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

Discorso del Presidente Aurigemma

Presentazione rapporto sulla legislazione 2026

CR Lazio – Aula Consiliare – Roma -Martedì 27 ottobre 2026 h. 15

Buon pomeriggio,

un saluto alle autorità presenti, ai colleghi presidenti, ai consiglieri regionali, a tutti voi.

Consentitemi un grazie sentito alla vice Presidente della Camera, On.le Anna Ascani, al Presidente del comitato per la legislazione della Camera dei deputati, on.le De Riccardo De Corato, che hanno consentito che la presentazione del Rapporto sulla legislazione 2026 si tenesse quest'anno nella sede del Consiglio Regionale del Lazio, per dare risalto al ruolo delle Assemblee legislative.

Un grazie ai professori, Francesco Clementi e Giulio Maria Salerno, che sono intervenuti portando il loro autorevole contributo.

Un grazie ai segretari generali e ai dirigenti dei Consigli regionali che hanno voluto essere presenti a questo nostro evento.

Il rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea viene redatto annualmente dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati in collaborazione con l'istituto Issirfa-Cnr e con la Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative, che ho l'onore di guidare, per cui mi sento in dovere di dire grazie ai membri dell'osservatorio, ai dirigenti e funzionari del servizio studi della Camera, ai ricercatori dell'Issirfa e ai dirigenti degli uffici legislativi delle assemblee legislative che con il loro lavoro rendono possibile la redazione del rapporto.

La presentazione del rapporto, che è uno strumento prezioso di conoscenza del processo normativo ed anche una cartina di tornasole sull'attuazione del principio di leale collaborazione e dei rapporti interistituzionali, cade quest'anno in una data importante.

Siamo a 25 anni dalla entrata in vigore del titolo V della Costituzione, cosa che ci obbliga a fare una riflessione profonda non solo sui rapporti Stato Regioni ma anche e soprattutto sul ruolo delle Regioni.

È una riflessione che abbiamo iniziato a fare come Conferenza in un seminario che abbiamo tenuto qualche settimana fa a Maratea, a Villa Nitti, perché crediamo sia arrivato il tempo per capire cosa abbia funzionato ma anche cosa non abbia funzionato dopo la riforma.

Allo stesso tempo vogliamo anche riflettere sul ruolo delle assemblee legislative che dopo la elezione diretta dei Presidenti delle Regioni hanno visto oggettivamente compresso il loro ruolo rispetto alla giunta.

Il Titolo V è stata una vera e propria rivoluzione, perché prima le Regioni erano di fatto un'articolazione dello Stato e il vecchio art. 117 consentiva loro di legiferare solo su poche materie e nei limiti stabiliti dallo Stato, **mentre con la riforma hanno acquisito una vera centralità legislativa.**

Dopo la riforma del 2001, le Regioni al pari dello Stato e degli enti locali costituiscono la Repubblica in un rapporto paritario. Mentre il nuovo articolo 117, ribaltando la vecchia impostazione, affida **allo Stato la legislazione esclusiva** solo su poche materie tassativamente elencate. Prevede poi un elenco di materie affidate alla competenza legislativa concorrente, con lo Stato che detta i principi fondamentali e le Regioni, che legiferano nel dettaglio. Mentre spetta alle **Regioni la potestà legislativa residuale** in ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

L'obiettivo della riforma del 2001 era quella di completare il disegno costituzionale rafforzando il ruolo delle Regioni, ma resta in parte incompiuta per la mancanza di tre pilastri:

- *La partecipazione delle regioni alla funzione legislativa statale*, attraverso una **Camera/Senato delle Regioni**;

- ***L'attuazione dell'articolo 118 della costituzione***, mediante il conferimento delle funzioni amministrative e il superamento delle duplicazioni tra amministrazioni periferiche dello stato e amministrazioni regionali nelle materie di competenza concorrente;
- ***L'attuazione dell'articolo 119 della costituzione***, mediante la realizzazione **dell'autonomia finanziaria regionale e locale,** del federalismo fiscale e della perequazione territoriale.

Proprio l'autonomia finanziaria rappresenta la grande incompiuta della riforma del 2001. Il federalismo fiscale, come formulato nell'articolo 119 del titolo V, richiede tributi propri, compartecipazioni, fondo perequativo per i territori deboli e la costruzione di un sistema competitivo equo.

L'assenza di questo pilastro ha reso fragile il nostro federalismo tanto che possiamo dire che le Regioni sono dei giganti ma con i piedi di argilla.

Il lungo elenco delle materie concorrenti ha generato un notevole conflitto istituzionale, non essendo chiari i confini tra le competenze statali e regionali, con la Corte Costituzionale che è stata obbligata a intervenire esercitando un ruolo di supplenza e ridisegnando le competenze spesso in senso centralista soprattutto dopo le crisi economiche-finanziarie.

Noi crediamo che su questo occorre intervenire riducendo al minimo le materie concorrenti o delineando con maggiore nettezza i compiti dello Stato e quelli delle Regioni.

Occorre anche superare le sovrapposizioni tra apparati statali e amministrazioni regionali nelle materie non riservate alla competenza dello Stato, favorendo il trasferimento delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Il federalismo prevede semplificazione e chiarezza nelle competenze nel senso che deve essere chiaro chi fa cosa. Se c'è duplicazione di funzione abbiamo non solo aumento dei costi ma anche una grande confusione normativa che crea un grande disagio ai cittadini e alle imprese e assenza di responsabilità.

La elezione diretta dei Presidenti ha stabilizzato le Regioni, la durata delle legislature e dato un grande ruolo ai Presidenti e alle giunte. Ma allo stesso tempo ha, alla lunga, compresso il ruolo delle assemblee legislative che oggi soffrono e sono alla ricerca di un rafforzamento del loro ruolo. E crediamo sia interesse generale trovare un equilibrio istituzionale perché le assemblee sono costituite da consiglieri eletti che rappresentano l'intero territorio di una Regione.

Il Consiglio regionale rischia spesso di ridursi ad un organo di ratifica perdendo centralità rispetto all'esecutivo.

Vogliamo ragionare su cosa serve per rilanciare il ruolo e la funzione delle assemblee legislative:

- Rafforzamento della funzione di controllo e vigilanza sull'attività di governo dell'esecutivo;
- Rafforzare la funzione di controllo e valutazione delle politiche e impatto delle leggi. Rilanciare le clausole valutative delle leggi permette ai consiglieri di verificare quali effetti hanno prodotto sul territorio i fondi stanziati dalla giunta;
- Maggiori poteri di raccordo con la Ue;
- Iniziativa legislativa qualificata e semplificazione. I Consigli devono legiferare meno e monitorare di più. Ridurre la produzione di micro - leggi di spesa concentrando l'attività consiliare su grandi leggi di sistema e di riordino e di testi unici, per ridurre la giungla burocratica che complica la vita dei cittadini e delle imprese;

- Coinvolgimento dei consigli attraverso la Conferenza nella Conferenza Stato Regioni.

Allo stesso tempo il sistema delle Regioni deve riflettere su cosa sono diventate, perché nate come enti di legislazione e programmazione rischiano di trasformarsi in enti di gestioni amministrativa attraverso enti e aziende che svolgono compiti che dovrebbero essere attribuiti, in virtù del principio di sussidiarietà, agli enti locali.

Il Rapporto è molto utile per capire le azioni da intraprendere sul terreno della legislazione e anche sul ruolo delle regioni e delle assemblee legislative
Infatti non è solo una fotografia dei dati ma anche una preziosa raccolta di informazioni utili per orientare l'attività politica alla ricerca di soluzioni per dare risposte ai cittadini e a rendere stringenti la tutela dei diritti alle persone.
Ritengo, infatti, che l'essenza del ruolo del legislatore sia quella di creare le condizioni migliori affinché le decisioni prese siano più consone e più rispondenti alle esigenze del tessuto sociale dei cittadini elettori.

Anche il rapporto di quest'anno conferma che nella legislatura in corso, la XIX, prevale la decretazione di urgenza che rappresenta il 34% delle leggi approvate. E questo comporta una serie di criticità riportate anche nei rapporti precedenti, quali il carattere plurisettoriale che incide sulla frammentazione legislativa.
Su un numero totale di 340 leggi approvate, 257 sono di iniziativa governativa (75,6%), 78 di iniziativa parlamentare (22,9%9, una di iniziativa popolare (0,3%), una di iniziativa regionale e 3 di iniziativa mista 80,9%).
Senza conttare il numero delle fiducie poste dal governo e il fatto che le leggi di fatto vengono per lo più discusse e approvate da un solo ramo del Parlamento.

Il rapporto segnala come nel cortso della legislatura sia aumentato il ricortso alla delegazione legislativa che si conferma uno strumento di importanti misure di riforma

settoriale: al 15 settembre 2026 la percentuale di leggi contenenti delreghe legislative risulta dell'8,5% a fronte del 6,7% dell'insieme della XVII legislatra.

Leggendo il rapporto nella parte che riguarda le Regioni la situzione è più o meno simile.
Intando si regfistra una criticità r iscontrata anche in orecedenza , la legislazione regionale si concentra su materie di lesilazione concorrente (58,4% delle c435 leggi approvate nel 2025), quasi a testimoniare il timore di avventurartsi nella legislazione residuale per le regioni.

Nel 2025 le reggioni nel loro complesso hanno apporovato 593 leggi, 589 ordinarie e 4 leggi statutarie, con un leggero decremento dell'anno precedente, che forse conferma un trend degli anni precedenti anche se bisogna tener contro che nel 2025 alcune regioni sono andate al voto.
Nelle leggi promulgate prevale la provenzia dalla giunta (56%) rispetto al Consigloo (42,8%) a conferma della fornza delle giunte rispetto ai consigli.
La media delle leggi promulgate nel 2025 è pari a 27 leggi per Regione.

Anche se bisogna tener conto, come segnala il rapporto, che la prevalenza dell'iniziativa dell'esecutivo è dovuta anvche al fatto che molte leggi, per previsione statutaria, sono a iniziativa vincolata. Si tratta per lo più di atti legati a passaggi legislativi obbligati, quali la manovra di bilancio (rendiconto, assestamento, stabilità, bilancio) e la legge di manuntenzione (riordino normativo e collegato). In particolare le leggi di bilancio occupanop il 28,2% delle leggi nel 2025.

La diminuzione delle leggi prodotte è sicuramente anche un segno positivo si attenzione maggiore alla qualità piuttosto che alla quantità della produzione legislativa, nonché diun piu frequente rocorso alla deleficazione.

Le leggi regionali si possono dividere in tre segmenti: settoriali, di manutenzione e di bilancio.

Sino al 2022 la tipologia prevalente era stata quella di leggi di manutenzione, negli anni successivi c'è stata una inversne di tendenza con una prevalenza di leggi di settore e leggi di bilancio.

Nel 2025 le leggi settoriali sono ininfatti 188 (pari al 31,9% del totale), le leggi di manutenzione sono pari a 170 (ilò 28,7%) e continuano a mantenere un posto significatico e le leggi di bilancio sono 167 (pari al 28,2%).

Il rapporto da uno sguardo anche alle leggi classificabili come normativa di riforma e/o di riordino di intere materie o di interi campi di attività, o parti significatibe di essi, che talvolta dispongono anche l'abrogazione di leggi ormai superate, sia alcunne leggi che intervengono a disciplinare ambiti materiali mai disciplinati o, comunque, di notevile rilevanza per le politiche regolate.

Le leggi di riordino nuove e quelle adottate secondo tecnica mista sono all'incirca il 12% del totale.

Dunque nel 2025 le leggi di manutenzione pur essendo diminuite rispetto a quelle settoriali mantengono però una percentuale elevata (28,7%).

Queste leggi intervenendo ripetutamente sui medesimi atti, oppure attuando operazioni profondamente oprazioni modificative dei testi previgenti, che delineano una legge con formulazione diversa rispettio a quella della sua prima entrata in vigore, sollevano alcuni aspetti problematici perché portano ad una normativa frammentata che può dare problemi per la comprensione del testo, aumentando così la possibilità di rendere l'ordinamento contradditorio e irrazionale.

E' vero che spesso si tratta di leggi nuove che hanno bisogno di manutenzione ma farlo diverse volte e in tempi ravvicinato problemi seri perché su da vita ad unordinamento magmatico dove le persone non possono fare affidamento sulla delle norme, e questo

soprattutto perché in molti casi si tratta "di operazioni profondamente modificative dei testi previgenti, che delineano una normativa diversa rispetto a quella inizialmente contenuta nella legge alla sua prima entrata in vigore.

Molte regioni operano la manutenzione di leggi anche attraverso con leggi di stabilità, con assestamenti di bilancio, variazioni di bilancio e soprattutto con i collegati.
In molte Regioni sono cresciute a dismisura la variazioni di bilancio che contengono anche norme e disposizioni varie. Le leggi di stabilità ma anche i cosidetti collegati spesso diventano leggi omnibus nelle quali entrano argomenti eterogenei e diversi tra loro. Tutto questo rende la legislazione nonnsolo frammentari ma anche poco comprensibile per i cittadini ma anche per i diversi rappresentati di setoori e spesso cauca anche contenziosi amministrativi di interpreptazione.

Spesso la manutenzione passa anche attraverso le leggi europaee o comunitarie regionali, sede naturale per l'adeguamento della normativa all'ordinamento europeo e anche attraverso leggi ad esse collegate.
Non dobbiamo però sottovalutare la crescente attenzione delle Regioni e delle Province autonome al tema dei rapporti con l'Unione europea: le leggi regionali approvate tendono a valorizzare l'esperienza maturata dalle Regioni in sede di partecipazione al processo decisionale europeo.

Io credo fermamente, e mi batterò per questo, che le assemblee legislative debbano soprattutto orientarsi **nella discussione e approvazione di leggi settoriali e avviare finalmente una stagione di formazione di testi unici**, così da privilegiare la trasparenza e la chiarezza della normativa per garantire la certezza del diritto.

Occorre poi evitare, come qualche volta accade, che le giunte utilizzino strumenti per evitare la discussione nelle commissioni consiliari competenti o per limitare il dibattito in assemblea.

Mentre io ritengo che il **confronto in aula tra le diverse forze politiche sia un irrinunciabile strumento di garanzia, volto a raggiungere sulla legge un punto di compromesso e di condivisione quanto più ampio possibile**.

Il dibattito politico costituisce, infatti, una risorsa importante non solo per migliorare la qualità legislativa, attraverso una più ampia riflessione dei testi normativi, ma soprattutto **per consentire una maggiore partecipazione democratica alla formazione delle leggi da parte degli eletti del popolo**.

È questo, a mio parere, anche un modo come cercare di avvicinare i cittadini alle istituzioni e alla vita politica.

L'impegno legislativo regionale si è concentrato in larga parte sul macrosettore "servizi alla persona e alla comunità", che testimonia l'immediata vicinanza e la capacità delle assemblee legislative regionali di erogare servizi alle comunità territoriali di riferimento e di far fronte ai problemi generati dalle crisi economica e occupazionale, con interventi puntuali e tempestivi.

Tali dati evidenziano, infatti, la scelta regionale di perseguire l'attuazione di politiche di più ampio respiro, pur adottando comunque misure volte a risanare i danni economici e sociali causati dalla crisi pandemica, rafforzando l'economia e attuando le misure previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza;