle politiche perseguite. In altre Regioni, al contrario, il Presidente ha preso raramente la parola.

La partecipazione dell'esecutivo alle sedute consiliari nel corso della legislatura è variata da Regione e Regione in ragione della sensibilità istituzionale dell'esecutivo nonché dalla composizione della Giunta, con particolare riferimento al numero di assessori esterni al Consiglio: si tenga presente che solo nelle Marche, nella Regione Trentino-Alto Adige e nella Provincia autonoma di Bolzano la Giunta era interamente composta da Consiglieri regionali, mentre in Campania e in Veneto gli assessori erano tutti esterni. Si è provveduto in più Regioni, infatti, con legge regionale o con modifiche al regolamento interno del Consiglio a disciplinare lo *status*

³⁹ Cfr. i dati forniti dai Consigli regionali in www.parlamentiregionali.it.

e le prerogative degli assessori "esterni"⁴⁰. Dove gli assessori sono anche Consiglieri la partecipazione alle sedute consiliari è stata la norma, mentre ad esempio, nel 2003, in metà delle Regioni si è registrata una minore partecipazione ai lavori consiliari degli assessori esterni rispetto a quelli interni. In entrambi i casi il rapporto tra gli interventi e le presenze in Consiglio conferma anche per gli assessori una forte propensione a prendere la parola almeno in un terzo delle Regioni.

In base ai nuovi Statuti il Presidente della Giunta "fa parte" del Consiglio regionale⁴¹. In Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Toscana e Umbria la partecipazione ai lavori delle commissioni consiliari è un "diritto" dell'esecutivo che si esercita, senza voto, con potere di avanzare proposte e osservazioni⁴². In questi Statuti, con l'eccezione di quello delle Marche, la presenza della Giunta nelle commissioni consiliari diventa comunque un obbligo qualora venga richiesta. In Calabria e in Piemonte è, invece, una facoltà ("possono partecipare") loro riconosciuta come a ciascun Consigliere, con diritto di parola e di proposta⁴³, così come le commissioni consiliari hanno la facoltà di chiedere il loro intervento⁴⁴.

⁴⁰ In numero comunque consistente sono stati presenti assessori esterni nelle giunte delle Regioni Toscana (9 su 12), Emilia-Romagna (8 su 12), Calabria (7 su 12), Sardegna (6 su 12) e Basilicata (3 su 6). In Abruzzo più di un terzo (4 su 11) degli assessori erano esterni; in Liguria un terzo (3 su 9), poco meno in Lombardia; in Umbria (3 su 8), in Sicilia e in Molise un quarto della Giunta; un sesto nel Lazio e 1 su 12 in Piemonte.

⁴¹ In base all'art. 29 st. Emilia-Romagna fa parte del Consiglio anche il candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale che ha ottenuto un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello ottenuto dal Presidente. Cfr. inoltre art. 19 st. Lazio; art. 15 st. Liguria; art. 7 st. Marche; art. 50 st. Piemonte; art. 41 st. Puglia; art. 31, comma 2, st. Toscana; art. 42, comma 1, st. Umbria. Nello st. Calabria si deduce indirettamente dal comma 3 dell'art. 28.

⁴² Art. 27, comma 6 e art. 38, comma 11, st. Emilia-Romagna, art. 27, comma 5, st. Lazio; art. 27, comma 1, st. Liguria; art. 22, comma 7, st. Marche; art. 18, comma 5, st. Toscana; art. 53, comma 5, st. Umbria.

⁴³ Art. 28, comma 4 st. Calabria.

⁴⁴ Art. 33, commi 1 e 2 st. Piemonte.

2.5. *Gli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo presentati e discussi*

Pur non analizzando la disciplina dei singoli atti contenuta nei nuovi Statuti, apprendiamo che in otto Statuti su nove il Consiglio esercita ancora funzioni sia di indirizzo che di controllo; la maggioranza dei Consigli, non solo intende rafforzare la propria attività ispettiva di controllo e di vigilanza sulla Giunta, ma non vuole dismettere - con l'eccezione ligure - la funzione di indirizzo ⁴⁵.

Nel corso della legislatura appena trascorsa si è registrato un esercizio significativo della funzione di indirizzo da parte dei Consigli: in particolare nel 2003 si sono registrate quantità di atti presentati molto superiori a quelle segnalate nel 2004, ad eccezione che nelle Province autonome e in Valle d'Aosta ⁴⁶.

I valori percentuali degli atti di indirizzo approvati, inoltre, raggiungono almeno nell'arco di tempo 2003-2005 una media complessiva di poco superiore al 50 per cento, con un lieve calo nel 2004; si passa dalla totalità di atti approvati in Sardegna nel 2004, alle percentuali di approvazione intorno al 5 per cento nel biennio 2003-2004 in Sicilia.

Ben più attiva è stata la funzione di controllo svolta dai Consigli nei confronti delle Giunte. Nel 2004 gli atti di sindacato ispettivo sono ulteriormente aumentati raggiungendo numeri in termini assoluti rilevanti. Le Giunte conseguentemente hanno progressivamente assolto con più costanza al loro dovere di dare risposta alle richieste consiliari⁴⁷.

La sensibilità istituzionale e politica delle Giunte peraltro non ha sempre reso merito all'attività né ispettiva né di indirizzo dei Consigli: si è segnalata un'insufficiente dialettica tra esecutivo e Assemblea regionale

⁴⁵ Cfr. art. 16 st. Calabria; art. 27 st. Emilia-Romagna; art. 23 st. Lazio; art. 16 st. Liguria; art. 21 st. Marche; art. 26 st. Piemonte; art. 22 st. Puglia; art. 11 st. Toscana; art. 43 st. Umbria.

⁴⁶ Cfr. i relativi prospetti.

⁴⁷ Nella Regione Trentino Alto-Adige, che non figura nella tabella allegata per un problema di tempi nella composizione del presente rapporto, nel corso del 2004 sono state presentate 68 interrogazioni ed interpellanze e ne sono state discusse 61; nei primi mesi del 2005 sono state presentate e discusse 19 interrogazioni ed interpellanze. Gli atti di indirizzo presentati sono rispettivamente pari ad 11 nel 2004 e a 7 nei primi mesi del 2005; gli atti discussi sono stati 6 nel 2004 e 9 nei primi mesi del 2005.

sia per la scarsa partecipazione del Presidente alle discussioni su atti di indirizzo sia per la difficoltà ad ottenere in aula risposta agli atti di sindacato ispettivo.

2.6. *L'attività amministrativa del Consiglio*

Nonostante si sia assistito al progressivo affievolimento dell'attività consiliare di natura amministrativa, nel corso della legislatura si sono registrati atti di alta amministrazione di approvazione consiliare quali nomine e designazioni, o l'approvazione di piani e programmi, criteri, indirizzi, linee guida e le note di programma di accompagnamento del bilancio; l'approvazione di atti e bilanci di enti dipendenti, l'approvazione di piani regolatori, varianti e piani di ripartizione di fondi.

Una conferma del permanere di tale atti in capo al Consiglio in alcuni casi si ha anche nei nuovi Statuti. Si segnala, infine, che in Emilia-Romagna si è introdotta nel nuovo Statuto una norma in base alla quale la legge individua i presupposti in presenza dei quali la Giunta può adottare in via d'urgenza atti amministrativi in materie di competenza dell'Assemblea, salvo ratifica da parte di questa. In Piemonte analogamente la Giunta regionale può, in caso di urgenza e sotto la propria responsabilità, deliberare provvedimenti esclusivamente di carattere amministrativo di competenza del Consiglio regionale, al quale devono essere sottoposti per la ratifica non oltre sessanta giorni ⁴⁸.

⁴⁸ Cfr. art. 49, comma 4, st. Emilia-Romagna; art. 57 st. Piemonte.

Atti di indirizzo

Regioni e province autonome	2004			gen - mar 2005		
	atti presentati	atti definiti (% sugli atti presentati)	atti definiti (% sugli atti presentati)	atti presentati	atti definiti (% sugli atti presentati)	atti definiti (% sugli atti presentati)
Abruzzo	66	37	56,1	19	2	10,5
Basilicata	36	15	41,7	5	4	80,0
Bolzano	346	150	43,4	18	12	66,7
Calabria	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Campania	61	34	55,7	8	4	50,0
Emilia R.	131	116	88,5	10	11	110,0
Friuli V. G.	124	104	83,9	n.d.	n.d.	n.d.
Lazio	209	80	38,3	n.d.	n.d.	n.d.
Liguria	188	138	73,4	32	21	65,6
Lombardia	287	170	59,2	45	24	53,3
Marche	107	76	71,0	17	11	64,7
Molise	67	27	40,3	15	10	66,7
Piemonte	98	32	32,7	14	5	35,7
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sardegna	38	39	102,6	13	n.d.	n.d.
Sicilia	220	14	6,4	n.d.	n.d.	n.d.
Toscana	127	76	59,8	19	12	63,2
Trento	152	70	46,1	n.d.	n.d.	n.d.
Umbria	68	22	32,4	n.d.	n.d.	n.d.
Valle d'Aosta	59	46	78,0	n.d.	n.d.	n.d.
Veneto	44	20	45,5	8	2	25,0
TOTALE	2428	1266	52,1	223	118	52,9

Atti di indirizzo definiti
rispetto agli atti presentati

valori percentuali

Regioni e province autonome	2003	2004	2005
Abruzzo	46,4	56,1	10,5
Basilicata	41,3	41,7	80,0
Bolzano	n.d.	43,4	66,7
Calabria	39,3	n.d.	n.d.
Campania	27,4	55,7	50,0
Emilia R.	83,5	88,5	100,0
Friuli V. G.	82,9	83,9	n.d.
Lazio	20,8	38,3	n.d.
Liguria	85,0	73,4	65,6
Lombardia	100,0	59,2	53,3
Marche	60,0	71,0	64,7
Molise	56,1	40,3	66,7
Piemonte	49,5	32,7	35,7
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.
Sardegna	66,0	102,6	n.d.
Sicilia	4,6	6,4	n.d.
Toscana	60,6	59,8	63,2
Trento	51,4	46,1	n.d.
Umbria	28,3	32,4	n.d.
Valle d'Aosta	85,7	78,0	n.d.
Veneto	67,1	45,5	25,0
TOTALE	58,9	52,1	52,9

Atti di sindacato ispettivo

Regioni e province autonome	2004				gen - mar 2005	
	atti presentati	atti definiti	atti definiti (% sugli atti presentati)	atti presentati	atti definiti	atti definiti (% sugli atti presentati)
Abruzzo	118	44	37,3	9	6	66,7
Basilicata	130	63	48,5	11	0	0,0
Bolzano	1673	1755	104,9	373	331	88,7
Calabria	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Campania	394	216	54,8	35	2	5,7
Emilia R.	1014	887	87,5	145	192	132,4
Friuli V. G.	653	157	24,0	n.d.	n.d.	n.d.
Lazio	553	196	35,4	n.d.	n.d.	n.d.
Liguria	365	251	68,8	55	27	49,1
Lombardia	192	100	52,1	20	1	5,0
Marche	328	181	55,2	49	31	63,3
Molise	83	20	24,1	36	1	2,8
Piemonte	590	341	57,8	43	4	9,3
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sardegna	299	100	33,4	125	n.d.	n.d.
Sicilia	614	315	51,3	n.d.	n.d.	n.d.
Toscana	230	155	67,4	19	13	68,4
Trento	374	354	94,7	n.d.	n.d.	n.d.
Umbria	235	51	21,7	n.d.	n.d.	n.d.
Valle d'Aosta	461	459	99,6	n.d.	n.d.	n.d.
Veneto	341	170	49,9	58	0	0,0
TOTALE	8647	5815	67,2	978	608	62,2

definiti rispetto agli atti presentati

Regioni e province autonome	valori percentuali		
	2003	2004	2005
Abruzzo	11,8	37,3	66,7
Basilicata	68,7	48,5	0,0
Bolzano	n.d.	104,9	88,7
Calabria	12,8	n.d.	n.d.
Campania	66,3	54,8	5,7
Emilia R.	92,5	87,5	132,4
Friuli V. G.	26,5	24,0	n.d.
Lazio	22,4	35,4	n.d.
Liguria	59,4	68,8	49,1
Lombardia	26,9	52,1	5,0
Marche	29,0	55,2	63,3
Molise	22,0	24,1	2,8
Piemonte	67,7	57,8	9,3
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.
Sardegna	27,3	33,4	n.d.
Sicilia	43,0	51,3	n.d.
Toscana	45,8	67,4	68,4
Trento	78,2	94,7	n.d.
Umbria	18,4	21,7	n.d.
Valle d'Aosta	94,9	99,6	n.d.
Veneto	88,5	49,9	0,0
TOTALE	48,3	67,2	71,3

3. Procedimenti per l'approvazione degli Statuti regionali, nonché delle leggi statutarie delle Regioni a Statuto speciale e Province autonome

3.1. Lo stato di avanzamento del procedimento di approvazione dei nuovi Statuti ordinari

Lo stato di avanzamento dei procedimenti di approvazione degli Statuti ordinari è, alla data di chiusura di questo *Rapporto*, la seguente:

- Nove Regioni hanno promulgato il nuovo Statuto (Puglia, Calabria ⁽⁴⁹⁾, Lazio, Toscana, Piemonte, Marche, Emilia – Romagna ⁽⁵⁰⁾, Umbria ⁽⁵¹⁾ e Liguria);
- Il Consiglio della Regione Abruzzo ha approvato lo Statuto in seconda deliberazione e lo ha nuovamente esaminato a seguito dell'impugnazione governativa senza approvarlo in via definitiva entro la fine della legislatura;
- La Regione Campania ha approvato la deliberazione statutaria in prima lettura;
- Le Regioni Basilicata e Veneto hanno approvato un testo in commissione;
- Le Regioni Molise e Lombardia non hanno approvato alcun testo in commissione.

⁴⁹ La l.r. Calabria, 20 aprile 2005, n. 11, integrazione della legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, recante: "Statuto della Regione Calabria", ha inserito il comma 5-bis all'art. 59 dello Statuto (*norme transitorie e finali*).

⁵⁰ Il Consiglio dei ministri con delibera del 20 maggio 2005 ha deciso di impugnare la l.r. 31 marzo 2005, n. 13, Statuto della Regione Emilia – Romagna, pubblicata sul BUR n. 61 del 1 aprile 2005, per violazione del quadro costituzionale relativo al procedimento formativo dello Statuto regionale ai sensi degli articoli 123, 117, comma 1, 127, 134, 1, 3 e 48 della Costituzione.

⁵¹ Il Consiglio dei ministri con delibera del 13 maggio 2005 ha deciso di impugnare la l.r. 16 aprile 2005, n. 21, Statuto della Regione Umbria, pubblicata sul BUR n. 17 del 18 aprile 2005, per violazione dei criteri procedurali stabiliti dall'art. 123 della Costituzione.

Nella Tabella che segue sono schematicamente indicati i dati concernenti l'*iter* di formazione dei vari Statuti (⁵²). In tutte le Regioni in cui si è conclusa la settima legislatura senza la definitiva approvazione consiliare delle rispettive deliberazioni legislative statutarie i corrispondenti progetti di legge sono, tuttavia, da considerarsi decaduti.

⁵² Nella prima colonna sono indicate le Regioni che hanno approvato un testo almeno in commissione; nella seconda è indicata la data di approvazione della proposta in commissione; nella terza sono indicate le date dell'approvazione consiliare in prima (I) e seconda deliberazione (II), nonché delle eventuali successive approvazioni di nuovi testi difformi dai precedenti (A, B, etc.); nella quarta è indicata la data della pubblicazione notiziale sul Bollettino ufficiale della Regione della deliberazione consiliare approvata in doppia conforme lettura secondo quanto previsto dall'art. 123 Cost.; nella quinta sono indicate le date del deposito in cancelleria della Corte costituzionale dell'eventuale ricorso governativo e dell'avviso del medesimo nel Bollettino ufficiale della Regione; nella sesta è indicato l'esito dell'eventuale decisione di accoglimento o rigetto, nonché il numero e l'anno della sentenza e la data di pubblicazione della stessa sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica o sul Bollettino ufficiale della Regione (a seconda di quanto disposto dalla legislazione regionale in ordine alla data da cui comincia nuovamente a decorrere il termine per la richiesta del referendum popolare); nella settima è indicato l'eventuale seguito alla decisione della Corte costituzionale; nell'ottava è segnalato l'eventuale referendum confermativo; nella nona la forma (legge regionale, legge statutaria, etc.) e la data della promulgazione del nuovo Statuto; nella decima è riportata la data di pubblicazione dello Statuto sul bollettino ufficiale della Regione; nell'undicesima, infine, la data di entrata in vigore dello Statuto e la norma statutaria che la fissa.

Regione	proposta commissione	approvazione consiliare	pubblicazione notiziale	impugnativa	decisione	seguito giudicato	referendum	promulgazione	pubblicazione	entrata in vigore
Abruzzo	17/07/03	30/12/03 (I)								
		20/07/04 (IA)								
		21/09/04 (IIA)	08/10/04 (BUR n. 101)	10/11/04 (ric. PCdM) BUR 24/12/04						
		09/11/04 (IB)								
Basilicata	22/12/03									
Calabria	31/07/03	13/05/03 (I) 31/07/03 (II)	06/08/03 (BUR n. 4)	12/09/03 (ric. PCdM) BUR 16/01/04	Sentenza acc. n. 2/04 (GU 21/01/04)	06/05/04 (IA) 06/07/04 (IIA)	No	19/10/04 (l.r. n. 25)	23/10/04 (BUR n. 19, s.s. n. 6)	07/11/04 (art. 59 st.)
Campania	13/10/03	18/09/04 (I)								
Emilia - Romagna	16/04/04	01/07/04 (I) 14/09/04 (II)	16/09/04 (BUR n. 130)	21/10/04 (ric. PCdM) BUR 29/10/04	Sentenza acc. n. 379/04 (GU 15/12/04)	18/01/05 (coord. formale)	No	31/03/05 (l.r. n. 13)	01/04/05 (BUR n. 61)	02/04/05 (art. 75 st.)
Lazio	27/10/03	12/05/04 (I) 03/08/04 (II)	10/08/04 (BUR n. 22)	No			No	11/11/04 (l. statut. n. 1)	11/11/04 (BUR n. 31, s.o. n. 1)	12/11/04 (art. 77 st.)
Liguria	21/05/04	27/07/04 (I) 28/09/04 (II)	06/10/04 (BUR n. 9)	10/11/04 (ric. PCdM) BUR 16/01/04			No			

Per l'attuazione della legge cost. n. 1 del 1999, l'approvazione della legge elettorale regionale e del regolamento consiliare sono strettamente connessi con quella degli Statuti, tant'è che in alcune Regioni è stato affidato alle Commissioni Statuto anche il compito di elaborare o esaminare in sede referente le proposte di revisione della legge elettorale regionale (Calabria, Campania, Lombardia, Liguria, Marche, Molise, Puglia, Toscana, Umbria) ⁽⁵³⁾ e del regolamento consiliare (Abruzzo, Calabria, Campania, Lombardia, Molise, Puglia, Umbria, Veneto) ⁽⁵⁴⁾. Daremo qui conto pertanto - in generale per tutte le Regioni - delle eventuali modificazioni apportate ai regolamenti interni dei Consigli mentre per quanto riguarda la legislazione elettorale rinviamo al successivo paragrafo.

Il procedimento per la revisione del regolamento del Consiglio regionale è stato avviato in Calabria e Campania ma non si è concluso entro la fine della legislatura. Il regolamento è stato, invece, parzialmente modificato o integrato in Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Veneto. Al di là di queste limitate correzioni sono dunque ancora in vigore i regolamenti interni dei Consigli approvati prima delle ultime modifiche costituzionali. Non sono più applicabili tuttavia le norme direttamente incompatibili con le recenti revisioni costituzionali e dunque, in primo luogo, quelle concernenti i controlli sugli atti amministrativi e sulle leggi regionali nonché sul sistema di elezione dei componenti della Giunta regionale.

Alcuni dei nuovi Statuti entrati in vigore prevedono, tra le norme transitorie e finali, un termine entro il quale il Consiglio regionale provvede ad adeguare il proprio regolamento interno alle disposizioni statutarie

⁵³ In Piemonte la Commissione speciale per lo Statuto non era competente per l'esame delle leggi elettorali ma, nel corso della passata legislatura, aveva approvato un ordine del giorno che delineava le linee di indirizzo e i principi cui si sarebbe dovuta ispirare la nuova legge elettorale regionale.

⁵⁴ Una diversa ipotesi di coordinamento tra l'organo competente alla revisione dello Statuto e l'altro cui spetta modificare il regolamento consiliare era quella prevista dalla Regione Marche secondo la quale la Commissione straordinaria per lo Statuto era chiamata a esprimere il proprio parere sulla proposta di modifica del regolamento interno prima che questa (elaborata dalla Giunta per il regolamento) fosse sottoposta all'Assemblea.

(Calabria, art. 59.3; Emilia – Romagna, art. 73.2; Lazio, art. 80.1; Piemonte, n.t.f. l.1; Toscana, art. 80.2; Umbria, art. 85.3).

3.2. La legislazione elettorale regionale

Prima che la legge statale definisse le norme di principio in materia di legislazione elettorale regionale solo poche Regioni sono intervenute a dettare norme modificative o integrative della legislazione statale preesistente ⁽⁵⁵⁾, ritenute ammissibili dalla Corte costituzionale nel rispetto dei principi fondamentali che si ricavano dalla vigente legislazione statale, pur negli “esigui spazi entro cui può intervenire il legislatore regionale... prima dell’approvazione del nuovo Statuto”. E’ a quest’ultimo, infatti, che spetta la definizione della c.d. forma di governo regionale condizionando inevitabilmente anche il sistema elettorale ⁽⁵⁶⁾.

Con l’entrata in vigore della legge 2 luglio 2004, n. 165 ⁽⁵⁷⁾, recante disposizioni di attuazione dell’art. 122, primo comma, della Costituzione, nonché dei primi Statuti regionali, alcune Regioni hanno adottato le proprie leggi elettorali regionali (Calabria, Lazio, Puglia e Toscana) ⁽⁵⁸⁾. In verità anche le Regioni Abruzzo e Marche ⁽⁵⁹⁾ avevano inteso disciplinare

⁵⁵ L.r. Lombardia, 6 marzo 2002, art. 1, co. 4, incompatibilità dei Consiglieri regionali; l.r. Abruzzo, 19 marzo 2002, n. 1, disposizioni in materia di elezioni regionali; l.r. Abruzzo, 30 dicembre 2004, n. 51, disposizioni in materia di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza dalla carica di Consigliere regionale.

⁵⁶ Sent. 5 giugno 2003, n. 196. Con la stessa decisione la Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale delle leggi regionali sulla c.d. *prorogatio* degli organi elettivi regionali, in quanto materia riservata agli Statuti regionali.

⁵⁷ Pubblicata nella G.U. n. 155 del 5 luglio 2004.

⁵⁸ L.r. Calabria, 1 febbraio 2005, n. 1, norme per l’elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale; l.r. Lazio, 13 gennaio 2005, n. 2, disposizioni in materia di elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale e in materia di ineleggibilità e incompatibilità dei componenti della Giunta e del Consiglio regionale; l.r. Puglia, 28 gennaio 2005, n. 2, norme per l’elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale; l.r. Toscana, 13 maggio 2004, n. 25, norme per l’elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta; l.r. 17 dicembre 2004, n. 70, norme per la selezione dei candidati e delle candidate alle elezioni per il Consiglio regionale e alla carica di Presidente della Giunta regionale; l.r. 23 dicembre 2004, n. 74, norme sul procedimento elettorale relativo alle elezioni per il Consiglio regionale e per l’elezione del Presidente della Giunta regionale.

⁵⁹ L.r. Abruzzo, 13 dicembre 2004, n. 42, integrazioni alla legge regionale 19 marzo 2002, n. 1, recante disposizioni in materia di elezioni regionali; l.r. Marche, 16 dicembre 2004, n. 27, norme per l’elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale.

il loro sistema elettorale, in vista delle imminenti elezioni regionali del 2005, prima ancora dell'entrata in vigore dei nuovi rispettivi Statuti regionali; tuttavia, a seguito del ricorso governativo (⁶⁰), la Regione Abruzzo ha abrogato la propria legge (salva una modifica puntuale della previgente legislazione al fine di promuovere la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive) (⁶¹) e la Regione Marche, con una successiva disciplina (⁶²), ha previsto che le disposizioni della legge elettorale regionale si applicheranno solo dopo l'entrata in vigore del nuovo Statuto regionale e non alle elezioni del 2005 (⁶³).

Queste leggi elettorali regionali non apportano in genere, con la sola eccezione della Toscana che si è dotata di una legislazione organica, notevoli modifiche o integrazioni alla preesistente, uniforme e dettagliata, disciplina legislativa statale del sistema elettorale regionale (⁶⁴). Tra queste rilevano in particolare:

- la generale introduzione di norme volte a promuovere la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive;
- la previsione di una c.d. clausola di sbarramento per l'accesso delle liste elettorali alla ripartizione dei seggi diversa rispetto a quella previgente (Calabria, Marche, Puglia e Toscana);
- l'eliminazione della lista regionale, il c.d. listino (Puglia, Toscana);
- l'introduzione delle c.d. elezioni primarie per la selezione dei candidati all'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale (Toscana);

⁶⁰ La deliberazione del Consiglio dei ministri è del 28 gennaio 2005 con riferimento ad entrambe le leggi regionali.

⁶¹ l.r. 12 febbraio 2005, n. 9, modifiche alla l.r. 13 dicembre 2004, n. 43.

⁶² l.r. 1 febbraio 2005, n. 5, norme relative alle elezioni regionali dell'anno 2005 – Modifica della l.r. 16 dicembre 2004, n. 27.

⁶³ Con delibera del 18 febbraio 2005 il Consiglio dei ministri ha deciso la rinuncia all'impugnativa.

⁶⁴ La scarsa organicità di questa legislazione regionale è manifestata anche dall'ampio ricorso alla "impropria tecnica legislativa" (così come definita dalla Corte costituzionale nella sent. 196/03) del "recepimento" e della parziale "sostituzione" delle disposizioni della legge statale. Tecnica attraverso la quale la legge regionale fa propria una disciplina materialmente identica a quella contenuta nella legge statale ("recepita") e detta, allo stesso tempo, alcune modificazioni al testo materiale della legge statale ("sostituzioni") che esplicano il loro effetto solo nell'ambito dell'ordinamento regionale.

- l'abolizione del voto di preferenza (Toscana);
- la previsione di un premio di maggioranza soltanto eventuale (qualora l'esito delle elezioni su base proporzionale non garantisca almeno il 55% dei seggi alla coalizione vincente, in Toscana);
- l'adozione di una diversa formula elettorale di distribuzione dei seggi (il metodo proporzionale del divisore c.d. Adams a livello regionale, per la Toscana).

3.3. Delle principali soluzioni innovative emergenti nei lavori preparatori degli Statuti in materia di procedimenti normativi

Riteniamo utile tenere qui conto, indistintamente, sia degli Statuti effettivamente promulgati ed entrati in vigore sia delle deliberazioni statutarie approvate, almeno in prima lettura, dai Consigli regionali nel corso della settima legislatura (sebbene che con la fine di questa i progetti di legge statutaria non definitivamente approvati sono da considerarsi formalmente decaduti). Faremo particolare riferimento, in quanto di nostro più specifico interesse, alla disciplina dei procedimenti normativi.

In molti di questi testi si rinvengono, in primo luogo, norme che intendono garantire la qualità tecnica delle leggi. A Tal fine sono enunciati o espressamente garantiti i principi di semplicità e chiarezza cui la formulazione dei testi normativi si deve conformare (Abruzzo, art. 39.1; Campania, art. 30.1; Lazio, art. 36.2; Marche, art. 34.1; Puglia, art. 37.2; Toscana, art. 44.1; Piemonte, art. 48; Umbria, art. 61). Da questi enunciati o presupposti si fa discendere l'esplicita previsione statutaria che i progetti di legge assegnati alle Commissioni siano accompagnati da una relazione tecnica concernente l'analisi tecnico-normativa e di impatto della regolazione proposta (Marche, art. 34.2), nonché l'istituzione, a questi fini, di una struttura o organo tecnico del Consiglio già denominato in qualche caso Comitato per la legislazione (Abruzzo, art. 26; Calabria, art. 26.2; Marche, art. 34.3; Umbria, art. 61). In altri casi, invece, si fa rinvio al regolamento consiliare per la definizione delle procedure, delle modalità e degli strumenti per la valutazione preventiva della qualità e dell'impatto delle leggi (Campania, art. 30.2; Lazio, art. 36.2; Emilia - Romagna, art.

53; Puglia, art. 37.2; Toscana, art. 45.3). In alcune Regioni, inoltre, è prevista anche una valutazione *ex post* degli effetti prodotti dall'applicazione delle leggi in rapporto alle finalità perseguite (Abruzzo, art. 25; Emilia - Romagna, art. 53; Toscana, art. 45; Piemonte, art. 71.1; Umbria, art. 61.1) ⁽⁶⁵⁾.

Un altro principio fissato o presupposto è quello della facile reperibilità e conoscenza delle leggi regionali (Abruzzo, art. 34.2; Emilia-Romagna, art. 14; Toscana, art. 43.2; Umbria, art. 38.2), ne deriva in alcuni casi l'espressa previsione della necessità di provvedere alle opportune forme di pubblicazione anche telematica e di pubblicità delle leggi (Abruzzo, Toscana e Umbria). Più di frequente, anche a prescindere dall'espresso riferimento a questo o ad altro principio, si prevede e si disciplina la redazione di testi unici di riordino e semplificazione delle disposizioni riguardanti settori omogenei (Abruzzo, art. 39; Calabria, art. 44; Emilia - Romagna, art. 54; Lazio, art. 36; Marche, art. 32; Piemonte, art. 56.2 ⁽⁶⁶⁾; Toscana, art. 44; Umbria, art. 40). Inoltre, si dispone molto spesso - al fine di non vanificare lo sforzo di razionalizzazione e semplificazione normativa e di codificazione - che le disposizioni contenute nei testi unici possano essere abrogate solo con previsione espressa (oltre ad Abruzzo, Calabria, Lazio, Marche, Toscana e Umbria v. anche Puglia, art. 37.2, che pur non disciplinando i testi unici nello Statuto prevede l'improcedibilità delle proposte normative che intervengono nelle materie già codificate senza provvedere, in modo espresso, alla modifica o integrazione dei relativi testi).

Una serie di altre disposizioni statutarie introducono elementi di rafforzamento del procedimento legislativo in determinati casi. Si tratta, in primo luogo, di quelli in cui si prevede che debba essere sentito il parere del Consiglio delle autonomie locali (CAL) secondo quanto previsto dall'art. 123 della Costituzione. Alcune Regioni dispongono però, in più, un effetto rafforzato al parere obbligatorio dell'organo consultivo delle autonomie locali (sempre o in casi determinati e a certe condizioni): qualora il Consiglio regionale deliberi in difformità al parere del Consiglio

⁶⁵ Nello Statuto della Regione Marche un'attività del Consiglio di valutazione degli effetti prodotti dalle politiche regionali è presupposta dall'art. 38.3.

⁶⁶ In questo caso la norma parla (lett. g) di codici di settore o di materia.

delle autonomie lo può fare, nei casi previsti, solo a maggioranza dei suoi componenti (Abruzzo, art. 71.3; Campania, art. 22.2; Emilia-Romagna, art. 23⁽⁶⁷⁾; Lazio, art. 67.4; Liguria, art. 67.2; Marche, art. 38.2; Umbria, art. 29.2)⁽⁶⁸⁾. Inoltre, in alcuni Statuti, è riconosciuto ai CAL il potere d'iniziativa legislativa (Calabria, art. 48.9; Campania, art. 12.5; Lazio, artt. 37 e 67.1; Liguria, art. 66.1) e in alcuni di questi casi si prevede, più in particolare, la discussione di questi progetti di legge entro un preciso termine dalla data della loro presentazione (Campania⁽⁶⁹⁾, Lazio).

Un altro caso di parere obbligatorio di un organo consultivo esterno al Consiglio regionale che si incardina all'interno del procedimento legislativo si rinviene nella disposizione dello Statuto della Regione Puglia con la quale si istituisce la *Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale* con il compito, tra l'altro, di esprimere parere sulla legge finanziaria regionale (art. 46.3).

Un'ulteriore ipotesi di rafforzamento del procedimento legislativo è quella prevista, in particolare, dallo Statuto della Regione Umbria laddove si dispone che i progetti di legge relativi ad alcune materie (la modifica dello Statuto, ovviamente⁽⁷⁰⁾, ma anche la legge elettorale, le leggi di conferimento di funzioni amministrative, le leggi di approvazione del bilancio e del rendiconto, le leggi finanziarie le leggi di ratifica di intese con altre Regioni, la legge sulla composizione del Consiglio delle autonomie locali) debbano essere approvati a maggioranza assoluta dei componenti

⁶⁷ Questo nei soli casi in cui si tratti di piani e programmi che coinvolgano l'attività degli enti locali e il conferimento di funzioni alle autonomie locali e la relativa disciplina (co. 5); in tutte le altre ipotesi si prevede che l'approvazione di progetti di legge in difformità del parere del CAL sia accompagnata dall'approvazione di un ordine del giorno da trasmettere al Consiglio stesso (co. 4).

⁶⁸ In Toscana si dispone, invece, che gli organi regionali, in caso di parere del CAL contrario o condizionato all'accoglimento di modifiche, lo possano disattendere solo con motivazione espressa (art. 66.4). Di natura diversa è invece l'aggravio procedurale previsto dallo Statuto della Regione Calabria qualora il CAL, ritenendo che una legge regionale leda la sfera delle competenze e prerogative degli enti locali, chieda al Consiglio regionale di pronunciarsi in merito ai rilievi formulati; in tal caso la nuova deliberazione consiliare deve essere assunta "previa acquisizione del parere della Consulta statutaria" (art. 45.2).

⁶⁹ Art. 57. In questa disposizione vi è l'ulteriore specificazione che, scaduto il termine, il progetto è iscritto all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio regionale e discusso con precedenza su ogni altro argomento.

⁷⁰ V. art. 123, co. 2, Cost.

dell'Assemblea legislativa (art. 36.4)⁽⁷¹⁾. In Piemonte, invece, per la sola legge elettorale regionale e le sue modifiche, è richiesta l'approvazione a maggioranza qualificata pari ai tre quinti dei membri consiliari (art. 17.4). In Calabria, infine, le leggi istitutive di enti e aziende regionali devono ottenere la maggioranza dei due terzi dei componenti (art. 54.3).

In quasi tutte le Regioni si prevede, inoltre, l'istituzione di organi di garanzia statutaria⁽⁷²⁾. Tra gli altri compiti ad essi assegnati spicca - e qui in particolare ci interessa - la valutazione circa la conformità allo Statuto delle leggi (o dei progetti di legge) e, spesso, anche dei regolamenti regionali (o dei relativi progetti). Si tratta, questa, di un'ulteriore fase - consultiva - del procedimento normativo che in genere è facoltativa (per richiesta di soggetti determinati) ma che può essere anche obbligatoria (per previsione normativa)⁽⁷³⁾ e che, secondo i casi, si inserisce o in una fase procedimentale - non sempre ben definita direttamente dalle previsioni statutarie - che si colloca tra l'iniziativa normativa e l'approvazione dell'atto (Calabria, art. 57; Liguria, art. 75.4; Piemonte, art. 92; Puglia, art. 47) o in quella - chiaramente determinata - che si situa tra l'approvazione della delibera normativa e la sua promulgazione o emanazione (Abruzzo, art. 79; Emilia - Romagna, art. 69; Lazio, art. 68; Toscana, art. 57; Umbria, art. 82). L'eventuale parere di non conformità può essere superato, salvo rare eccezioni⁽⁷⁴⁾, da una deliberazione (o da una nuova deliberazione) dell'organo regionale competente in via definitiva per l'atto normativo in questione⁽⁷⁵⁾; in alcune Regioni è però disposto che questa approvazione debba avvenire a maggioranza assoluta (Calabria e Lazio).

Nella generalità dei testi statutarî si trovano, inoltre, proposizioni normative concernenti la disciplina del procedimento di formazione dei regolamenti regionali. Per quanto riguarda la titolarità del potere

⁷¹ Anche in Puglia le deliberazioni concernenti materie tributarie e di bilancio non sono valide se non sono adottate dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta (art. 35.4).

⁷² Manca la previsione dell'istituzione di un simile organo nei testi statutarî delle Regioni Campania e Marche.

⁷³ Si veda quanto dispone l'art. 56, co. 3, dello Statuto dell'Emilia - Romagna.

⁷⁴ Può sempre essere superato dal Consiglio regionale in caso di deliberazione di propria competenza.

⁷⁵ E' richiesta, in più, una deliberazione assunta "con motivata decisione" in Calabria ed Emilia - Romagna.

regolamentare, solo le Regioni Abruzzo, Campania e Marche hanno ritenuto di mantenerla in capo al Consiglio ⁽⁷⁶⁾ e solo la Regione Puglia ha attribuito l'intero potere all'esecutivo regionale ⁽⁷⁷⁾. Nelle altre Regioni la potestà è stata ripartita assegnando alla Giunta l'approvazione dei regolamenti concernenti le materie di competenza legislativa regionale, nonché di quelli di attuazione della normativa comunitaria, e al Consiglio l'approvazione dei regolamenti delegati dallo Stato nelle materie di propria competenza legislativa esclusiva ⁽⁷⁸⁾. In Calabria, Lazio, Puglia, Piemonte e Umbria, inoltre, la Giunta può essere autorizzata con legge, che determina le norme generali regolatrici della materia, all'adozione di regolamenti di delegificazione ⁽⁷⁹⁾. Sul piano procedimentale, in numerosi casi in cui la potestà regolamentare è assegnata alla competenza della Giunta ⁽⁸⁰⁾ si prevede che i regolamenti debbano essere approvati previo parere obbligatorio, in genere, della Commissione consiliare competente ma anche, nel caso del Lazio, dell'organo di garanzia statutaria o addirittura, nel caso dell'Emilia – Romagna, sia del parere, sempre obbligatorio, dell'Assemblea legislativa sia del parere, nei casi previsti dalla legge, dell'organo di garanzia statutaria.

Le disposizioni statutarie che negli attuali testi disciplinano i procedimenti normativi non prevedono però sempre degli aggravamenti procedurali, in qualche caso anzi sono volte alla semplificazione e abbreviazione degli stessi. In questo ambito va considerata l'innovativa e frequente previsione della possibilità del ricorso, nei casi e nei modi

⁷⁶ Con alcuni temperamenti in due di queste Regioni: in Campania la deliberazione legislativa statutaria prevede che i regolamenti deliberati dalla Giunta sono sottoposti all'approvazione del Consiglio che deve provvedervi entro sessanta giorni, altrimenti i regolamenti sono emanati e pubblicati senza l'approvazione consiliare (art. 59); nelle Marche i regolamenti sono approvati dal Consiglio regionale, salvo i casi in cui le leggi regionali ne demandino l'approvazione alla Giunta (art. 35.2). Per l'Abruzzo v. invece l'art. 36.

⁷⁷ Art. 44 Stat.

⁷⁸ Calabria, art. 43; Emilia – Romagna, art. 49; Lazio, art. 47; Liguria, art. 50; Piemonte, art. 27; Toscana, art. 42; Umbria, artt. 39 e 43.2. Anche in questo caso sono previsti alcuni temperamenti: in Piemonte nelle materie di competenza legislative regionale la potestà regolamentare spetta alla Giunta, salvo che la legge non la riservi al Consiglio.

⁷⁹ In Calabria e Piemonte ciò è consentito solo in materie di competenza esclusiva della Regione e che non sono riservate alla legge regionale dalla Costituzione o dallo Statuto. Il limite della riserva di legge è posto anche dalla Regione Lazio.

⁸⁰ Emilia-Romagna, artt. 28.4 e 56.3; Lazio, art. 47.3; Liguria, art. 50.1; Piemonte, art. 27; Puglia, art. 44.2; Toscana, art. 42.2; Umbria, art. 39.1.

previsti, al procedimento in commissione redigente in luogo del procedimento ordinario (Abruzzo, art. 32; Calabria, art. 30; Campania, art. 43; Emilia-Romagna, art. 51.2; Lazio, art. 33.2; Liguria, art. 47; Piemonte, art. 46; Puglia, art. 32; Toscana, artt. 19.1 e 40.5; Umbria, art. 37). In Campania (art. 44) e Piemonte si prevede anche la commissione in sede deliberante ⁽⁸¹⁾.

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

Nella Regione Friuli Venezia Giulia, la c.d. legge statutaria recante la “Disciplina della forma di governo della Regione, dell’elezione del Consiglio regionale nonché dei referendum regionali e dell’iniziativa popolare delle leggi, ai sensi dell’articolo 12, secondo comma, dello Statuto” - approvata dal precedente Consiglio regionale nel marzo del 2002 ⁽⁸²⁾ in un testo che derogava al modello costituzionale dell’elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Regione a favore dell’elezione consiliare - non fu confermata dal successivo referendum popolare svoltosi il 29 settembre 2002 ⁽⁸³⁾. E’ stata successivamente approvata la legge regionale n. 5 del 2003 che disciplina, sempre in attuazione dell’art. 12 dello Statuto speciale, le norme relative alla richiesta, indizione e svolgimento del referendum abrogativo, propositivo e consultivo e all’iniziativa popolare delle leggi regionali. Con il cambio della legislatura è tornata all’esame del Consiglio regionale tutta la problematica che discende dalla legge cost. n. 2 del 2001. Si prevede che la forma di governo e la disciplina elettorale saranno trattate in un’unica soluzione. In

⁸¹ Lo Statuto della Regione Abruzzo ammette il procedimento in commissione deliberante solo nel procedimento di formazione dei regolamenti regionali (art. 37). L’approvazione del regolamento può essere demandata alla commissione competente per materia anche nella Regione Marche (art. 35.4).

⁸² In B.U. 27 marzo 2002, n. 13, 3915 ss.

⁸³ Disciplinato dalla l.r. n. 29 del 2001, recante “norme sul referendum confermativo previsto dall’art. 12, quarto e quinto comma, dello Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia”.

attinenza alla materia elettorale è stata approvata la legge regionale 29 settembre 2004, n. 21, recante la determinazione dei casi di ineleggibilità e incompatibilità relativi alla carica di consigliere regionale e di membro della Giunta regionale. Riguardo al procedimento di revisione del regolamento del Consiglio regionale, è stato avviato l'esame in sede di giunta del regolamento ma l'iter non è ancora concluso. Sono di fatto disapplicate le parti non più attuali.

Per quanto riguarda invece il nuovo Statuto speciale di autonomia, con la legge regionale 2 aprile 2004, n. 12 è stata istituita, e successivamente insediata (6 maggio 2004), un'assemblea rappresentativa della comunità regionale, denominata "Convenzione per lo Statuto", con il compito di esaminare, discutere e proporre al Consiglio regionale un documento finale in ordine ai contenuti della nuova carta statutaria (⁸⁴), secondo il modello della "Convenzione europea". I lavori di quest'assemblea straordinaria sono stati tradotti in un documento finale che è stato trasmesso al Consiglio (agosto-settembre 2004). Il testo del documento (diventato il progetto di legge costituzionale, n. 5) è stato qui esaminato, a partire dal mese di ottobre, ed approvato come proposta di legge costituzionale (ai sensi dell'art. 63, secondo comma, dello Statuto speciale) nella seduta pomeridiana dell'1 di febbraio 2005 e trasmesso alle Camere il 10 febbraio 2005.

Il Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano non ha attualmente al vaglio proposte di modifica dello Statuto speciale. E' stata istituita però, con decreto del Presidente del Consiglio provinciale (n. 6 del 19 gennaio 2004), una commissione consiliare speciale composta di un rappresentante per ognuno dei nove gruppi consiliari e competente per

⁸⁴ Nella *Convenzione*, oltre alla componente politica regionale, sono presenti i rappresentanti delle autonomie locali, delle università, delle camere di commercio, del CONI, dei corregionali all'estero, del volontariato, delle organizzazioni sindacali, delle minoranze linguistiche e della Commissione regionale per le pari opportunità. E' prevista inoltre la costituzione di un apposito organismo di partecipazione, denominato *forum*, composto da tutti i soggetti pubblici e privati che siano comunque interessati a seguire e dare un contributo al dibattito sul nuovo Statuto. E' altresì previsto il raccordo con i parlamentari eletti nella Regione. Per i lavori di questa *Convenzione* (cui è dedicata un'apposita sezione del sito *internet* del Consiglio) è stata definita la durata massima di sei mesi.

l'esame delle proposte di modifica presentate dai Consiglieri provinciali, dalla Giunta provinciale, dal Parlamento o dal Governo.

Per quanto riguarda le norme di attuazione della legge cost. n. 2 del 2001, la legge provinciale 14 marzo 2003, n. 4, ha introdotto solo alcune norme procedurali in vista delle elezioni per il rinnovo del Consiglio provinciale dell'ottobre 2003 (rinviando per il resto alla vigente legge elettorale regionale 8 agosto 1983, n. 7); nella corrente legislatura è prevista, tuttavia, l'adozione di una legge elettorale provinciale organica. E' stato modificato e revisionato, inoltre, alla luce della riforma dello Statuto speciale (operata dalla cit. legge cost.), il vigente regolamento interno del Consiglio provinciale, approvato con deliberazione n. 4 del 12 maggio 1993 ⁽⁸⁵⁾.

Il Consiglio della Provincia autonoma di Trento ha approvato due distinte leggi statutarie per la disciplina del sistema elettorale e la forma di governo (l.p. 5 marzo 2003, n. 2, "Norme per l'elezione diretta del Consiglio provinciale di Trento e del Presidente della Provincia") nonché di quella del referendum e dell'iniziativa popolare (l.p. 5 marzo 2003, n. 3, "Disposizioni in materia di referendum propositivo, referendum consultivo, referendum abrogativo e iniziativa popolare delle leggi provinciali"). E' stato modificato anche il regolamento interno del Consiglio provinciale per tener conto delle ultime modificazioni allo Statuto speciale (con deliberazione del 23 luglio 2002, n. 4). Sono attualmente disapplicate le parti del regolamento incompatibili con quest'ultima legge (individuate nelle note al regolamento pubblicato dal Consiglio).

Nella Regione Val d'Aosta con la legge regionale statutaria 13 novembre 2002, n. 21 è stata modificata la legge elettorale regionale del 12 gennaio 1993, n. 3, senza alterarne l'impianto e non disciplinando ex novo il sistema elettorale. Tale legge si è resa necessaria per conformarsi alle modifiche statutarie introdotte dalla legge cost. n. 2 del 2001: un solo anno di residenza nella Regione, in luogo dei precedenti tre, per l'esercizio dell'elettorato passivo e la promozione di pari condizioni per l'accesso alle

⁸⁵ Rispettivamente con le deliberazioni del Consiglio provinciale n. 7 del 11 dicembre 2001 e n. 5 del 7 maggio 2003.

competizioni elettorali ⁽⁸⁶⁾. E' stata, inoltre, approvata la legge statutaria 25 giugno 2003, n. 19, con la quale si è introdotta la disciplina dell'iniziativa legislativa popolare, del referendum propositivo, abrogativo e consultivo.

Nella Regione Sardegna una proposta di legge statutaria, frutto dell'unificazione di più proposte, licenziata in Commissione, non ha superato l'esame in Assemblea ⁽⁸⁷⁾. L'articolato prevedeva la disciplina di tutte le materie indicate dall'art. 15 dello Statuto, come modificato dalla legge cost. n. 2 del 2001, fatta eccezione per il referendum e l'iniziativa legislativa. Per quanto riguarda la materia elettorale è da segnalare la l.r. n. 3 del 2004 che individua gli uffici elettorali circoscrizionali nelle elezioni regionali, per adeguare la normativa vigente all'introduzione delle nuove province regionali ⁽⁸⁸⁾. Nessuna novità va invece rilevata per la revisione dello Statuto speciale.

Si può solo ricordare che una proposta di legge costituzionale d'iniziativa del Consiglio regionale presentata alla Camera dei deputati il 14 agosto 2001 (A.C. n. 1521) intenderebbe istituire un'Assemblea costituente sarda, grazie al preventivo inserimento di un articolo 54-bis nello Statuto che legittimi il legislatore regionale a deliberarne l'istituzione.

Nella Regione Sicilia, per quanto riguarda la legislazione c.d. statutaria e le altre norme di attuazione della legge cost. n. 2 del 2001, l'Assemblea legislativa ha approvato la legge di disciplina dell'istituto del referendum regionale nonché dell'iniziativa legislativa popolare e dei Consigli comunali e provinciali (l.r. 10 febbraio 2004, n. 1). Inoltre, ha deliberato a maggioranza assoluta dei suoi componenti il disegno di legge di modifica del sistema d'elezione del Presidente della Regione e dell'Assemblea regionale siciliana il 5 agosto 2004 (d.d.l. nn. 850-265-338-409-480-498-641-642-660-669-775-779). Il Commissario dello Stato per la Regione siciliana, con ricorso depositato il successivo 20 agosto ha sollevato

⁸⁶ Le modalità individuate dalla legge per promuovere parità di condizioni per l'accesso alle competizioni elettorali sono state impugnate dal Governo che ha promosso la questione di legittimità costituzionale. La Corte costituzionale a respinto il ricorso (sent. 13 febbraio 2003, n. 49), riconoscendo la legittimità delle misure adottate dalla Regione.

⁸⁷ Progetti di legge, testo unificato, n. 245-350-362-379-380-392-396.

⁸⁸ La l.r. n. 10 del 2003 ha provveduto alla ridelimitazione delle circoscrizioni delle province regionali e ciò, ovviamente, ha rilevanza ai fini della individuazione dei collegi per le elezioni regionali.

questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della deliberazione legislativa ⁽⁸⁹⁾. Il testo pubblicato a fine notiziale sulla GURS n. 39 del 17 settembre 2004 ⁽⁹⁰⁾ (e ripubblicato sulla GURS n. 40 del successivo 24 settembre) ⁽⁹¹⁾ - con omissione delle parti impugnate ⁽⁹²⁾ - è stato nuovamente pubblicato, sulla GURS n. 48 del 12 novembre 2004, n. 48, a seguito dell'entrata in vigore della l.r. 5 novembre 2004, n. 15, che (all'art. 56, co. 2) ha disposto la soppressione del Titolo II della delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 5 agosto 2004 (in quanto contenente una disciplina non attinente alle elezioni regionali da approvare con il peculiare procedimento previsto per le leggi c.d. statutarie). Su regolare richiesta, è stato indetto il referendum confermativo, che si è svolto il 15 maggio 2005⁹³ e, visto il risultato favorevole della consultazione popolare, il Presidente della Regione ha promulgato la legge il successivo 3 giugno ⁽⁹⁴⁾.

Il regolamento interno dell'Assemblea regionale è stato modificato nell'ottobre del 2003 a seguito dell'introduzione nello Statuto delle importanti innovazioni alla forma di governo regionale (connesse all'elezione diretta del Presidente della Regione); non esiste, quindi, un problema di disapplicazione di norme regolamentari.

Con riferimento, invece, al procedimento di approvazione del nuovo Statuto, la Commissione speciale per la sua revisione - istituita nell'autunno del 2001 (l.r. 23 ottobre 2001, n. 13) e configurata come organo di legislatura con il compito di elaborare una proposta organica -

⁸⁹ Si tratta, precisamente, degli articoli 11, 16, 29, 35, 36, 37 e 38 in riferimento agli artt. 3, 23, 51, 81 e 97 della costituzione, nonché agli artt. 3, 9 e 12 dello Statuto.

⁹⁰ Ai sensi di quanto previsto, per le c.d. dette leggi statutarie approvate a maggioranza assoluta ma inferiore ai due terzi dei membri dell'Assemblea, dall'art. 1, co. 2, della l.r. 23 ottobre 2001, n. 14.

⁹¹ A seguito della comunicazione del Presidente dell'Assemblea regionale siciliana del 20 settembre 2004, sulla base dei chiarimenti del Commissario dello Stato inviati al Presidente dell'Assemblea siciliana con nota del 14 settembre 2004 in ordine alle disposizioni effettivamente impugnate.

⁹² La Corte costituzionale ha conseguentemente dichiarato la cessazione della ragione del contendere con ord. 29 aprile 2005, n. 169.

⁹³ Decreto presidenziale 22 marzo 2005, Indizione del referendum regionale per l'approvazione della legge recante "Norme per l'elezione diretta del Presidente della Regione siciliana a suffragio universale e diretto. Nuove norme per l'elezione dell'Assemblea regionale siciliana. Disposizioni concernenti l'elezione dei Consigli comunali e provinciali", in GURS n. 13 del 29 marzo 2005.

⁹⁴ L.r. 3 giugno 2005, n. 7, pubblicata nella GURS n. 25 del 10 giugno 2005.

ha licenziato il progetto di revisione statutaria il 17 marzo 2004 (nn. 580-472-578-602-652), dopo un lungo e approfondito dibattito che ha visto il coinvolgimento di esperti, di tecnici e di rappresentanti delle forze sociali e della società civile. L'Assemblea, dopo aver ultimato la discussione generale in aula, ha rinviato nuovamente il testo alla Commissione speciale per un ulteriore approfondimento alla luce dei numerosi emendamenti presentati. Il progetto di legge costituzionale di revisione dello Statuto della Regione è stato definitivamente approvato dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 marzo 2005 e presentato al Senato della Repubblica il successivo 5 aprile (AS n. 3369).⁽⁹⁵⁾.

3.5. Le leggi di disciplina del referendum popolare confermativo degli Statuti ordinari e delle leggi statutarie concernenti la forma di governo e il sistema elettorale delle Regioni speciali

Sono dieci le Regioni ordinarie che hanno approvato la legge di disciplina del referendum sulle leggi regionali statutarie ai sensi dell'art. 123 della Costituzione (Emilia Romagna, l.r. 25 ottobre 2000, n. 29; Calabria, l.r. 10 dicembre 2001, n. 35; Marche, l.r. 23 dicembre 2002, n. 28; Toscana, l.r. 17 gennaio 2003, n. 6⁹⁶; Veneto, l.r. 7 novembre 2003, n. 28; Abruzzo, l.r. 23 gennaio 2004, n. 5⁹⁷; Umbria, l.r. 28 luglio 2004, n. 16; Lazio, l.r. 3 agosto 2004, n. 8⁹⁸; Piemonte, l.r. 13 ottobre 2004, n. 22; Liguria, l.r. 24 dicembre 2004, n. 31) ma si tratta di un adempimento che, con ogni probabilità, le Regioni di diritto comune sentiranno la necessità di compiere preliminarmente all'approvazione degli Statuti in quanto trattasi di un istituto nuovo per il quale manca un'apposita disciplina e per il quale non può essere sufficiente riferirsi in via analogica, per quanto

⁹⁵ Per lo specifico interesse di questo *Rapporto* si può segnalare che l'art. 18 del progetto di legge, che modifica l'art. 4 dello Statuto, prevede l'istituzione di un Comitato per la legislazione, disciplinato dal Regolamento dell'Assemblea regionale siciliana, che assicura la qualità della legislazione regionale.

⁹⁶ Modificata dalla l.r. 15 novembre 2004, n. 60 e dalla l.r. 24 novembre 2004, n. 66.

⁹⁷ Modificata dalla l.r. 13 dicembre 2004, n. 43.

⁹⁸ Modificata dalla l.r. 17 febbraio 2005, n. 9, art. 63.

(limitatamente) applicabile, alla disciplina concernente i referendum regionali già previsti prima della novella costituzionale del 1999 (⁹⁹).

Tutte le Regioni speciali e le province autonome hanno invece già preliminarmente approvato l'apposita legge di disciplina del referendum popolare confermativo delle c.d. leggi statutarie ai sensi di quanto previsto dai rispettivi Statuti così come modificati dalla l.cost. 31 gennaio 2001, n. 2 (Sicilia, l.r. 23 ottobre 2001, n. 14; Friuli–Venezia Giulia, l.r. 27 novembre 2001, n. 29; Val d'Aosta, l.r. 22 aprile 2002, n. 4; Bolzano, l.p. 17 luglio 2002, n. 10; Trento, l.p. 1 ottobre 2002, n. 13; Sardegna, l.r. 28 ottobre 2002, n. 21).

Alcune delle leggi in questione hanno fissato le regole per risolvere la delicata questione della sovrapposizione temporale del procedimento referendario con quello concernente il giudizio di legittimità costituzionale, dato che i termini per l'iniziativa referendaria decorrono dalla stessa data di quelli fissati per il ricorso governativo (rispettivamente: tre mesi e trenta giorni dalla pubblicazione notiziale) (¹⁰⁰).

⁹⁹ E' da segnalare che il Consiglio regionale della Regione Puglia ha approvato la delibera legislativa statutaria in seconda deliberazione (con pubblicazione notiziale del 11 febbraio 2004) e il Presidente della Giunta regionale ha promulgato il nuovo Statuto (il 12 maggio 2004) nonostante la mancanza di una specifica disciplina legislativa regionale delle modalità di svolgimento del referendum popolare previsto dall'art. 123, co. 3, della Costituzione.

¹⁰⁰ Il dubbio circa la natura preventiva o successiva, rispetto alla promulgazione dello Statuto, dell'eventuale giudizio di legittimità costituzionale è stato chiarito dalla Corte costituzionale, con sent. 3 luglio 2002, n. 304, la quale ha interpretativamente ricavato dall'art. 123 cost. che il controllo di legittimità costituzionale delle deliberazioni statutarie ha natura preventiva e deve essere proposto con ricorso governativo nei trenta giorni dalla pubblicazione notiziale di queste deliberazioni sul bollettino ufficiale della Regione e non dalla (eventuale) pubblicazione successiva alla promulgazione dello Statuto o della legge di revisione statutaria.

Abruzzo (¹⁰¹), Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Provincia di Trento, Toscana, Umbria e Veneto hanno disposto che, qualora il Governo promuova la questione di legittimità costituzionale, il termine per la richiesta del referendum popolare è sospeso (o interrotto) e comincia nuovamente a decorrere dalla data di pubblicazione della decisione della Corte costituzionale nella Gazzetta ufficiale della Repubblica (¹⁰²) o nel Bollettino ufficiale della Regione (¹⁰³). Le attività e le operazioni eventualmente compiute prima della sospensione/interruzione conservano validità solo in caso di rigetto del ricorso (¹⁰⁴).

Si differenziano, tuttavia, le soluzioni escogitate dalle predette Regioni e province autonome nel caso in cui la legge statutaria sia dichiarata solo parzialmente illegittima dalla Corte costituzionale. Emilia - Romagna, Lazio, Marche e Piemonte prevedono che, in tal caso, il Consiglio regionale delibera (¹⁰⁵) sui provvedimenti consequenziali da adottare e che qualora si tratti di modifiche derivanti da esigenze di mero coordinamento testuale o formale la deliberazione in questione non deve essere nuovamente approvata secondo il procedimento previsto dall'art. 123 Cost. (o dagli Statuti speciali per le leggi statutarie delle Regioni e delle province ad autonomia speciale). Le Regioni Abruzzo, Toscana, Umbria e

¹⁰¹ La diversa soluzione, per il coordinamento del procedimento referendario con quello concernente il giudizio di legittimità costituzionale, adottata in un primo momento dalla Regione Abruzzo con la l.r. 23 gennaio 2004, n. 5 (v. anche l'art. 86 della deliberazione statutaria approvata dal Consiglio regionale, in prima e seconda lettura, il 20 luglio e il 21 settembre 2004 e pubblicata sul BUR del successivo 8 ottobre) è stata successivamente così modificata dalla l.r. 13 dicembre 2004, n. 43. Si prevedeva nel testo originario della legge abruzzese non l'interruzione/sospensione dell'eventuale procedimento referendario già avviato nel caso in cui sia stata promossa la questione di legittimità costituzionale ma si disponeva una doppia pubblicazione della delibera legislativa statutaria: la prima al fine di consentire l'eventuale impugnazione da parte del Governo; la seconda, decorso inutilmente il termine per il ricorso governativo o dopo la sentenza della Corte costituzionale e le eventuali deliberazioni consequenziali del Consiglio regionale, al fine della richiesta del referendum popolare confermativo.

¹⁰² Abruzzo, Emilia – Romagna, Lazio, Marche, Piemonte, Provincia autonoma di Trento, Umbria, Veneto

¹⁰³ Liguria, Toscana.

¹⁰⁴ L.r. Abruzzo, art. 4; l.r. Emilia-Romagna, art. 11; l.r. Lazio, art. 4; l.r. Liguria, art. 3; l.r. Marche, art. 17-18; l.r. Piemonte, art. 13; l.r. Toscana, art. 4; l.p. Trento, art. 16; l.r. Umbria, art. 3; l.r. Veneto, art. 19.

¹⁰⁵ Solo la Regione Lazio prevede espressamente che tale deliberazione sia unica e approvata a maggioranza assoluta ma ciò è probabilmente da estendersi implicitamente anche alle altre Regioni.

Veneto, nonché la Provincia di Trento, prevedono invece che nel caso in cui la deliberazione legislativa statutaria sia dichiarata anche solo parzialmente illegittima dalla Corte costituzionale ciò determina l'estinzione del procedimento referendario e le operazioni già eventualmente compiute perdono efficacia⁽¹⁰⁶⁾ ⁽¹⁰⁷⁾. La sola Provincia di Trento prevede, inoltre, che la delibera legislativa debba essere nuovamente pubblicata, sempre ai fini della richiesta del referendum, nel testo risultante a seguito della sentenza o a seguito delle modifiche introdotte consequenzialmente dal Consiglio (cui è concesso, a tal fine, un termine di tre mesi intercorrente tra la data di pubblicazione della sentenza e la data per la nuova pubblicazione della delibera legislativa statutaria).

Queste previsioni normative pongono una serie di delicate questioni interpretative⁽¹⁰⁸⁾ che non possono essere approfondite in questa sede, tuttavia è necessario quantomeno accennare al fatto che le varie disposizioni richiamate regolano aspetti diversi della stessa questione e non debbono necessariamente considerarsi incompatibili tra loro. Le norme

¹⁰⁶Di scarsa intelligibilità è la disposizione recata dalla l.r. Liguria la quale dispone (art. 3, co. 3) che “nel caso in cui la Corte costituzionale respinga il ricorso, le operazioni referendarie eventualmente compiute prima della sospensione del termine conservano efficacia; al contrario tali operazioni perdono efficacia qualora venga pronunciata l’illegittimità totale della deliberazione statutaria ovvero venga pronunciata l’illegittimità parziale della medesima e le parti dichiarate incostituzionali coincidano con l’oggetto della richiesta referendaria”. Tuttavia, in considerazione dell’evidenza che *le parti dichiarate incostituzionali* coinciderebbero sempre e comunque con *l’oggetto della richiesta referendaria* che investirebbe necessariamente l’intera deliberazione statutaria in base all’art. 1 della medesima legge regionale, l’ipotesi qui formulata parrebbe da assimilare pienamente a questo secondo gruppo di previsioni legislative.

¹⁰⁷E’ da rilevare che nella Regione Umbria, a seguito della sentenza della Corte costituzionale 29 novembre 2004 n. 378 che ha dichiarato la parziale illegittimità della deliberazione legislativa statutaria approvata dal Consiglio regionale il 29 luglio 2004, la medesima assemblea legislativa, con deliberazione 10 dicembre 2004, ha autorizzato il Presidente della giunta regionale a promulgare lo Statuto senza le parti dichiarate costituzionalmente illegittime dalla citata sentenza (pubblicata nella GU del 15 dicembre 2004 e nel BUR dello stesso giorno, nonché, successivamente, nel BUR del 22 dicembre, insieme al verbale delle operazioni referendarie contenente la ridefinizione dell’oggetto del quesito referendario concernente il testo del nuovo Statuto regionale come risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale).

¹⁰⁸V. ad es. i pareri resi dal Consiglio di Stato nell’adunanza della sezione prima del 12 gennaio 2005 su richiesta delle Regioni Emilia – Romagna (n. 12036/2004) e Umbria (n. 12054/2004). Considerazioni analoghe a quelle rese in questa sede sono adesso alla base delle delibere del Consiglio dei ministri con le quali il Governo ha deciso di impugnare i nuovi Statuti dell’Umbria (del. CdM 13 maggio 2005) e dell’Emilia – Romagna (del. CdM 20 maggio 2005).

espressamente fissate dalle Regioni Emilia - Romagna, Lazio, Marche e Piemonte intendono escludere che l'adeguamento consequenziale del testo della deliberazione legislativa statutaria consistente nella *“soppressione delle disposizioni dichiarate incostituzionali ovvero in modifiche tese esclusivamente a conformarsi alla sentenza della Corte costituzionale”* ⁽¹⁰⁹⁾ debba considerarsi una nuova legge e dunque comportare una nuova doppia deliberazione consiliare a intervallo non minore di due mesi. Le disposizioni dettate dalle Regioni Abruzzo, Toscana, Umbria e Veneto, nonché dalla Provincia di Trento, invece, valgono ad escludere che un procedimento referendario avviato da una richiesta concernente una delibera legislativa statutaria (nel testo ufficialmente pubblicato in via notiziale) possa proseguire con riferimento ad un testo anche solo parzialmente diverso. E' soltanto la Provincia di Trento, però, che prevede espressamente la necessità di una nuova pubblicazione della delibera legislativa statutaria, nel testo modificato a seguito della sentenza della Corte costituzionale, al fine di consentire il computo di un nuovo termine per un'eventuale nuova richiesta di referendum.

Altre disposizioni di rilievo che riteniamo di segnalare nella legislazione regionale di disciplina del referendum popolare confermativo delle leggi statutarie sono:

- a. La possibilità concessa ai Presidenti delle Regioni Emilia-Romagna e Liguria al Presidente della Provincia di Trento, qualora prima dell'indizione del referendum già richiesto sia intervenuta la pubblicazione del testo di un'altra deliberazione legislativa statutaria, di ritardare fino a sei mesi il termine previsto per l'indizione dello stesso in modo che l'eventuale ulteriore referendum sulla nuova deliberazione legislativa possa svolgersi contemporaneamente al primo (Emilia-Romagna, art. 5; Liguria, art. 6; Trento, art. 8);
- b. La possibilità espressamente concessa al Consiglio provinciale di Trento e al Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna di modificare o revocare la deliberazione legislativa statutaria già approvata

¹⁰⁹ Così espressamente la legge del Lazio.

anche durante la decorrenza del termine di tre mesi dalla pubblicazione notiziale del suo testo sul Bollettino ufficiale della Regione ai fini della richiesta di referendum (Trento, art. 17; Emilia-Romagna, art. 12);

- c. La sospensione delle operazioni referendarie in caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale in Abruzzo, Toscana e Piemonte (¹¹⁰) (Abruzzo, art. 13; Toscana, art. 13; Piemonte, art. 15);
- d. Il rinvio normativo operato dalle Regioni Val d'Aosta (art. 23) e Friuli Venezia Giulia (art. 21), per quanto non disposto dalla legge regionale e in quanto applicabili, alle disposizioni della legge di disciplina del referendum costituzionale e degli altri referendum statali previsti dalla Costituzione (legge 25 maggio 1970, n. 352).

Un ulteriore elemento di valutazione di cui si può tenere conto consiste nel verificare se e in che modo la questione della revisione statutaria e del suo relativo procedimento, con particolare riferimento al procedimento popolare confermativo, è stato tenuto in considerazione negli Statuti promulgati o nei testi delle deliberazioni statutarie approvate dai Consigli regionali.

Per quanto riguarda le previsioni statutarie concernenti il referendum popolare confermativo dello Statuto approvato dal Consiglio regionale, ai sensi di quanto previsto dall'art 123 Cost., gli Statuti o le deliberazioni statutarie rimettono alla legge regionale, spesso rinviandovi espressamente (¹¹¹), di disciplinare le modalità di svolgimento del c.d. referendum statutario. Al di là dell'eventuale mero rinvio alla legge, solo alcune Regioni dettano direttamente a livello statutario ulteriori disposizioni. La Regione Liguria regola le modalità di coordinamento del procedimento referendario con l'eventuale giudizio di legittimità costituzionale prevedendo ellitticamente che, nel caso in cui il Governo abbia promosso la questione di legittimità costituzionale, il referendum - il cui procedimento risulta evidentemente sospeso - ha luogo

¹¹⁰In questa Regione la disposizione è dettata in via transitoria "fino all'entrata in vigore della legge regionale di revisione dello Statuto".

¹¹¹Calabria, art. 59.2; Campania, art. 74.6; Emilia - Romagna, art. 22.1; Lazio, art. 76.3; Marche, art. 57.1; Piemonte, art. 101.4; Puglia, art. 17.3; Umbria, art. 84.4.

successivamente alla decisione della Corte costituzionale (art. 76). La Regione Emilia-Romagna, invece, fissa il principio secondo il quale deve essere sottoposto a referendum l'intero testo approvato dal Consiglio regionale, sul quale si esprime un voto unico (art. 22.2) ⁽¹¹²⁾.

Per quanto riguarda, più in generale, la disciplina della revisione statutaria. In molti dei testi statutari si dispone, con previsione di rilievo autonomo e originale rispetto alle disposizioni costituzionali, che l'abrogazione totale dello Statuto non è valida se non è contestuale alla deliberazione del nuovo Statuto ⁽¹¹³⁾. In due di queste Regioni si prevede, inoltre, che le proposte di revisione statutaria respinte dal Consiglio non possano essere ripresentate ⁽¹¹⁴⁾ o prima che sia trascorso un anno dalla loro reiezione (Calabria, art. 58.2) o nel corso della stessa legislatura (Piemonte, art. 101.3).

¹¹²Quando si tratti di modifiche relative a più argomenti, il referendum è articolato in più quesiti formulati, per temi omogenei, dall'organo di garanzia statutaria.

¹¹³Abruzzo, art. 86.4; Calabria, art. 58.3; Emilia - Romagna, art. 73.6; Lazio, art. 76.2; Piemonte, art. 101.2; Toscana, art. 79.3; Umbria, art. 84.5.

¹¹⁴La stessa limitazione del potere di iniziativa legislativa non è, almeno esplicitamente, disposta per il caso dell'eventuale reiezione popolare espressa mediante il referendum.

4. Organi e procedure di consultazione di enti locali e forze sociali

4.1. I Consigli delle autonomie locali istituiti dai nuovi Statuti regionali

La nuova stagione statutaria avviatasi a seguito della legge costituzionale n. 1 del 1999 ha finora prodotto alcune novità di rilievo di cui occorre dar conto al fine di presentare un quadro tendenzialmente completo degli organi e delle procedure di raccordo tra Regione ed autonomie locali e sociali attualmente esistenti. Si intende pertanto far precedere l'analisi delle schede inviate dalle Regioni, relativamente all'attività degli organismi di consultazione già esaminati nei rapporti precedenti, da una breve panoramica sulle nuove norme statutarie attualmente vigenti che contemplano un organismo di rappresentanza degli enti locali.

A tutt'oggi sono entrati in vigore i nuovi Statuti in nove Regioni (Calabria, Lazio, Liguria, Emilia-Romagna, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria) e tutti i testi danno attuazione al quarto comma dell'art. 123 Cost., che assegna allo Statuto la disciplina del Consiglio delle autonomie locali quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali. In proposito va precisato che nessuno degli atti in esame istituisce tale organo *ex novo*, ma tutti ridisciplinano gli organismi preesistenti regolati da leggi regionali.

Un primo dato di immediata evidenza è che alcuni degli Statuti esaminati – mentre tutti riproducono esattamente la denominazione costituzionale dell'organo – propongono una qualificazione del Consiglio delle autonomie locali che si discosta in parte da quella introdotta dall'art. 123 Cost. Se infatti gli Statuti piemontese, umbro e marchigiano aderiscono più fedelmente alla definizione costituzionale del CAL come "organo di consultazione" tra Regione ed enti locali, gli Statuti della Liguria, del Lazio, della Toscana e dell'Emilia-Romagna ne sottolineano il ruolo più ampio di organo di "rappresentanza" del sistema delle autonomie locali, assegnandogli espressamente funzioni consultive – in quanto

strumento di partecipazione degli enti locali alla attività della Regione (Toscana; tale profilo è richiamato anche dallo Statuto umbro) e di coordinamento (Emilia-Romagna) - e finalità di concertazione (Lazio). Lo Statuto pugliese, infine, offre una definizione assai più articolata, qualificando il Consiglio delle autonomie quale “organo di rappresentanza e partecipazione delle autonomie locali, al fine di favorirne l'intervento nei processi decisionali della Regione, di esercitare la funzione di raccordo e consultazione permanente tra Regione ed enti locali e di verificare l'attuazione del principio di sussidiarietà nell'esercizio delle funzioni regionali”.

Un ulteriore dato di rilievo che emerge dall'analisi concerne l'organo della Regione presso il quale il Consiglio delle autonomie locali viene istituito. Va registrata in proposito una netta inversione della tendenza di cui si è dato conto nelle relazioni precedenti, e che vedeva la Giunta come sede preferita per la costituzione del CAL: sette Statuti su nove (Calabria, Piemonte, Toscana, Lazio, Liguria, Marche e Puglia) lo istituiscono infatti presso il Consiglio regionale. Si segnala inoltre che soltanto lo Statuto calabrese dispone espressamente la necessaria creazione (da realizzarsi con la legge regionale di attuazione) di forme di raccordo tra il Consiglio delle autonomie e la Giunta regionale, mentre gli altri Statuti (ad eccezione dell'Umbria e dell'Emilia-Romagna, su cui v. infra) contengono previsioni tese a sottolineare con particolare forza il legame tra CAL e Consiglio: così, ad esempio, lo Statuto toscano dispone che i due organi si riuniscano in seduta comune almeno una volta l'anno per l'esame di problemi di comune interesse, mentre lo Statuto marchigiano assegna al Consiglio delle autonomie locali il compito di elaborare un rapporto annuale da presentare al legislatore regionale; di sicuro interesse appare anche la previsione statutaria della Regione Lazio che impone al Consiglio regionale, nelle deliberazioni di propria competenza, di tenere conto del parere espresso dal Consiglio delle autonomie locali. Tale vincolo assume peraltro i connotati di un parere parzialmente vincolante nel caso in cui il Consiglio delle autonomie deliberi parere negativo a maggioranza dei due terzi sulle leggi di conferimento di funzioni agli enti locali o di modifica del riparto di competenze tra Regione ed enti locali; in tale circostanza, infatti,

il parere del CAL può essere superato dal Consiglio regionale solo attraverso una approvazione della legge a maggioranza dei componenti.

Fa eccezione in questo contesto il solo Statuto emiliano, che non chiarisce la collocazione del Consiglio delle autonomie, stabilendo genericamente che esso esercita le proprie funzioni - e partecipa ai processi decisionali della Regione riguardanti il sistema delle autonomie locali - mediante proposte e pareri nei modi e nelle forme previsti dello Statuto e dalle leggi. Il Consiglio regionale appare comunque come l'interlocutore privilegiato, essendo l'attività consultiva rivolta principalmente ad atti di competenza dell'Assemblea legislativa (su cui v. infra), pur non mancando pareri riguardanti decisioni che potrebbe assumere la Giunta (quali, ad esempio, piani e programmi che coinvolgono l'attività degli enti locali, o le linee della legge di bilancio).

In ordine alla composizione del Consiglio delle autonomie locali, tutti i nuovi Statuti rinviano ad una futura legge regionale, dettando alcuni criteri relativi alle modalità di formazione, o disciplinando direttamente alcuni profili. In ordine ai criteri di formazione, sia lo Statuto dell'Emilia-Romagna che quello delle Marche prescrivono una equilibrata rappresentanza sia dei territori che delle tipologie degli enti locali; a tali criteri gli Statuti di Lazio, Umbria e Calabria aggiungono anche il pluralismo politico. In ordine agli aspetti disciplinati direttamente, alcuni dei nuovi Statuti menzionano espressamente diversi componenti di diritto (in Piemonte e nel Lazio i presidenti delle Province ed i sindaci dei comuni capoluogo delle stesse); altri il numero massimo di componenti (nelle Marche trenta; in Emilia-Romagna e in Puglia un numero di componenti non superiore a quello del Consiglio regionale); il nuovo Statuto del Lazio, infine, assegna alla legge regionale la facoltà di prevedere la partecipazione, senza diritto di voto, di rappresentanti delle autonomie funzionali e, in particolare, delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura e delle università laziali.

Relativamente alle funzioni, sono due le grandi aree nelle quali i nuovi Statuti situano le attività dei Consigli delle autonomie locali: la funzioni consultive, e – in numerosi casi – la funzione di iniziativa legislativa. In questo quadro fa eccezione il solo Statuto pugliese, che assegna il compito di definire le funzioni ad una successiva legge regionale, da

approvare nei sessanta giorni successivi alla data di entrata in vigore dello Statuto, sentite le associazioni di rappresentanza (si suppone – non essendo specificato - degli enti locali).

In ordine alle funzioni consultive, tutti i nuovi Statuti (s'intende sempre con l'eccezione appena segnalata) attribuiscono al Consiglio delle autonomie il compito di esprimere pareri obbligatori su proposte di legge regionale riguardanti oggetti specifici: il richiamo prevalente riguarda, per un verso, i progetti di legge concernenti l'assetto e l'esercizio delle funzioni degli enti locali, per altro verso, le proposte di legge regionale di approvazione del bilanci di previsione e più in generale tutti gli atti (anche non legislativi) di programmazione economico-finanziaria o anche territoriale (funzioni richiamate con formule diverse in tutti i nuovi Statuti), e le proposte di modifica dello Statuto (Calabria, Emilia-Romagna, Toscana, Liguria e Lazio). Particolarmente significativa appare la partecipazione alla concreta definizione dei rapporti tra Regione ed enti locali assegnata dallo Statuto al Consiglio delle autonomie marchigiano: questo infatti, da un lato, esprime parere obbligatorio sulla legge regionale di conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali, dall'altro, può essere coinvolto dal Consiglio regionale nella valutazione degli effetti delle politiche regionali di interesse degli enti locali. Sempre in tema di pareri su iniziative legislative, va segnalato lo Statuto calabrese, che assegna al Consiglio delle autonomie un parere obbligatorio anche sulle proposte di testi unici.

Gli Statuti del Lazio, della Calabria, dell'Umbria e del Piemonte, infine, contengono specifiche disposizioni che consentono di estendere l'attività consultiva obbligatoria del CAL ad ogni altra questione ad esso demandata (dallo Statuto e) dalle leggi regionali. Lo Statuto del Lazio aggiunge che i pareri potranno essere formulati anche a seguito di richiesta da parte del Consiglio o della Giunta regionale, nei confronti dei quali il Consiglio delle autonomie può anche autonomamente formulare proposte. Gli Statuti delle Marche e dell'Umbria, invece, rinviando alla legge regionale per l'attribuzione, più in generale, di "funzioni ulteriori".

L'attività consultiva dei Consigli delle autonomie locali si presenta, in alcuni dei nuovi Statuti, legata anche all'attività della Giunta, essendo tali

organismi chiamati talvolta a pronunciarsi su alcune importanti decisioni dell'esecutivo regionale. Sono infatti previsti, tra l'altro: l'espressione di un parere obbligatorio al Presidente della Giunta sulla partecipazione di quest'ultimo ai procedimenti diretti a regolare rapporti fra l'Unione europea, la Regione e gli enti locali (Lazio), e alla Giunta in ordine all'esercizio del potere sostitutivo nei confronti degli enti locali (Lazio e Marche); la facoltà di sollecitare la Giunta regionale (Calabria) o il Presidente della Giunta, dandone comunicazione al Consiglio regionale (Lazio, Toscana ed Emilia-Romagna), a promuovere: l'impugnazione delle leggi dello Stato (Calabria, Lazio, Toscana ed Emilia-Romagna), di leggi delle altre Regioni (Calabria e Lazio), il ricorso per conflitti di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale (Lazio ed Emilia-Romagna), o il ricorso alla Corte di giustizia delle Comunità europee (Lazio). Lo Statuto della Liguria prevede invece, con una formulazione di più ampia portata, che il Consiglio delle autonomie locali può proporre al Presidente della Giunta l'impugnativa di atti dello Stato o di altre Regioni ritenuti lesivi dell'autonomia regionale e degli enti locali liguri.

Relativamente alla efficacia dei pareri espressi, gli Statuti delle Marche e dell'Emilia-Romagna stabiliscono che gli atti di conferimento di funzioni agli enti locali, difformi dal parere reso dal Consiglio delle autonomie locali, vengono adottati dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei componenti; lo Statuto emiliano stabilisce inoltre che, in linea generale, l'approvazione di progetti di legge in difformità dal parere reso dal CAL è accompagnata dall'adozione di un apposito ordine del giorno. Lo Statuto toscano prevede invece che gli organi regionali possano disattendere un parere contrario del Consiglio delle autonomie – o un parere condizionato all'accoglimento di modifiche - solo con motivazione espressa. Lo Statuto ligure prescrive l'approvazione da parte del Consiglio regionale, a maggioranza assoluta dei componenti, di tutti gli atti – ad esclusione di quelli programmatori, della legge di bilancio e degli atti ad essa collegati – sui quali il CAL abbia espresso parere negativo o condizionato all'accoglimento di specifiche modifiche. Lo Statuto dell'Umbria, infine, stabilisce che il Consiglio regionale, qualora ritenga di non attenersi al parere obbligatorio espresso dal Consiglio delle autonomie locali sugli atti che riguardano l'attribuzione e l'esercizio delle competenze dei comuni e

delle province, delibera a maggioranza assoluta dei componenti, mentre la Giunta regionale, per gli atti di propria competenza, è tenuta a motivare il rigetto del parere richiesto al CAL, dandone comunicazione al Consiglio regionale.

L'attribuzione ai Consigli delle autonomie dell'iniziativa sulle leggi regionali è prevista dagli Statuti di Toscana, Marche, Lazio, Liguria e Calabria. In particolare, lo Statuto calabrese prescrive l'adozione del progetto in seno al CAL a maggioranza assoluta dei componenti, mentre quello laziale, oltre ad una identica limitazione di ordine procedurale, stabilisce anche limiti di ordine materiale: le iniziative legislative del Consiglio delle autonomie del Lazio possono infatti avere ad oggetto solo le funzioni degli enti locali, i rapporti tra gli stessi e la Regione e la revisione dello Statuto, pur godendo del vantaggio di dovere esser in ogni caso discusse dal Consiglio regionale entro sei mesi dalla loro presentazione. Analoga limitazione di ordine materiale è prevista nello Statuto ligure, che attribuisce al Consiglio delle autonomie locali la potestà di iniziativa legislativa, ma solo nelle materie di competenza del sistema delle autonomie locali. In Emilia-Romagna e in Piemonte, infine, il Consiglio delle autonomie locali designa un componente ad integrazione della sezione di controllo della Corte dei Conti.

Merita, in conclusione, un sintetico accenno la disciplina stabilita in materia dai nuovi Statuti speciali attualmente in corso di elaborazione. In particolare, il progetto di legge costituzionale che reca modifiche allo Statuto della Regione siciliana disciplina il "Consiglio regionale delle autonomie locali", destinato verosimilmente a sostituirsi alla Conferenza Regione-autonomie locali, prevista dalla l.r. 6/1997 come modificata dalla l.r. 2/2002. La norma di riforma dello Statuto in discussione lo configura il Consiglio come organo rappresentativo degli enti locali, sancendone l'istituzione presso l'Assemblea regionale. In ordine alla composizione, si rinvia ad una successiva legge regionale, con l'obbligo di garantire la rappresentanza dei diversi livelli istituzionali. In ordine alle funzioni, l'organismo è chiamato a svolgere attività consultiva e di cooperazione non solo tra gli enti locali e gli organi della Regione, ma anche di coordinamento tra gli stessi enti locali; la definizione nel dettaglio delle singole funzioni è anche in questo caso rinviata alla successiva

legislazione regionale, limitandosi il progetto in esame ad individuare solo alcune materie nelle quali il Consiglio regionale delle autonomie locali potrà rendere pareri e formulare iniziative legislative: relativamente alle funzioni consultive, si attribuisce al Consiglio delle autonomie la competenza ad esprimere pareri sugli atti normativi concernenti la ripartizione di competenze tra la Regione e gli enti locali e sui documenti regionali di programmazione economica e finanziaria; relativamente all'iniziativa legislativa, si assegna a tale organismo il compito di contribuire alla elaborazione della legislazione regionale in materia di enti locali. Vanno altresì ricordate due competenze già contemplate dai nuovi Statuti ordinari: la facoltà di sollecitare la Giunta regionale a promuovere la questione di legittimità costituzionale nei casi previsti dalla Costituzione, e il potere di nomina di componenti integrativi delle sezioni della Corte dei Conti in sede di controllo, in aggiunta ai membri designati dall'Assemblea regionale.

Un breve richiamo va infine a Friuli Venezia Giulia e Sardegna. La bozza del nuovo Statuto friulano attualmente in discussione contempla un Consiglio delle autonomie locali con funzioni di concertazione e di raccordo tra la Regione e gli enti locali, la cui disciplina in ordine alla organizzazione e al funzionamento viene rinviata alla legge statutaria. Un caso del tutto particolare è invece quello della Sardegna, che ha approvato nel 2005 una legge sul Consiglio delle autonomie locali (l.r. 1/2005) che prevedeva l'insediamento del nuovo organo subito dopo la tornata delle elezioni amministrative dell'8 maggio scorso; la legge è stata però impugnata dal Governo in quanto approvata in forma ordinaria e non come legge statutaria.

4.2. L'attività degli organismi di raccordo Regioni-enti locali attualmente operanti

Venendo ora all'attività svolta dagli organismi di raccordo che hanno operato nel corso del 2004 e nei primi mesi del 2005 sino alla fine della legislatura, il dato che emerge dall'analisi dei questionari inviati dalle Regioni (con la sola eccezione di Trentino-Alto Adige, Puglia e Calabria) e

dalle Province autonome di Trento e Bolzano è che la frequenza del coinvolgimento degli organismi di concertazione, tanto nei procedimenti legislativi quanto in quelli volti all'adozione di regolamenti e di atti amministrativi generali, presenta variazioni notevoli da Regione a Regione.

In ordine al coinvolgimento nell'*iter legis* regionale nel periodo preso in esame, solo la Toscana segnala un numero di procedimenti legislativi, che hanno visto la partecipazione del proprio organo di consultazione, superiore a 50 (39 nel 2004 e 13 nel 2005); sette Regioni – il gruppo più consistente – segnalano la partecipazione del proprio organo di concertazione ad un numero di procedimenti legislativi ricompreso tra 20 e 10 (Lombardia: 19 procedimenti legislativi nel 2004; Marche e Valle d'Aosta: entrambe 16 procedimenti nel 2004 e 2 nel 2005; Veneto: 16 interventi nel 2004; Piemonte e Friuli Venezia Giulia: entrambe 12 procedimenti nel 2004; Umbria: 10 interventi nel 2004; in particolare, in Veneto la Conferenza permanente Regione–autonomie locali ha espresso pareri su 12 progetti di legge di iniziativa consiliare e su 4 schemi di disegni di legge di iniziativa della Giunta, mentre in Piemonte il rapporto si inverte, con un coinvolgimento in 12 pdl e 4 ddl). Tre Regioni, infine, hanno segnalato un coinvolgimento del rispettivo organo di raccordo in meno di 10 procedimenti legislativi tra il 2004 e i primi mesi del 2005: si tratta dell'Emilia-Romagna, con 7 procedimenti nel 2004, della Basilicata, con 2 procedimenti nel 2004 ed 1 nel 2005, e della Liguria, con 1 procedimento nel 2004.

In ordine al coinvolgimento nell'approvazione di regolamenti o di atti amministrativi generali, anche su questo versante il primato spetta alla Toscana, che segnala una partecipazione del Consiglio delle autonomie locali a 40 procedimenti (29 nel 2004 ed 11 nei primi mesi del 2005), seguita da Emilia-Romagna e Piemonte, che segnalano entrambe la partecipazione dei propri organi di consultazione a 31 procedimenti (21 nel 2004 e 10 nel 2005); in particolare, il Consiglio delle autonomie locali della Toscana ha espresso 27 pareri su proposte di deliberazione (17 nel 2004 e 10 nel 2005), 12 pareri su proposte di regolamento (11 nel 2004 ed 1 nel 2005) ed 1 parere su proposte di risoluzione (nel 2004), mentre la Conferenza permanente Regione-autonomie locali del Piemonte ha

espresso pareri su 26 dgr (16 nel 2004 e 10 nel 2005), e su 5 dpgr per regolamenti (nel 2004). Tre Regioni hanno segnalato il coinvolgimento del rispettivo organismo di raccordo ad un numero di procedimenti ricompreso tra 20 e 10 (Veneto: 14 nel 2004; Marche: 12 nel 2004; Friuli Venezia Giulia: 10 nel 2004); cinque Regioni, infine, hanno attestato il coinvolgimento dell'organo di concertazione a meno di 10 procedimenti (Umbria: 4 nel 2004; Basilicata: 3 nel 2004; Molise e Lombardia: 2 nel 2004; Valle d'Aosta: 1 nel 2005). Degna di nota appare la precisazione formulata nella scheda della Regione Lombardia, che ribadisce che la Conferenza regionale delle autonomie locali, oltre alle assegnazioni ufficiali (tra cui il coinvolgimento nell'iter di approvazione del DPEFR e della sua nota di aggiornamento), ha affrontato autonomamente l'esame anche di altri provvedimenti non assegnati formalmente, ma che disciplinavano tematiche di sicuro interesse per le autonomie locali.

Va ricordata anche l'attività del Consiglio dei comuni operante dal 2003 nella Provincia autonoma di Bolzano quale organo di consultazione tra la Provincia e i comuni del territorio Provinciale: tale organismo è stato coinvolto per ben 31 volte nel procedimento legislativo Provinciale nel corso del 2004, e 3 volte nel 2004 e 5 nel 2005 in procedimenti per l'approvazione di regolamenti e atti amministrativi generali.

Rimangono naturalmente attive le forme di consultazione non istituzionalizzata ed i tavoli di concertazione presso la Giunta (di cui danno conto, rispettivamente, le schede inviate dalla Provincia autonoma di Trento e dal Veneto).

In posizione arretrata rimane infine la Campania, che resta ancora priva di un organismo di concertazione con le autonomie subregionali, mantenendo come unico canale di raccordo la pratica delle audizioni in commissione di singoli enti locali e dell'Anci.

4.3. Gli organismi di raccordo con le forze sociali: le novità introdotte dai nuovi Statuti e l'attività degli organismi attualmente operanti

Tutti e nove i nuovi Statuti regionali attualmente in vigore disciplinano appositi organismi di consultazione tra Regione e forze sociali. Va tuttavia precisato che la Calabria, la Liguria, la Puglia e la Toscana istituiscono tale soggetto *ex novo*, mentre le altre Regioni risultavano già dotate di un organismo analogo, oggetto di disciplina legislativa regionale. Caso particolare quello del Lazio, in cui è presente un organo di concertazione tra la Regione e le forze produttive e sociali, ma operante non presso il Consiglio (secondo l'orientamento nettamente prevalente) ma presso la Giunta.

Volendo appuntare preliminarmente l'attenzione sul *nomen iuris* adottato, si rileva che la maggioranza dei nuovi Statuti (Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte) adotta la denominazione "Consiglio regionale dell'economia e del lavoro" sulla falsariga dell'analogo organo ausiliario nazionale; lo Statuto dell'Umbria la denomina "Conferenza regionale dell'economia e del lavoro". Propongono invece una definizione differente gli Statuti toscano (Conferenza permanente delle autonomie sociali) e pugliese (Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale). La diversa denominazione – al di là dei dettagli formali - vale a sottolineare la necessità di assicurare un dialogo costante (di qui la qualificazione di organo "permanente" che accomuna le due definizioni) tra la Regione e la Conferenza; necessità ribadita dalle norme – presenti in entrambi gli Statuti – che prevedono un numero di sessioni annuali obbligatorie (almeno tre in Toscana, di norma due in Puglia).

Per il resto, tutti e nove gli organismi presentano caratteri sostanzialmente comuni: la (già cennata) istituzione presso il Consiglio regionale (espressamente prevista negli Statuti di Calabria, Emilia-Romagna, Marche, Puglia e Toscana, mentre lo Statuto piemontese tace sul punto e gli Statuti del Lazio e della Liguria si limitano a definirlo – rispettivamente – come "organo di consulenza del Consiglio e della Giunta regionali" e "organismo di consultazione della Regione in materia economica e sociale); il rinvio alla legge regionale per la definizione delle

regole di organizzazione e funzionamento e la composizione (offrono qualche indicazione ulteriore gli Statuti: dell'Emilia-Romagna, che impone alla legge di definire la composizione riferendosi in particolare alle "organizzazioni ed associazioni economiche, sociali ed ambientali"; del Lazio, che prevede la presenza di esperti e rappresentanti "delle categorie produttive, delle formazioni sociali e delle organizzazioni sindacali rappresentative dei lavoratori"; della Liguria, che ne definisce la composizione in termini assai ampi, richiamando – oltre agli "esperti" – i rappresentanti "delle categorie produttive, delle autonomie funzionali, delle organizzazioni sindacali, del terzo settore, della cooperazione, delle organizzazioni economiche *no profit*, delle associazioni dei consumatori e degli utenti"; della Puglia, che individua i componenti della Conferenza nei delegati delle autonomie funzionali, delle formazioni sociali e del terzo settore; delle Marche, che fa riferimento alle "organizzazioni più rappresentative del mondo economico e del lavoro"); l'attribuzione, infine, di una competenza consultiva su temi economico-sociali quale funzione essenziale e qualificante, che viene richiamata in tutti gli Statuti in esame. In particolare, gli Statuti calabrese ed emiliano mettono in rilievo anche compiti di studio e ricerca, mentre gli Statuti di Lazio, Liguria, Piemonte e Toscana pongono l'accento sul contributo attivo alla elaborazione normativa, alla programmazione ed alla definizione (e verifica) delle politiche di sviluppo economico, sociale e del lavoro.

Le Regioni che rimangono a tutt'oggi prive di un organismo di raccordo e concertazione tra Consiglio e forze sociali sono quindi la Lombardia, l'Abruzzo, la Liguria, il Molise, il Friuli Venezia Giulia, e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Naturalmente continuano a svolgersi – sia nelle Regioni prive di un apposito organismo di raccordo, sia in quelle che ne sono dotate - forme di consultazione non istituzionalizzate. In particolare, il Piemonte dà conto di un coinvolgimento, nel corso della settima legislatura, degli organismi economici e sociali rappresentativi in 235 consultazioni per procedimenti legislativi in ambito consiliare, mentre la Lombardia – ricordando nelle schede inviate che i raccordi con le forze sociali si tengono di norma attraverso incontri, audizioni e consultazioni sui progetti di legge e sui temi di più rilevante interesse regionale – ribadisce il rilievo attribuito dalla

Giunta alla definizione del Patto per lo sviluppo, dell'economia, del lavoro, della qualità e della coesione sociale in Lombardia per la settima legislatura, consistente in un accordo con il quale la Giunta regionale e gli altri soggetti del partenariato economico-sociale si confrontano sulle scelte strategiche e sulle priorità degli interventi da realizzare. Le procedure di consultazione non istituzionalizzata rivestono un ruolo di particolare rilievo anche nella Provincia autonoma di Bolzano, dove assumono in prevalenza la forma di audizioni organizzate dalle competenti commissioni legislative consiliari su temi e disegni di legge di grande portata politica e sociale.

Da ultimo, vale ricordare il caso dell'Abruzzo, nel quale, pur non esistendo un organo rappresentativo delle forze sociali che possa essere consultato nei procedimenti legislativi e amministrativi, tuttavia - oltre alle audizioni in commissione consiliare, in fase di istruttoria dei progetti di legge di competenza, delle parti interessate alla materia oggetto del progetto di legge esaminato - una funzione di raccordo tra le forze sociali è svolta dalla Conferenza permanente Regione - enti locali.

5. Tendenze della legislazione regionale nel settore dell'agricoltura

Lo sviluppo della legislazione regionale nel settore dell'agricoltura nell'anno 2004 e nei primi mesi del 2005 conferma le tendenze che sono emerse negli anni precedenti e che sono state messe in luce nei *Rapporti sullo stato della legislazione* del 2002 e del 2003.

Dopo l'attuazione del c.d. federalismo amministrativo avviato dalla legge n. 59 del 1997 e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, accanto alla tradizionale attività di tipo promozionale, consistente nell'erogazione di incentivi finanziari alle aziende, la legislazione regionale va assumendo contenuti più ampi che sembrano qualificare la Regione come vero e proprio soggetto di regolazione economica dello sviluppo regionale e locale.

A questo proposito vengono in considerazione fundamentalmente due tendenze. La prima è una crescente attenzione all'integrazione verticale e orizzontale dell'agricoltura, che si manifesta con la disciplina, l'organizzazione e la promozione da un lato dell'integrazione con il sistema industriale di trasformazione e commercializzazione dei prodotti e, dall'altro, con il territorio e l'ambiente, visti nelle loro vocazioni culturali e naturali oltre che economico-produttive. La seconda tendenza riguarda poi lo sviluppo di una legislazione di regolazione e orientamento della produzione in vista del miglioramento della qualità dei prodotti alimentari e della loro sicurezza, con una attenzione rivolta dunque anche ai gusti e alle esigenze dei consumatori.

Dal complesso delle tendenze in corso emerge perciò una visione notevolmente mutata e rinnovata dell'agricoltura, connessa ormai strettamente all'alimentazione e al territorio, nella prospettiva – a suo tempo già indicata dalla politica comunitaria – dello sviluppo rurale.

All'evoluzione dei contenuti della legislazione regionale corrisponde peraltro una tendenza al riordino dello stesso assetto legislativo. Certamente – come segnalato nei precedenti *Rapporti* e come può continuare a constatarsi nel 2004 e nei primi mesi del 2005 – gran parte

delle leggi regionali sono leggi di modifica e integrazione di altre leggi preesistenti (si segnalano, tra l'altro, le modifiche ed integrazioni, introdotte con le l.r. n. 8/2004 e 5/2005, alla l.r. n. 40/2003 del Veneto di disciplina generale del settore dell'agricoltura, ricordata nel *Rapporto* relativo all'anno 2003). Inoltre, in vari casi le leggi finanziarie vengono utilizzate per disciplinare interventi sotto il profilo organizzativo e dell'attività. Numerose sono, però, anche nel periodo qui considerato, le leggi regionali di tipo organico, vale a dire che trattano in maniera ampia compiti relativi all'intero settore o a importanti subsettori e campi di attività, al contempo abrogando in tutto o in parte la legislazione preesistente.

Nel periodo 2004/primi mesi del 2005, sotto il profilo dell'integrazione verticale e orizzontale dell'agricoltura di rilievo appaiono la l.r. n. 18/2005 dell'Abruzzo e la l.r. n. 21/2004 della Toscana, le quali disciplinano l'istituzione dei distretti rurali. Il distretto rurale viene definito – in maniera pressoché analoga nelle due Regioni - come un “sistema locale” (Abruzzo) o un “sistema economico territoriale” (Toscana) caratterizzato da una produzione di particolare specificità e coerente con le vocazioni naturali del territorio, con una identità storica omogenea e una consolidata integrazione tra l'agricoltura e altre attività produttive locali. La legge della Toscana prevede che la Giunta regionale definisca i criteri per il riconoscimento del distretto, che quindi si costituisce mediante un accordo tra enti locali e soggetti privati, nel cui ambito va anche definito il progetto economico territoriale del distretto. La legge dell'Abruzzo prevede che i distretti siano individuati dalla Giunta regionale su proposta delle Province che sentono le rappresentanze economiche e istituzionali; sempre alla Provincia spetta l'elaborazione del piano di distretto.

Da segnalare, inoltre, sotto il profilo dello sviluppo rurale e per il loro carattere di leggi di tipo organico nel senso sopra detto, la l.r. n. 17/2005 della Basilicata sull'agriturismo e il turismo rurale, la l.r. 27/2004 della Lombardia sulla tutela e valorizzazione delle superfici, del paesaggio e dell'economia forestale, la l.r. n. 6/2005 delle Marche sulle foreste, la l.r. n.30/2004 dell'Umbria sulla bonifica. Disciplina in maniera organica l'attività venatoria e la tutela della fauna selvatica la l.r. n. 10/2004 dell'Abruzzo; mentre la l.r. n.21/2004 della Liguria e la l.r. n. 7/2005 della Toscana hanno ad oggetto il settore della pesca nelle acque interne con

attenzione ai profili economici, territoriali e ambientali. Infine, la l.r. 22/2004 dell'Abruzzo costituisce un apposito fondo unico per le politiche della pesca, con riferimento sia alla acquacoltura/maricoltura che alla pesca in mare, e la l.r. n.11/2004 delle Marche si occupa di pesca marittima, acquacoltura e pescaturismo prevedendo un apposito piano regionale e incentivi finanziari.

Quanto al profilo della regolazione del settore e in particolare della produzione e dei prodotti agricoli, di rilievo appaiono la l.r. n. 4/2004 della Lombardia sulla sorveglianza fitosanitaria e delle attività di produzione e commercializzazione dei prodotti vegetali, le l.r. n. 3/2004 e n. 25/2004 dell'Emilia-Romagna che disciplinano in maniera organica rispettivamente la tutela fitosanitaria e l'utilizzo degli organismi geneticamente modificati, nonché la l.r. n. 64/2004 della Toscana sulla tutela delle risorse genetiche e la l.r. n. 5/2004 delle Marche sulla salvaguardia delle produzioni tipiche e di qualità e sulla disciplina degli organismi geneticamente modificati. Si tratta in tutti questi casi di normative, già adottate anche in altre Regioni e segnalate nei precedenti *Rapporti*, nello sviluppo delle quali le Regioni stanno dimostrando di voler mettere un notevole impegno, con soluzioni anche originali. E' diretta poi a regolare la movimentazione di ovini e caprini nel territorio regionale al fine di prevenire la diffusione di malattie la l.r. n. 4/2004 dell'Emilia-Romagna. Prevede insieme interventi di regolazione e di incentivazione per la tutela fitosanitaria la l.r. n. 8/2005 del Molise, mentre la l.r. n.15/2005 dell'Abruzzo prevede contributi per la diffusione dei sistemi di rintracciabilità nel settore agricolo e forestale. E' rivolta a sostenere il miglioramento genetico del patrimonio zootecnico, anche attraverso il riordino dei servizi specialistici, la l.r. n.16/2005 dell'Abruzzo, mentre promuove interventi al fine di tutelare il patrimonio zootecnico da danni causati dalla fauna selvatica la l.r. n.26/2005 della Toscana. E' diretta al potenziamento dei servizi di sviluppo agricolo la l.r. n.22/2004 della Liguria, con attenzione anche ai profili dell'integrazione dell'agricoltura con altre attività, dello sviluppo sostenibile, della tutela del paesaggio e della biodiversità, della qualità e certificazione delle produzioni, della sicurezza alimentare; mentre la l.r. n.17/2004 della Valle d'Aosta detta una nuova disciplina del Centro di ricerche, rappresentanza e valorizzazione per la viticoltura di montagna (Cervim). Infine, la l.r.

n.1/2005 della Lombardia sugli interventi di semplificazione contiene alcune disposizioni in tema di liberalizzazione dell'attività di impresa.

Vi sono, dunque, più elementi che emergono dalla rilevazione svolta nell'anno 2004 e nei primi mesi del 2005 che confermano il consolidarsi di un ruolo delle Regioni come soggetti di governo dello sviluppo rurale e di regolazione economica dell'agricoltura. L'appartenenza di tale materia alla competenza regionale di tipo residuale sembra, inoltre, ormai ampiamente riconosciuta.

Per altro verso, sotto vari aspetti, appaiono ancora piuttosto incerti i confini con le competenze statali. Vi sono, in effetti, vari titoli di competenza esclusiva dello Stato o di tipo concorrente (per la quale spetta allo Stato dettare i principi) che affiancano, "attraversano" e comunque incidono sulla materia dell'agricoltura. Peraltro, va sottolineato che tanto più la prospettiva della politica e quindi della normativa regionale va sviluppandosi in direzione di una visione integrata dell'agricoltura, da un lato con altri settori in un quadro di sviluppo locale rurale attento anche ai profili ambientali e dall'altro con le problematiche della qualità e sicurezza alimentare, tanto maggiori sembrano essere le possibilità di interferenze con altre materie di competenza statale esclusiva o di competenza concorrente.

La parte della rilevazione relativa ai casi di "connessione" delle leggi regionali con interventi dello Stato fornisce, a questo proposito, alcuni utili spunti di riflessione. Si può constatare infatti come nella maggior parte dei casi di "connessione" viene fatto riferimento a leggi statali il cui titolo di competenza appare riconducibile a materie di natura esclusiva statale (si tratta in genere della materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che viene in considerazione ad esempio per la tutela della fauna selvatica, per l'attività venatoria e per la tutela e vigilanza del patrimonio forestale), oppure a materie di competenza concorrente (come l'alimentazione, che viene in considerazione ad esempio in ordine ai sistemi di rintracciabilità). Meno definibile appare, invece, la natura della "connessione" in altri casi, come la disciplina dei distretti rurali, per la quale si indica la normativa statale c.d. di "orientamento". In tal caso, infatti, si potrebbe ritenere che la Regione sia abilitata a legiferare pienamente in base alla sua competenza

“esclusiva”. Considerato che il distretto è fondamentalmente un modello di organizzazione produttiva, sembrerebbe in effetti poco fondato un eventuale richiamo a principi dettati dal legislatore statale, ad esempio in forza della competenza concorrente in materia di governo del territorio. Come già notato nel *Rapporto* per l'anno 2003, sembra qui forse delinearsi un ruolo di tipo nuovo della legislazione statale, appunto di “orientamento” verso politiche e modelli che le Regioni sono libere di riprendere e sviluppare.

Che difficoltà e tensioni siano comunque destinate a perdurare in ordine alla determinazione delle sfere di competenze è poi confermato dai numerosi ricorsi in particolare dello Stato alla Corte costituzionale, con i quali si contesta la competenza legislativa regionale rivendicando quella statale nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (v. ad esempio, il ricorso contro la l.r. n. 8/2004 dell'Umbria in materia di raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi; i ricorsi contro la l.r. n. 22/2004 dell'Abruzzo e le l.r. n. 5/2004 e 11/2004 delle Marche qui sopra già ricordate), nella materia della tutela della concorrenza (v. di nuovo il ricorso contro la l.r. n. 22/2004 dell'Abruzzo), in quella della profilassi internazionale (v. il ricorso contro la l.r. n. 14/2004 dell'Abruzzo), in quella dell'ordinamento civile (v. di nuovo il ricorso contro la l.r. n. 8/2004 dell'Umbria) e in quella dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea (v. di nuovo il ricorso contro la l.r. n. 11/2004 delle Marche).

Le difficoltà interpretative che in tutti questi casi si pongono non sono lievi, visto che spesso si tratta di interventi la cui considerazione, sotto il profilo dell'appartenenza all'una o l'altra sfera di competenza, sembra dipendere più dal mutare dell'approccio o punto di vista che da elementi di carattere sostanziale e oggettivo (è evidente, ad esempio, che da un certo punto di vista la produzione agricola o la pesca hanno sempre rilevanza ambientale).

In attesa delle decisioni sui ricorsi appena accennati, si può vedere intanto che dalla giurisprudenza della Corte costituzionale emanata nel corso del 2004 viene, da un lato, una indicazione precisa e di notevole rilievo (v. la sentenza n.12/2004) nel senso della salvaguardia della competenza residuale regionale in ordine a quello che la Corte stessa

chiama il “nocciolo duro” della materia dell’agricoltura (anche se forse visto con una ottica troppo limitata ai profili della produzione); dall’altro una conferma del rilievo che - rispetto all’agricoltura - assumono in particolare le competenze statali in ordine alla tutela dell’ambiente e alla tutela della concorrenza. Per la prima, appare significativa la sentenza n.12/2004 che riconduce a tale materia - oltre che alla profilassi internazionale – la disciplina, prevista dalla l. n.448/2001, degli interventi volti a fronteggiare l’emergenza della encefalopatia spongiforme bovina. Per la seconda, la sentenza n.14/2004, secondo la quale la disciplina del fondo di solidarietà per i rischi in agricoltura derivanti da avversità atmosferiche (l. n. 448/2001) , in quanto è volta a “sostenere il livello degli investimenti nel settore agricolo e la sua competitività”, attiene alla “funzione di stabilizzazione macroeconomica propria dello Stato” e quindi alla materia della tutela della concorrenza “nel suo profilo dinamico e promozionale”. Secondo la stessa sentenza, anche la disciplina della programmazione negoziata in agricoltura, di cui all’art.67 della l. n.448/2001, è da ricondurre alla competenza statale per la tutela della concorrenza in “senso dinamico” – oltre che alla perequazione delle risorse finanziarie – per via della “non irragionevolezza dell’obiettivo di rendere attivi i fattori della produzione su scala nazionale e di accrescere in tal modo la competitività complessiva del sistema”, attraverso “una strumentazione programmatoria diretta a favorire una trama di processi localizzati di sviluppo, provvisti, in virtù del loro congiunto realizzarsi, di un plusvalore sistematico”. In questa prospettiva potrebbe, dunque, leggersi anche la “connessione”, segnalata in alcuni casi, tra la legislazione regionale e la normativa statale relativa ai contratti di programma in agricoltura (v., ad esempio, in tal senso la segnalazione relativa alla l.r. n.4/2005 del Piemonte, il cui art. 11 contiene una autorizzazione di spesa per il cofinanziamento dei contratti di programma in agricoltura presentati nel 2004).

Limitato appare, nel periodo considerato dalla rilevazione, il numero di regolamenti adottato dalle Regioni ordinarie. Sembra trattarsi, inoltre, sempre di regolamenti che attuano nel dettaglio disposizioni di leggi regionali (v. ad esempio: il reg. n.7/2004 della Lombardia in attuazione della legge sulla bonifica; quello n.1/2005 della Campania che attua disposizioni sulle emergenze fitosanitarie; il reg. n.948/2005 della

Basilicata che attua una legge di incentivazione; i reg. 3/2004 e 10/2004 delle Marche che attuano rispettivamente la legge sull'agriturismo e quella sulla tutela delle risorse genetiche; i reg. n. 13, 16, 46 e 47 del 2004 della Toscana che attuano leggi in materia di caccia, strade del vino, agriturismo, marchi di qualità; il reg. n.1/2004 dell'Abruzzo che attua la legge sui danni causati dalla fauna selvatica; il reg. n.2/2005 dell'Emilia-Romagna che attua la legge sulla tutela fitosanitaria). Quanto alle Regioni e Province speciali, 6 regolamenti sono stati adottati dal Friuli Venezia Giulia, 4 dalla Provincia autonoma di Bolzano, 2 dalla Provincia autonoma di Trento; anche in questi casi sembra trattarsi per lo più di regolamenti che attuano leggi regionali.

Alcune Regioni segnalano che il Consiglio regionale ha provveduto con propria deliberazione a sanare gli effetti giuridici di deliberazioni della Giunta (Lazio, con riguardo alle linee guida per la tutela delle risorse genetiche) o a ratificare deliberazioni della Giunta (Emilia-Romagna, per il programma di miglioramento dell'apicoltura, per un programma di sostegno alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, per l'adesione della Regione ad associazioni europee di tutela dei prodotti, per il piano di ristrutturazione e riconversione dei vigneti).

Quanto alle deliberazioni del Consiglio regionale e a quelle della Giunta regionale, dalla rilevazione sembra potersi ricavare di massima una certa divisione del lavoro tra i due organi. Il primo viene in genere chiamato in causa per l'approvazione di piani e programmi di carattere generale previsti dalle leggi (ad esempio: piano di settore in agricoltura, piano di sviluppo rurale, piano generale di bonifica, piano ittico, piano faunistico, piano tutela risorse genetiche, POR e sue modifiche). In un caso (Basilicata) si segnala che il Consiglio ha provveduto alla individuazione ed istituzione dei distretti agroalimentari; in un altro (Toscana) che il Consiglio provvede all'approvazione degli Statuti dei consorzi di bonifica.

La Giunta è, invece, chiamata di massima a deliberare su: approvazione di programmi e progetti di tipo operativo (ad esempio: per i servizi di assistenza tecnica, per la tutela delle risorse genetiche, per subsettori); esecuzione del piano di sviluppo rurale; emanazione di linee di indirizzo o linee guida, in genere per l'attuazione di leggi e programmi;

determinazione di modalità, criteri, procedimenti per la concessione di agevolazioni; modalità e procedimenti per l'attuazione di normative e programmi comunitari; adozione di accordi di programma; disciplinari dei prodotti con marchio regionale; procedimenti per attività di riconoscimento e certificazione; regolamentazione di fondi; determinazione di criteri e parametri per investimenti ammissibili; criteri di riparto di fondi tra enti locali; direttive per la bonifica; programmi e sistemi di monitoraggio; convenzioni con camere di commercio.

I rinvii che varie leggi fanno a successivi atti, la cui adozione è necessaria al fine di rendere le stesse leggi operative, fanno riferimento a regolamenti (v. le l.r. n. 4/2004 e 27/2004 della Lombardia), oppure ad atti di competenza del Consiglio (v., ad esempio, l.r. n. 8/2004 del Veneto; l.r. n.6/2005 delle Marche) o della Giunta (v., ad esempio, la l.r. n. 17/2004 della Valle d'Aosta) che di massima si distinguono secondo i contenuti che qui sopra sono stati richiamati.

In alcuni casi viene segnalata una attività di dibattito in seno al Consiglio in ordine a materiali di ricerca sulla PAC (Lombardia), sulla risicoltura e la PAC (Piemonte, con una sollecitazione rivolta alla Giunta a prendere iniziative adeguate in sede europea), su questioni attinenti alle normative comunitarie in materia di denominazione e protezione dei vini e di commercializzazione dell'olio di oliva (Toscana). Si segnala (Provincia autonoma di Bolzano), poi, l'adozione di un ordine del giorno del Consiglio che invita la Giunta ad adottare misure legislative per la semplificazione dei procedimenti relativi all'istallazione di reti antigrandine.

Nel complesso la rilevazione per l'anno 2004/primi mesi del 2005 sembra, tuttavia, confermare quanto osservato nei precedenti *Rapporti* circa il ruolo limitato del Consiglio in ordine alla discussione e soprattutto alla impostazione delle posizioni regionali relative alla formazione e messa a punto delle politiche, in particolare comunitarie.

Di massima, invece, sembra perdurare la "tradizione", nata precedentemente alle più recenti riforme, di affidare al Consiglio l'approvazione di piani e programmi a carattere generale, mentre la Giunta appare impegnata soprattutto nella effettiva gestione e attuazione degli interventi. Quanto all'attività regolamentare, questa per ora, anche a

seguito della sentenza n. 313/2003 della Corte costituzionale, appare non ampia e per lo più limitata ad un ruolo esecutivo, di attuazione delle leggi.

6. Tendenze recenti nella sanità regionale

La sanità è stata oggetto di un graduale processo di trasferimento di poteri e di responsabilità dallo Stato alle Regioni, che si è attuato attraverso provvedimenti-chiave: la legge 833 del 1978; il decreto legislativo 502 del 1992 e successive modifiche; il decreto legislativo 299 del 1999; la legge costituzionale 3 del 2001. Inoltre, innovazioni importanti in proposito sono state introdotte nelle "misure urgenti per il settore sanitario" di varie leggi finanziarie. Lo spostamento intergovernativo di potere è stato rafforzato da sentenze della Corte costituzionale in supporto dell'autonomia regionale concernente questioni amministrativo-gestionali. Infine, *de facto* i poteri regionali in campo sanitario si sono consolidati in modo incrementale tramite l'esercizio quotidiano, da parte delle Regioni, della loro discrezionalità gestionale.

Nel tempo, la sanità è diventata quindi una competenza fondamentale, se non la competenza *tout court*, delle Regioni. I cittadini considerano l'assistenza sanitaria come un bisogno indispensabile e gli sforzi mirati a soddisfare tale bisogno assorbono una parte significativa del bilancio regionale. Per questo ed altri motivi, l'assistenza sanitaria rappresenta con tutta probabilità l'area di responsabilità di maggiore importanza per le Regioni, e, se è vero che viene vista dalle Regioni come un onere finanziario gravoso, è anche diventata un simbolo di autonomia regionale. Inoltre, è in un certo senso l'accesso all'assistenza sanitaria che dà concretezza alla nozione di cittadinanza regionale ed è la lente attraverso la quale il cittadino giudica la *performance* della propria Regione.

Tuttavia, l'espansione della responsabilità regionale per l'organizzazione e l'amministrazione della sanità ha reso molto più complesso l'operato delle Regioni in questo settore. Non è più semplicemente una questione di attuare le politiche sanitarie statali. Spetta alle Regioni stesse il compito di stabilire priorità, elaborare strategie, formulare politiche e disegnare strumenti operativi per l'attuazione e il monitoraggio di tali politiche. E' questa la sfida che le Regioni hanno dovuto affrontare durante la legislatura appena conclusasi. Man mano che la legislatura è andata avanti, l'attività svolta dalle giunte e

dai Consigli regionali ha sempre più messo in evidenza la loro ambizione di “governare” la sanità e non semplicemente di agire come delegati o agenti dello Stato. Ciò è stato particolarmente marcato a partire dal 2002 e, a giudicare dalle informazioni fornite dalle Regioni, specialmente con riguardo a due aree di interesse - la tutela della salute e il governo della spesa.

Per quanto concerne la tutela della salute, alcune Regioni hanno affrontato la questione predisponendo un piano pluriennale sanitario (o socio-sanitario) più o meno con riferimento al piano sanitario nazionale elaborato dal Ministero della salute. Questi piani regionali si differenziano in termini di grado di dettaglio, concretezza, operatività e fattibilità. Più significativamente, si è verificato un crescente ricorso, da parte delle Regioni, a piani settoriali, per esempio in merito a riabilitazione, assistenza materno-infantile, servizi di emergenza, raccolta e distribuzione del sangue, edilizia ospedaliera. Alcune Regioni sono state attive nel campo della sperimentazione di nuove modalità erogative, ad esempio allo scopo di promuovere l'integrazione del servizio sanitario con le attività dei servizi sociali. Le Regioni si sono impegnate nell'elaborazione di standard e linee guida allo scopo di migliorare la qualità dell'intervento, ad esempio per l'assistenza domiciliare integrata, per le attività di riabilitazione e per l'assistenza all'ictus cerebrale ed altre malattie specifiche. Sempre di più le Regioni hanno riconosciuto il ruolo cruciale dell'informazione nel processo decisionale e, durante la legislatura, molte si sono attrezzate con sistemi informativi territoriali per la gestione anche delle linee guida appena citate.

Forse la principale novità nel campo della tutela della salute durante la legislatura passata sono stati i “livelli essenziali di assistenza” (LEA). I LEA sono stati originariamente concepiti nel 1992, nel decreto legislativo 502, ma si sono concretizzati in termini operativi quale chiave di volta dell'Accordo fra il governo centrale e le Regioni in materia di contenimento della spesa sanitaria firmato l'8 agosto 2001. I LEA avevano un duplice scopo: garantire un paniere, definito a livello nazionale, di prestazioni sanitarie da assicurare a tutti i cittadini, a prescindere del luogo di residenza; contribuire al contenimento della spesa sanitaria. Tutte le Regioni hanno provveduto alla formale adozione dei LEA, ma molte hanno

anche deciso, come del resto è previsto dall'Accordo, di erogare servizi aggiuntivi non contenuti nei LEA e finanziati con entrate proprie.

Con tutta probabilità, tuttavia, gli sviluppi più importanti per quanto riguarda l'attività normativa delle Regioni nella legislatura passata si sono verificati, sempre secondo dati regionali, nel campo del governo della spesa. Anche in questo caso, il punto di partenza è stato l'Accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001. Tale Accordo rappresentava l'avvio di una strategia per il contenimento della spesa sanitaria significativamente diversa da quelle attuate nel passato. Essa comprendeva l'impegno del governo di aiutare le Regioni a coprire i deficit certificati nonché una serie di requisiti che dovevano essere soddisfatti dallo Stato e, in particolare, dalle Regioni, relativi ad un controllo dettagliato dell'erogazione di servizi e della spesa. Inoltre, veniva richiesta alle Regioni la preparazione di un programma preciso per coprire la quota del deficit non finanziata dallo Stato, così come ogni altro deficit futuro. Una particolare enfasi è stata attribuita alle procedure per identificare i fattori che contribuiscono ad aumentare la spesa, oltre agli strumenti di controllo della spesa stessa.

Le Regioni si sono differenziate nel modo in cui hanno risposto agli incentivi e alle sanzioni contenuti nell'Accordo. Alla fine del primo anno, circa la metà erano riuscite a rispettare in pieno il patto, mentre le altre - alcune più, altre meno - erano inadempienti. Molte di questa seconda categoria sono diventate più attive negli anni seguenti. Le risposte comprendevano: compartecipazioni dei cittadini alla spesa sanitaria (ad esempio: farmaci, uso inappropriato del pronto soccorso, trasporto, prestazioni residenziali ed altre prestazioni del SSN); distribuzione diretta di farmaci; *delisting* di farmaci (ormai non più consentito); riduzione dei posti letto ospedalieri e potenziamento di *day hospital* e *day surgery*; monitoraggio delle prescrizioni mediche, farmaceutiche, specialistiche ed ospedaliere; centralizzazione degli acquisti di beni e servizi; osservatori dei prezzi; linee guida relativa alla prescrizione appropriata di determinati tipi di prestazioni diagnostiche, terapeutiche e riabilitative; progetti per ridurre la migrazione sanitaria passiva. Sono state, inoltre, intraprese iniziative riguardanti la gestione dei servizi sanitari regionali, ad esempio la modifica dei criteri per la contrattazione con le strutture private ospedaliere e della specialistica ambulatoriale. Alcune Regioni hanno perfino

provveduto a riorganizzare i propri servizi sanitari regionali, riducendo il numero di aziende sanitarie ed aziende ospedaliere allo scopo di ottenere i benefici delle economie di scala. Sono stati anche attuati diversi progetti di sperimentazione organizzativo-gestionale.

Sul piano più prettamente finanziario, alcune Regioni sono state piuttosto innovative. Sono state, ad esempio, stabilite e regolamentate le procedure per l'individuazione ed il trasferimento a favore delle aziende sanitarie di beni immobili e l'alienazione degli stessi. Alcune Regioni hanno provveduto alla cartolarizzazione del patrimonio delle aziende sanitarie, mentre altre hanno contratto mutui, i cui oneri sono stati in parte a carico delle aziende sanitarie in proporzione alla singola quota di disavanzo. Ci sono Regioni che hanno affrontato la problematica del disavanzo più direttamente, aumentando l'addizionale IRPEF e/o altri tributi. Interessante è la strategia di una Regione di affiancare degli esperti ai direttori generali delle aziende sanitarie caratterizzate da difficoltà finanziarie particolarmente gravi.

Tutto ciò suggerisce che le Regioni nel loro insieme stanno maturando per quanto concerne la loro capacità e volontà di disegnare ed attuare politiche innovative.

Dati forniti dalle Regioni sulle attività delle loro assemblee negli ultimi 15 mesi della legislatura (2004 e gennaio-marzo 2005) sembrano confermare questo fenomeno di maturazione del processo di *policy making* regionale. In termini di leggi approvate, le Regioni sono specialmente attive in un numero limitato di campi: igiene pubblica; prestazioni specifiche per tutti i residenti o per determinate categorie di pazienti; prestazioni socio-sanitarie; bilancio e finanza; accordi fra la Regione o le aziende sanitarie locali ed erogatori pubblici e privati; ambiente. Questa enfasi sulle prestazioni, probabilmente, riflette la cresciuta responsabilità delle Regioni per l'organizzazione e l'amministrazione del Servizio sanitario regionale. Le Regioni, cioè, sono maggiormente impegnate nel processo decisionale riguardante quale assistenza è offerta ai propri residenti e in quale maniera essa è erogata.

E' da sottolineare, però, che l'attività legislativa delle Regioni nei 15 mesi in esame non è stata intensa. Secondo i dati regionali, nel periodo

sono state approvate appena 74 leggi in materia sanitaria. L'attività legislativa, tuttavia, è un imperfetto indicatore degli sforzi compiuti dalle Regioni nel *policy making*. Una legge può non necessariamente essere uno strumento operativo, soprattutto quando prevede ulteriori provvedimenti per poter essere attuata. Inoltre, progettare ed approvare una legge è complesso e piuttosto dispendioso in termini di tempo, necessitando un lungo dibattito e la ricerca di consensi. Il *policy making* in campo sanitario spesso invece richiede una flessibilità e tempestività che lo strumento legislativo può non possedere. Le leggi possono essere quindi integrate oppure sostituite da regolamenti e deliberazioni adottate dalla Giunta o dal Consiglio regionale. Le Regioni sembrano essere molto attive in proposito. Ad esempio, la Giunta di una Regione di media dimensione in termini di popolazione residente, ha adottato in sanità, durante il periodo qui preso in considerazione, 315 delibere, a fronte di soltanto 7 leggi.

Anche i dati forniti dalle Regioni sui regolamenti regionali e, in particolare, sulle deliberazioni, tendono a confortare l'ipotesi che molte Regioni stiano effettivamente esercitando i loro più ampi poteri nel settore sanitario. Le questioni affrontate con più frequenza riguardano, oltre alla programmazione, prestazioni specifiche per tutta la popolazione e servizi per determinate categorie di pazienti, servizi socio-sanitari, accordi fra la Regione o aziende sanitarie locali e gli erogatori.

I dati disponibili sull'attività legislativa, sui regolamenti e sulle deliberazioni regionali indicano tre linee di tendenza che caratterizzano il *policy making* regionale in sanità. In primo luogo, a giudicare dal loro comportamento, le Regioni sembrano sentirsi in grado di attuare ed amministrare politiche assai sofisticate in termini tecnici. Ad esempio, alcune Regioni hanno introdotto procedure complesse per regolamentare l'accesso a determinati servizi e la relativa compartecipazione alla spesa da parte del paziente. Altre hanno adottato nuovi strumenti per facilitare la fissazione delle priorità circa le prestazioni da offrire ai loro residenti, ivi comprese prestazioni non previste nei LEA. Numerose Regioni hanno introdotto delle linee guida per prestazioni complesse riguardanti per esempio la salute mentale, le cure palliative e la medicina integrata. In alcune Regioni, la promozione dell'efficacia ed appropriatezza clinica

viene ricercata tramite la cosiddetta “pianificazione negoziata” fra Regione e aziende sanitarie.

In secondo luogo, le Regioni dimostrano una sana cautela nelle loro scelte di politiche e strumenti gestionali nuovi. Prima di introdurre tali innovazioni in modo generalizzato, le Regioni spesso li sperimentano in via limitata. Ciò si è verificato, per esempio, per le nuove procedure per l'accesso alle residenze semi-assistenziali (RSA) e per le relative compartecipazioni, per nuovi modelli gestionali e per modalità erogative innovative. Una Regione ha istituito dei corsi di formazione per il suo personale mirati a facilitare l'attuazione di determinate leggi regionali.

In terzo luogo, infine, le Regioni sembrano più aggressive e centralizzatrici nel gestire le risorse. Alcune hanno imposto budget o tetti di spesa sugli erogatori pubblici e privati e sulle aziende sanitarie locali. Numerose Regioni cercano le economie di scala tramite diversi meccanismi per l'acquisto centralizzato di beni e servizi per conto delle singole aziende sanitarie. Vengono promosse anche nuove procedure per assicurare la collaborazione fra le singole aziende sanitarie in materia di erogazioni di specifici servizi quali la prevenzione e le alte specialità. E' in corso in alcune Regioni un processo di fusione forzata delle aziende sanitarie locali e, in almeno una Regione, la creazione di una azienda sanitaria regionale unica.

La maggiore autonomia delle Regioni, combinata con la loro volontà di esercitarla, porterà inevitabilmente ad una sempre maggiore diversità organizzativa. Ciò non dovrebbe destare preoccupazione. Più problematica invece è l'eterogeneità inter-regionale che potrebbe emergere nel carattere dell'assistenza a cui il cittadino potrà accedere. Tale diversità riguarderà non soltanto la gamma di prestazioni disponibili, ma anche la modalità di accesso ed il costo per il paziente. Ciò sarà il risultato cumulativo delle molte decisioni riguardanti le prestazioni prese separatamente dalle singole Regioni, probabilmente in modo non coordinato. Il problema è che questo processo incrementale potrebbe portare ad un grado di diversità inter-regionale incompatibile con i principi di equità territoriale sottostanti i LEA, a meno che non sia sottoposto ad un continuo e sistematico monitoraggio, che risulti da una effettiva

collaborazione fra il governo centrale e le Regioni, mirata a garantire che il Servizio sanitario pubblico rimanga *nazionale*.

7. Formazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea

7.1 Premessa

Dall'analisi delle risposte fornite dai Consigli regionali, è emerso, anche per il periodo oggetto dell'indagine (1 gennaio 2004 – 31 marzo 2005), un rilevante interesse per la tematica relativa all'Unione europea, con particolare riferimento sia alla partecipazione delle Regioni alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario, sia alle politiche comunitarie (principalmente, la politica di coesione economica e sociale). Così come è avvenuto nei Rapporti redatti negli anni precedenti, anche in questo relativo al 2004 e inizio 2005, le Regioni hanno risposto, in modo molto dettagliato, fornendo informazioni aggiuntive. Da evidenziare, tuttavia, che rispetto al 2003, il numero di domande è più ridotto e la formulazione meno articolata. Le tematiche scelte sono state, comunque, quelle ritenute più rilevanti, anche dalle stesse Regioni. I quesiti hanno fatto riferimento, in particolare, agli atti regionali di disciplina del procedimento di attuazione delle politiche comunitarie (Legge La Pergola e Legge comunitaria regionale) (par.7.2.1); nonché, agli atti non legislativi del Consiglio regionale e, se conosciuti, della Giunta regionale, adottati in attuazione di politiche comunitarie (par.7.2.2). Le ulteriori due domande hanno riguardato, invece, le sessioni comunitarie del Consiglio regionale o di sue Commissioni (par.7.2.3) e gli atti notificati, dal Consiglio regionale, alla Commissione europea (le c.d. "notifiche") (par.7.2.4). Da precisare che il questionario ha previsto anche uno spazio dedicato alle annotazioni, nel quale alcune Regioni (Emilia-Romagna, Piemonte, Provincia autonoma di Trento, Toscana e Valle d'Aosta) hanno approfondito determinati aspetti relativi a singole domande oppure hanno aggiunto delle informazioni, ritenute significative.

7.2 I risultati dell'indagine

Dall'analisi dei dati, è emerso che la maggior parte delle Regioni e delle Province autonome ha risposto ai quesiti posti. In particolare, per quanto riguarda la domanda sugli atti regionali di disciplina del procedimento di attuazione delle politiche comunitarie (Legge La Pergola e Legge comunitaria regionale), circa la metà delle Regioni (Abruzzo, Lombardia, Piemonte e Provincia autonoma di Trento) ha evidenziato che non vi è alcun atto regionale; mentre altre (Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Provincia autonoma di Bolzano, Sardegna e Toscana) hanno risposto, in modo approfondito, segnalando anche delle leggi regionali, riferite al periodo oggetto dell'indagine o anche ad anni precedenti.

Più rilevante è risultato, invece, il quesito relativo agli atti non legislativi del Consiglio regionale e, se conosciuti, della Giunta regionale, adottati in attuazione di politiche comunitarie, avendo le Regioni risposto, in misura significativa (Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Molise, Piemonte, Provincia autonoma di Bolzano, Toscana, Umbria e Valle d'Aosta), anche in termini di informazioni fornite. Alcune Regioni hanno, però, evidenziato che non vi è alcun atto non legislativo del Consiglio regionale, direttamente attuativo di politiche comunitarie (Lombardia e Sardegna).

Tra le Regioni che hanno risposto al quesito, le informazioni sono risultate diversificate. Infatti, alcune hanno indicato le delibere della Giunta regionale in modo esclusivo (Basilicata, Molise, Piemonte, Provincia autonoma di Bolzano e Valle d'Aosta) o prevalente (Lazio, Marche e Umbria); mentre altre hanno fornito informazioni sulle delibere del Consiglio regionale (Emilia-Romagna); sui regolamenti della Giunta regionale (Campania) e sulle risoluzioni e comunicazioni (Toscana). La Regione Abruzzo si è, invece, differenziata, avendo messo in evidenza l'attività svolta dalla Commissione "Speciale per le Politiche Europee, Internazionali e per i Programmi della Commissione europea".

Per quanto riguarda le Sessioni comunitarie del Consiglio regionale o di sue Commissioni, molte Regioni hanno risposto al quesito, pur precisando che non si è tenuta alcuna seduta nel periodo oggetto dell'indagine. In particolare, l'Abruzzo ha messo in rilievo che non si sono tenute specifiche

sessioni comunitarie da parte dell'Assemblea consiliare; la Lombardia e la Sardegna hanno specificato che non si sono tenute sessioni comunitarie del Consiglio o di sue Commissioni; la Provincia autonoma di Bolzano ha evidenziato che non sono previste e, comunque, non si sono tenute sessioni comunitarie. La Provincia autonoma di Trento ha, invece, evidenziato che l'ordinamento non prevede una sessione comunitaria, tuttavia ha segnalato alcune novità introdotte nel regolamento interno del Consiglio del 2004.

Dalle informazioni ricevute, si è riscontrato, invece, che alcune sessioni comunitarie si sono tenute in Basilicata, in Campania, nelle Marche, in Toscana e nel Veneto. Da precisare che, per qualche Regione, si è trattato solo di sedute del Consiglio regionale (Basilicata e Umbria) o di quelle delle Commissioni consiliari (Marche).

Le Regioni hanno, invece, dimostrato una qualche difficoltà nel rispondere alla domanda relativa alla notifica degli atti, da parte del Consiglio regionale, alla Commissione europea. Infatti, la maggior parte di esse (Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Provincia autonoma di Trento, Puglia, Sicilia, Umbria e Valle d'Aosta) non ha risposto al quesito; mentre altre hanno evidenziato di non aver notificato alcun atto né nel 2004, né nel 2005 (Lombardia) o che la notifica è di competenza della Giunta (Molise, Sardegna). La Provincia autonoma di Bolzano ha precisato che il Consiglio non ha notificato atti alla Commissione europea e che, comunque, tale notifica è di competenza della Giunta provinciale. Gli atti notificati sono risultati solo 28 (21 nel 2004 e 7 nel 2005), rispetto ai 67 del 2002 e ai 43 del 2003. Tuttavia, a differenza del Rapporto 2003, nel quale le Regioni si erano differenziate sulla base delle informazioni (in alcuni casi, avevano indicato solo gli atti; mentre in altri, avevano specificato la tipologia, gli esiti e il settore di riferimento), in questo del 2004 e dei primi mesi del 2005, le Regioni (Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana e Veneto) hanno fornito informazioni dettagliate, consentendo di esaminare la tipologia degli atti notificati, di verificare l'esito della notifica da parte della Commissione europea e di individuare i settori prevalenti, mediante l'elaborazione di dati più omogenei e completi. In particolare, dall'analisi è emerso che il maggior numero di atti notificati è rappresentato da

provvedimenti legislativi (12), seguito dalle delibere della Giunta regionale (5), dai disegni, proposte e progetti di legge (2) e dalle delibere del Consiglio regionale (1). Da evidenziare che, invece, nel Rapporto 2003, gli atti maggiormente notificati erano costituiti dalle delibere della Giunta regionale.

Per quanto riguarda gli esiti della notifica, su 28 provvedimenti totali, 12 hanno avuto esito positivo, 8 sono ancora in corso di esame e 2 sono stati ritirati o sono in corso di ritiro. Da precisare che, nel totale, sono stati inclusi 6 provvedimenti (3 nel 2004 e 3 nel 2005), considerati però non attribuibili, in quanto alcune Regioni (Abruzzo, Marche e Veneto) non ne hanno specificato l'esito. Dal confronto con il 2003, è emerso che, nel Rapporto precedente, il numero dei provvedimenti (circa 43) era quasi equamente suddiviso tra quelli approvati (14) e quelli in corso di esame (17); mentre dai dati riferiti al 2004 e al 2005, risulta che la maggior parte dei provvedimenti abbia avuto esito positivo (12 su 28). Al contrario, il numero dei provvedimenti ritirati o in corso di ritiro è, in entrambi i Rapporti, piuttosto ridotto. Così come nel 2003, anche in questo Rapporto riferito al 2004 e ai primi mesi del 2005, il settore agricolo è quello maggiormente rappresentato, in termini di provvedimenti (14); mentre gli altri settori lo sono in misura più limitata (6 per l'Industria e artigianato, 2 per la Ricerca e Società dell'Informazione e 1 per i Trasporti). Da evidenziare, inoltre, che nel Rapporto 2003, erano rappresentati anche i settori Energia e Turismo; mentre in questo riferito al 2004 e inizio 2005, è stato incluso il settore Ricerca e Società dell'informazione. Infine, nel Rapporto 2003 era presente un'unica legge finanziaria regionale (Toscana); nel presente Rapporto ne sono state indicate tre (Toscana e Veneto).

7.2.1. Gli atti regionali di disciplina del procedimento di attuazione delle politiche comunitarie (Legge La Pergola e Legge comunitaria regionale)

Alla domanda relativa agli atti regionali di disciplina del procedimento di attuazione delle politiche comunitarie (Legge La Pergola e Legge regionale comunitaria), hanno risposto le seguenti Regioni e Province

autonome: Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Piemonte, Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Trento, Sardegna, Toscana e Veneto.

Tuttavia, alcune di esse (Abruzzo, Lombardia, Piemonte e Provincia autonoma di Trento) hanno evidenziato che non vi è alcun atto regionale relativo a quanto richiesto dal quesito. Al contrario, altre Regioni e Province autonome (Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Provincia autonoma di Bolzano, Sardegna e Toscana) hanno indicato gli atti regionali, aggiungendo anche informazioni ulteriori. In particolare, l'Abruzzo, la Lombardia, il Piemonte e la Provincia autonoma di Trento hanno risposto negativamente per quel che riguarda sia il 2004, sia il 2005. Ad esempio, l'Abruzzo ha specificato che non sono stati approvati atti normativi di attuazione di direttive comunitarie; mentre la Lombardia ha messo in rilievo che non vi sono leggi regionali, che disciplinano il procedimento di attuazione delle politiche comunitarie. Il Piemonte e la Provincia autonoma di Trento hanno preferito rispondere al quesito nelle annotazioni. Infatti, il Piemonte ha precisato che, negli anni 2004 e 2005, non è stata adottata alcuna legge comunitaria regionale; ma che, tuttavia, il nuovo Statuto dispone, all'art.42 che la Regione, con legge comunitaria, adegui periodicamente la propria normativa all'ordinamento comunitario e che i lavori del Consiglio, per approvare tale legge, siano organizzati in un'apposita sessione, da tenersi entro il 31 maggio di ogni anno.

La Provincia di Trento ha, invece, evidenziato che l'ordinamento provinciale non prevede alcuna legge comunitaria, appunto, provinciale.

Altre Regioni e Province autonome hanno risposto in modo molto dettagliato (Provincia autonoma di Bolzano) oppure hanno segnalato delle leggi regionali riferite al periodo oggetto dell'analisi (Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia e Lazio) o a quello precedente (Sardegna, Toscana e Veneto).

In particolare, la Provincia autonoma di Bolzano ha sottolineato, per quanto concerne il 2004 (per il 2005 ha rimandato a quanto specificato per l'anno precedente), che non vi è una legge Provinciale contenente la disciplina del procedimento attuativo delle politiche comunitarie, mettendo in evidenza che, nell'attuazione di tali politiche, il coinvolgimento della

Provincia autonoma, in relazione alle materie di sua competenza, è ancora regolato con d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (artt. 6, 7 e 8). La stessa Provincia autonoma ha precisato che, l'attuazione delle direttive, nelle materie di competenza, non avviene tramite l'approvazione di apposite leggi comunitarie regionali, ma che "è prassi presentare disegni di legge di modifica di preesistenti leggi di settore o inserire singoli articoli in disegni di legge finanziaria o in disegni di legge cosiddetti *omnibus*, assegnati alla Commissione legislativa competente per materia (non esistendo una Commissione legislativa permanente specializzata in politiche e affari comunitari)". Applicando tale metodo, nel 2004, sono state approvate le seguenti disposizioni di attuazione di direttive comunitarie: l'art. 36 della l.p. n.1/2004 (legge finanziaria 2004), che apporta modifiche alla l.p. n.6/1998 "Norme per l'appalto e l'esecuzione di lavori pubblici", riguardanti la disciplina vigente in materia di appalti pubblici di lavori pari o superiori alla soglia comunitaria; nonché, l'art.23 della l.p. n.4/2004 "Disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia di Bolzano per l'anno finanziario 2004 e per il triennio 2004-2006", il quale, inserendo il capo VI con l'art. 30-bis nella l.p. n.21/1996 "Ordinamento forestale", dà attuazione alla direttiva 1999/105/CE del Consiglio del 22 dicembre 2004, in materia di commercializzazione dei materiali forestali di moltiplicazione.

Tra le Regioni che hanno indicato le leggi regionali, l'Emilia-Romagna ha fatto riferimento alla l.r. n.6/2004 "Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università" (artt.2 e 3), precisando, in particolare, che, ai sensi dell'art.3 di tale legge, entro il 1 luglio di ogni anno, la Giunta regionale presenta al Consiglio il progetto di legge comunitaria regionale, il quale deve essere approvato, entro il 31 dicembre. Tuttavia, fino al marzo 2005, non è stato ancora presentato il primo progetto di legge comunitaria regionale.

Il Friuli Venezia Giulia ha, invece, segnalato la l.r. n.10/2004 "Disposizioni sulla partecipazione della Regione Friuli Venezia Giulia ai processi normativi dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari"; mentre il Lazio la legge statutaria 11 novembre 2004, n.1 (art.11).

La Sardegna ha indicato, per il 2004 e per il 2005, la l.r. n.20/1998 “Norme sulla partecipazione regionale ai processi decisionali comunitari e sull'esecuzione degli atti dell'Unione europea e abrogazione della legge regionale 3 novembre 1995, n.25”. La stessa Regione ha specificato che non è prevista una legge comunitaria regionale.

Al contrario, la Toscana ha fatto riferimento alle seguenti leggi regionali: l.r. n.37/1994 “Disposizioni sulla partecipazione della Regione Toscana al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione degli obblighi comunitari” e l.r. n.9/1996 «Modifiche all'art.12 della l.r. n.37/1994 “Disposizioni sulla partecipazione della Regione Toscana al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione degli obblighi comunitari” ». Infine, il Veneto ha segnalato che è ancora vigente la l.r. n. 30/1996 “Norme generali sulla partecipazione della Regione Veneto al processo normativo comunitario e sulle procedure di informazione e di attuazione dei programmi comunitari”, la quale all'articolo 5 già prevedeva la partecipazione della Regione al processo normativo comunitario tramite osservazioni sui progetti di regolamento, di raccomandazione e di direttiva dell'Unione europea, formulate dal Consiglio regionale e presentate al Governo.

7.2.2. Atti non legislativi del Consiglio regionale e, se conosciuti, della Giunta regionale adottati in attuazione di politiche comunitarie

Dall'analisi dei dati relativi al quesito circa gli atti non legislativi del Consiglio regionale e, se conosciuti, della Giunta regionale, adottati in attuazione di politiche comunitarie, è emerso un interesse da parte delle Regioni, le quali hanno risposto alla domanda posta dal questionario, in misura rilevante in termini sia di numero (Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Provincia autonoma di Bolzano, Sardegna, Toscana, Umbria e Valle d'Aosta), sia di approfondimento delle informazioni fornite. Ciò ha consentito di effettuare anche un'elaborazione dei dati del questionario in relazione agli atti indicati dalle Regioni ed alla tipologia degli stessi.

Tra queste Regioni, alcune hanno, però, risposto in maniera negativa. Ad esempio, la Lombardia ha specificato che non esistono atti non legislativi del Consiglio regionale, direttamente attuativi di politiche comunitarie, precisando che vi sono atti "indirettamente" attuativi. La stessa Regione ha anche messo in rilievo che, per quanto riguarda gli atti della Giunta regionale, non vi sono state comunicazioni formali in merito. La Sardegna ha, invece, evidenziato che non vi è alcun atto non legislativo, del Consiglio regionale o della Giunta regionale, adottato in attuazione di politiche comunitarie.

La maggior parte delle Regioni e delle Province autonome (Basilicata, Lazio, Marche, Molise, Piemonte, Provincia autonoma di Bolzano e Valle d'Aosta) ha, invece, informato sugli atti richiesti, facendo riferimento principalmente alle delibere della Giunta regionale (Basilicata, Molise, Piemonte, Provincia autonoma di Bolzano e Valle d'Aosta); segnalando, in prevalenza, le delibere della Giunta regionale (Lazio, Marche e Umbria); indicando esclusivamente le delibere del Consiglio regionale (Emilia-Romagna); evidenziando differenti tipologie di atto (Campania: regolamenti della Giunta regionale; Toscana: risoluzioni e comunicazioni); mettendo in rilievo l'attività svolta dalla Commissione "Speciale per le Politiche Europee, Internazionali e per i Programmi della Commissione europea" (Abruzzo).

In particolare:

- La Basilicata, il Molise, il Piemonte, la Provincia autonoma di Bolzano e la Valle d'Aosta hanno segnalato solo delibere della Giunta regionale. A titolo di esempio, la Regione Basilicata ha indicato, per il 2004, due delibere della Giunta Regionale riguardanti, rispettivamente, una proposta di revisione del POR Basilicata 2000/2006, con particolare riferimento alla presa d'atto delle decisioni assunte dal Comitato di Sorveglianza, in merito alle forme di intervento comunitario, nella seduta del 30.6.2004 (D.G.R. n. 1986 del 3.9.2004); nonché, una proposta di modifica e di integrazione del Complemento di Programmazione del POR Basilicata 2000-2006, da parte del Comitato di Sorveglianza, nella seduta del 16.9.2004 (D.G.R. n. 2733 del 29.11.2004).

Per quanto riguarda il 2005, la Basilicata ha, invece, segnalato quattro delibere della Giunta regionale, evidenziando, per tre di esse, anche gli atti comunitari di riferimento. In particolare, le delibere della Giunta regionale, rispettivamente, n. 274 del 9.2.2005 e n. 937 del 15.2.2005, riguardanti il Programma Regionale di Azioni Innovative FERS "Territorio di Eccellenza", le quali hanno, come riferimento comunitario, la "Nota della Commissione europea REGIO. C3/VCD (2004) 8401 del 26/10/2004"; mentre la delibera della Giunta regionale n. 336 del 15.2.2005, relativa alla presa d'atto della Commissione europea rispetto alla modifica del POR, ha come riferimento comunitario la "Decisione CE C (2004) 5450 del 20 dicembre 2004". Infine, è stata indicata la delibera della Giunta regionale n. 300 dell'11.2.2005, riguardante le procedure e gli adempimenti connessi all'ammissione a finanziamento e alla realizzazione di interventi infrastrutturali, finanziati con risorse comunitarie, gestite dall'Amministrazione regionale.

La Regione Molise ha evidenziato cinque delibere della Giunta regionale, di cui quattro riferite al 2004 ed una al 2005. L'oggetto di tali delibere è l'iniziativa comunitaria Interreg III A Transfrontaliero adriatico. In particolare, per quanto riguarda le delibere del 2004, una concerne l'approvazione delle bozze di convenzione e l'impegno della quota di cofinanziamento regionale (delibera della Giunta regionale n. 975 del 12 luglio 2004); mentre le altre tre sono relative al Progetto ARCO (Adriatic Regions Counterguarantee Fund) a favore delle PMI (delibera della Giunta regionale n. 1556 del 30.11.2004), ai Progetti ENERWOOD e CULTURADRIA (delibera della Giunta regionale n. 1720 del 17.12.2004) e al Progetto MEM: Affidamento (delibera della Giunta regionale n. 1721 del 17.12.2004).

La delibera del 2005 concerne l'adozione del nuovo programma di prossimità (delibera della Giunta regionale n. 162 del 28.3.2005) ed ha, quale riferimento comunitario, la Decisione C (2004) 5554.

Dalle informazioni fornite dalla Regione Piemonte, si evince che sia nel 2004, sia nel 2005, il Consiglio regionale non ha adottato atti non legislativi, in attuazione di politiche comunitarie.

La stessa Regione ha, invece, evidenziato gli atti non legislativi più significativi adottati dalla Giunta regionale, indicando alcune delibere selezionate dalla Sezione seconda “Classificazione delle leggi e dei regolamenti sia per macrosettori, sia per materie”, con particolare riferimento ai settori “Agricoltura”, “Attività produttive” e “Lavori pubblici, governo del territorio, ambiente e protezione civile”.

In particolare, in relazione al settore “Agricoltura”, sono state indicate cinque delibere della Giunta regionale (quattro nel 2004 e una nel 2005). Le delibere del 2004 fanno riferimento al Regolamento (CE) n.1257/99 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEOGA) (delibere n.42 – 11890 del 2.3.2004 e n.11765 del 16.2.2004), al Programma europeo Interreg Spazio Alpino (delibera n.44-12523 del 18.5.2004) e al Regolamento (CE) n.1221/97 relativo alla produzione e commercializzazione del miele (delibera n.11764 del 16.2.2004); mentre quella del 2005 riguarda l’Organizzazione Comune del Mercato vitivinicolo (delibera n. 14716 del 9.2.2004).

Relativamente al settore “Attività produttive”, sono state evidenziate, nel 2004, quattro delibere della Giunta regionale concernenti il Regolamento (CE) n.1260/99 recante disposizioni generali sui fondi strutturali, con particolare riferimento al DOCUP Obiettivo 2 e al Complemento di programmazione (delibere n.55-11963 dell’8.3.2004; n.19-12430 del 3.5.2004; n.67-12783 del 14.6.2004; n.68-12965 del 5.7.2004).

Per quel che riguarda il settore “Lavori pubblici, governo del territorio, ambiente e protezione civile”, sono state segnalate, nel 2004, due delibere della Giunta regionale e, in particolare, la n.53/11769 del 16.2.2004 relativa all’attuazione della Direttiva 2000/53/CE sui veicoli fuori uso e la n.12-12040 del 23.3.2004 riferita all’approvazione del programma per la decontaminazione e/o smaltimento degli apparecchi contenenti PCB, ai sensi della Direttiva 96/59/CE, concernente lo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili (PCB/PCT).

Anche la Provincia autonoma di Bolzano ha messo in rilievo due delibere della Giunta Provinciale, tra cui la n. 1549 del 10.5.2004 relativa al settore agricolo, precisando, per quel che riguarda il riferimento comunitario, che tale delibera contiene i criteri per la concessione di

contributi (art. 5-quater della l.p. n.10/1999) e per le incentivazioni in conformità con l'art.13 del Reg. (CE) n.1/2004 che disciplina gli aiuti di Stato alle imprese agricole. Inoltre, ha evidenziato la delibera della Giunta Provinciale n. 2914 dell'11.8.2004 riguardante il programma per lo smaltimento degli apparecchi contenenti PCB/PCT. In questo caso, l'atto comunitario di riferimento è la Direttiva 96/59/CEE, recepita con Decreto legislativo 22 maggio 1999, n. 209 (art.4).

La Regione Valle d'Aosta ha indicato, per il 2004, nove delibere della Giunta regionale; mentre per il 2005, non ha fornito alcuna informazione. In particolare, ha segnalato la delibera n. 955/04 riguardante le attività di controllo relative ai programmi comunitari Interreg III A Italia-Francia (ALCOTRA) e Italia-Svizzera 2000-2006 (riferimento comunitario "Reg. CE n. 481/01, artt. 7, 10, 15 e 19"); nonché, la delibera n. 2193/04 concernente l'approvazione della proposta progettuale ALPTER, nell'ambito del Programma Interreg III B Spazio Alpino (riferimento comunitario "Decisione della Commissione europea C (2001) 4017 del 19/12/2001").

Inoltre, la delibera n. 2434/04, relativa al funzionamento dell'Ufficio di rappresentanza e di assistenza tecnica a Bruxelles; mentre la delibera n. 4027/04 riguardante la presentazione di proposte, da parte della Regione, per la creazione di strutture ospitanti le antenne di informazione della rete Europe Direct (riferimento comunitario "COM (2004) n. 196 del 20/4/2004").

Infine, le delibere nn. 3018 e 4026 del 2004, relative alla politica di coesione (riferimento comunitario "COM (2004) n. 492 del 14/7/2004"). In particolare, la delibera n. 3018 concernente la realizzazione, tramite le Università di Trento, del Molise e della Valle d'Aosta, nell'ambito del Gruppo di contatto per la riforma della politica di coesione 2007/13, di uno studio relativo alla quantificazione dei sovracosti legati al territorio montano; mentre la delibera n. 4026, relativa alla costituzione di organismi incaricati di proporre la strategia unitaria regionale per le politiche di sviluppo cofinanziabili dai fondi strutturali e dal fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale 2007/13. Sono state segnalate, inoltre, la delibera n.956 del 5.4.2004, riguardante la definizione delle modalità di applicazione ai

programmi interessanti la Regione, nel periodo 2000-2006, del Reg. CE n.1681/94 relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento delle politiche strutturali, nonché di un sistema di informazione in questo settore (riferimento comunitario Reg. CE n. 1681/94, artt. 3, 5 e 6); la delibera n.1643 del 24.5.2004, concernente l'approvazione delle Direttive regionali per la realizzazione di attività cofinanziate dal fondo sociale europeo – programmazione 2000-2006, Obiettivo 3 (riferimento comunitario Reg. CE n. 1784/99, Reg. CE n.1260/99 e Decisione CE n.2067/2000) e la delibera n. 4727 del 20.12.04 relativa all'aggiornamento del Docup Ob.2 2000-2006 e del sostegno transitorio per il periodo 2000-2005 (il riferimento comunitario è il Reg. CE n.1260/99, art.14, par. 2, Decisione CE C (2001) 2021 del 19/9/2001).

Da precisare che la Regione Valle d'Aosta ha messo in evidenza, nelle annotazioni, che sono stati inclusi nell'elenco i principali provvedimenti di carattere generale; ma, che non sono stati considerati quelli attuativi dei singoli programmi redatti in applicazione del Reg. (CE) n.1260/99, recante "Disposizioni generali sui fondi".

- Altre Regioni hanno segnalato, in prevalenza, le delibere della Giunta regionale (Lazio, Marche e Umbria).

La Regione Lazio ha messo in rilievo, per il 2004, undici delibere della Giunta regionale ed una delibera del Consiglio, riguardante la ratifica di una delibera della Giunta regionale sulla revisione di metà periodo del Docup Obiettivo 2 Lazio 2000/2006.¹¹⁵

In particolare, la delibera della Giunta n. 896/2004 rettifica la delibera n. 740/2004, riguardante il settore della pesca (SFOP). I riferimenti comunitari, inclusi nel testo della delibera, sono il Reg. (CE) n.1263/99 e il Reg. (CE) n.2792/99.

Sono, invece, relative al settore agricolo, le delibere n. 163/2004 e n. 404/2004, che hanno come riferimento comunitario il Reg. (CE) n.1257/99

¹¹⁵ La Regione Lazio non ha segnalato i riferimenti comunitari, i quali però si sono potuti dedurre dall'oggetto delle Delibere.

(PSR 2000-2006). Inoltre, la delibera n.183/2004, che si occupa dell'Iniziativa Comunitaria Leader Plus e, principalmente, del programma regionale Lazio 2000-2006; la delibera n.29/2004 riguardante la produzione di vino da commercializzare; la delibera n. 843/2004 relativa alle procedure amministrative per il riconoscimento dello stabilimento per l'elaborazione di mosto di uve e la delibera n. 676/2004, concernente la classificazione delle varietà di vite e il Registro regionale (per entrambe queste due delibere, il riferimento comunitario è il Reg. CE n. 1493/99; tuttavia, per la n. 676 viene indicato anche il Reg. CE n. 1227/00).

Altre due delibere si occupano, rispettivamente, dell'individuazione delle zone vulnerabili da nitrati di origine agricola (delibera n. 767/2004 che ha come riferimento comunitario la Direttiva 91/676/CEE) e dell'attribuzione di determinate quantità ai produttori della Regione Lazio (delibera n. 1115/2004 che ha come riferimento comunitario il Reg. CE n. 1788/2003).

La delibera della Giunta regionale n. 725/2004 e la delibera del Consiglio regionale n. 180/2004 si riferiscono, rispettivamente, al POR Ob.3 FSE 2000-2006 (annualità 2003-2006) e al DOCUP Obiettivo 2 Lazio 2000/2006 (revisione di metà periodo) (Reg. CE n. 1260/99).

Per il 2005, la Regione Lazio ha segnalato solo la delibera n. 93/2005 riguardante le quote-latte.

La Regione Marche ha indicato, per il 2004, una delibera amministrativa concernente la modifica, a seguito delle osservazioni della Commissione europea, del Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006, redatto ai sensi del Reg. (CE) n.1257/99, nonché cinque delibere della Giunta regionale, che hanno come riferimento comunitario il Reg. (CE) n.1260/99. Queste ultime sono, in particolare, la delibera n. 715/04, che riguarda la revisione di metà periodo del Docup Ob.2 (art. 14 del Reg. CE n.1260/99); la delibera n. 714/04, consistente nella presa d'atto del Complemento di programmazione, confermato dal Comitato di sorveglianza, e la delibera n. 713/04, relativa alla presa d'atto della Commissione europea, recante modifica della decisione istitutiva del programma. Infine, due delibere (nn. 871/04 e 943/04) concernenti il FSE-POR Obiettivo 3-2000/2006 e il rispettivo Complemento di programmazione (art. 14 del Reg. CE n.1260/99).

Per quanto riguarda il 2005, le Marche hanno segnalato solo una delibera della Giunta regionale n. 439/05, riguardante la presa d'atto della Decisione della Commissione europea, che modifica il Docup per gli interventi strutturali nel settore della pesca per le Regioni fuori Obiettivo 1 in Italia, del relativo Complemento di programmazione e del piano finanziario della Regione (Reg. CE n. 2792/99 e s.m.i.).

L'Umbria ha, invece, indicato, per il 2004, 65 atti regionali, di cui 54 DGR e 11 DD. In particolare, le DGR si riferiscono, principalmente, al Piano di Sviluppo Rurale (17), al POR Obiettivo 3 (13), al Docup Obiettivo 2 (6), alle Iniziative comunitarie Leader Plus (3) ed Equal (2), ai Programmi Regionali di azioni innovative Fers (2), all'Attuazione della Direttiva 96/61/CE relativa alla riduzione dell'inquinamento (2), al Docup Obiettivo 1 (1), allo SFOP - interventi in materia di pesca professionale (1), al Programma Interregionale di Sviluppo Rurale (1), al Regolamento (CE) n.1234/2003 della Commissione del 10.7.2003 "Linee applicative vincolanti in materia di sanità pubblica veterinaria" (1), al Progetto Europa GILAT (1), all'Attuazione delle misure di sostegno agli investimenti della filiera agroalimentare (1), all'Attuazione della Direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche dei rifiuti (1), al Regolamento (CE) n.998/2003 inerenti le condizioni di polizia sanitaria (1). I DD (11) si occupano, invece, del POR Obiettivo 3 (4), del Docup Obiettivo 2 (4), del Bando per la presentazione di progetti per la sicurezza delle Comunità locali (l.r.n.12/2002) (1), del Regolamento (CE) n.1221/97- azioni dirette a migliorare la produzione e la commercializzazione del miele (1) e del Bando azioni di sistema Regione dell'Umbria 2004 (1)¹¹⁶.

¹¹⁶ Le DGR, suddivise per tematiche, sono le seguenti: Piani di Sviluppo Rurale (n. 37 e n.38 del 21.1.2004, n.90 dell'11.2.2004, n.149 del 25.2.2004, n.417 del 14.4.2004, n.567 e 568 del 12.5.2004, n.833 del 16.6.2004, n.1081 del 28.7.2004, n.1231 del 1.9.2004, n.1417 del 29.9.2004, n. 1462 del 6.10.2004, n.1551 e n.1565 del 20.10.2004, n.1655 del 3.11.2004, n.1724 del 10.11.2004, n.1980 del 15.12.2004); POR Obiettivo 3 (n.165 del 25.2.2004, n.311 del 24.3.2004, n.518 del 5.5.2004, n.752 e n.753 del 3.6.2004, n.1117 del 28.7.2004, n.1273 dell'8.9.2004, n. 1307 e n.1315 del 15.9.2004, n.1540 del 13.10.2004, n.1683 del 3.11.2004, n.1794 del 17.11.2004, n.1861 dell'1.12.2004); DOCUP Obiettivo 2 (n.622 e n.661 del 26.5.2004, n.1502 del 13.10.2004, n.1578 del 20.10.2004, n.1695 del 10.11.2004, n.1837 del 24.11.2004); Iniziative comunitarie Leader Plus (n.153 del 25.2.2004, n.992 del 12.7.2004, n.1134 del 28.7.2004) ed Equal (n.206 del 4.3.2004, n.928 del 30.6.2004); Programmi Regionali di azioni innovative Fers (n.259 del 17.3.2004, n.686 del 26.5.2004); all'Attuazione della Direttiva 96/61/CE relativa alla riduzione dell'inquinamento (n.934

- Tra le altre Regioni, l'Emilia-Romagna ha indicato esclusivamente le delibere del Consiglio regionale, segnalando, in particolare, nel 2004, tre delibere, di cui una relativa al settore Agricoltura e due all'Ambiente; mentre nel 2005, una delibera del Consiglio, sempre in materia ambientale.

La delibera del Consiglio regionale n. 616 riguarda la ratifica della delibera della Giunta n. 1877 del 30.9.2004, concernente l'approvazione del Programma triennale 2005/2007, stralcio 2004/2005, sui prodotti dell'apicoltura (il riferimento comunitario è rappresentato dal Reg. CE n. 797/2004, relativo alle azioni dirette a migliorare le condizioni della produzione e commercializzazione dei prodotti dell'apicoltura).

Le delibere del Consiglio regionale, che riguardano il settore ambientale, sono costituite, rispettivamente, dalla n. 633 e dalla n. 634 del 2004 e dalla n.645 del 2005. In particolare, la delibera n. 633, concernente l'adozione del Piano regionale di tutela delle acque, ha come riferimenti comunitari, la Direttiva 91/271/CEE riguardante il trattamento delle acque reflue urbane; la Direttiva 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole e la Direttiva 2000/60/CE, concernente l'istituzione di un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque. Al contrario, la delibera n. 634/2004, riguardante il Piano di azione ambientale per un futuro sostenibile 2004–2006 e la delibera n. 645/2005, relativa alle linee guida per la gestione

del 30.6.2004, n.1170 del 28.7.2004); Docup Obiettivo 1 (n.21 del 21.1.2004); SFOP - interventi in materia di pesca professionale (n.68 del 4.2.2004); Programma Interregionale di Sviluppo Rurale (n.1747 del 17.11.2004); Regolamento (CE) n.1234/2003 della Commissione del 10.7.2003 "Linee applicative vincolanti in materia di sanità pubblica veterinaria" (n.743 del 3.6.2004); Progetto Europa GILAT (n.12 del 14.1.2004); Attuazione delle misure di sostegno agli investimenti della filiera agroalimentare (n.1581 del del 20.10.2004); Attuazione della Direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche dei rifiuti (n.1173 del 28.7.2004); Regolamento (CE) n.998/2003 inerenti le condizioni di polizia sanitaria (n.1524 del 13.10.2004).

I DD, suddivisi per tematiche, sono i seguenti: POR Obiettivo 3 (n.2595 del 31.3.2004, n.5201 del 30.6.2004, n.6368 del 28.7.2004, n.9229 del 27.10.2004); Docup Obiettivo 2 (n.4327 del 3.6.2004, n.2892 e n.3000 del 28.4.2004, n.7383 del 8.9.2004); Bando per la presentazione di progetti per la sicurezza delle Comunità locali (l.r.n.12/2002) (n.2893 del 28.4.2004); Regolamento (CE) n.1221/97- azioni dirette a migliorare la produzione e la commercializzazione del miele (n.1481 del 3.3.2004); Bando azioni di sistema Regione dell'Umbria 2004 (n.10112 del 24.11.2004).

integrata delle zone costiere in Emilia-Romagna, hanno, quali riferimenti comunitari, i Regolamenti e le Direttive - richiamati direttamente all'interno del documento approvato dal Consiglio e la Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio 1600/2002/CE "Sesto programma comunitario d'azione in materia ambientale", nonché il Quadro di riferimento per l'azione comunitaria sulla gestione integrata delle zone costiere (GIZC): - Comunicazione della Commissione europea COM (2000) 547; - Raccomandazione del Consiglio e del Parlamento europeo n. 413/2002.

Da evidenziare che la Regione Emilia-Romagna ha anche fornito, nelle annotazioni, informazioni aggiuntive, precisando che gli atti non legislativi, adottati dalla Giunta, in attuazione di politiche comunitarie, non sono, di solito, oggetto di un'apposita comunicazione indirizzata al Servizio legislativo del Consiglio. D'altra parte, l'attività della Regione Emilia-Romagna, in attuazione delle politiche comunitarie, è comunicata annualmente mediante l'Eurorapporto, vale a dire uno strumento *ad hoc*, che viene realizzato con il concorso delle diverse Direzioni Generali e che ha lo scopo di comunicare sia all'interno, che all'esterno dell'ente. La stessa Regione ha specificato, inoltre, che l'ultimo Eurorapporto (VII) si riferisce all'anno 2003 ed è stato pubblicato nel 2004.

Per quanto riguarda, invece, il rapporto tra atti amministrativi e diritto e politiche comunitarie, la Regione ha segnalato il monitoraggio effettuato dall'Osservatorio sull'incidenza del diritto e delle politiche comunitarie, presso il Servizio legislativo del Consiglio, con riferimento alle delibere di Consiglio e di Giunta, adottate nel 2004 e nel 2005. In particolare, relativamente alle delibere del Consiglio regionale, l'incidenza rilevata, nel 2004, è risultata pari al 41 per cento¹¹⁷; quella riferita al 2005 è pari al 42,8 per cento. Da precisare che si tratta di delibere inerenti i seguenti settori: ambiente, agricoltura, attività produttive, energia, turismo, ricerca e sviluppo, infrastrutture e governo del territorio. Al contrario, il dato relativo alle delibere di Giunta non è disponibile né per il 2004, né per il 2005.

¹¹⁷ La Regione Emilia-Romagna ha evidenziato, in relazione alle delibere del Consiglio regionale, che l'incidenza rilevata, fino a marzo 2005, è pari al 37,9 per cento, mentre il dato indicato nel testo (41 per cento) è determinato dall'avanzamento dell'attività di monitoraggio, nel periodo successivo al mese di marzo.

- Altre Regioni (Campania e Toscana) hanno evidenziato differenti tipologie di atto. Ad esempio, la Campania ha segnalato alcuni regolamenti della Giunta regionale, mentre la Toscana ha indicato alcune risoluzioni e comunicazioni.

Infatti, la Regione Campania ha evidenziato, nel 2004, quale atto regionale, il decreto del Presidente della Giunta regionale n. 651 del 7.10.2003 e, quali atti europei di riferimento, le direttive UE in materia di PIM Feoga Fse. Inoltre, ha indicato il regolamento della Giunta regionale n.2 del 23.12.2004 e, come atto di riferimento, la legge regionale n.10/2001 “Disposizioni di finanza regionale anno 2001” (art.23). Nel 2005, ha, invece, messo in rilievo il regolamento della Giunta regionale n.2 del 24.2.2005; mentre come atto di riferimento, la legge 14.5.1981, n.219 (art.32).

La Regione Toscana ha indicato, nel 2004, quattro risoluzioni (nn. 37 e 42 del 2004 e nn. 57 e 58 del 2005) e due comunicazioni (nn. 76 e 79 del 2004). In particolare, la risoluzione n. 37, approvata nella seduta del 16.3.2004, “Linee di osservazione sul progetto di Trattato, che istituisce una Costituzione per l’Europa”, su proposta della Commissione UE, e la risoluzione n. 42 del 4.2.2004 “Sull’attuale dibattito sul futuro delle politiche dell’Unione europea”. Le comunicazioni segnalate, sempre nel 2004, sono state, invece, le seguenti: la comunicazione n. 79 del 30.3.2004 dell’Assessore per l’agricoltura sulla riforma della Politica Agricola Comunitaria e la comunicazione n. 76 del 21.1.2004 dell’Assessore all’Istruzione, Formazione e Lavoro, su “Posizione della Regione Toscana in merito al dibattito sul futuro assetto del Fondo sociale europeo nel contesto generale della riforma dei fondi strutturali dell’Unione europea”.

Nel 2005, le due risoluzioni messe in evidenza sono state: la risoluzione n. 58 “Sulla riforma dei fondi strutturali 2007–2013”, approvata nella seduta dell’1.2.2005, su proposta della Commissione Speciale sui Rapporti con l’Unione europea e le Attività Internazionali della Regione e la risoluzione n. 57 dell’1.2.2005 su “Riconoscimento del festival Sete Sois Sete Luas, quale strumento privilegiato per favorire il dialogo interculturale tra il sud Europa e i Paesi non europei del bacino mediterraneo”.

- Tra le Regioni che hanno risposto al quesito, solo la Regione Abruzzo ha fatto riferimento all'attività svolta dalla Commissione Speciale per le Politiche Europee, Internazionali e per i Programmi della Commissione europea, mettendo in rilievo che, nel 2004, tale Commissione si è occupata di alcune tematiche di rilievo, tra cui gli aiuti di Stato e l'Iniziativa Comunitaria Interreg III. In particolare, rispetto agli aiuti di Stato, ha analizzato una delibera della Giunta regionale, riguardante una proposta di revisione della carta degli aiuti di Stato a finalità regionale (ex art.87, par.3, lett. c, del TCE) (D.G.R. n. 940 del 31.10.2003), nonché l'audizione del Presidente della Giunta regionale, in merito alle prospettive di impegno e di spesa delle dotazioni comunitarie e degli aiuti di Stato stessi. Per quanto concerne, invece, l'Iniziativa Comunitaria Interreg III, ha esaminato una delibera della Giunta regionale, relativa al Programma di Iniziativa Comunitaria INTERREG III A Transfrontaliero Adriatico, con particolare riferimento agli adempimenti necessari per le attività di realizzazione dei progetti a regia regionale, approvati dal Comitato di pilotaggio il 24.5.2004 (D.G.R. n. 867 dell'8.10.2004). Anche nel 2005, la Commissione si è interessata dell'Iniziativa Comunitaria INTERREG III A Transfrontaliero Adriatico, analizzando una delibera della Giunta regionale relativa al progetto regia regionale "A.R.C.O.", per la costituzione di un Fondo di controgaranzia per le pmi delle RAI (D.G.R. n. 1026 del 15.11.2004). Nello stesso anno, la Commissione si è occupata della fase attuativa dei programmi cofinanziati, come risulta dall'esame della Nota n. 37005 dell'11.11.2004 relativa alla "Decisione della Commissione n. C (2204)3960 dell'8.10.2004 - Docup metà periodo - Docup Abruzzo 2000-2006, Attuazione al 30.09.04".

Come già precisato, le informazioni ottenute dalle Regioni hanno consentito di effettuare anche un'elaborazione dei dati del questionario rispetto al numero di atti, nonché alla tipologia degli stessi. Dall'analisi di tali dati, è emerso che il totale degli atti regionali è pari a 121 nel 2004 e a 11 nel 2005. Dei 121 del 2004, ben 65 sono stati segnalati dall'Umbria; mentre le altre Regioni ne hanno indicato un numero nettamente inferiore

(12 il Lazio; 10 il Piemonte; 9 la Valle d'Aosta; 6 le Marche; 4 il Molise e la Toscana; 3 l'Emilia-Romagna; 2 l'Abruzzo, la Basilicata, la Campania e la Provincia autonoma di Bolzano). Nel 2005, invece, il numero di atti più elevato appartiene alla Regione Basilicata (4), seguita dalla Toscana (2) e dalle Regioni Campania, Emilia-Romagna, Marche, Molise e Piemonte (1). L'esame della tipologia degli atti, invece, ha fatto registrare, nel 2004, una prevalenza delle delibere della Giunta regionale (99 su 121 atti in totale). Anche in questo caso, il numero maggiore è stato segnalato dall'Umbria (54 su 99 totali), seguita dal Lazio (11), dal Piemonte (10), dalla Valle d'Aosta (9), dalle Marche (5), dal Molise (4) e dall'Abruzzo, dalla Basilicata e dalla Provincia autonoma di Bolzano (2). Le delibere del Consiglio regionale (5, di cui 4 nel 2004 e 1 nel 2005) sono state, invece, indicate dall'Emilia-Romagna (4, di cui 3 nel 2004 e 1 nel 2005) e dal Lazio (1 del 2004).

Per quanto riguarda il dato relativo ai riferimenti comunitari, è da evidenziare che, in alcuni casi, le Regioni hanno indicato, in modo esplicito, gli estremi dell'atto comunitario; mentre in altri, quest'ultimo è stato dedotto dall'oggetto degli atti regionali. Tra i riferimenti comunitari più segnalati, vi è il Regolamento (CE) n.1260/99 recante disposizioni generali sui fondi strutturali e il Regolamento (CE) n.1257/99 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEOGA). Altri riferimenti sono rappresentati, ad esempio, dal Regolamento (CE) n.1681/94, riguardante le irregolarità e il recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento delle politiche strutturali, nonché un sistema di informazione in questo settore; dal Regolamento (CE) n.438/2001 sui sistemi di gestione e di controllo relativi all'Iniziativa Comunitaria Interreg; dal Regolamento (CE) n.1/2004, in applicazione degli artt.87 e 88 del TUE e dal Regolamento (CE) n.797/2004, relativo alle azioni dirette a migliorare le condizioni di produzione e commercializzazione dei prodotti dell'apicoltura. Tra le Direttive, sono da evidenziare, invece, la Direttiva 96/59/CEE sull'adozione di un programma di smaltimento; la Direttiva 91/271/CEE riguardante il trattamento delle acque reflue urbane; la Direttiva 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento e la Direttiva 2000/60/CE concernente l'istituzione di un quadro per l'azione

comunitaria in materia di acque. Da precisare che alcune Regioni hanno indicato le Decisioni della Commissione europea relative all'approvazione e/o alla modifica dei Programmi comunitari cofinanziati (principalmente, DOCUP e POR e rispettivi Complementi di programmazione) (*Tabella 1*).

Tabella 1 - Atti non legislativi del Consiglio regionale e/o della Giunta regionale adottati in attuazione di politiche comunitarie suddivisi per Regione e per tipologia

Dati riferiti al periodo 1/1/2004 – 31/3/2005

Regioni	DGR		DCR		DA		DD		RGR		DPGR		Risoluz.		Comunic.		Totale		Rifer.comunit. *****	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Piemonte *** (a)	10	1															10	1		
Valle d'Aosta	9	/															9	/	X	/
Lombardia **																				
Provincia aut. Bolzano	2	/															2	/	X	/
Provincia aut. Trento*																				
Veneto*																				
Friuli Venezia Giulia*																				
Liguria*																				
Emilia-Romagna			3	1													3	1	X	X
Toscana													2	2	2	/	4	2	/	/
Umbria	54	/					11	/									65	/	/	/
Marche	5	1			1	/											6	1	X	X
Lazio (a)	11	/	1	/													12	/		
Abruzzo **** (a)	2	/															2	/		
Molise	4	1															4	1	X	X
Campania****									1	1	1	/					2	1	X	/
Puglia*																				
Basilicata	2	4															2	4	/	X
Calabria*																				
Sicilia*																				
Sardegna **																				
Totale	99	7	4	1	1	/	11	/	1	1	1	/	2	2	2	/	121	11		

Fonte: elaborazione sulla base dei dati del questionario della Camera dei deputati

(*) Regioni e Province autonome che non hanno risposto al quesito.

(**) Le Regioni Lombardia e Sardegna hanno risposto negativamente, precisando che non esistono atti non legislativi del Consiglio regionale.

(***) La Regione Piemonte ha evidenziato che il Consiglio regionale non ha adottato atti non legislativi, ma ha indicato gli atti non legislativi più significativi della Giunta selezionati nella Sezione seconda relativa ai settori: Agricoltura, Attività produttive e Lavori pubblici, governo del territorio, ambiente e protezione civile".

(****) Regione Abruzzo: le due DGR sono state indicate nell'ambito dell'attività svolta, nel 2004, dalla Commissione "Speciale per le Politiche europee, internazionali e per i programmi della Commissione europea". Una delle due Delibere risale, tuttavia, al 2003. Da precisare che anche il DPGR della Regione Campania è del 2003.

(*****) X: indica l'esplicito riferimento agli atti comunitari.

(a) per le Regioni Lazio e Piemonte i riferimenti comunitari sono stati dedotti dagli atti regionali; mentre per l'Abruzzo dall'attività della Commissione Speciale UE .

7.2.3. Sessioni comunitarie del Consiglio regionale o di sue Commissioni

Tra le Regioni e le Province autonome che hanno risposto al quesito relativo alle sessioni comunitarie del Consiglio regionale o di sue Commissioni (Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Trento, Sardegna, Toscana, Umbria e Veneto), alcune si sono contraddistinte per aver evidenziato che non si sono tenute specifiche sessioni comunitarie da parte dell'Assemblea consiliare (Abruzzo); che non si sono tenute sessioni comunitarie del Consiglio o di sue Commissioni (Lombardia e Sardegna) o che non sono previste e, comunque, non si sono tenute sessioni comunitarie (Provincia autonoma di Bolzano). La Provincia autonoma di Trento ha, invece, precisato, nelle annotazioni, che l'ordinamento della Provincia non prevede una sessione comunitaria, ma ha anche sottolineato che si ritiene una scelta vantaggiosa. La stessa Provincia ha anche fornito interessanti informazioni aggiuntive. In particolare, ha segnalato alcune novità, introdotte nel regolamento interno del Consiglio nel 2004, come, ad esempio, la costituzione di una Commissione consiliare permanente per i rapporti internazionali e con l'Unione europea, vale a dire un organismo di studio, ricerca e proposta della Provincia sulle decisioni dirette alla formazione degli atti comunitari e sulla loro attuazione e sull'adeguamento dell'ordinamento Provinciale alla normativa comunitaria. A tale proposito, ha specificato che, nel regolamento, è stata prevista la possibilità d'esprimere pareri, anche all'interno del procedimento legislativo; nonché, l'obbligo di relazionare annualmente al Consiglio (art.150 bis). Un'ulteriore novità è costituita dalla previsione di un flusso di informazioni, in materia comunitaria, a favore dei Consiglieri, da costruire attraverso un'intesa fra Consiglio e Giunta. Lo scopo è quello di consentire al Consiglio di conoscere (fin dalla fase di proposta) i progetti relativi alla formazione e all'attuazione della normativa comunitaria, elaborati in ambito istituzionale, sia interno (ad esempio, nella Conferenza Stato-Regioni), che presso le istituzioni comunitarie. Ciò permetterebbe al Consiglio di essere informato anche rispetto alle decisioni, che possono incidere sull'ordinamento

provinciale (art. 147 bis). La Provincia di Trento ha, infine, segnalato la l.p. n.1/2005 (finanziaria 2005), la quale all'art.9 dispone che, al fine di favorire il pieno utilizzo delle risorse messe a disposizione dell'Unione europea, la Provincia può autorizzare, in bilancio, livelli di spesa superiori a quelli previsti nei documenti di programmazione, approvati dall'Unione europea, limitandone però l'importo, entro un tetto massimo del 20 per cento.

Al contrario, le Regioni Campania, Toscana e Veneto hanno risposto positivamente, fornendo informazioni sulle sessioni comunitarie del Consiglio regionale e delle Commissioni. Le Regioni Basilicata e Umbria hanno, invece, fatto riferimento alle sessioni comunitarie del Consiglio regionale; la Regione Marche a quelle delle Commissioni consiliari.

In particolare:

- per quanto riguarda le sedute del Consiglio regionale, la Campania ha specificato sia per il 2004, sia per il 2005, che l'Assemblea consiliare ha tenuto delle sedute monotematiche per l'attuazione del Programma Operativo Regionale (POR); mentre la Toscana ha indicato, per il 2004, la mozione n. 758 relativa alla seduta del 24.11.2004; nonché, le due Comunicazioni nn. 76 e 79 riguardanti, rispettivamente, le sedute del 21.1.2004 e del 30.3.2004. La Toscana ha anche specificato, nelle annotazioni, che i dibattiti in Consiglio sono sempre legati a un atto di indirizzo o ad una comunicazione della Giunta e che, pertanto, i dati riguardano gli atti, le comunicazioni e le sedute in cui sono stati discussi.

Sempre in relazione alle sedute del Consiglio regionale, la Regione Veneto ha fornito informazioni molto approfondite, segnalando la seduta straordinaria del Consiglio regionale del 26.4.2004; nonché, l'approvazione, all'unanimità, nella seduta del 6.5.2004, della risoluzione n.78 (DCR 29/2004). In tale risoluzione, il Consiglio, richiamata la risoluzione n. 56 "Il Veneto nell'Europa allargata a 25 paesi" (presentata il 28.5.2003), si è impegnato a proseguire un vasto dibattito e ad aprire la consultazione con enti locali e con le associazioni sui temi dell'allargamento dell'UE, dell'"EuroRegione" e della cooperazione transfrontaliera; a promuovere, nelle sedi istituzionali europee competenti, il riconoscimento delle identità storiche, politico-istituzionali e culturali delle Regioni e degli enti locali nel Trattato costituzionale, come

fondamento dell'Unione europea; a costituire un gruppo tecnico di lavoro, formato da esperti provenienti dal mondo universitario, dalle CCIAA, dalle rappresentanze della Commissione europea e del Parlamento europeo, al fine di sviluppare rapporti di sinergia e di collaborazione tra le istituzioni regionali e quelle comunitarie e di favorire una maggiore comunicazione ed interrelazione tra le realtà socio-economiche del Veneto con l'Unione europea. Il Consiglio regionale ha impegnato, inoltre, la Giunta: 1) a porre in essere ogni iniziativa utile per creare un definitivo assetto istituzionale europeo, al fine di dare certezze nei rapporti di diritti/doveri dei cittadini e degli Stati; 2) a costituire un Tavolo tecnico-politico di coordinamento con i soggetti in grado di assumere un ruolo attivo e propositivo, rispetto alle dinamiche dell'integrazione politica ed economica a livello europeo, che si occupi di tutte le materie e le tematiche connesse con l'integrazione europea e con la gestione dell'allargamento e che rappresenti un punto di riferimento per i differenti soggetti che, di volta in volta, sono chiamati a confrontarsi con temi ed interventi di livello europeo; 3) a dotarsi di un apposito strumento per lo studio, la valutazione e l'analisi dei fenomeni connessi ai temi della cittadinanza europea e dell'internazionalizzazione delle reti di sviluppo economico; 4) a curare, con particolare attenzione, i rapporti interregionali e transfrontalieri, soprattutto nell'ambito di talune aree di interesse comune, quali le politiche in materia di immigrazione, le infrastrutture (corridoio V) e le politiche della formazione, nel rispetto dei diritti degli individui e degli ecosistemi; 5) ad impegnarsi affinché il processo di costituzione di un'EuroRegione, che comprenda il nord est italiano, la Slovenia, la Croazia, alcuni Lander austriaci e contee ungheresi, avvenga attraverso la condivisione.

Tra le rimanenti Regioni, la Basilicata ha messo in rilievo solo una seduta del Consiglio regionale, svoltasi il 20.7.2004; mentre l'Umbria ha segnalato la seduta consiliare del 19.5.2004, specificando che si tratta, in particolare, dell'annuncio di comunicazione al Consiglio, ai sensi dell'art.29, comma 3, del regolamento interno riguardante la riprogrammazione di metà periodo del DOCUP Ob. 2 e dell'insieme dei programmi comunitari.

- Relativamente alle sedute delle Commissioni consiliari, la Regione Campania ha evidenziato che la 1^a Commissione competente in materia si è riunita, più volte, per audizioni di assessori regionali. La Toscana e il Veneto hanno approfondito molto questo aspetto. In particolare, la Toscana ha fatto riferimento alle sedute relative a diverse Commissioni e, in particolare, a quattro della Commissione Unione europea (24.2.2004, 16.3.2004, 20.7.2004 e 26.10.2004); ad una della Commissione Agricoltura (9.12.2004 sulla PAC) e a due della Commissione Attività produttive (quella del 28.10.2004 riguardante il Docup Ob.2 2000-2006 revisionato ai sensi del Reg. CE n.1260/99 e quella del 18.11.2004 relativa al Piano regionale della cooperazione internazionale). Inoltre, per quel che concerne il 2005, la Regione Toscana ha segnalato la seduta del Consiglio regionale dell' 1.2.2005 (risoluzione n. 58); nonché, quelle di due Commissioni consiliari e, rispettivamente, della Commissione Unione europea (19.1.2005) e della Commissione Attività produttive (10.2.2005 relativa al piano regionale della cooperazione internazionale). Da precisare che è stato indicato l'oggetto delle sedute solo delle Commissioni Agricoltura e Attività produttive in quanto la Regione Toscana non ha effettuato alcuna specificazione relativa alle tematiche affrontate dal Consiglio regionale e dalla Commissione Unione europea.

Il Veneto ha ritenuto utile segnalare l'attività della Commissione speciale per i rapporti comunitari¹¹⁸ (senza poteri istruttori), la quale, nel 2004, ha dedicato i suoi lavori prevalentemente alle problematiche connesse all'allargamento ai nuovi 10 Paesi. Tali lavori si sono svolti mediante la preparazione della sessione straordinaria del Consiglio regionale, nonché attraverso contatti e incontri con il segretario generale della programmazione, al fine di verificare l'attività ed il ruolo svolto dalla Giunta regionale sul tema, con particolare riferimento agli impegni assunti con la risoluzione n. 56/2003, in occasione della prima seduta straordinaria del Consiglio (27.5.2003). Inoltre, ha evidenziato che la

¹¹⁸ La Regione Veneto ha precisato che, anche nel Rapporto sullo stato della legislazione 2003, aveva segnalato l'attività svolta dalla Commissione speciale per i rapporti comunitari (Capitolo 2 "Formazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea", par.2.2.5 "Eventuali sessioni comunitarie specifiche dell'Assemblea o delle Commissioni consiliari e modalità di svolgimento. Riferimenti, nella bozza di nuovi Statuti, a sessioni comunitarie").

Commissione ha avviato un rapporto con la Fondazione Nord Est per predisporre uno studio sulle conseguenze economico-sociali dell'allargamento nel Nord Est e nel Veneto, tenendo conto, in particolare, dei flussi migratori, delle infrastrutture, dei fondi strutturali e della politica agricola comune. Rientra, in questo ambito, anche la missione a Bruxelles, volta ad incontrare i rappresentanti di alcuni nuovi Paesi aderenti (Polonia, città di Praga, Ungheria). Una seduta della Commissione è stata dedicata, invece, all'approfondimento del progetto "EuroRegione", attraverso l'audizione del dirigente responsabile delle relazioni internazionali della Giunta regionale, dell'accordo tra le Regioni Veneto e Friuli Venezia Giulia (11.10.2004), finalizzato a promuovere la realizzazione di un'"EuroRegione", nell'area Alto Adriatica. Infine, nell'unica seduta del 2005, sono state esaminate le relazioni tra AVEPA (Agenzia veneta per i pagamenti in agricoltura) e l'Unione europea, mediante un'audizione del direttore dell'ente.

Infine, ai sensi dell'art. 6 della l.r. n.30/1996, è stata presentata al Consiglio la relazione sullo stato di attuazione dei programmi cofinanziati dell'Unione europea. L'esame di detta relazione è stato effettuato, congiuntamente, dalla Commissione bilancio e dalla Commissione affari comunitari.

La Regione Marche, per il 2004, ha indicato sei sedute delle Commissioni consiliari (da quella del 18.3.2004 all'ultima del 9.12.2004). In questo caso, tuttavia, non ha specificato né a quali Commissioni facciano riferimento, né l'oggetto delle sedute. Non risulta, invece, alcuna sessione comunitaria riferita al 2005.

7.2.4. Atti notificati dal Consiglio regionale alla Commissione europea (le c.d. "notifiche")

Dall'analisi dei dati relativi agli atti notificati dal Consiglio regionale alla Commissione europea, è emerso che un numero elevato di Regioni non ha risposto al quesito formulato (Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Molise, Provincia autonoma di Trento, Puglia, Sicilia, Umbria e Valle d'Aosta); mentre altre hanno evidenziato di non aver notificato alcun

atto né nel 2004, né nel 2005 (Lombardia) o che la notifica è di competenza della Giunta regionale (Sardegna) o che il Consiglio non ha notificato atti alla Commissione europea e che, comunque, tale notifica è di competenza della Giunta provinciale (Provincia autonoma di Bolzano). Al contrario, il Friuli Venezia Giulia ha fornito informazioni aggiuntive, precisando che la l.r. n. 9/1998 prevede le modalità di notifica degli aiuti di Stato e attribuisce tale funzione all'assessore competente in materia di relazioni internazionali, il quale, prima della sua formale approvazione, provvede alla notifica dello schema di regolamento. Tale schema comprende la misura, i criteri e le modalità dei contributi che rientrano nella nozione di aiuti di Stato. I progetti di legge, diretti a istituire o a modificare aiuti alle imprese, sono notificati dall'assessore competente, su comunicazione del Presidente del Consiglio regionale, il quale interviene immediatamente dopo la loro approvazione, da parte della Commissione consiliare competente.

Le Regioni e le Province autonome che hanno fornito i dati relativi alle notifiche (Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana e Veneto), ne hanno indicato solamente 28, di cui 21 riferite al 2004 e 7 ai primi mesi del 2005. Da precisare che, nel Rapporto sullo stato della legislazione 2002, erano stati indicati ben 67 provvedimenti; mentre in quello del 2003, circa 43.

Per quanto riguarda la distribuzione per Regione, è da mettere in rilievo che il maggior numero di provvedimenti è stato notificato dal Friuli Venezia Giulia (8, di cui 7 nel 2004 e 1 nel 2005), seguito dalla Toscana (5, di cui 3 nel 2004 e 2 nel 2005), dall'Emilia-Romagna (4 nel 2004) e dal Molise (4, di cui 3 nel 2004 e 1 nel 2005), dal Veneto (3, di cui 2 nel 2004 e 1 nel 2005), dall'Abruzzo (2 nel 2005), dal Piemonte e dalle Marche (per entrambe 1 provvedimento nel 2004).

Per quanto riguarda la tipologia degli atti, il numero più elevato è costituito dai provvedimenti legislativi (11, di cui 6 nel 2004 e 5 nel 2005), seguito dalle delibere della Giunta regionale (5, di cui 4 nel 2004 e 1 nel 2005), dai disegni, proposte e progetti di legge (2 nel 2004) e dalle delibere del Consiglio regionale (1 nel 2004). Le ultime due tipologie di

atto sono risultate in numero molto limitato nel 2004 e assenti nei primi mesi del 2005.

Esaminando le tipologie degli atti suddivisi per Regione, é emerso che i provvedimenti legislativi (11 in totale) sono stati notificati dalla Toscana (4, di cui 2 nel 2004 e 2 nel 2005), dal Veneto (3, di cui 2 nel 2004 e 1 nel 2005), dall'Abruzzo (2 nel 2005), dal Piemonte, dall'Emilia-Romagna e dal Molise (1 nel 2004); mentre le delibere della Giunta regionale (5 in totale) dal Friuli Venezia Giulia (3, di cui 2 nel 2004¹¹⁹ e 1 nel 2005) e dall'Emilia-Romagna (2 nel 2004). Le due notifiche, riguardanti i disegni, le proposte e i progetti di legge sono state effettuate, nel 2004, dall'Emilia-Romagna (1) e dalle Marche (1); mentre l'unica delibera del Consiglio regionale è stata notificata dalla Toscana nel 2004 (*Tabella 2*).

I dati relativi all'esito delle notifiche hanno evidenziato che su 28 provvedimenti totali (21 nel 2004 e 7 nel 2005), 12 (10 nel 2004 e 2 nel 2005) hanno avuto esito positivo; mentre 8 (6 nel 2004 e 2 nel 2005) sono ancora in corso di esame (tra queste, sono incluse anche quelle per le quali è stata richiesta una qualche integrazione); 2, presentate nel 2004, sono state ritirate o sono in corso di ritiro. Non sono risultate, invece, né nel 2004, né nel 2005, notifiche con esito negativo. I provvedimenti con esito positivo (12 totali, di cui 10 nel 2004 e 2 nel 2005) sono stati indicati dalla Toscana (5, di cui 3 nel 2004 e 2 nel 2005), dal Friuli Venezia Giulia (4 nel 2004), dall'Emilia-Romagna e dal Molise (1 nel 2004). Il Friuli Venezia Giulia ha anche effettuato delle precisazioni rispetto ad un atto con esito positivo, specificando che "il regolamento relativo al settore agricolo è stato approvato, mentre la parte riguardante il settore pesca e acquicoltura è in fase di negoziazione con la Commissione".

Al contrario, sono stati segnalati 5 provvedimenti in corso di esame da parte del Friuli Venezia Giulia e dal Molise (3, di cui 2 nel 2004 e 1 nel 2005) e dell'Emilia-Romagna (2 nel 2004). Il Friuli Venezia Giulia e l'Emilia-Romagna hanno anche indicato due provvedimenti, relativi al 2004, ritirati o in corso di ritiro.

¹¹⁹ Da evidenziare che il totale delle notifiche effettuate, nel 2004, dalla Regione Friuli Venezia Giulia è pari a 7, ma sono state considerate solo 2 in quanto, 5 di esse, sono risultate non attribuibili in quanto non è stata specificata la tipologia degli atti.

Da evidenziare, infine, che nel totale (28) sono calcolati anche 6 provvedimenti (3 nel 2004 e 3 nel 2005) non attribuibili, in quanto alcune Regioni non ne hanno specificato l'esito. Si fa riferimento, in particolare, al Veneto (2 nel 2004 e 1 nel 2005), all'Abruzzo (2 nel 2005) e alle Marche (1 nel 2004). Da precisare che il Veneto ha notificato 3 leggi regionali, le quali sono state inserite tra quelle il cui esito non è attribuibile in quanto tale Regione ha fornito informazioni, molto dettagliate, ma riguardanti solo i singoli articoli (*Tabella 3*).

Relativamente ai provvedimenti suddivisi per settore (28, di cui 21 del 2004 e 7 del 2005), il maggior numero è risultato appartenere all'Agricoltura (15, di cui 11 nel 2004 e 4 nel 2005), seguito dall'Industria e artigianato (6, di cui 4 nel 2004 e 2 nel 2005), dalla Ricerca e Società dell'Informazione (2 nel 2004) e dall'Ambiente e dai Trasporti (per entrambi i settori, 1 nel 2004). Da evidenziare che sono state indicate anche 3 leggi finanziarie.

Le Regioni che hanno notificato i 15 provvedimenti rientranti nel settore Agricoltura sono state il Friuli Venezia Giulia (4 nel 2004), la Toscana (4, di cui 2 nel 2004 e 2 nel 2005), l'Abruzzo (2 nel 2005) e l'Emilia-Romagna, le Marche, il Molise, il Piemonte e il Veneto (1 nel 2004). I 6 provvedimenti riguardanti il settore Industria e artigianato sono stati notificati dal Molise (3, di cui 2 nel 2004 e 1 nel 2005), dall'Emilia-Romagna (2 nel 2004) e dal Friuli Venezia Giulia (1 nel 2005). L'Emilia-Romagna ed il Friuli Venezia Giulia hanno notificato anche i 2 provvedimenti relativi alla Ricerca e Società dell'Informazione. Inoltre, il Friuli Venezia Giulia ha effettuato le notifiche concernenti i settori Ambiente (1) e Trasporti (1). Infine, le 3 leggi finanziarie sono state notificate dal Veneto (1 nel 2004 e 1 nel 2005) e dalla Toscana (1 nel 2004) (*Tabella 4*).

**Tabella 2 - Provvedimenti notificati alla Commissione europea
suddivisi per Regione e per tipologia**

Dati riferiti al periodo 1/1/2004 – 31/3/2005

Regioni	Provvedimenti legislativi		Disegni, proposte e progetti di legge		Delibere della Giunta regionale		Delibere del Consiglio regionale		Non attribuibili		Totale		Totale
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	
Piemonte	1	/									1	/	1
Valle d'Aosta*													/
Lombardia* *													/
Provincia aut.di Bolzano*													/
Provincia aut. di Trento*													/
Veneto	2	1									2	1	3
Friuli Venezia Giulia***					2	1			5	/	7	1	8
Liguria*													/
EmiliaRomagna	1	/	1	/	2	/					4	/	4
Toscana	2	2					1	/			3	2	5
Umbria*													/
Marche			1	/							1	/	1
Lazio*													/
Abruzzo	/	2									/	2	2
Molise***	1	/							2	1	1	/	4
Campania*													/
Puglia*													/
Basilicata*													/
Calabria*													/
Sicilia*													/
Sardegna**													/
Totale	7	5	2	/	4	1	1	/	7	1	21	7	28

Fonte: elaborazione sulla base dei dati del questionario della Camera dei deputati

(*) Regioni e Province autonome che non hanno risposto al quesito.

(**) La Regione Lombardia e la Provincia autonoma di Bolzano hanno risposto al quesito, ma hanno specificato di non aver notificato alcun provvedimento né nel 2004, né nel 2005. La Sardegna e la Provincia autonoma di Bolzano hanno precisato che la notifica è di competenza della Giunta.

(***) Friuli Venezia Giulia: le 5 notifiche, relative al 2004, sono considerate non attribuibili in quanto non è stata specificata la tipologia degli atti. Molise: 2 notifiche riguardanti il 2004 e 1 concernente il 2005 non sono attribuibili in quanto non è specificata la tipologia degli atti.

Tabella 3 - Provvedimenti notificati alla Commissione europea suddivisi per Regione e per esito della notifica
Dati riferiti al periodo 1/1/2004 – 31/3/2005

Regioni	Provvedimenti totali		Ancora in corso di esame (con eventuali richieste di integrazione)		Notificati con esito positivo		Ritirati o in corso di ritiro		Notificati con esito negativo		Esito non attribuibile	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Piemonte	1	/			1	/						
Valle d'Aosta*												
Lombardia**												
Provincia aut. Bolzano**												
Provincia aut. di Trento*												
Veneto****	2	1									2	1
Friuli Venezia Giulia ***	7	1	2	1	4***	/	1	/				
Liguria*												
Emilia-Romagna	4	/	2	/	1	/	1	/				
Toscana	3	2			3	2						
Umbria*												
Marche	1	/									1	/
Lazio*												
Abruzzo	/	2									/	2
Molise	3	1	2	1	1	/						
Campania*												
Puglia*												
Basilicata*												
Calabria*												
Sicilia*												
Sardegna**												
Totale	21	7	6	2	10***	2	2	/	/	/	3	3

Fonte: elaborazione sulla base dei dati del questionario della Camera dei deputati

(*) Regioni e Province autonome che non hanno risposto al quesito.

(**) La Regione Lombardia e la Provincia autonoma di Bolzano hanno risposto alla domanda, ma hanno specificato di non aver notificato alcun provvedimento né nel 2004, né nel 2005. La Sardegna e la Provincia autonoma di Bolzano hanno precisato che la notifica è di competenza della Giunta.

(***) Il Friuli Venezia Giulia ha fornito delle informazioni relative ad un atto notificato con esito positivo, evidenziando che "il regolamento relativo al settore agricolo è stato approvato; mentre la parte riguardante il settore pesca e acquicoltura è in fase di negoziazione con la Commissione".

(****) Il Veneto ha specificato gli articoli delle tre leggi regionali notificate, indicando i relativi esiti. In particolare, nel 2004, l.r. n.40/2003 (come novellata dalla l.r. n.8/2004), artt. 17, 24, 32, 33, 34, 49 (procedura in corso con richiesta di integrazione); artt. 52, 53, 55, 56 (procedura conclusa positivamente con approvazione in data 19 dicembre 2004); artt. 35 e 36 (saranno notificati solo gli atti attuativi); artt.54, 58 (notifica ritirata perché strumenti per finanziare aiuti già esentati, presa d'atto della Commissione); artt. 57, 65, 66, 67 (non si hanno informazioni). Sempre nel 2004, l.r. n.1/2004, art. 10 (procedura in corso con richiesta d'integrazione); art. 14 (non si hanno informazioni). Nel 2005, l.r. n.9/2005, art. 4 (è in fase di attivazione la procedura).

Tabella 4 - Provvedimenti notificati alla Commissione europea suddivisi per Regione e per settore d'attività

Dati riferiti al periodo 1/1/2004 – 31/3/2005

Regioni	Agricoltura		Ambiente		Industria e artigianato		Trasporti		Ricerca e Società dell'Informazione		Leggi finanziarie		Totale		Totale
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	
Piemonte	1	/											1	/	1
Valle d'Aosta*															
Lombardia**															
Prov. aut. Bolzano**															
Prov. aut. Trento*															
Veneto	1	/									1	1	2	1	3
Friuli Venezia Giulia	4	/	1	/	/	1	1	/	1	/			7	1	8
Liguria*															
Emilia-Romagna	1	/			2	/			1	/			4	/	4
Toscana	2	2									1	/	3	2	5
Umbria*															
Marche	1	/											1	/	1
Lazio*															
Abruzzo	/	2											/	2	2
Molise	1	/			2	1									
Campania*															
Puglia*															
Basilicata*															
Calabria*															
Sicilia*															
Sardegna**															
Totale	11	4	1	/	4	2	1	/	2	/	2	1	18	6	24

Fonte: elaborazione sulla base dei dati del questionario della Camera dei deputati

(*) Regioni e Province autonome che non hanno risposto al quesito.

(**) La Regione Lombardia e la Provincia autonoma di Bolzano hanno risposto alla domanda, ma hanno specificato di non aver notificato alcun provvedimento né nel 2004, né nel 2005. La Sardegna e la Provincia autonoma di Bolzano hanno precisato che la notifica è di competenza della Giunta.

8. Alcuni aspetti della legislazione regionale in materia di finanza e contabilità

8.1. Finalità e principali risultati dell'indagine

Il periodo preso in esame in questo rapporto – e, quindi, anche nel presente capitolo - va da gennaio 2004 ad aprile 2005, in modo da coprire gli ultimi mesi della legislatura regionale. Il capitolo è finalizzato soprattutto a tracciare un sintetico bilancio di legislatura per quanto riguarda da un lato il nuovo ruolo che le Regioni si stanno candidando a svolgere nel sistema delle autonomie territoriali in materia di programmazione economica e finanziaria e, dall'altro, l'evoluzione della finanza regionale e le politiche tributarie delle Regioni.

8.2. Il ruolo delle Regioni come soggetti attivi di programmazione economica e finanziaria

Alcuni degli aspetti costantemente monitorati in questo capitolo danno conto della volontà delle Regioni di dotarsi di nuovi e più efficaci strumenti di programmazione, creando così le premesse necessarie affinché esse possano essere in grado non solo di gestire meglio il proprio bilancio ma anche di svolgere un ruolo attivo nei confronti del governo centrale e degli enti locali. Ci si riferisce, in particolare, alla legge finanziaria annuale e al Documento regionale di programmazione economica e finanziaria da un lato e, dall'altro, alla nuova struttura del bilancio adottata in seguito alla riforma della contabilità regionale, iniziata e conclusa proprio in questa legislatura.

Per quanto riguarda la riforma della contabilità – per le Regioni ordinarie promossa e, in un certo senso, resa necessaria dal d.lgs. 76/2000 – dopo un avvio per certi aspetti lento (a maggio 2001 solo 4 delle quindici Regioni a Statuto ordinario avevano provveduto ad emanare la propria legge di recepimento del decreto), il processo ha subito una significativa accelerazione: alla fine del 2002, infatti, tutte le Regioni ordinarie avevano provveduto all'adeguamento della propria normativa e

anche quasi tutte le Regioni speciali avevano modificato le proprie norme di contabilità per renderle coerenti con quelle vigenti per lo Stato.

Tra i diversi aspetti positivi della riforma della contabilità, nelle passate edizioni del Rapporto ci si è soffermati soprattutto su due: i) l'accorpamento delle spese in Unità previsionali di base affidate in gestione a specifici centri amministrativi ed ai rispettivi dirigenti; ii) la diffusione di nuovi strumenti di programmazione.

Entrambe queste innovazioni vanno indubbiamente nella direzione di creare le premesse per una maggior efficienza nella gestione del bilancio e per una maggiore trasparenza e leggibilità delle politiche regionali da parte dei soggetti interessati, tra i quali figurano sempre di più gli stessi enti locali.

Va tuttavia osservato che ancora esistono spazi per ulteriori e significativi miglioramenti. Alcuni esempi in proposito possono essere utili.

Per quanto riguarda la riforma dei bilanci, l'introduzione delle UPB favorisce la leggibilità di ciascuno di essi, ma resta ancora in gran parte insoluto il problema della confrontabilità delle entrate e delle spese tra Regioni diverse. Le analisi dei bilanci regionali periodicamente condotte, ad esempio dalla Corte dei Conti e da istituzioni pubbliche di ricerca come l'ISSIRFA, sono a questo scopo di grande utilità. Uno sforzo comune da parte delle Regioni - volto, da una lato, a definire un sistema condiviso di classificazione delle entrate e delle spese e, dall'altro, ad individuare un organismo al quale affidare il compito di pubblicare ogni anno, anche per via telematica, analisi comparate dei bilanci basate sullo schema di classificazione condiviso - rappresenterebbe comunque un segno importante della volontà di questo livello di governo di assumere un ruolo attivo a favore del monitoraggio e del controllo della dinamica e della composizione della finanza pubblica.

Il fatto che ormai tutte le Regioni adottino la legge finanziaria è anch'esso un elemento positivo della passata legislatura. Tale documento, infatti, dovrebbe favorire il governo dell'attività di spesa stabilendo:

- il rifinanziamento degli interventi o la revoca di finanziamenti già autorizzati da leggi settoriali;

- la diversa decorrenza o la diversa distribuzione nel tempo e fra i singoli obiettivi delle leggi settoriali, dei finanziamenti già autorizzati in passato;

- l'introduzione di modifiche alle modalità di intervento per il costante adattamento della legislazione vigente di settore agli obiettivi specifici dei programmi attuativi, nel rispetto degli obiettivi generali e delle finalità originarie delle singole leggi;

- la fissazione del livello massimo del finanziamento regionale per le tipologie di intervento le cui leggi settoriali lo prevedano.

In definitiva, come sottolinea ad esempio la Regione Emilia-Romagna, la legge finanziaria dovrebbe avere essenzialmente il compito di ricondurre ad unità la discussione sulle scelte di spesa, facendola coincidere con la discussione sul bilancio annuale e pluriennale (e, eventualmente, anche con l'assestamento). In questi termini, la discussione del disegno di legge finanziaria, nel Consiglio regionale, con le forze sociali, in sede di Consiglio delle autonomie, costituirebbe un'occasione unica per favorire un processo di condivisione delle politiche di bilancio della Giunta. In realtà - come è stato sottolineato più volte nelle precedenti edizioni del rapporto e come si verifica anche nel periodo preso qui in esame (cfr. Tab. 1) - in diverse Regioni le finanziarie sono ancora dei provvedimenti estremamente complessi e poco leggibili, ricchi di norme a carattere ordinamentale e organizzatorio e il cui scopo, in definitiva, sembra essere soprattutto quello di far passare rapidamente importanti modifiche delle politiche regionali, riducendo al minimo indispensabile il dibattito su di esse. D'altra parte va anche detto che, in alcune Regioni, norme di questo tipo sono state adottate non nella finanziaria ma nei cosiddetti "provvedimenti collegati"¹²⁰.

¹²⁰Dai questionari risulta che, con riferimento alla finanziaria per il 2005, provvedimenti collegati sono stati emanati dal Piemonte e dal Veneto. Nella prima con la l.r. 28.02.05 n. 4 si è intervenuti in materia di personale, politiche del lavoro, commercio e artigianato, olimpiadi invernali 2006, agricoltura e altri settori. In Veneto, invece, i provvedimenti collegati sono 4: la l.r. 5/05 su usi civici foreste, pesca, agricoltura e bonifica; la l.r. 6/05 su personale, enti locali e enti strumentali; la l.r. 7/05 su miniere, acque minerali e termali, lavoro, artigianato, commercio, e veneti nel modo; la l.r. 8/05 in materia di edilizia residenziale pubblica, viabilità, mobilità, urbanistica e edilizia.

Accanto alle leggi finanziarie, nel corso della legislatura regionale appena conclusasi si sono diffusi altri importanti strumenti di programmazione. Tra questi, va in primo luogo segnalato il Documento di politica economica e finanziaria regionale (DPEFR). Come osservato nel precedente rapporto, in esso vengono definite per un periodo di tempo pluriennale le linee di intervento della Regione nei vari settori di competenza tenendo conto delle risorse disponibili e, allo stato attuale, risulta adottato da quasi tutte le Regioni. Una novità interessante a questo riguardo, emersa dalle risposte ai questionari per il 2004 - 2005, è l'introduzione in Valle d'Aosta – con la l.r. 20.07.04 n. 13 – del Piano regionale economico-finanziario (PREFIN) che definisce, annualmente, i macro-obiettivi da conseguire mediante le politiche regionali, indica i criteri ed i parametri per la formazione del bilancio annuale e pluriennale e contiene gli indirizzi per la predisposizione del disegno di legge finanziaria e degli eventuali disegni di legge collegati.

Oltre che a pubblicizzare le politiche di intervento previste, le Regioni si sono impegnate nella verifica e nel controllo dei risultati conseguiti. In parte risponde a tale esigenza lo stesso DPEFR, ma alcune Regioni hanno anche adottato strumenti ulteriori e specifici per la verifica dei risultati, in ciò stimolate dal d.lgs 286/1999 in materia di riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle pubbliche amministrazioni. In aggiunta a quanto già segnalato nei precedenti rapporti, è interessante citare l'esperienza dell'Emilia-Romagna dove, con l'articolo 6 della l.r. 26.11.2001 n. 43, è stata istituita la "Struttura di controllo strategico", le cui analisi vengono utilizzate dalla Giunta per pubblicare annualmente un "Rapporto pubblico sulle risultanze del controllo strategico" (art. 54) ¹²¹.

Infine non può non essere messo in evidenza lo sforzo posto in essere dalle Regioni di acquisire una conoscenza approfondita e dettagliata della finanza degli enti locali compresi nel proprio territorio. In particolare,

¹²¹Come risulta dalle risposte ai questionari, anche l'Abruzzo ha istituito una struttura per il controllo strategico, ma solo in via sperimentale. In questa Regione è invece operante il Nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti (l.r. 27.12.01 n. 86).

alcune amministrazioni del centro nord – come il Veneto, l’Emilia-Romagna, la Toscana e l’Umbria – sono all’avanguardia in questo campo. Ad esempio, in Emilia-Romagna è stato realizzato un sistema informativo denominato “la finanza del territorio” nato da una condivisa esigenza della Regione e degli enti locali di trovare luoghi, reali e virtuali, dove mettere in comune saperi e strumenti in un settore in cui le cifre sono in rapporto diretto con la vita delle collettività. Nel sito, ad esempio, si trovano, tra gli altri, i dati relativi alle serie storiche 2001, 2002 e 2003 dei certificati ai conti consuntivi dei comuni della Regione, che consentono una lettura dinamica dei principali aggregati della spesa e dell’entrata, i dati dei bilanci di previsione 2004, il progetto del Conto consolidato territoriale, analisi e commenti di interesse. Secondo la Regione “la condivisione di obiettivi e di strumenti di lavoro, il superamento della separatezza tra enti per lavorare in una logica di comunità territoriale è un modo concreto per interpretare la riforma del Titolo V della Costituzione e dare vita al processo di federalismo”.

Naturalmente, per migliorare i rapporti tra Regione ed enti locali e affinché la Regione possa acquisire le credenziali necessarie per accreditarsi come punto di raccordo tra enti locali e Stato, è importante l’emanazione di norme tendenti a dare certezze sui finanziamenti regionali per comuni, Province e città metropolitane. Norme di principio a questo riguardo si sarebbero già potute introdurre negli Statuti, la nuova stesura dei quali è stata completata da diverse Regioni proprio nel corso della passata legislatura. Dal testo di quelli finora approvati in via definitiva, tuttavia, non risulta che tale occasione sia stata adeguatamente sfruttata. Alcune Regioni hanno però emanato leggi generali per il finanziamento degli enti locali, in particolare per quanto riguarda gli investimenti. Interessante, da questo punto di vista è la l.r. 20.07.04 n. 11 dell’Umbria «Disposizioni in ordine alla concessione di contributi agli Enti locali per il sostegno ai programmi di sviluppo e qualificazione di servizi di loro competenza in esecuzione del patto di stabilità fiscale e tariffario». La legge stanziava un fondo unico per il finanziamento dei comuni, indica i criteri di riparto, prevede incentivi premiali, istituisce un sistema di monitoraggio della finanza pubblica nel territorio regionale. I premi sono

destinati agli enti che si adeguano al “patto di stabilità fiscale e tariffario” sottoscritto tra Regione e autonomie locali.

8.3. *Sviluppi della finanza regionale e politiche tributarie delle Regioni*

Nel corso della legislatura regionale appena conclusa si sono realizzate alcune importanti innovazioni in materia di finanza regionale, tra le quali vanno almeno ricordate le seguenti:

- l'avvio dell'applicazione delle innovazioni previste dal con il d.lgs. 18 febbraio 2000 n. 56 che, dopo i precedenti provvedimenti volti a rafforzare l'autonomia tributaria delle Regioni, ha profondamente riformato il sistema dei trasferimenti, in particolare nel campo della sanità, con l'obiettivo, da un lato, di responsabilizzare maggiormente le Regioni per la copertura dei costi effettivi e, dall'altro, di calmierare la dinamica delle spese, agganciandola a quella del gettito Iva, a prescindere dall'evoluzione del fabbisogno oggettivamente necessario a garantire i Livelli essenziali di prestazioni, cosa dimostratasi quasi subito impossibile da realizzare;

- l'introduzione – con il d. lgs. 76 del 2000 - del principio, per la finanza regionale, che essa debba concorrere, insieme con la finanza statale e quella locale, al perseguimento degli obiettivi e al rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea e, in particolare, del Patto di stabilità e crescita;

- l'assegnazione alle Regioni di ulteriori risorse per far fronte ai nuovi compiti conseguenti all'attuazione della legge 59 del 1997, risorse che, pur dovendo essere attribuite solo inizialmente con trasferimenti specifici, ancora adesso non sono state integrate nel sistema delle entrate ordinarie libere da vincoli di destinazione (tributi propri, partecipazioni a tributi erariali, fondo perequativo);

- lo sviluppo di un intenso processo di partnership tra lo stato e le Regioni in vari settori, ma soprattutto nel campo sanitario, dove, con gli accordi del 3 agosto 2000 e dell'8 agosto 2001, è stata concordata l'entità

delle risorse da destinare alla sanità e la quota a carico dello Stato, a fronte dell'impegno delle Regioni a farsi carico di eventuali superamenti dei tetti previsti attraverso il contenimento delle spese e la manovra delle entrate proprie;

- il rafforzamento del patto di stabilità interno e dei sistemi di monitoraggio della finanza territoriale – in particolare con la sperimentazione della tessera sanitaria elettronica (che, dal 2006, dovrebbe essere pienamente operante) e con l'avvio del Siope (Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici) - quest'ultimo reso possibile dalla piena collaborazione delle Regioni e degli enti locali.

Accanto agli aspetti sostanzialmente positivi sopra richiamati, nella legislatura appena chiusa si sono manifestati anche una serie di punti critici nei rapporti tra Stato e Regioni. In base alle indicazioni fornite da queste ultime, tali punti critici riguardano soprattutto:

- la carenza di consultazioni tra Stato e Regioni su atti fondamentali quali la legge finanziaria o gli specifici provvedimenti di contenimento della finanza pubblica. Oggetto di particolari critiche - e di ricorsi alla Corte costituzionale (per altro da questa quasi totalmente respinti con la sentenza n. 425 del 2004) - sono stati, ad esempio, i commi da 16 a 21 dell'articolo 3 della finanziaria 2004, concernenti la definizione di spesa di investimento e, quindi, delle operazioni ammissibili ai sensi del comma 6 dell'articolo 119 della Costituzione;

- l'imposizione di eccessivi vincoli alla gestione del bilancio conseguente al tetto generalizzato alla crescita delle spese di cui al decreto legge n. 168 del 2004 ¹²², nonché alla inclusione delle spese di investimento tra quelle rilevanti ai fini del rispetto del patto di stabilità, di cui alla legge finanziaria per il 2005;

¹²² Sull'applicazione del decreto alcune Regioni hanno ritenuto opportuno intervenire con una propria normativa. Ad esempio la Toscana con la l.r. 28.09.04 n.48 "norme per l'applicazione nell'ordinamento regionale toscano del d.l. 12.07.04 n.168 (interventi urgenti per la spesa pubblica) convertito nella L. 30.07.04 n. 191, definisce l'ambito di applicazione del decreto (escludendo alcuni settori, come sanità, istruzione, protezione civile), individua spese che non costituiscono acquisto di beni e servizi, esclude dal vincolo le spese per programmi comunitari, nonché le spese per consulenze e incarichi dati dall'Irpet in quanto ente di ricerca. Stabilisce inoltre che la riduzione del 10% di cui ad art. 1 del 168 va applicata alle somme stanziare in bilancio e non a quelle impegnate alla data del 12 luglio 2004.

- il mancato adeguamento del sistema di finanziamento delle Regioni alle indicazioni del vigente articolo 119 della Costituzione e il blocco dell'applicazione del d.lgs. 56 del 2000 per la parte che prevedeva il progressivo passaggio, per il riparto tra le Regioni del fondo perequativo, dal criterio della spesa storica a criteri oggettivi di fabbisogno e di capacità fiscale, blocco dovuto all'opposizione di alcune Regioni meridionali alle proposte di riparto avanzate dal governo sia sui criteri utilizzati che sulle modalità con cui sono stati applicati;

- le incertezze del governo in materia di autonomia tributaria delle Regioni, prima potenziata con la finanziaria del 2001, limitatamente alle esigenze di copertura della spesa sanitaria, poi congelata con le finanziarie per il 2002, 2003 e 2004, e ora di nuovo liberalizzata con la finanziaria per il 2005 sempre per consentire di fare fronte alle spese sanitarie.

L'ultimo dei punti indicati mette in evidenza che margini significativi di manovrabilità dei tributi propri sono essenziali per permettere alle Regioni di assumersi la responsabilità del rispetto dei vincoli di bilancio previsti nel quadro delle politiche di risanamento della finanza pubblica.

D'altra parte, la non avvenuta definizione, da parte dello Stato, di principi generali di coordinamento del sistema tributario, rende allo stato attuale pericolosa – dal punto di vista dell'efficienza del sistema tributario e della tutela dei diritti del contribuente – sia l'introduzione di nuovi tributi istituiti e gestiti dalle Regioni ai sensi del comma 2 dell'art. 119 Cost., sia la manovra degli attuali tributi regionali introdotti da leggi dello stato, al di fuori dei limiti consentiti nelle stesse leggi istitutive. E' stato quindi accolto con favore l'intervento della Corte costituzionale – con varie sentenze a cui si è fatto riferimento nei precedenti rapporti – volto a bloccare i tentativi posti in essere da alcune Regioni di forzare i limiti di manovrabilità dei tributi propri devoluti dallo Stato, ma anche a stabilire che, se lo Stato può modificare o addirittura sopprimere tributi regionali previsti da proprie leggi, deve però anche garantire alle Regioni nuove entrate tributarie che assicurino lo stesso gettito e la stessa manovrabilità.

Proprio per la delicatezza e l'importanza della materia "politiche tributarie regionali" ad essa è stata dedicata una particolare attenzione nei

precedenti Rapporti. Anche nel periodo qui preso in esame gli interventi delle Regioni sono diversi e significativi. Piuttosto che farne subito l'elenco – per il quale si rimanda al punto successivo – qui si è ritenuto più opportuno tentare una sintesi dei principali obiettivi che le Regioni hanno inteso raggiungere nel corso della legislatura. Essi possono essere individuati come segue:

- utilizzare lo strumento fiscale per incentivare lo sviluppo delle attività produttive sul territorio, cosa che si è manifestata soprattutto attraverso riduzioni dell'aliquota di base dell'Irap, a favore di specifiche categorie di imprese (ad esempio, nuove imprese, imprese condotte da giovani, imprese cooperative, imprese localizzate in aree del territorio regionale particolarmente svantaggiate), ma anche nell'abolizione (da parte della Lombardia) dell'addizionale regionale sul consumo di gas metano (pagata dalle utenze civili ma anche da quelle industriali) o nel rimborso dell'importo pagato da particolari categorie di imprese in situazione di crisi (previsto nel Lazio);

- razionalizzare il sistema impositivo eliminando tributi inefficienti (dato il costo di gestione rispetto al gettito prodotto), come alcune tasse di concessione regionale o tributi minori come l'imposta regionale sulla raccolta dei tartufi;

- far fronte alle spese regionali per la sanità, soprattutto con manovre sull'addizionale Irpef (spesso differenziando le aliquote per scaglioni di reddito), ma anche con l'introduzione nell'ordinamento regionale di imposte che la legislazione statale prevede come facoltative. Ciò vale, in particolare, per l'imposta regionale sul consumo di benzina per autotrazione, disposta dalla Campania nel 2003 e dal Molise nel 2004;

- intervenire a tutela dei consumatori di prodotti agricoli, anche in ottemperanza a direttive comunitaria, attraverso l'istituzione della "tassa fitosanitaria" (come è avvenuto in Emilia-Romagna e in Veneto);

- venire incontro alle esigenze del contribuente, cosa che è stata fatta, ad esempio: adottando leggi di razionalizzazione del prelievo tributario (come in Lombardia); adottando ogni anno una "legge tributaria" contenente le aliquote in vigore per i principali tributi regionali (come in Veneto); rinunciando ai crediti tributari di modesta entità e fissando il

termine massimo per la riscossione di somme dovute, in particolare per la tassa automobilistica, relative a passati esercizi; applicando lo Statuto del contribuente, come è avvenuto di recente in Toscana con la l.r. 31/2005; istituendo l'anagrafe tributaria regionale (come è stato fatto in Basilicata con l.f. per il 2004 con l'obiettivo di creare uno snodo informativo per l'erogazione di servizi tributari tra le istituzioni che operano nell'ambito della fiscalità).

Il notevole interesse dimostrato dalle Regioni ad intervenire in materia tributaria può ragionevolmente generare delle perplessità, sia per gli effetti che da ciò possono derivare sull'efficienza del sistema fiscale nel suo complesso, sia per il fatto che contribuenti con la stessa capacità fiscale possono sopportare (e di fatto già sopportano) oneri tributari diversi a seconda del luogo di residenza. Una legge dello Stato che fissi i principi generali in materia è, quindi, sicuramente opportuna. Ma va anche sottolineato che, entro certi limiti, differenze territoriali per quanto riguarda il come e il quanto versare alle amministrazioni regionali e locali per i servizi ottenuti, possono e devono essere considerati una conseguenza naturale, auspicabile e positiva della modifica della forma di Stato in senso federale.

8.4. Elenco degli interventi sui tributi propri adottati nel periodo gennaio 2004-aprile 2005

In base alle risposte fornite al questionario, i principali interventi adottati nel periodo in esame sono i seguenti:

Abruzzo: modifiche al tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (l.r. 26.07.04 n. 20 e art. 1 l.r. 03.03.05 n.14) e istituzione dell'addizionale regionale sui canoni statali per utenze acqua pubblica (art.73 della l.f. 05);

Basilicata: con l.f. 2004 la Regione è intervenuta in materia di: tassa automobilistica (esenzione mezzi sanitari delle Asl); aliquota dell'addizionale sul consumo di gas metano (50% del tributo statale); anagrafe tributaria regionale, creata come snodo informativo per erogazione di servizi tributari tra le istituzioni che operano nell'ambito della

fiscalità. Con la l.f. 2005 è stata invece disposta l'esenzione dalla tassa automobilistica per le ONG ed è stato regolamentato l'accertamento, la riscossione, i rimborsi e il contenzioso del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi;

Campania: con l'art. 3 della l.r. 24.12.03 n. 28 è stata istituita l'imposta regionale sulla benzina nella misura di 0,02582 euro per litro dal 1.1.2004. Ulteriori disposizioni per l'accertamento dell'imposta sono state introdotte con art. 2 comma 2 della finanziaria per il 2004;

Emilia-Romagna: con l'art. 13 della l.r. 20.01.04 n. 3 è stata istituita la tassa fitosanitaria regionale, dovuta dall'importatore, nella misura stabilita da direttiva 2000/29/CE. La tassa è sospesa – per non pregiudicare gli operatori - fino all'emanazione di un decreto del Presidente della Giunta da adottarsi sulla base di un accordo interregionale o di altro atto volto ad individuare un termine omogeneo di entrata in vigore della tassa su tutto il territorio nazionale (è comunque prevista l'entrata in vigore dal 1.1.2005, ai sensi della direttiva 2002/89/CE);

Lazio: con l'art. 7 della l.f. 2004 viene sospesa la tassa di concessione regionale per l'autorizzazione di scarichi di acque di rifiuto in acque pubbliche per gli insediamenti diversi da quelli abitativi; con art. 8 della l.f. 2004 viene disposto il rimborso alle cooperative iscritte all'albo regionale di una quota Irap (pari alla riduzione dell'aliquota dello 0,50%); con la l.r. 13.09.04 n. 11 viene concesso il rimborso dell'ARISGAM alle imprese esercenti attività di stoviglieria fino al 31/12/06; con la l.f. 2005 viene fissato il limite minimo per i canoni concessione di acque pubbliche (13 euro) e la riscossione viene affidata alle Province.

Liguria: con l'art. 2 della l.f. 2004 l'aliquota dell'Irap per le associazioni di promozione sociale di cui alla legge 07.02.2000 n. 383 viene ridotta al 3,25%;

Lombardia: la Regione è intervenuta in materia licenza di caccia, canoni per occupazione beni demanio e patrimonio dello Stato e tassa automobilistica;

Marche: con l'art. 39 della l.f. 2005 viene rideterminata l'addizionale Irpef per scaglioni di reddito (l'aliquota minima resta allo 0,9%, l'aliquota massima viene invece ridotta dal 4,0% al 3,65%);

Molise: con l'art. 2 della l.f. 2004 viene disposta la riduzione al 3,25% dell'aliquota Irap per una serie di tipologie di imprese e l'esenzione totale per gli enti non commerciali e per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale; con gli artt. 1 e 2 della l.r. 09.01.04 n. 5 si dispone in materia di riscossione della tassa automobilistica (recupero delle somme dovute per il 2000 entro 2004) e degli altri tributi regionali (rinuncia a crediti di modesta entità); con la l.r. 31.08.04 n. 18 si modificano le aliquote e la disciplina applicativa del tributo speciale per deposito in discarica rifiuti solidi; con l.r. 11.11.04 n. 26 la tassa automobilistica regionale viene aumentata del 7%; con la l.r. 31.12.04 n. 38 viene istituita l'imposta regionale sulla benzina per autotrazione nella misura di 0,015494 euro per litro; con la l.r. 31.12.04 n. 39 viene istituita l'addizionale regionale sull'imposta erariale di consumo del gas metano e l'imposta regionale sostitutiva per le utenze esenti; con delibera della Giunta regionale (26.11.04 n. 1490) viene fissata all'1,2% la misura dell'addizionale regionale all'irpef con decorrenza dal 2005;

Provincia autonoma di Bolzano: con l'articolo 1 della legge provinciale n. 1/2004 (legge finanziaria 2004) e l'articolo 9 della legge provinciale n. 4/2004 (legge finanziaria di assestamento) sono state introdotte agevolazioni ed esenzioni in materia della tassa automobilistica (p. es. per veicoli alimentati a gasolio dotati di un filtro antiparticolato).

Provincia autonoma di Trento: con l'art. 6 della l.p. 12.05.04 n. 4 (finanziaria di assestamento) l'aliquota Irap per nuove iniziative industriali viene ridotta al 3,25%;

Piemonte: l'art. 1 della l.f. 2004 detta il dispositivo di attuazione del dlgs 446/97 in materia di Irap. Con la stessa legge, modificata dalla l.r. 31 del 2004, si interviene sulla tassa automobilistica e sulla tassa per il diritto allo studio universitario (portata a 110 euro). Con riferimento a quest'ultima si dispone anche che, per gli anni successivi, gli importi vengano fissati con delibera di Giunta. Sempre la l.f. 2004 dispone in materia di assegnazione dei proventi dei canoni in materia di acque pubbliche e introduce esenzioni

per la tassa di concessione regionale in materia di pesca. La l.f. 2005 prevede l'estinzione dei crediti tributari di importo minimo, nonché l'esenzione dalla tassa automobilistica per le Fiat 500 immatricolate entro il 31.12.75 (questo tipo di auto viene altresì dichiarato auto storica della Regione);

Toscana: la l.r. 62 del 2004 disciplina in generale la tassa automobilistica, affidando ad un regolamento della Giunta la disciplina dei procedimenti per la riscossione, la concessione esenzioni e sospensioni, i rimborsi, i controlli, le comunicazioni ai contribuenti, del potere di autotutela del dirigente, delle rateizzazioni dei pagamenti; con il dpgr 17.12.04 n. 11/r si interviene in materia di Irap, concedendo l'esenzione dall'imposta per gli esercizi commerciali in zone montane; con la l.r. n. 4 del 2005 si modifica la disciplina della tassa per il diritto allo studio universitario (portata a 98 euro); con dpgr 03.01.05 viene data attuazione alla l.r. 62/94 in materia di tasse automobilistiche. Notevole importanza riveste infine la l.r. 18.02.05 n. 31 che detta norme generali in materia di tributi. In particolare la legge: disciplina il diritto di interpello; istituisce il Garante del contribuente regionale; disciplina le attività di accertamento, liquidazione e riscossione dei tributi regionali; disciplina i procedimenti di applicazione delle sanzioni amministrative tributarie; istituisce il sistema informativo tributario regionale;

Valle d'Aosta: l'art. 1 comma 1 della l.f. 2005 sopprime il tributo Provinciale per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente;

Veneto: con la l.f. 2004 e la l.r. n. 22 del 2004 la Regione interviene in materia di tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi; la l.r. 29/04 interviene in materia di addizionale Irpef e di Irap (per quest'ultima l'aliquota a carico degli istituti di credito viene elevata al 5,25%). Con la l.f. 2005 viene istituita la tassa fitosanitaria (art. 7) e si interviene sui ticket sanitari (ampliamento della soglia di esenzione ed esclusione di alcune prestazioni ambulatoriali), destinando altresì alla copertura del deficit in sanità il maggior gettito derivante dall'applicazione della l.r. 29/04.

Tab. 1 – Alcune caratteristiche delle leggi finanziarie per il 2004 o, se approvate entro il 31.03.2005, per il 2005

Regioni e Province autonome	Num. LL.FF. approvate nel 2004		Estremi L.F. 2004 iniziale	Estremi L.F. 2005 iniziale	Alcune caratteristiche ultima L.F. iniz. aprr.			
	<i>Iniziali</i>	<i>Assest.</i>			<i>n. articolo</i>	<i>n. commi</i>	<i>allegati</i>	<i>collegati</i>
Abruzzo	1		l.r. 26.4.04, n. 15	l.r. 8.2.05, n. 6	258	830	n.d.	1
Basilicata	1		l.r. 2.2.04, n. 1	l.r. 27.1.05, n. 5	44	160	7	n.d.
Calabria			l.r. 16.3.04, n. 8	l.r. 2.3.05, n. 9	4	5	3	
Campania	1		l.r. 12.11.04, n. 8		8	52	n.d.	n.d.
Emilia Romagna	2	1	l.r. 22.12.03, n. 28	l.r. 28.12.04, n. 27	58	90	0	
Friuli-Venezia Giulia	1	1	l.r. 26.1.04, n. 1	l.r. 2.2.05, n. 1	10	897	2	
Lazio	1		l.r. 10.2.04, n. 2	l.r. 19.2.05, n. 9	82	237	2	
Liguria	1		l.r. 2.4.04, n. 7	l.r. 4.2.05, n. 3	15	30	2	
Lombardia	1		l.r. 23.12.03, n. 28	l.r. 23.12.04, n. 40	2	16	3	1
Marche	2		l.r. 19.2.04, n. 2	l.r. 24.12.04, n. 29	31	51	2	
Molise	1		l.r. 9.1.04, n. 1	l.r. 7.2.05, n. 5	19	37	1	
P.A. Bolzano	2		l.r. 8.4.04, n. 1	l.r. 23.12.04, n. 10	16	36	2	
P.A. Trento		1	l.r. 1.8.03, n. 5	l.r. 10.2.05, n. 1	45	121	4	
Piemonte	1		l.r. 14.5.04, n. 9	l.r. 17.2.05, n. 2	7	9	1	1
Puglia	1		l.r. 7.1.04, n. 1	l.r. 12.1.05, n. 1	84	169	1	
Sardegna	1		l.r. 11.5.04, n. 6		20	125	6	
Sicilia	1		l.r. 29.12.03, n. 21	l.r. 28.12.04, n. 17	130	417	1	
Toscana	1		l.r. 19.12.03, n. 58	l.r. 20.12.04, n. 71	28	60	0	
Trentino Alto Adige	1	1	l.r. 16.7.04, n. 1	l.r. 21.12.04, n. 5	10	16	0	
Umbria			l.r. 13.4.04, n. 3	l.r. 16.2.05, n. 6	12	19	4	
Valle d'Aosta	1		l.r. 15.12.03, n. 21	l.r. 9.12.04, n. 30	44	107	2	
Veneto	1		l.r. 3.2.04, n. 1	l.r. 1.3.05, n. 9	32	96	3	4