

Camera dei deputati
OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE

Rapporto 2007 sulla legislazione
tra Stato, Regioni e Unione europea

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

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

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

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

L'Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie del CNR, diretto dal prof. Antonio D'Atena, ha curato la parte "Tendenze e problemi della legislazione regionale"; l'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze, diretto dal prof. Paolo Caretti, ha curato l'analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni.

Sommario

PARTE I

Nota di sintesi

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

PARTE II

Tendenze e problemi della legislazione regionale

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

PARTE III

La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni nel processo di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione

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

PARTE IV

Dati e tendenze della legislazione statale

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

PARTE V

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

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

Indice

PARTE I NOTA DI SINTESI: Le Assemblee regionali nel sistema in trasformazione <i>a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati</i>	1
1. Il percorso compiuto dal Rapporto dal 1998 al 2007	3
2. Il tema della Nota di sintesi 2007: le Assemblee regionali in un sistema ancora incompiuto	6
3. I fattori di trasformazione e il delinearsi di un nuovo sistema di rapporti tra gli enti territoriali	9
3.1 Principi costituzionali e realtà delle politiche	9
3.2 L'attuale insufficiente procedimentalizzazione dei rapporti tra i livelli territoriali	13
3.3 Lo sviluppo di nuove strategie di cooperazione e coordinamento secondo gli indirizzi della giurisprudenza costituzionale	14
4. Il caso della finanza pubblica tra Stato, Autonomie e Unione europea	17
4.1 Il doppio patto di stabilità	17
4.2 Oltre il patto di stabilità: l'attuazione dell'articolo 119, alla luce dei principi contenuti nei precedenti articoli	20
5. Il ruolo delle Assemblee regionali	25
5.1 Le indicazioni delle commissioni di studio della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome	26
5.2 Ricomporre il quadro delle politiche pubbliche	27
5.3 Rafforzare l'autonomia istituzionale delle Assemblee e dei loro presidenti	28
5.4 Rendere effettiva la capacità istruttoria delle Commissioni consiliari	29
5.5 Fare interagire statuti, regolamenti e leggi quadro	30
5.6. Ritrovare la funzione sostanziale dell'autonomia	31

APPENDICE La legislazione regionale sulle Agenzie	32
1.1. Sviluppo delle Agenzie regionali	32
1.2. Ambiti di attività	34
Settore sanitario	34
Settore ambiente e territorio	35
Settore lavoro	37
PARTE II TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE <i>a cura del CNR - Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini"</i>	39
INTRODUZIONE	41
1. La competenza legislativa regionale nel 2006	45
1.1. Il numero e la dimensione delle leggi regionali	45
1.2. La tipologia delle leggi	47
1.3. L'impegno legislativo delle Regioni nei diversi macrosettori e materie	48
1.4. La fonte della potestà legislativa: il fascino della residualità.	52
1.5. Una valutazione conclusiva	53
2. I regolamenti regionali nel 2006	59
2.1. Premessa	59
2.2. Alcuni dati	61
2.3. Il "peso" dei regolamenti sul totale della produzione normativa	63
2.4. I regolamenti per macrosettori e per materie	66
2.5. Per concludere	68
TABELLE	72
3. Leggi "ben fatte" e "buone" politiche: esperienze regionali a confronto	80
3.1. Considerazioni introduttive	80
3.2. La semplificazione normativa e il riordino	83
3.3. La valutazione della progettazione legislativa	86
3.4. La valutazione delle politiche	90
3.5. In conclusione	94

TABELLE	98
4. Procedimenti per l'approvazione e l'attuazione degli statuti regionali	106
4.1. Lo stato di avanzamento dei procedimenti di formazione dei nuovi statuti ordinari	106
4.2. I rapporti tra Giunta e Consiglio alla luce dei nuovi statuti	107
4.3. L'attuazione degli statuti regionali ordinari	112
4.3.1. La revisione dei regolamenti consiliari	113
4.3.2. Il Consiglio delle autonomie locali (CAL)	114
4.3.3. Il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro (CREL)	123
4.3.4. Gli organi di garanzia statutaria	129
4.3.5. Le altre leggi di attuazione statutaria	135
4.4. Lo stato di avanzamento dei procedimenti di revisione degli statuti regionali di autonomia speciale	139
4.4.1. Gli aspetti procedurali	139
4.4.2. Gli aspetti sostanziali. L'iniziativa della Regione Friuli Venezia Giulia	143
4.4.3. Le leggi statutarie e le altre fonti di autorganizzazione delle Regioni a statuto speciale	148
4.4.4. Le norme di attuazione degli statuti speciali	149
TABELLE	152
5. Tendenze nella sanità regionale	163
5.1. Introduzione	163
5.2. Le fondamenta del regionalismo cooperativo	164
5.3. Governo della spesa	167
5.4. Tutela della salute	170
5.5. Un maggiore utilizzo del "potere della borsa"	175
5.6. Considerazioni finali	176
6. Tendenze e orientamenti nella legislazione regionale in materia di politiche sociali	178
6.1. Premessa metodologica	178
6.2. La produzione legislativa	179
6.3. La produzione di regolamenti e di atti amministrativi	184

6.4. I progetti sperimentali	188
6.5. Conclusioni	190
TABELLE	193
7. Le leggi finanziarie regionali per il 2007	201
7.1. Introduzione	201
7.2. Innovazioni nella disciplina delle leggi finanziarie	203
7.3. Tempi di approvazione, struttura e leggibilità delle leggi finanziarie 2007	207
7.4. Contenuti delle leggi finanziarie 2007: temi presi in esame	215
7.5. Contenimento della spesa pubblica	218
7.5.1 Ambito dell'indagine	218
7.5.2 Disposizioni per il rispetto del patto di stabilità interno	220
7.5.3 Riduzione delle spese in specifici ambiti	222
7.5.4 Iniziative per migliorare il monitoraggio della finanza pubblica	228
7.6. La politica fiscale	231
7.6.1 Interventi previsti nelle leggi finanziarie 2007	231
7.6.2 Interventi previsti in altri provvedimenti	237
7.7. La finanza locale nelle leggi finanziarie per il 2007	240
7.8. Una sintesi dei risultati	244
8. Formazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea	249
8.1. Premessa	249
8.2. Regioni e processo normativo dell'Unione europea: la partecipazione diretta	250
8.3. La partecipazione indiretta alla formazione del diritto comunitario	253
8.3.1 Le leggi regionali di procedura per la partecipazione	254
8.3.2 I regolamenti interni dei Consigli	258
8.3.3 I Consigli ed i casi di effettiva partecipazione	260
8.4. Regioni e attuazione delle politiche comunitarie	262
8.4.1 Le leggi regionali sulle procedure per l'attuazione del diritto comunitario	262

8.4.2 Le leggi regionali comunitarie e le altre normative attuative	265
8.5. Profili organizzativi interni	265
APPENDICE IL NUMERO E LA TIPOLOGIA DELLE LEGGI E DEI REGOLAMENTI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME	269
PARTE III LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI RAPPORTI TRA STATO E REGIONI NELL'ANNO 2006 <i>a cura dell'“Osservatorio sulle fonti” – Università degli studi di Firenze</i>	289
1. Premessa	291
2. L'autonomia finanziaria: l'inattuazione e la “limitata efficacia” dell'art. 119 Cost.	291
2.1 Segue: la distinzione tra tributi propri in senso stretto e tributi propri in senso lato	293
2.2 Segue: la potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario	294
2.3 Segue: l'istituzione di fondi speciali statali a destinazione vincolata	298
2.4 Segue: gli interventi speciali dello Stato	299
2.5 Segue: riduzioni della disponibilità finanziaria regionale, finanziamento di strutture amministrative statali e patrimonio delle Regioni	301
3. Il riparto delle funzioni amministrative. In particolare, il principio di sussidiarietà	303
3.1 Segue: il principio di leale collaborazione	307
PARTE IV DATI E TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE STATALE <i>a cura dell'“Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati”</i>	311
PREMESSA	313
1. Linee di tendenza della produzione normativa	313
2. L'attività legislativa parlamentare	317

2.1. La produzione legislativa	317
2.2. La produzione legislativa per tipi di atto	317
2.3. Sedi dell'esame parlamentare	322
2.4. Le leggi ordinarie	324
2.4.1. Le leggi approvate in sede referente	326
2.4.2. Le leggi approvate in sede legislativa	326
2.4.3. Decisioni procedurali in caso di esame congiunto di più progetti di legge	327
2.5. Classificazione delle leggi	328
2.6. Leggi e procedimento legislativo	329
3. Le deleghe legislative	340
3.1 Le tendenze generali	340
3.2 Le leggi delega della XV legislatura	342
3.3. Deleghe che prevedono un doppio parere delle Camere	344
4. I decreti-legge	345
4.1. Le tendenze generali	345
4.1.1. I dati quantitativi	345
4.1.2. L'esito dei decreti-legge	345
4.2. La questione di fiducia nel procedimento di conversione.	349
5. L'adempimento degli obblighi comunitari	351
5.1. La legge comunitaria 2006	351
5.2. La legge 20 giugno 2007, n. 77	351
5.3. Le disposizioni per l'adempimento degli obblighi comunitari nella legge finanziaria per il 2007	352
5.4. L'attuazione di obblighi comunitari attraverso la decretazione d'urgenza	354
6. La semplificazione legislativa	356
6.1 La delegificazione	356
6.2. I codici e i testi unici	359
6.3. Le abrogazioni contenute nelle leggi e nei decreti legislativi	360

PARTE V L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA Aggiornamento all'anno 2006 <i>a cura del Servizio Biblioteca - Osservatorio sulla legislazione straniera</i>	363
PREMESSA Finalità e metodo di formazione	365
Nota di sintesi	367
FRANCIA	381
1. Dati quantitativi	381
2. L'iniziativa legislativa	381
3. Principali settori di intervento legislativo	386
TABELLE	392
GERMANIA	395
1. Dati quantitativi	395
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi	396
3. Principali settori di intervento legislativo	400
4. La riforma dell'ordinamento federale	407
5. La Commissione bicamerale per la modernizzazione dei rapporti finanziari tra Federazione e Länder	411
6. Accordi interstatali fra Länder	413
TABELLE	415
REGNO UNITO	421
1. Dati quantitativi	421
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi	421
3. Principali ambiti di intervento legislativo	422
3.1. La legislazione istituzionale	423
3.2. La legislazione settoriale	445
3.3. La manutenzione normativa	452
4. La riforma costituzionale	452
5. La produzione legislativa dei parlamenti e delle Assemblies legislative della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord	454
TABELLE	456
SPAGNA	461
1. Dati quantitativi	461

2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi	462
3. Principali settori di intervento legislativo	465
4. L'attività legislativa regionale	469
TABELLE	472

PARTE I

NOTA DI SINTESI

a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati

Le Assemblee regionali nel sistema in trasformazione*

1. IL PERCORSO COMPIUTO DAL RAPPORTO DAL 1998 AL 2007 - 2. IL TEMA DELLA NOTA DI SINTESI 2007: LE ASSEMBLEE REGIONALI IN UN SISTEMA ANCORA INCOMPIUTO - 3. I FATTORI DI TRASFORMAZIONE E IL DELINEARSI DI UN NUOVO SISTEMA DI RAPPORTI TRA GLI ENTI TERRITORIALI: 3.1 Principi costituzionali e realtà delle politiche; 3.2 L'attuale insufficiente procedimentalizzazione dei rapporti tra i livelli territoriali; 3.3 Lo sviluppo di nuove strategie di cooperazione e coordinamento secondo gli indirizzi della giurisprudenza costituzionale - 4. IL CASO DELLA FINANZA PUBBLICA TRA STATO, AUTONOMIE E UNIONE EUROPEA: 4.1 Il doppio patto di stabilità; 4.2 Oltre il patto di stabilità: l'attuazione dell'articolo 119, alla luce dei principi contenuti nei precedenti articoli - 5. IL RUOLO DELLE ASSEMBLEE REGIONALI: 5.1 Le indicazioni delle commissioni di studio della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea e dei Consigli regionale e delle Province autonome; 5.2 Ricomporre il quadro delle politiche pubbliche; 5.3 Rafforzare l'autonomia istituzionale delle Assemblee e dei loro presidenti; 5.4 Rendere effettiva la capacità istruttoria delle Commissioni consiliari; 5.5 Fare interagire statuti, regolamenti e leggi quadro; 5.6. Ritrovare la funzione sostanziale dell'autonomia.

APPENDICE ALLA NOTA DI SINTESI: La legislazione regionale sulle Agenzie

1. IL PERCORSO COMPIUTO DAL RAPPORTO DAL 1998 AL 2007

Il Rapporto annuale sulla legislazione della Camera dei deputati - elaborato congiuntamente alle Assemblee regionali, all'Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie (ISSIRFA) del CNR e all'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze - ha come scopo di offrire una completa documentazione sugli andamenti dei processi normativi nei diversi livelli territoriali e sul ruolo delle assemblee legislative. Sulla base di questa visione di insieme, la Nota di sintesi approfondisce ogni anno un aspetto significativo, in relazione alle principali tendenze di trasformazione.

Fin dalla prima edizione del 1998, il Rapporto ha individuato nello sviluppo di forme di legislazione complessa - e cioè composta di una pluralità di atti, normativi e non normativi, prodotti da fonti diverse e tra loro collegati - la forma di produzione normativa tipica di questa fase, che riflette le più ampie trasformazioni in atto nel nostro Paese.

* Nella presente Nota i concetti chiave sono riassunti in appositi riquadri.

La legislazione complessa risponde alla esigenza di regolare e proceduralizzare con legge la dinamica dei rapporti tra la pluralità dei coautori dei moderni processi di *governance*. In questi casi il ricorso alla legge per definire obiettivi, metodi e procedure riflette anche il modo del Parlamento di partecipare alla organizzazione di tali processi, che hanno necessariamente il loro centro nell'Esecutivo.

Adottando questa linea interpretativa, gli otto Rapporti fino ad ora pubblicati hanno analizzato la produzione normativa dei diversi livelli territoriali e, su questa base, hanno svolto una unica ricerca *in progress*, ponendo in connessione intorno ad essa una serie di tematiche. La Nota di sintesi svolge ogni anno il filo di questa ricerca.

Nei primi anni la Nota di sintesi ha analizzato la crescita delle forme di legislazione complessa in ambito statale attraverso la progressiva espansione delle grandi procedure annuali e cicliche (bilancio, legge comunitaria, etc), che hanno finito per ricomprendere buona parte della legislazione annuale. In questo percorso si sono sviluppate nuove forme di norme di delega legislativa, volte a definire procedure e obiettivi per cicli di riforma di medio o lungo periodo. La legislazione complessa viene anche studiata per un'altra sua tipica caratteristica: è il Parlamento, nell'esercizio dei propri poteri di autorganizzazione, a definire le diverse tipologie di legislazione complessa, caratterizzando ciascuna con una specifica procedura che determina un differente rapporto tra legislativo ed Esecutivo.

A partire dal 2003, le Note si sono concentrate sui nuovi compiti assunti da questo tipo di legislazione nei rapporti tra Stato e enti territoriali, prima e dopo la riforma del titolo V della Costituzione. In particolare, la Nota 2003 ne mostra la capacità di organizzare le politiche più ampie tra i livelli territoriali, combinando le diverse competenze per un'unica finalità. La Nota si basa su una accurata analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale, che definisce i requisiti di validità di questa nuova funzione della legislazione statale, scoprendone le basi nelle ampie finalità trasversali attribuite alla competenza esclusiva o concorrente dello Stato .

Nel Rapporto 2004, la Nota si è basata su una specifica ricerca sul campo, svolta in sette Regioni, seguendo in questo ambito gli effetti delle

nuove forme di legislazione statale. Ne è emerso non tanto un effetto invasivo o compressivo, quanto piuttosto un significativo ampliamento degli spazi della politica regionale, interamente a vantaggio degli esecutivi e delle loro competenze di gestione amministrativa. Gli esecutivi partecipano autonomamente alla formazione della legislazione statale nelle sedi negoziali e operano spesso le scelte sostanziali relative alla ricaduta sul territorio delle politiche di origine europea o statale.

Nel 2006, la Nota sposta l'attenzione sull'influsso della Unione europea nel determinare i nuovi metodi di governo e di legislazione all'interno degli Stati nazionali. Anche in questo caso la Nota si fonda su una specifica ricerca sul campo, basata sulle risposte ad un questionario inviato ai Parlamenti europei.¹ La ricerca analizza lo svolgimento di quattro politiche europee in campi assai critici (comunicazioni elettroniche, organismi geneticamente modificati, energia e finanza pubblica). Nei diversi casi le politiche risultano dal combinarsi di atti normativi di diversi livelli e permettono di constatare in ogni settore come il processo di europeizzazione determina due movimenti complementari ed opposti: l'armonizzazione verso le comuni finalità decise in ambito europeo e – in direzione opposta - l'adattamento differenziato alla specificità nazionale, che comporta diverse soluzioni quanto alle modalità e agli strumenti. Da qui il titolo della Nota: *La europeizzazione degli Stati nazionali e la nazionalizzazione delle politiche europee.*

La ricerca si completa con la integrale raccolta delle clausole di collegamento con l'Unione europea contenute nelle costituzioni nazionali europee. Le norme costituzionali sono infatti viste come la chiave di volta del sistema, in quanto regolano e misurano l'apertura degli ordinamenti nazionali all'ordinamento europeo e la integrazione giuridica tra i due ordinamenti. Per quanto riguarda l'Italia, la Nota 2006 dimostra che i nuovi principi in tema di rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali sanciscono la massima influenza del processo di europeizzazione, che, per molte cause, nel nostro Paese giunge fino a toccare i principi supremi della forma di Stato, con conseguenze ancora in via di svolgimento.

¹ La ricerca si è svolta attraverso il circuito informativo del CERDP (organismo che collega i servizi di documentazione dei Parlamenti aderenti al Consiglio d'Europa).

2. IL TEMA DELLA NOTA DI SINTESI 2007: LE ASSEMBLEE REGIONALI IN UN SISTEMA ANCORA INCOMPIUTO

Il Rapporto sulla legislazione per il 2007 registra una nuova fase nelle relazioni fra lo Stato e le autonomie. Superata la prima fase di accettazione, comprensione e impianto del nuovo sistema generato dalla riforma del Titolo V del 2001, ed individuate le caratteristiche assai flessibili del nuovo sistema, emerge con evidenza la esigenza di assestarne il funzionamento intorno a principi organizzativi che assicurino l'equilibrio tra i diversi poteri e la loro capacità di rendere conto e dimostrare economicità ed efficienza delle loro scelte nell'interesse dei cittadini.

Come negli anni precedenti, la Nota si basa su una ricerca effettuata sul campo. La ricerca è stata svolta - nel raccordo tra Parlamento e Assemblee regionali - dalle commissioni di studio sui temi connessi alla riforma dei loro regolamenti interni e della connessa legislazione, costituite nell'ambito della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

Alla ricerca in corso tra le Assemblee regionali, che si allarga in varie direzioni, fanno eco le approfondite riflessioni parallelamente in corso nell'ambito del Parlamento nazionale sul completamento dei processi di riforma costituzionale, sulla riforma delle procedure di finanza pubblica nel nuovo quadro del federalismo fiscale nonché sulla crisi dei rapporti tra rappresentanza e cittadini, emersa negli aspetti più di fondo del dibattito sui c.d. "costi della politica".

L'esigenza che emerge con più nettezza dall'insieme di questi approfondimenti è quella di assestare il sistema delle relazioni tra i livelli territoriali e tra le istituzioni, tenendo conto della crescente complessità di articolazione delle politiche pubbliche, il cui flusso percorre ormai l'intera gamma dei poteri, che va dall'Unione europea agli enti locali.

Si nota, invece, come all'intreccio dei poteri e delle competenze nello svolgimento delle singole politiche non corrispondano procedure adeguate di collegamento né una sufficiente articolazione delle funzioni proprie delle

singole istituzioni e di conseguenza una chiara individuazione delle sfere di responsabilità.

In particolare, l'insufficiente inserimento delle Assemblee indebolisce i fattori di reciproco contrappeso, controllo e responsabilità tra i poteri e tra i livelli territoriali. In queste circostanze si sono sviluppate forme di adattamento spontaneo, che consentono al sistema di funzionare, ma alimentano nel contempo aspetti negativi, quali la disarticolazione dei rapporti tra Esecutivo e Assemblea, la frammentazione dei processi decisionali, la perdita di trasparenza e di *accountability*, il sovradimensionamento del ruolo degli apparati tecnocratici.

La domanda fondamentale dalla quale prende le mosse questa Nota è come le Assemblee elettive possano al meglio utilizzare l'autonomia ad esse riconosciuta e l'insieme dei poteri normativi che ad esse fanno capo, per inserirsi nei processi di condizionamento reciproco tra i diversi livelli territoriali e garantire un funzionamento del sistema più unitario, economico e orientato alle domande sociali dei cittadini.

Per le Assemblee regionali la risposta sta nella capacità di mettere a frutto una fase nella quale l'approvazione e l'attuazione legislativa dei nuovi statuti regionali può collegarsi contestualmente alla riforma dei regolamenti consiliari. La sfida è valutare tutta la portata della trasformazione in corso e anticiparne gli sviluppi, disegnando coerentemente il nuovo ruolo delle Assemblee.

La Nota di sintesi 2007 descrive il contesto nel quale dovrà ridefinirsi il ruolo delle Assemblee legislative regionali, nel momento in cui si prospetta l'attuazione dell'articolo 119 e dunque la messa in funzione dell'intero Titolo V della Costituzione. Fino ad ora sono stati i processi reali di svolgimento delle principali politiche pubbliche fra Stato, Regioni e Unione europea a determinare un assetto - più spontaneo che regolato dai principi costituzionali - dei rapporti fra i diversi livelli istituzionali ed anche tra le istituzioni all'interno di ciascun livello. Gli interlocutori principali di questa trasformazione sono stati sino ad oggi gli Esecutivi, mentre le Assemblee rappresentative sembrano scontare un considerevole ritardo nel ridefinire il proprio ruolo in questo nuovo ambiente decisionale. La domanda principale alla base della Nota di sintesi riguarda le strategie attraverso cui le Assemblee possono ripensare la propria collocazione nel sistema, sia nei confronti degli Esecutivi che degli altri principali attori nei processi di definizione delle politiche pubbliche.

3. I FATTORI DI TRASFORMAZIONE E IL DELINEARSI DI UN NUOVO SISTEMA DI RAPPORTI TRA GLI ENTI TERRITORIALI

3.1 Principi costituzionali e realtà delle politiche

Già in passato, nell'ambito di questo Rapporto, si è notato come i principi costituzionali introdotti dalla riforma del 2001 non rappresentino il frutto di una nuova concezione che attende di calarsi nella realtà. Al contrario, essi registrano e amplificano trasformazioni già in atto a partire dalle politiche europee e nazionali derivanti dalla prima attuazione del Trattato di Maastricht.

Nel concreto modo di essere di queste politiche, gli enti appartenenti ai diversi livelli di governo sono tutti implicati nel raggiungimento dei medesimi obiettivi e interagiscono in modo diretto con tutti gli altri livelli, spesso superando la mediazione degli enti sovra-ordinati.

La partecipazione all'Unione europea e il progressivo rafforzamento delle autonomie territoriali hanno trasformato il sistema delle fonti, che, da verticale e piramidale, è diventato, dopo una prima fase "anarchica", orizzontale ed a rete.

Il nuovo sistema è perciò caratterizzato in primo luogo dall'integrazione e dalla reciproca correlazione dei processi decisionali tra i livelli territoriali. Nel paragrafo successivo si farà l'esempio della politica di bilancio, che, come sempre, precorre o rende più evidenti le tendenze del sistema pubblico. La disciplina comunitaria delle politiche di bilancio degli Stati membri, nel quadro della moneta unica, ha determinato un fortissimo intensificarsi dei rapporti tra autonomi processi decisionali che si collocano ai vari livelli territoriali. Ma la stessa situazione si verifica - come emerge dall'Appendice a questa Nota di sintesi, dedicata alla legislazione sulle Agenzie regionali - per molte politiche riferite al territorio (ambiente, agricoltura, infrastrutture e impiego dei fondi strutturali) e al settore sociale

(sanità, politiche del lavoro), che interessano l'attività sia dello Stato che, in modo crescente e spesso centrale, di Regioni ed enti locali.

La realtà ha preceduto i nuovi principi del Titolo V della Costituzione, che, sotto molti aspetti, configurano una integrazione molto stretta e una saldatura tra i livelli territoriali. Ma la costituzionalizzazione va ben oltre la prassi delle singole politiche e disegna una nuova logica generale opposta a quella gerarchica dominante nella precedente situazione.

Nelle norme più importanti del Titolo V – e, si noti bene, mai toccate o messe in discussione dai successivi progetti di ulteriore riforma – è evidente l'influenza di concetti e moduli organizzativi tratti dall'Unione europea e derivati dalla prassi delle politiche pubbliche prevalenti nella epoca contemporanea.

Non vi è solo la esplicita previsione del primo comma dell'articolo 117, che specifica come la funzione legislativa dello Stato e delle Regioni si svolga nel rispetto dell'ordinamento comunitario. Si dà luogo ad una vera e propria riconfigurazione del ruolo dello Stato e dei rapporti con le autonomie territoriali secondo concetti e terminologie derivati dalla Unione europea e riambientati all'interno dello Stato nazionale. Di conseguenza l'Unione europea non rappresenta una dimensione esterna e sovrapposta, anche se condizionante, ma si ripropone come matrice e parte integrante del sistema dei rapporti tra tutti i diversi livelli territoriali. A dimostrazione, facciamo riferimento:

- al principio contenuto nell'articolo 114 (Stato, Regioni ed enti locali concorrono paritariamente e unitariamente a comporre la Repubblica), che va a completare il principio fondamentale dell'articolo 5;
- alla esplicita elencazione nell'articolo 117 delle sole competenze dello Stato, con la significativa prevalenza di competenze trasversali ed aperte ad interventi strumentali nei più vari settori, in quanto relative più a finalità che a vere proprie materie, come avviene per la Unione europea;
- ai principi di sussidiarietà, differenziazione (o proporzionalità) e adeguatezza, adottati dall'articolo 118 per la distribuzione della

funzione amministrativa, che rovesciano ogni logica precedente e sono divenuti ancora più ampi e pervasivi nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

I principi derivati dalla Unione europea, una volta trasportati entro un ordinamento assai più coeso e compatto come quello di uno Stato nazionale, non si attenuano, ma al contrario assumono maggiore intensità e sostanza. Ad esempio, l'articolo 114 non soltanto promuove le autonomie allo stesso rango dello Stato, pur nella diversità di funzioni, ma le chiama anche ad assumersi collettivamente le responsabilità che alla Repubblica fanno capo nell'ordine internazionale, europeo e interno. Vale a dire che l'insieme delle autonomie rappresenta una entità paragonabile allo Stato centrale in termini di rappresentanza e questo insieme si rapporta quindi anche in termini di eguale responsabilità verso la comunità nazionale.

Altrettanto significativa è la tassativa elencazione delle competenze dello Stato e la tipologia trasversale di molte di esse. La più emblematica - ed ancora inattuata, in mancanza di una compiuta disciplina del federalismo fiscale - è quella indicata nel primo comma dell'articolo 117 in tema di *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”*. Questa norma chiama tutti i livelli territoriali ad assumere decisioni tra loro strettamente correlate, interdipendenti e comparabili, in una vastissima gamma di diverse politiche pubbliche, riferite ai servizi ai cittadini. Viene in causa la capacità delle istituzioni statali di definire una struttura di prestazioni rispondenti a diritti civili e sociali valida nel tempo e finanziariamente sostenibile. Alle Regioni ed agli enti locali si richiede la capacità di gestire ed erogare tali prestazioni in modo che nella comparazione tra le prestazioni sia definibile ciò che è essenziale, sia sotto il profilo economico (idoneo ad evitare incrementi non necessari dei costi), sia sotto il profilo della qualità dei servizi, con l'implicita previsione che ciò avvenga in modo verificabile, attraverso adeguate forme di controllo. In terzo luogo la norma in questione va ad incidere sui vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, per quanto concerne i diritti da

garantire, non meno che per quanto riguarda l'incidenza finanziaria delle relative prestazioni.

L'articolo 118 proclama ed applica il principio di sussidiarietà, con la riserva dell'attribuzione prioritaria dell'esercizio delle funzioni amministrative al livello locale. Si tende quindi con evidenza al progressivo spostamento dell'effettivo svolgimento delle funzioni pubbliche e delle relative spese dal centro verso la periferia. L'applicazione del principio di sussidiarietà non è però un dato fisso e rigido. Esso crea invece le premesse per una continua e reciproca verifica delle condizioni di efficacia e di efficienza a vantaggio dei cittadini. Perciò la regola di sussidiarietà si sposa con principi di economicità, flessibilità, di integrazione e di reciproca responsabilità tra i livelli territoriali.

In base al sistema dettato dai principi costituzionali, non vi è pertanto separazione, ma un fortissimo intreccio di compiti e ruoli tra i livelli territoriali.

I rapporti di responsabilità e assunzione unitaria degli interessi nazionali non corrono quindi soltanto dalla Unione europea verso lo Stato e da questo verso le autonomie, ma anche in direzione inversa. Non si ha più una rigida gerarchia tra i diversi livelli territoriali, ma una distribuzione di funzioni e di reciproche responsabilità basate sul principio di sussidiarietà, che è anche principio di efficienza e di economicità.

Nel sistema che si sta delineando prevalgono fra i diversi livelli di governo gli schemi paritari e orizzontali mutuati dalla Unione europea e determinati dai contenuti delle politiche contemporanee, che sono trasversali rispetto ai settori di intervento e ai livelli territoriali. In questa nuova dinamica le autonomie territoriali fanno sistema, in misura non minore dello Stato, nel determinare concretamente lo svolgimento delle politiche pubbliche di origine comunitaria o statale. Si è di fatto avviata in questo modo una forte dinamica bidirezionale che dall'Unione europea porta alle autonomie, ma che funziona anche in senso inverso, per la forte capacità di interazione dimostrata dai governi regionali e locali con le maggiori politiche pubbliche di origine comunitaria riferite a particolari territori. Attuazione del Titolo V e crescente europeizzazione dell'ordinamento rappresentano pertanto due vettori fortemente interdipendenti e convergenti del cambiamento in atto. Essi perciò sono in grado di aggiungere quel fattore di sistematicità e stabilizzazione che può definire una nuova forma di Stato.

3.2 L'attuale insufficiente proceduralizzazione dei rapporti tra i livelli territoriali

In una situazione ancora incompiuta, il superamento delle precedenti strutture gerarchiche e piramidali rischia di condurre ad un disordinato pluralismo di poteri e di autonomie territoriali e amministrative, ancora alla ricerca di uno sbocco sistematico e unitario.

Troppo spesso, infatti, i processi reali di interdipendenza e reciproco condizionamento si svolgono oggi in modo informale nei rapporti tra gli Esecutivi, tra enti ed amministrazioni dello stesso settore e, perfino, tra le amministrazioni finanziarie, contabili e statistiche. Il meccanismo di collegamento è assai faticoso e, talora, contorto e contraddittorio e denuncia l'insufficiente articolazione delle procedure decisionali. Si determina spesso una artificiosa e superficiale semplificazione dei

raccordi in formule unitarie di intesa, che coprono le diverse funzioni e nascondono le diverse responsabilità.

Insomma i nuovi principi costituzionali e la realtà delle politiche convergono, ma vi è un vuoto di regole e procedure, che dipende dalla mancata articolazione dei ruoli e delle responsabilità.

In assenza delle procedure di coordinamento necessarie nei diversi campi di attività, la espansione delle autonomie ha determinato in alcuni casi fenomeni di inflazione istituzionale, duplicazione e dispersione di risorse, in altri emarginazione e svuotamento di istituzioni essenziali. Ciascun ente ha esercitato la propria autonomia, rispondendo alle proprie esigenze, ma senza una adeguata comparazione e correlazione con l'insieme delle attività poste in essere dagli altri soggetti pubblici.

Occorre invece muovere verso un'assunzione collettiva, evidente e differenziata, di responsabilità da parte di tutti i poteri pubblici, che faccia principale riferimento al buon funzionamento nell'interesse dei cittadini.

Sul piano concettuale, la composizione di un tale quadro pluralistico può essere offerta dalla formula della "rete come forma organizzativa della collaborazione". Questa formula si può esemplificare attraverso gli istituti procedimentali - che si propongono nel successivo paragrafo 4.2 -, ai fini della cruciale riorganizzazione del sistema della finanza pubblica, ovvero attraverso istituti organizzativi o misti (procedimentali e organizzativi insieme), che vengono indicati nell'Appendice a questa Nota, sulla scia delle migliori pratiche dei settori sanitario, ambientale e del lavoro (interessanti, per esempio, i casi di Agenzie consortili, vere e proprie amministrazioni "composte" di più enti territoriali, e le reti di Agenzie statali-regionali-locali).

3.3 Lo sviluppo di nuove strategie di cooperazione e coordinamento secondo gli indirizzi della giurisprudenza costituzionale

La direzione che emerge con più nettezza dall'insieme di questi approfondimenti è quella di assestare il sistema delle relazioni tra i livelli territoriali sulla base di alcune istanze che possono essere così riassunte:

- la necessità di coordinare le procedure, in modo da articolare i rapporti in relazione alle diverse sfere di responsabilità e di generalizzare, a tutti i livelli dell'ordinamento, il principio della reciproca responsabilità e leale collaborazione, elevato dalla giurisprudenza costituzionale a vero criterio cardine di funzionamento del sistema;
- la richiesta di introdurre principi e strumenti in grado di ricondurre il complesso degli apparati pubblici e dei diversi livelli della rappresentanza entro criteri di coerenza, sostenibilità complessiva e di proporzionalità rispetto alle effettive esigenze di governo;
- l'esigenza di introdurre criteri di trasparenza e confrontabilità per valutare effetti e costi delle politiche pubbliche.

Queste esigenze sono confermate dagli indirizzi della più recente giurisprudenza costituzionale, dalle azioni intraprese e quelle in corso di definizione nel campo del governo della finanza pubblica, dalle iniziative avviate per l'armonizzazione delle fonti dell'ordinamento regionale e l'equilibrio nei rapporti tra gli organi che compongono la forma di governo regionale.

Per quanto riguarda il principio di leale collaborazione, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire (si veda la sentenza n. 31 del 2006) come tale principio debba presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono infatti particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti. La Corte ha altresì chiarito che questo parametro, se utile per i motivi sopra esposti, richiede, tuttavia, continue precisazioni e concretizzazioni. Secondo questo indirizzo, pertanto, l'introduzione di forme di collaborazione fra Stato e Regioni non può essere oggetto di una libera scelta da parte del legislatore, ma costituisce un preciso obbligo che vincola la condotta di tutti i poteri pubblici in ogni campo di attività.

Tale principio si esprime con particolare evidenza nel caso del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Al riguardo, la Corte costituzionale ha già avuto modo di chiarire che la certa

competenza dello Stato a configurare gli schemi di coordinamento deve essere configurata ed esercitata in concreto, in modo consono all'esistenza di sfere di autonomia costituzionalmente garantite, rispetto a cui l'azione di coordinamento non può mai eccedere i limiti al di là dei quali si trasformerebbe in attività di direzione o in indebito condizionamento dell'attività degli enti autonomi.

Lo sviluppo dei rapporti fra lo Stato e le autonomie in questi ultimi dieci anni ha evidenziato la necessità di coordinamento e correlazione delle grandi politiche pubbliche, nel rispetto delle esigenze di autonomia, ma anche della domanda di trasparenza, confrontabilità, proporzionalità ed essenzialità degli interventi svolti dai diversi livelli di governo.

Si richiede la corrispettiva introduzione di adeguati strumenti e sedi di coordinamento e concertazione fra Stato e autonomie non solo di tipo generale, ma anche specializzati per le diverse politiche ed idonei a sostenere la distribuzione di compiti che ciascuna politica richiede.

Nella costruzione delle procedure di coordinamento specifiche per le grandi politiche pubbliche rientra il riconoscimento di comuni parametri di commisurazione dei loro costi e dei loro effetti, in modo da realizzare politiche rivolte ai risultati e valutabili dai cittadini. Le Assemblee rappresentative dovrebbero recuperare forme di partecipazione e di influenza sui rapporti tra gli enti territoriali, salvaguardando il rispetto dei principi di sussidiarietà, economicità ed efficienza a vantaggio dei cittadini delle rispettive comunità.

4. IL CASO DELLA FINANZA PUBBLICA TRA STATO, AUTONOMIE E UNIONE EUROPEA

Il tema della finanza pubblica è al centro della nuova fase di riassetamento dell'intero sistema istituzionale, sia per quanto concerne i rapporti tra Stato, Autonomie territoriali e Unione europea, sia per quanto concerne i rapporti tra Assemblee e esecutivi.

Le questioni di finanza pubblica hanno assunto un'essenziale valenza istituzionale e, a sua volta, la soluzione di tali questioni riveste la massima rilevanza nel dare forma ad una intera fase di assestamento del sistema derivante dalla riforma del Titolo V. Perciò l'avvio dell'attuazione diviene la chiave di volta per la compiuta definizione e messa in opera dell'intero sistema entro il quale le Assemblee legislative dovranno ridefinire il loro ruolo. Anche la ridefinizione del ruolo delle Assemblee comincia dalla ridefinizione delle procedure di bilancio, che per loro rappresentano - per natura e tradizione - il punto di massima forza.

4.1 Il doppio patto di stabilità

A partire dagli anni novanta, si è assistito ad un duplice processo di definizione, in ambito comunitario, di una disciplina sovra-nazionale delle politiche di bilancio degli Stati membri, e di potenziamento, in ambito nazionale, dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, che ha trovato pieno riconoscimento costituzionale nella riforma del Titolo V del 2001.

Per effetto di questi processi, la finanza pubblica si è configurata come un settore nel quale le decisioni vengono assunte attraverso complesse interrelazioni tra diversi livelli di governo (le istituzioni comunitarie, le istituzioni nazionali, le istituzioni regionali e locali), che spesso si traducono in vere e proprie negoziazioni tra gli attori istituzionali coinvolti.

L'interazione, nel processo decisionale, di diversi livelli di governo si manifesta con particolare evidenza nel settore della finanza pubblica. Si tratta del settore "trasversale" per eccellenza, in quanto le decisioni

finanziarie incidono su tutte le politiche e ne condizionano le modalità di attuazione. Inoltre la finanza pubblica è altrettanto trasversale nei rapporti tra gli enti territoriali, in quanto è la politica che richiede la massima cooperazione e il massimo coordinamento delle decisioni ai diversi livelli.

Nel campo della finanza pubblica si manifestano pertanto in modo particolare le esigenze di integrazione e reciproca correlazione dei processi decisionali tra i livelli territoriali, che caratterizzano il nuovo sistema in via di pieno svolgimento.

La disciplina comunitaria delle politiche di bilancio degli Stati membri nel quadro della moneta unica ha perciò determinato un fortissimo intensificarsi dei rapporti tra i processi decisionali ai vari livelli territoriali. La stessa struttura dei vincoli comunitari derivanti dal Trattato e dal Patto di stabilità e crescita impone che l'esplicazione dell'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali debba essere costantemente considerata, valutando attentamente ogni implicazione che possa influire sugli andamenti generali di finanza pubblica.

Il processo di regolazione dei flussi finanziari ai fini delle valutazioni comunitarie è andato così avanti, che l'intreccio dei rapporti va molto oltre la determinazione dei vincoli relativi ai grandi aggregati finanziari. L'insieme dei rapporti tra i livelli territoriali si sviluppa in forma continuativa e investe spesso anche aspetti di dettaglio, quali la regolazione e la qualificazione di singole poste, che assumono un'influenza dirimente. Vengono dunque in primo piano i rapporti diretti tra gli Esecutivi, che si sovrappongono confusamente alle procedure formali di bilancio, le quali si svolgono invece separatamente nell'ambito di ciascun livello territoriale tra Esecutivi e Assemblee rappresentative.

La evoluzione più recente del Patto di stabilità e crescita va nettamente nella direzione di approfondire e accentuare i rapporti tra Unione europea e singoli Stati nazionali, ciascuno considerato come un caso a sé.

Tutte le modifiche del 2005 tendono a porre fine ad un approccio rigido e direttivo e lo sostituiscono con uno assai più articolato, integrato e partecipativo alle vicende interne di ciascun Paese.

Nel quadro del nuovo patto di stabilità, l'Unione europea si apre a conoscere le caratteristiche particolari dell'economia e della finanza pubblica di ciascun paese, prendendo in considerazione approfondita non soltanto elementi a breve termine, ma anche a lungo termine e non soltanto profili quantitativi, ma anche di ordine qualitativo, con riferimento alle diverse tipologie di spesa e ai loro effetti sulla economia.

Lo stesso fenomeno si verifica tra Stato e autonomie, dove la condivisione di problemi e situazioni comporta la costante ricerca di intese, non solo al livello degli aggregati complessivi di finanza pubblica, ma anche nell'ambito delle singole politiche che concorrono ad essi (sanità, pubblico impiego, infrastrutture etc).

Risulta ormai generalmente riconosciuto che il governo della spesa pubblica richiede provvedimenti idonei a controllare i grandi flussi di spesa (pubblico impiego, pensioni, sanità, ammortizzatori sociali...) nel medio e lungo periodo. La definizione e l'implementazione di questi provvedimenti, a sua volta, deve indurre a sviluppare procedure di decisione nuove e complesse, che sappiano coinvolgere attivamente e in modo correlato i diversi livelli istituzionali.

Sia il Patto di stabilità e crescita che il Patto di stabilità interno possono essere considerati un esempio di legislazione, volta a organizzare le decisioni, individuando vincoli in relazione ai quali si esplica l'autonomia di scelta degli enti destinatari delle regole. In ambedue i casi, si assiste ad un faticoso processo di progressivo aggiustamento delle regole, ovvero delle loro modalità interpretative e applicative, che non deve essere valutato in modo negativo, in quanto si deve misurare con la novità che questi strumenti normativi rappresentano, manifestando la esigenza di un loro ulteriore sviluppo.

In questa situazione non basta più che ciascun livello prenda le sue decisioni tenendo conto dei dati predeterminati dai livelli gerarchici sovra-ordinati. Occorre invece costruire procedure assai più ampie e articolate, in grado di sostenere l'intensificarsi dei rapporti sia dall'alto verso il basso, sia in direzione inversa, e di farli evolvere

fuori dal cono d'ombra della informalità politica e amministrativa, che è anche opacità e insufficienza di garanzie democratiche. Nell'ambito di queste procedure è possibile e necessario rimettere in campo le Assemblee rappresentative anche nel rapporto con gli altri livelli territoriali.

4.2 Oltre il patto di stabilità: l'attuazione dell'articolo 119, alla luce dei principi contenuti nei precedenti articoli

La Camera dei deputati, all'indomani della più acuta crisi della procedura parlamentare di bilancio segnata dall'esame del disegno di legge finanziaria per il 2007, ha svolto una approfondita riflessione, individuando le cause oggettive e strutturali di tale crisi proprio nella enorme espansione delle esigenze di raccordo e correlazione tra i livelli territoriali, che in mancanza di altri strumenti si concentrano tutte nella legge finanziaria.

Tale interpretazione risulta espressa con nettezza nella relazione presentata su questo tema dal Presidente della Camera in sede di Giunta per il regolamento (seduta del 28 febbraio 2007). La relazione individua nel contenuto più proprio e necessario della legge finanziaria il fattore che conduce all'abnorme incremento delle dimensioni di questo atto, rovesciando la tesi corrente che lo attribuisce ad un eccesso di contenuti impropri. Ne risulta la necessità di una riforma assai più profonda e strutturale, che ridistribuisca i compiti di cui attualmente la finanziaria è chiamata a farsi carico tra le misure normative di coordinamento del sistema della finanza pubblica tra i livelli territoriali e la manovra annuale di bilancio presso ciascuno di essi.

Mentre gli interventi del passato si sono concentrati sulla finalità di limitare il contenuto improprio della finanziaria, la riforma alla quale occorre lavorare deve mirare ad "organizzare in modo adeguato il contenuto proprio, alla luce dei nuovi compiti richiesti da un sistema di governo della finanza pubblica strutturato su più livelli". La questione della riforma delle procedure e degli strumenti di bilancio viene in questo modo necessariamente a intrecciarsi con l'attuazione dell'articolo 119 della

Costituzione, e prefigura il superamento del modello della legge di contabilità generale dello Stato “nella direzione di una legge di coordinamento dei diversi livelli”.

Le riflessioni presentate dal Presidente della Camera e fatte proprie dalla Giunta per il regolamento sono state successivamente sviluppate nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, approvato dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato (nelle sedute, rispettivamente, dell'8 maggio 2007 e del 15 maggio 2007).

Il documento individua come prima delle cause strutturali dell'ipertrofia della legge finanziaria *“l'assenza di una disciplina organica dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali nel quadro del coordinamento della finanza pubblica previsto dall'articolo 119 della Costituzione”*, che determina l'accumularsi nella legge finanziaria di un *“eccesso di carichi normativi anche in ordine a competenze regionali e locali”*.

Anche le conclusioni del documento approvato da entrambe le Commissioni bilancio delle due Camere evidenziano, pertanto, l'esigenza di pervenire in tempi rapidi all'attuazione del federalismo fiscale delineato nel nuovo Titolo V della Costituzione, attraverso la definizione, mediante un'apposita legge organica, di criteri, regole e obiettivi essenziali del coordinamento tra la finanza statale e quella regionale e locale, che rappresenti il quadro di riferimento per la determinazione dei contenuti della legge finanziaria.

Occorre dunque procedere in questa direzione individuando sedi e procedure che permettano di definire, con il concorso dei diversi livelli coinvolti, decisioni che ricadono non soltanto sul livello che le assume, ma anche su altri, tenendo conto della complessità del sistema istituzionale e dei contenuti da assumere.

A questo fine occorre andare oltre l'impostazione, pur se assai importante, del disegno di legge sul federalismo fiscale, presentato dal Governo alla Camera (AC 3100). E' essenziale che sia affiancato o integrato - come emerge dal documento conclusivo approvato dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato - da una legge di coordinamento della finanza pubblica, che si preoccupi di disegnare

l'architettura complessiva del sistema, alla luce del pieno svolgimento dei principi del Titolo V della Costituzione, nei quali si sommano i fattori di origine europea con le esigenze nazionali di maggiore coesione e unità.

La legge di coordinamento potrebbe utilmente mettere fine alla gloriosa storia della vecchia legge di contabilità generale dello Stato e delle sue successive versioni di ammodernamento e alla vigente disciplina di contabilità regionale e locale, ponendo principi coerenti e uniformi per tutti i livelli territoriali.

La nuova legge dovrebbe regolare *ex novo* i rapporti dei diversi livelli territoriali con l'Unione europea e con le sue procedure contabili e finanziarie. Vi è un esempio recente e emblematico in questo campo per l'altra grande legge di coordinamento del sistema, che ha riformato la "legge La Pergola" in conformità ai principi del nuovo Titolo V (legge n. 11 del 2005).

Dalla saldatura dei rapporti con l'Unione europea dovrebbero diramarsi i procedimenti che attraversano coerentemente diversi livelli territoriali, attribuendo a ciascuno le quote di autodeterminazione e di responsabilità che gli spettano.

La nuova legge dovrebbe quindi proseguire sviluppando le norme di cerniera tra il ruolo dello Stato e un effettivo e responsabile esercizio delle autonomie, realizzando un sistema articolato e unitario della finanza pubblica.

Insieme alla legge per il federalismo fiscale, la nuova legge di coordinamento della finanza pubblica segnerebbe la vera svolta capace di mettere in movimento l'intero sistema di principi e regole fino ad ora rimasto in uno stato in parte provvisorio e in parte virtuale.

Per realizzare tale svolta la legge dovrebbe:

- ridisegnare l'insieme delle procedure di bilancio collegando e armonizzando i diversi piani;
- mettere in una più ordinata sequenza le diverse fasi;
- rafforzare le procedure di codecisione e di reciproca responsabilità;

- assicurare la partecipazione degli organi rappresentativi al fine di rendere trasparenti, verificabili e rispondenti i singoli attori e i singoli atti.

Questi obiettivi presuppongono il pieno svolgimento di tendenze già oggi riconoscibili nella prassi attuale.

La prima e la più comprensiva di tali tendenze viene dall'idea di patto inclusa nella denominazione degli strumenti esistenti, ma tutt'altro che praticata nella realtà. L'idea di patto comporta l'idea di un accordo, nel quale diverse esigenze vengono portate a composizione e ciò significa che, oltre agli obiettivi e ai vincoli generali, in ambito europeo dovrebbero essere prese in considerazione le questioni interne di ciascun Paese, mentre in ambito nazionale si dovrebbero approfondire singole situazioni regionali e locali.

La seconda tendenza porta a rafforzare la prospettiva pluriennale e a collocare ogni singolo ciclo annuale entro un quadro più ampio e più motivato, che si ancori saldamente agli obiettivi più sostanziali e decisivi rispetto agli interessi e ai valori da tutelare nel medio e lungo termine.

La terza tendenza riguarda la parlamentarizzazione dei passaggi decisivi, in modo da portare alla verifica e al giudizio dei rappresentanti eletti delle comunità premesse ed esiti delle procedure di raccordo e di negoziato tra i diversi livelli territoriali. Ad esempio il Parlamento nazionale potrebbe concorrere ad un documento che rappresenti presso l'Unione europea lo stato della politica nazionale e, allo stesso modo, le Assemblee regionali potrebbero contribuire all'esame della situazione di ciascuna Regione prima dell'avvio dei negoziati con gli altri livelli territoriali.

L'obiettivo essenziale delle nuove procedure dovrebbe essere la trasparenza e la distribuzione effettiva delle responsabilità. Ciò richiede innanzitutto informazione chiara e condivisa sugli effettivi andamenti di finanza pubblica, che costituiscono la base e l'oggetto delle negoziazioni: sia nel passaggio tra gli esiti del confronto in sede comunitaria e le decisioni di programmazione assunte in ambito nazionale, regionale e

locale, sia nelle classificazioni e nei ragionamenti contabili sottesi alle operazioni di finanza pubblica.

Nell'ambito di procedure coordinate di bilancio, le Assemblee elettive possono rientrare nel gioco per interagire e determinare le condizioni di un confronto aperto e trasparente sulla definizione dei fattori più condizionanti per ogni politica e per la politica *tout court*, quali sono oggi i vincoli stabiliti nelle diverse sedi di negoziazione interistituzionale. Nello stesso tempo l'entrata in funzione di un sistema di coordinamento della finanza pubblica e di federalismo fiscale costituisce per esse un'occasione irripetibile e imperdibile, con il rischio di una definitiva collocazione in un ruolo minore.

Negli strumenti e nelle procedure di bilancio si manifestano in modo evidente gli effetti derivanti dalla complessità istituzionale che caratterizza le scelte di finanza pubblica. La massima causa di accumulazione normativa nell'ambito della legge finanziaria risiede nella mancanza di un quadro di coordinamento stabile ed organico della finanza statale, regionale e locale, in conformità alle linee generali definite dall'articolo 119 della Costituzione.

Perciò la definizione delle regole del federalismo fiscale costituisce la chiave di volta per una compiuta attuazione del modello istituzionale delineato dal nuovo Titolo V della Costituzione. Essa dovrebbe infatti permettere una netta individuazione delle responsabilità connesse alla gestione delle risorse attribuite a ciascun livello secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Al tempo stesso l'attuazione del federalismo fiscale deve rispondere all'esigenza di un coordinato quadro legislativo di riferimento per gli strumenti e le procedure di bilancio, sia a livello statale sia a livello regionale. Da una legge generale di contabilità dello Stato occorre passare ad una legge di coordinamento della finanza pubblica, che dovrebbe rappresentare l'esempio più significativo di legislazione complessa, idonea ad organizzare i processi decisionali di diversi livelli istituzionali, tenendo conto delle loro reciproche interrelazioni.

5. IL RUOLO DELLE ASSEMBLEE REGIONALI

Nell'ambito della organizzazione di ciascuna Regione, il principio di leale collaborazione si esplica richiedendo che ciascuna istituzione possa sviluppare il suo ruolo e le sue ragioni essenziali. A questo proposito, la fase attuale è contrassegnata dalle iniziative volte a riqualificare la funzione delle Assemblee rappresentative, sia nei confronti della società civile che nei confronti degli Esecutivi.

Se questi ultimi paiono infatti ormai pienamente inseriti nelle dinamiche di *governance* e capaci di interloquire in modo paritario con tutti i livelli dell'ordinamento, le Assemblee regionali denunciano invece una persistente condizione di sostanziale marginalizzazione rispetto a passaggi importanti delle maggiori politiche.

Nei rapporti con gli altri soggetti pubblici e privati, avviene che ad occupare tutto lo spazio sia la saldatura fra Giunta e apparati tecnocratici specializzati. Questi ultimi spesso giocano il ruolo più rilevante nell'effettivo disegno e attuazione delle politiche regionali, come evidenziato nella Appendice dedicata alle Agenzie regionali. Queste ultime hanno spesso un ruolo centrale nell'effettivo disegno e attuazione delle politiche regionali, ma hanno come interlocutore pressochè esclusivo la Giunta regionale. Solo talvolta, presso alcune Regioni (e quindi in base a norme che paiono non espressione di una logica organica, ma occasionali) ai Consigli o Commissioni consiliari sono riconosciuti poteri di indirizzo o quanto meno di interlocuzione diretta, e non mediata dalla Giunta, nei confronti di questi apparati tecnici.

La insoddisfacente correlazione fra Assemblee ed Esecutivi regionali rappresenta un fattore di scompenso della vigente forma di governo regionale. Essa tuttavia non va semplicisticamente considerata una conseguenza necessaria dell'elezione diretta dei responsabili degli esecutivi, ma è dovuta principalmente al concreto svilupparsi dei rapporti tra i livelli territoriali in capo agli Esecutivi nello svolgersi delle politiche. Pertanto, la crisi degli istituti della rappresentanza va in primo luogo attribuita alla insufficiente organizzazione e procedimentalizzazione delle politiche pubbliche, ed in particolare alla mancanza di specifiche procedure di collegamento che attivino i poteri di indirizzo e controllo delle Assemblee sui passaggi politicamente più cruciali.

Le Assemblee regionali possono dare un contributo decisivo all'uscita da questa condizione di crisi, attraverso interventi coordinati di complessiva riforma del proprio ruolo, che riguardino gli statuti, i regolamenti e le leggi ordinamentali, volti a rendere possibile un ruolo attivo dei Consigli nella definizione e nel governo delle principali politiche pubbliche. Una precisa indicazione delle misure che possono adottarsi attraverso un'azione coordinata tra vari strumenti viene dalle commissioni di studio della Conferenza dei presidenti di Assemblea e dei Consigli regionali e delle province autonome, per la riforma dei regolamenti, che hanno tutte risolutamente adottato il metodo di considerare i regolamenti tra le fonti in grado di regolare i rapporti con altre istituzioni.

5.1 Le indicazioni delle commissioni di studio della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome

La Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome ha promosso un vasto progetto di approfondimento comune dei possibili indirizzi per rilanciare il ruolo delle Assemblee, attraverso 5 commissioni di studio, ciascuna guidata da un

presidente di Assemblea. Il progetto individua 5 tematiche per la riorganizzazione delle Assemblee e delle politiche che ad esse fanno o dovrebbero far capo:

1. armonizzazione delle fonti;
2. autonomia organizzativa;
3. integrazione tra le funzioni legislativa, di indirizzo e controllo;
4. rapporti con gli altri livelli territoriali;
5. comunicazione con la comunità regionale e i cittadini.

Il progetto si avvale della collaborazione con la Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, nell'ambito del protocollo di intesa siglato il 28 giugno 2007 per lo scambio di esperienze fra le Assemblee legislative in tema di ruolo degli organi rappresentativi nei processi decisionali, di rafforzamento degli apparati di supporto e dei metodi della legislazione.

Ciascuna delle 5 tematiche indica una finalità da perseguire attraverso uno svolgimento integrato delle diverse fonti normative regionali facenti capo alle Assemblee (statuti, regolamenti interni dei Consigli e leggi quadro per i principali settori di governo). In analogia con le tendenze già manifestatesi nell'ambito del Parlamento nazionale, si punta a rafforzare l'autonomia organizzativa delle Assemblee e a sviluppare nuovi procedimenti all'interno e all'esterno delle Assemblee in grado di interagire con l'Esecutivo e gli altri livelli territoriali nello svolgimento delle maggiori politiche pubbliche fra Stato, Regioni e Unione europea.

5.2 Ricomporre il quadro delle politiche pubbliche

Le Assemblee dovrebbero essere messe in condizione di intervenire non per frammenti, intercettando solo alcuni segmenti dei processi decisionali o singoli dettagli legati ad interessi specifici, ma sui grandi orientamenti delle politiche regionali e sulle loro congiunzioni con le politiche nazionali ed europee. A tal fine, è rilevante la capacità dei Consigli di conoscere e di partecipare in piena consapevolezza alla definizione, sulla base di proposte delle Giunte, di programmi di azione

articolati in obiettivi e scadenze verificabili attraverso interventi puntuali di controllo sui passaggi cruciali, nei principali settori di competenza regionale (sanità, ambiente, pianificazione territoriale, uso dei fondi strutturali europei).

5.3 Rafforzare l'autonomia istituzionale delle Assemblee e dei loro presidenti

Questi obiettivi presuppongono una più forte organizzazione interna delle Assemblee legislative.

In primo luogo, va rafforzata l'autonomia e quindi la capacità dell'Assemblea di esprimere in forma unitaria la intera comunità regionale. Ciò presuppone di potenziare il ruolo di garanzia e di sintesi istituzionale del Presidente dell'Assemblea, in analogia al ruolo svolto dal Presidente nelle due Camere del Parlamento nazionale.

In questa prospettiva gli apparati amministrativi dei Consigli vanno rafforzati in modo da renderli pienamente idonei al supporto degli organi politici nelle procedure di interazione fra assemblee legislative e giunte, evitando ogni "fuga in avanti" che punti all'autonomizzazione di segmenti di procedure o di singole unità di eccellenza. Si deve a questo fine puntare al miglioramento della coesione interna degli apparati, a rafforzare l'orientamento alla missione specifica del supporto agli organi legislativi, a sviluppare le capacità delle strutture di svolgere la propria attività sulla base di una visione integrata delle funzioni politiche affidate ai Consigli.

Gli apparati di supporto dovrebbero essere in grado di elaborare e verificare il flusso delle informazioni anche attraverso opportune forme di collaborazione con altri centri specializzati che la comunità regionale esprime.

5.4 *Rendere effettiva la capacità istruttoria delle Commissioni consiliari*

Altro punto decisivo è il rafforzamento della capacità istruttoria delle Commissioni consiliari. La funzione istruttoria va estesa dall'attività legislativa in senso proprio all'attività di indirizzo e di controllo, attraverso la previsione, da parte dei regolamenti consiliari e delle leggi ordinamentali regionali, di adeguate procedure nell'ambito delle quali le Giunte forniscano alle Commissioni consiliari le informazioni essenziali sulle questioni specifiche di ciascuna politica.

Per rendere funzionante il ciclo indirizzo-legislazione-controllo, le clausole contenute nelle leggi di programmazione e controllo dovranno riguardare i meccanismi di svolgimento delle politiche o la valutazione di impatto concernenti i risultati di singoli interventi o di intere politiche di competenza regionale.

I parametri dovranno essere previamente concordati fra Giunta e Consiglio ed essere inserite nelle procedure di lavoro ordinarie dei Consigli e in particolare delle Commissioni. Le Commissioni rappresentano infatti la sede di accumulazione di competenze specifiche nei diversi settori, nel cui ambito possono essere più adeguatamente svolte le funzioni di tipo istruttorio, quelle consultive e quelle di controllo. Attraverso di esse si può realizzare una articolata struttura, in grado di dialogare da un lato con gli organi dell'Esecutivo, dall'altra con la realtà esterna alle istituzioni regionali e con la società civile.

La valorizzazione del lavoro in commissione comporta anche la piena adozione di una modalità di lavoro a rete, attraverso il concorso nelle fasi istruttorie delle Commissioni investite in sede consultiva e il contributo che può venire dalle c.d. "commissioni filtro" sui profili di carattere trasversale (ad iniziare da quello riguardante la compatibilità finanziaria delle decisioni legislative). In questo ambito potranno esservi anche corrispondenti poteri di iniziativa e di verifica a favore delle opposizioni. Infine, una garanzia di equilibrio complessivo può essere data dalla formalizzazione della previsione per cui le Presidenze di alcune Commissioni di garanzia spettano alle opposizioni.

5.5 Fare interagire statuti, regolamenti e leggi quadro

Per rendere funzionante il ciclo indirizzo-legislazione-controllo, non bastano le modifiche ai regolamenti e alla organizzazione interna, ma le procedure assembleari devono completarsi attraverso specifiche norme legislative, che regolino in modo parallelo e coordinato i comportamenti dell'Esecutivo e i rapporti tra Esecutivo e Assemblea.

Occorrono quindi leggi quadro per le maggiori politiche regionali, in analogia con quanto avviene nei rapporti tra Parlamento e governo a livello nazionale. I regolamenti parlamentari sono infatti coordinati con norme legislative di tipo procedurale, che regolano i comportamenti dell'Esecutivo e i rapporti con il Parlamento (legge di contabilità, "legge La Pergola", grandi leggi delega sulle maggiori politiche pubbliche). Tali leggi prevedono poteri o meccanismi di controllo del Parlamento, che si inseriscono nei processi decisionali guidati dall'Esecutivo, cui corrispondono procedure parlamentari definite dai regolamenti interni.

Per riformare le Assemblee è perciò indispensabile un approccio integrato, che consideri contemporaneamente norme di rango statutario, regolamenti interni e leggi quadro, armonizzando le fonti sul funzionamento del sistema di governo e in particolare sul rapporto tra Esecutivo e Assemblee.

Nell'ambito delle singole politiche dovranno poi agire specifiche clausole di controllo che dovranno riguardare i meccanismi di svolgimento delle politiche o la valutazione di impatto concernenti i risultati di singoli interventi o di intere politiche di competenza regionale.

I parametri dovranno essere previamente concordati fra Giunta e Consigli ed essere inserite nelle procedure di lavoro ordinarie dei Consigli e in particolare delle Commissioni. In tale ambito potranno essere previsti corrispondenti poteri di iniziativa e di verifica a favore delle opposizioni.

5.6. Ritrovare la funzione sostanziale dell'autonomia

Tutte queste forme di procedimentalizzazione interna ed esterna alle Assemblee non complicano, ma al contrario rendono visibile e valutabile anche agli occhi dei cittadini il percorso delle politiche pubbliche.

Si tratta di possibili iniziative per dare sostanza al ruolo democratico della rappresentanza politica nel miglioramento della coerenza complessiva dei processi decisionali, nel controllo dei risultati delle politiche pubbliche e delle corrispondenti risorse finanziarie impiegate.

La finalità complessiva è quella di valorizzare pienamente le potenzialità dell'autonomia riconosciuta ai Consigli regionali, ai fini di un miglioramento complessivo del funzionamento del sistema. La convinzione è che le Assemblee elettive dispongano di ampi margini di manovra per riaffermare il proprio ruolo politico.

La condizione per un effettivo passo in avanti in questo senso è rappresentata da un uso dell'autonomia di questi organi che non sia impostato in termini autoreferenziali, ma sia al contrario indirizzato per riaffermare la funzione di sintesi della rappresentanza politica. Questa azione va svolta sia sul versante degli strumenti e delle procedure per l'indirizzo e il controllo degli esecutivi, sia sul piano del collegamento con gli altri livelli di governo, dall'Unione europea agli enti locali.

La valorizzazione dell'autonomia delle Assemblee rappresentative può risultare, dunque, una delle condizioni per il conseguimento di una serie di obiettivi cruciali: il contrasto alla dispersione delle risorse pubbliche e alla frammentazione dei processi decisionali; la definizione di criteri esigenti di economicità e di efficienza per il funzionamento degli apparati pubblici; la messa a punto di parametri trasparenti per la valutazione dei risultati delle politiche pubbliche.

APPENDICE

La legislazione regionale sulle Agenzie

1.1. Sviluppo delle Agenzie regionali

In quest'ultimo decennio le Regioni, di pari passo con la messa a punto di nuovi e più adeguati procedure e strumenti per il governo della finanza regionale, hanno dedicato un forte impegno al riassetto della propria organizzazione. Nell'ambito di questo riassetto, particolarmente interessante è la diffusione del fenomeno delle Agenzie.

Questo nome non identifica, in realtà, una figura organizzativa unica o dai caratteri ben determinati. Così come nei Paesi di matrice anglosassone e scandinava, in cui la formula ha avuto origine e più ampia diffusione, così anche da noi l'unico tratto veramente caratterizzante delle Agenzie è la giustapposizione al modello - proprio dei ministeri statali e delle ordinarie strutture della Regione - di una amministrazione organicamente dipendente dal vertice politico (ministro, assessore). La distinta soggettività (rispetto all'amministrazione regionale) e la relativa autonomia non fanno peraltro venire meno, per le Agenzie regionali - così come avviene anche per le Agenzie statali - la soggezione all'indirizzo e vigilanza della Giunta quale organo titolare del potere Esecutivo, sebbene in taluni casi singole norme prevedano anche forme di collaborazione diretta con gli organi consiliari.

A parte quest'unico tratto unificante, le Agenzie regionali presentano una rilevante varietà di modelli organizzativi.

Vi sono Agenzie dotate esclusivamente di autonomia gestionale e di bilancio, secondo il modello dell'amministrazione o azienda autonoma; e vi sono Agenzie con maggiore autonomia, non solo gestionale ma anche amministrativa ed organizzativa, nonché dotate di personalità giuridica, secondo il modulo dell'ente pubblico strumentale o ausiliario. E ancora, talune Agenzie regionali hanno forma consortile ed altre societaria, con, in

entrambi i casi, una accentuazione dei tratti privatistici del modello organizzativo/gestionale.

In generale, la scelta per questa formula sembra rispondere a tre ordini di motivazioni.

La prima è di tipo “funzionale”. La soluzione dell’Agenzia sembra la più idonea a soddisfare le esigenze di attività a forte contenuto tecnico, difficilmente riconducibili ai moduli organizzativi tendenzialmente gerarchici delle ordinarie amministrazioni e richiedenti, inoltre, forte elasticità nell’impiego delle professionalità. In fondo, si tratta delle stesse motivazioni che, sin dagli anni ’30 del secolo passato, hanno spinto lo Stato a creare enti e società pubbliche e da ultimo, per l’appunto, agenzie statali distinte dall’apparato centrale.

La seconda motivazione, spesso ma non necessariamente congiunta alla prima, è di tipo “gestionale”. L’autonomia dell’Agenzia offre la possibilità di separare nettamente *budget* e personale dedicati alla missione dell’Agenzia dalle risorse umane e finanziarie impegnate nelle funzioni tradizionali dell’amministrazione regionale. Questo significa (o può significare) differenti modalità di selezione, inquadramento e carriera per i dipendenti, differenti retribuzioni, differenti procedure di gestione finanziaria e contrattuale.

La terza motivazione, emersa più di recente, è di tipo “istituzionale” e si lega alla evoluzione in senso federale del sistema amministrativo italiano. L’Agenzia regionale, soprattutto quando strutturata in forma consortile o societaria, può assumere i connotati di una “amministrazione composta”, espressione cioè non di un solo ente (la Regione) ma di una pluralità di enti (Regione, Province, Comuni, ecc.). Si tratta di una soluzione efficace ogni qual volta differenti livelli istituzionali siano coinvolti a livello operativo nella medesima funzione e non appaia idonea o conveniente una distribuzione dei ruoli su base esclusivamente procedimentale o territoriale.

L’Agenzia diviene, allora, il luogo in cui la funzione (per lo più analisi/elaborazione tecnica, ma anche pianificazione, progettazione, ecc.), pur ripartita giuridicamente/proceduralmente tra enti distinti, trova una prima ricomposizione. Essa risponde alle esigenze di

integrazione/raccordo poste dalla articolazione crescente dei sistemi amministrativi, secondo quella stessa logica della “rete come forma organizzativa della collaborazione” (Cassese) che caratterizza sistemi funzionali o organizzativi di dimensione sopranazionale (dal WTO al FMI, inclusi molti settori di attività della stessa UE).

1.2. Ambiti di attività

Le Agenzie regionali si sono sviluppate soprattutto in tre settori: sanità, ambiente e territorio, lavoro. E' interessante rilevare che sia le Agenzie regionali ambientali che quelle per il lavoro sono nate su iniziale *input* della legislazione statale, in connessione col trasferimento di funzioni statali alle Regioni, ma si sono poi sviluppate (o sono state soppresse, come nel caso di alcune Agenzie per il lavoro) su autonoma iniziativa regionale.

Settore sanitario

Il disegno organizzativo del settore sanitario è tipicamente reticolare e vede da un lato lo Stato, con il Ministero della Salute e l'Agenzia statale per i Servizi sanitari regionali (ASSR, ente pubblico creato nel 1993 con funzioni di consulenza e assistenza tecnica, sottoposto dal 1997-99 ad indirizzo e vigilanza congiunti del Ministero della Salute e della Conferenza unificata Stato-Regioni-autonomie locali) e, dall'altro lato, le Regioni, con assessorato competente, le Asl e, in 11 Regioni, una Agenzia sanitaria regionale (prima istituita la ASR dell'Emilia-Romagna, ultima ad oggi la ASR della Sardegna).

Pressoché tutte le ASR hanno funzioni di assistenza tecnica ai fini della pianificazione sanitaria regionale, svolte formulando proposte per la elaborazione del piano sanitario regionale, elaborando schemi di direttiva su programmazione strategica, pianificazione operativa, organizzazione e vigilanza riguardo alle Asl, definendo criteri e parametri per il finanziamento di Asl, Irccs e strutture sanitarie accreditate, formulando pareri sui programmi di sperimentazione e, ancora, monitorando l'attuazione delle politiche sanitarie regionali e i bisogni di servizi sanitari.

Importanti e diffusi sono anche taluni compiti di tipo operativo, come la gestione centralizzata per conto delle Asl di segmenti comuni di attività, o la istruttoria di provvedimenti di accreditamento in ambito sanitario.

A queste funzioni tendenzialmente “comuni” si aggiungono poi, presso l’una o altra ASR, altre competenze, dalla elaborazione di una relazione annuale sullo stato del SSR (Puglia, Marche, Emilia-Romagna) all’assistenza alle Asl nello sviluppo di strumenti di controllo di gestione, fino alla formulazione di ipotesi tecniche per il monitoraggio dei livelli essenziali di assistenza (Sardegna)².

In generale, le ASR operano come organismo strumentale a supporto della Giunta regionale (e, in specie, dell’assessorato competente), cui competono l’indirizzo e vigilanza e la nomina degli organi di vertice (Presidente o Direttore, ecc.). In Toscana, tuttavia, la funzione di supporto e consulenza tecnica dell’Agenzia è svolta congiuntamente nei confronti di Consiglio e Giunta e spetta al Consiglio la nomina di Presidente e Consiglio di amministrazione. In altre tre Regioni la legge ha comunque previsto, tra ASR e Consiglio, un raccordo diretto e non mediato dalla Giunta, attraverso la trasmissione della relazione annuale sull’attuazione del piano sanitario regionale direttamente dalla Agenzia alla competente Commissione consiliare (Puglia) o la possibilità per le Commissioni consiliari di avvalersi dell’Agenzia ai fini delle attività di competenza (Veneto, Sardegna). Tali previsioni non sembrano, tuttavia, sufficienti a modificare il regime istituzionale di dipendenza dell’Agenzia, trasformando la dipendenza dall’organo titolare del potere Esecutivo regionale in codipendenza contestuale da Giunta e Consiglio.

Settore ambiente e territorio

Il disegno organizzativo del settore ambientale è anch’esso reticolare e per molti versi analogo a quello del settore sanitario. Anche qui, infatti, coesistono una struttura nazionale articolata (Ministero dell’Ambiente e Agenzia per l’ambiente e i servizi tecnici-APAT, riorganizzata nel 1999) e

² Per approfondimenti, cfr. A.Cavallo, *Le Agenzie sanitarie regionali*, in www.assr.it (sito dell’Agenzia per i servizi sanitari regionali).

strutture regionali e delle Province autonome. Queste ultime sono a loro volta costituite, oltre che dai competenti uffici dell'amministrazione regionale, da Agenzie per l'ambiente (ARPA-APPA), previste dalla legge n. 61/1994³ in sostituzione dei preesistenti presidi multizonali di prevenzione ma concretamente istituite, da ciascuna Regione, con propria legge, negli anni successivi, fino alle attuali 21 (19 per le Regioni e 2 per le Province autonome).

Un accordo volontario del 1999 tra APAT, ARPA e APPA ha poi dato vita all'Osservatorio sull'organizzazione e gestione delle Agenzie regionali e provinciali per l'ambiente (ONOG), organismo consortile la cui principale attività è il costante monitoraggio e supporto tecnico al completamento del sistema delle Agenzie ambientali. Nello stesso tempo, mediante accordi tra APAT e altri organismi prevalentemente pubblici (CNR, ENEA, Dipartimenti universitari, ecc.) sono stati creati Centri tematici nazionali, che, nell'ambito del descritto sistema di *governance* ambientale a rete, assolvono alla funzione di nodi tematici chiamati ad approfondire specifiche problematiche (atmosfera e clima, natura e biodiversità, agenti fisici, rifiuti, acque interne e marino-costiere, territorio e suolo), supportando in tali ambiti l'APAT.

Come il sistema delle Agenzie sanitarie regionali, anche quello delle Agenzie regionali per l'ambiente si è consolidato gradualmente nell'ultimo decennio. Quasi sempre le leggi regionali hanno ampliato l'ambito di autonomia e competenza delineato, per questi organismi, dalla legge statale del 1994 e, di fatto, ne hanno determinato la transizione da articolazioni regionali di una rete nei fatti ancora nazionale a veri e propri enti pubblici regionali.

In primo luogo, tutte le Agenzie per l'ambiente sono state chiamate, dalla legislazione regionale, ad esercitare funzioni di controllo in materia di scarichi idrici e siti inquinanti, nonché compiti di monitoraggio ambientale su corsi d'acqua superficiali, laghi e corpi idrici artificiali. Quasi tutte, inoltre, concorrono alla istruttoria di programmi e piani in materia ambientale. Circa il 70% delle Agenzie esercitano, poi, altre attività di

³ Legge 21 gennaio 1994, n.61, di conversione del D.L. 4 dicembre n. 1993, n. 498. Le Agenzie regionali e provinciali sono state istituite in sede di conversione.

controllo, monitoraggio e analisi (dai controlli ambientali integrati alle emissioni atmosferiche e alle attività legate a rifiuti e discariche, dalle acque marine al suolo e alle radiazioni ionizzanti, dalle acque potabili agli alimenti, fino alle verifiche impiantistiche e al biomonitoraggio). Infine, ad alcune Agenzie regionali sono attribuiti anche compiti in tema di climatologia, idrogeologia, ecotossicologia, ecc.

Nell'insieme, i controlli ambientali rappresentano il 40% dell'attività, i monitoraggi e analisi nell'area ambiente e salute il 25%, gli interventi nell'area della protezione civile il 19% e le altre attività il 16%. Gli utenti principali di queste attività sono Regione ed enti locali (53%), il sistema sanitario (25%), Ministero dell'Ambiente e APAT (2%), magistratura e forze dell'ordine (9%), privati (7%)⁴.

Sotto il profilo istituzionale, le Agenzie Regionali per l'Ambiente, così come quelle sanitarie, si presentano quali organismi strumentali dipendenti dalla Giunta, che nomina il direttore e indirizza e controlla l'attività. Degno di menzione è tuttavia il fatto che in quattro Regioni è il Consiglio a nominare, su proposta della Giunta, il direttore dell'ARPA (Basilicata, Lazio, Lombardia, Veneto), e che in due Regioni il Consiglio esamina preventivamente bilancio e programmi annuali e pluriennali di attività dell'ARPA (Basilicata, Lazio).

Settore lavoro

Anche le Agenzie regionali per il lavoro devono la propria origine ad una iniziativa statale. Infatti, il d.lgs. 469/1997 sul trasferimento alle Regioni di funzioni in materia di mercato del lavoro prevede che, in ciascuna Regione, le funzioni di "assistenza tecnica e monitoraggio a supporto delle politiche attive del lavoro" e di "collegamento con il sistema informativo del lavoro" fossero affidate "ad apposite strutture regionali dotate di personalità giuridica, e autonomia patrimoniale e contabile" (art. 4, c. 2, lett. d).

⁴ Per approfondimenti, cfr. APAT-ONOG, 3° *Rapporto Benchmarking. Le Agenzie ambientali a confronto*, 2006, in www.apat.gov.

In concreto, però, non in tutte le Regioni opera attualmente una Agenzia o ente per il lavoro. Infatti, nella Regione Sicilia e nella Provincia autonoma di Bolzano l'organismo previsto dal d.lgs 469 non è mai stato istituito, e le funzioni di assistenza tecnica e monitoraggio a supporto delle politiche attive del lavoro sono state svolte direttamente dagli uffici regionali. Ma ancora più significativo è il fatto che in altre sei Regioni – Basilicata, Emilia-Romagna, Marche, Puglia, Toscana e Umbria – l'Agenzia, inizialmente istituita, sia stata poi soppressa nel biennio 2005-2006, con restituzione delle relative attività alla struttura regionale ordinaria. Questa opzione organizzativa sembra rispecchiare un possibile minor contenuto tecnico della attività delle Agenzie del lavoro rispetto alle Agenzie regionali operanti negli altri settori già visti e, conseguentemente, la valutazione dei legislatori di alcune Regioni che le funzioni possano, in questo caso, essere demandate allo stesso apparato regionale che svolge le altre competenze in tema di lavoro, con sinergie organizzative e minor costo.

Ove operanti, le Agenzie del lavoro si presentano comunque come organismi strumentali (a seconda dei casi, ente pubblico o struttura con relativa autonomia) sottoposti ad indirizzo e controllo della Giunta.

Come per sanità e ambiente, anche nel settore del lavoro il sistema organizzativo nazionale ha ormai assunto carattere reticolare. Le strutture regionali si interfacciano, infatti, con il Ministero del Lavoro e con le sue Agenzie tecniche (Isfol e, soprattutto, Italia Lavoro) ed hanno un ruolo importante all'interno dei due grandi *network* informatici promossi, in questo settore, dal Ministero del lavoro in ottica e con forte connotazione federativa: Sistema informativo del lavoro (SIL) e Borsa lavoro informatizzata.

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

A sei anni dalla riforma del titolo V Cost., le dinamiche che si sviluppano in ambito regionale evidenziano delle linee di tendenza piuttosto chiaramente riconoscibili.

La prima è la più scontata: al pluralismo istituzionale del quale le Regioni sono espressione corrisponde il progressivo differenziarsi dei rispettivi ordinamenti.

Il fenomeno si coglie anzitutto sul versante delle *istituzioni*; ed affonda le sue radici, oltre che negli statuti di cui dieci Regioni si sono dotate, nella normativa chiamata ad attuarli, nonché – può aggiungersi – nelle diverse velocità che ciascuna di esse è stata in grado d'imprimere ai processi di riassetto organizzativo innescati dalla riforma costituzionale e da quella statutaria.

Prescindendo in questa sede dall'esame delle varianti statutarie in ordine alla forma di governo in senso stretto (considerate nei rapporti precedenti), può rilevarsi che quanto appena detto trova conferma nell'assetto degli organi che potrebbero qualificarsi "di rilievo costituzionale (o statutario)" contemplati dagli statuti: gli organi di garanzia statutaria, i Consigli regionali dell'Economia e del Lavoro (CREL) ed i Consigli delle autonomie locali (CAL). I quali compongono un quadro in cui l'asimmetria è la regola.

Iniziando dagli organi di garanzia statutaria, può rilevarsi che essi, pur previsti da un gran numero di statuti (esattamente da nove statuti su dieci), sono stati attuati in due sole Regioni (Liguria e Piemonte). Ed attuati – com'era da attendersi – con notevoli differenze relativamente a tutte le coordinate rilevanti: l'organizzazione, le funzioni, i procedimenti.

Non molto diverso è il discorso per i Consigli regionali dell'Economia e del Lavoro: anch'essi attuati da due sole Regioni (Liguria e Lazio), ma contemplati da un numero inferiore di statuti (sei su dieci). Anche in questo caso, infatti, le discipline statutarie ed attuative evidenziano forti diversità. Si pensi – ad esempio – all'iniziativa legislativa, attribuita al

consesso dallo statuto ligure (che, per questa parte, ricalca il modello nazionale), ma non dallo statuto laziale.

Un panorama non meno variegato si registra, infine, con riferimento ad organi – a differenza dei precedenti – “necessari”, come i Consigli delle autonomie locali, la cui introduzione è stata imposta dal legislatore costituzionale del 2001. Essi, mentre in alcune Regioni hanno anticipato l’approvazione della norma costituzionale che ne ha reso obbligatoria l’istituzione da parte degli statuti, in altre hanno visto la luce (normativamente parlando) solo grazie a questi ultimi. In tre sole Regioni, tuttavia, sono stati dotati delle norme attuative necessarie a farli decollare. Onde un quadro a forte asimmetria, nel quale convivono CAL *vecchi*, cui talora il legislatore regionale post-riforma ha attribuito competenze ulteriori rispetto a quelle originarie, e CAL *nuovi*, sottoposti, peraltro, a regole organizzative e procedurali notevolmente diversificate.

E si potrebbe continuare. È, infatti, sufficiente un’analisi anche sommaria della normativa istituzionale regionale, per rendersi conto della sussistenza di differenze anche profonde in molti altri campi. Valgano, per tutti, gli esempi offerti dalle legislazioni elettorali, dai regolamenti interni dei Consigli delle Regioni che li hanno adeguati alle riforme costituzionali e statutarie, dalle leggi che regolano il rapporto con gli enti locali.

Ma le sole differenze non sono quelle che attengono agli assetti istituzionali (ed alle rispettive discipline giuridiche). Differenze non meno pronunciate si registrano, infatti, nel campo del diritto regionale “materiale”.

Ciò è dovuto alla circostanza che, in questi anni, coerentemente con il nuovo modello costituzionale, è cresciuto il ruolo legislativo delle Regioni. Con la conseguenza che il federalismo legislativo – l’unico elemento autenticamente “federale” presente nella riforma costituzionale del 2001 – si sta accreditando come uno dei tratti più caratteristici del sistema.

Questo non significa – si badi – un aumento del numero degli atti legislativi regionali; ché anzi, conformemente ad un *trend* ormai costante (ed in linea con le politiche di semplificazione e riordino da tempo perseguite dalle Regioni), la tendenza è esattamente di segno opposto.

Significa una cosa diversa: che ormai, in non poche materie, il centro di gravità della legislazione si sta spostando a livello substatale. I legislatori regionali, infatti, non intervengono soltanto negli ambiti di loro tradizionale appannaggio, ma anche in campi nuovi, mostrando – tra l’altro – di aver metabolizzato la portata della clausola residuale di cui al IV comma dell’art. 117 Cost. Il che – sia notato di passaggio – fa loro assumere una posizione sempre più centrale, in particolare nel macrosettore dei servizi alla persona e – sia pure in parte – in quelli dello sviluppo economico e del governo del territorio.

È proprio a questa circostanza che si deve la progressiva crescita del rilievo, che, nell’economia del diritto oggettivo nazionale, assumono le discipline regionalmente differenziate.

Gli esempi che potrebbero farsi al riguardo sono innumerevoli. Limitando l’attenzione ad alcuni di quelli considerati nei capitoli che seguono, possono ricordarsi: le soluzioni affermatesi nell’erogazione dei servizi sanitari (si pensi all’assistenza domiciliare), le diversificate iniziative in materia di prevenzione (come gli *screenings* per la diagnosi precoce di patologie diverse), gli eterogenei approcci mediante i quali le Regioni si confrontano con il tema del contenimento della spesa pubblica, la varietà degli interventi nel settore socio-assistenziale.

Detto questo, deve subito aggiungersi che l’assetto pluralistico su cui ci siamo appena intrattenuti e la conseguente differenziazione delle soluzioni normative ed organizzative adottate dalle Regioni non costituiscono la cifra esclusiva delle dinamiche in atto.

Non possono, infatti, trascurarsi altri tre elementi, i quali completano il quadro, in qualche modo, equilibrandolo.

Il primo è costituito dal coordinamento tra le assemblee legislative. Le quali si attrezzano per affrontare insieme le comuni sfide, cercando di aggiornare il proprio ruolo, per adeguarlo alla nuova forma regionale di governo. Si pensi – ad esempio – al progetto CAPIRe, nel cui ambito ha visto la luce, nel giugno di quest’anno, la Carta di Matera, rivolta a rafforzare, nei Consigli regionali, la capacità di valutare le politiche ed i loro risultati. Ad un’ispirazione corrispondente obbedisce, inoltre, il quasi contemporaneo protocollo d’intesa tra la Conferenza dei Presidenti dei

Consigli e i due rami del Parlamento, rivolto a costituire un Comitato per il raccordo e lo scambio di esperienze fra le assemblee legislative sui temi istituzionali di comune interesse, sul ruolo degli organi rappresentativi nei processi decisionali, sullo sviluppo della collaborazione tra le rispettive amministrazioni di supporto, sui metodi della legislazione.

Il secondo elemento è rappresentato dai fenomeni mimetici di cui è intessuta l'evoluzione dell'esperienza regionale più recente. Ad essi si deve – ad esempio – l'importazione di modelli e *best practices*, per impulso delle Regioni che esercitano un ruolo trainante. Le quali contagiano, con il loro esempio, le altre

Manifestazioni significative del fenomeno possono cogliersi nel settore della sanità. Nel quale, pur nella persistenza di notevoli differenze, si registra un miglioramento complessivo della capacità di “governo” del servizio da parte delle Regioni, in virtù di processi in cui centrale è il momento del “*social learning*”.

Il terzo, ed ultimo, elemento è costituito dalla cooperazione. La quale – benché ignorata dal legislatore costituzionale del 2001 – si sta sempre più confermando come il fulcro dell'intero sistema dei rapporti tra i diversi livelli territoriali di governo.

Antonio D'Atena

1. La competenza legislativa regionale nel 2006^{*5}

1.1. *Il numero e la dimensione delle leggi regionali*

Le Regioni ordinarie e quelle a statuto speciale hanno emanato nell'anno 2006 complessivamente 632 leggi⁶, 492 delle Regioni ordinarie⁷.

Rispetto all'anno precedente – nel quale erano state prodotte 599 leggi, 441 delle Regioni ordinarie – può rilevarsi dunque un leggero aumento del numero delle leggi regionali.

Si era visto peraltro come nel 2005 – nel caso delle Regioni ordinarie – ad una abbondante produzione normativa nei tre mesi iniziali dell'anno di fine legislatura aveva fatto seguito, poi, una scarsa produzione nel periodo successivo alle elezioni per il rinnovo delle assemblee regionali, dovuta – si può ritenere – ai tempi politici e tecnici di avvio della nuova legislatura. Nel 2006 – con un incremento delle leggi prodotte dalla Regioni ordinarie (da 441 a 492), ora funzionanti a regime – si torna ad un dato complessivo di 632 leggi, praticamente quasi coincidente con quello del 2003, pari a 623 leggi.

Il confronto tra i dati relativi al numero degli articoli, dei commi e dei caratteri nell'anno 2005 con gli analoghi dati nell'anno 2006⁸ mostra tuttavia che, in termini di dimensioni complessive, la produzione legislativa delle Regioni non è aumentata, ma al contrario ha subito un decremento, sia pure leggero. Infatti, ai 7.809 articoli del 2005 corrispondono i 6.933 del 2006, ai 22.556 commi del 2005 i 21.391 del 2006, ai 8.441.751 caratteri del 2005 i 8.288.618 del 2006.

* a cura di Carlo Desideri.

⁵ Le tabelle citate nel presente capitolo sono riportate nell'Appendice.

⁶ Il totale qui indicato è ottenuto aggiungendo al numero delle leggi indicato nelle risposte al questionario, 567 (v. tabella n. 1), le leggi di due Regioni – Campania e Puglia – che non hanno inviato risposte. In particolare la Campania ha emanato 25 leggi e la Puglia 40.

⁷ V. la tabella A nel Capitolo "I regolamenti regionali nel 2006", in questo Volume.

⁸ Nel confronto non sono considerati i dati relativi alle Regioni Campania e Puglia, non pervenuti né nel 2005 né nel 2006.

In realtà, si può ritenere che l'oscillazione verso l'alto del numero delle leggi regionali nel 2006 assuma un carattere relativo. Risulta così confermato, per ora, quanto già rilevato nel precedente *Rapporto 2006* in ordine alla presenza di una tendenza ormai pluriennale al decremento delle leggi regionali, verso una dimensione quantitativa della produzione legislativa che comunque sembra stabilizzarsi negli ultimi anni.

In particolare, nel caso delle Regioni ordinarie, si può constatare che in ogni caso le leggi prodotte nel 2006, 492, sono un numero inferiore rispetto a quelle del 2004, 522: il che sembra ulteriormente ridimensionare la crescita di leggi del 2006 rispetto al 2005, mentre mette in luce soprattutto un fenomeno di caduta produttiva nel 2005 dovuto al cambio di legislatura.

Quanto ai fattori che, almeno finora, hanno portato al decremento della produzione legislativa regionale, si è già accennato nel precedente *Rapporto* alla maggiore attenzione delle Regioni – dopo le riforme del “federalismo amministrativo” e quelle costituzionali – per i processi di riordino e razionalizzazione della legislazione, ma anche al fatto – confermato nell'anno in esame, come si vedrà più avanti – che le Regioni mostrano di legiferare molto poco in alcune delle materie di nuova attribuzione.

Peraltro, sempre nel *Rapporto 2006*, si segnalava che, se da un lato è evidente la tendenza al riordino della normativa, che appunto sembra spiegare il decremento del numero delle leggi, dall'altro si registra anche il fenomeno del ricorso a leggi di dimensioni molto ampie, utilizzate come “contenitore” di interventi di vario tipo, ma di difficile lettura e comprensione.

Ciò detto in linea generale, appare doveroso sottolineare che i dati disponibili suggeriscono la presenza di processi diversi nelle varie Regioni, la cui valutazione non dovrebbe basarsi solo sul numero delle leggi prodotte, richiedendo invece anche la considerazione della loro dimensione e del loro contenuto. Senza entrare qui nel merito di tale valutazione, va avvertito che – come già segnalato nel *Rapporto* precedente – i dati sulla dimensione complessiva della produzione

legislativa, molto diversi tra le Regioni, risultano variamente combinati con i dati sul numero delle leggi.

A parte il caso – potrebbe dirsi curioso – delle 18 leggi della Calabria che “pesano” in modo quasi eguale alle 18 dell’Umbria (205.796 caratteri per la Calabria e 204.070 per l’Umbria), le situazioni sono molto varie negli altri casi. Per fare qualche esempio – v. la tabella n. 1 - la Toscana è in testa a tutte le Regioni – ordinarie e speciali – per numero di leggi prodotte, 51, ma le sue leggi, con 324.269 caratteri, “pesano” molto meno delle 28 leggi del Lazio, che sviluppano 775.750 caratteri; molti di più anche dei 297.577 caratteri delle leggi del Veneto che, però, come il Lazio, ha prodotto 28 leggi. Il Friuli Venezia Giulia ha 29 leggi, molte meno delle 48 dell’Abruzzo, ma le sue leggi hanno complessivamente 2493609 caratteri contro i 511.374 dell’Abruzzo.

1.2. La tipologia delle leggi

L’analisi della tipologia delle leggi conferma i dati del *Rapporto 2006* e quanto già registrato nei *Rapporti* relativi agli anni precedenti⁹.

La tabella n. 6, relativa sia alle Regioni ordinarie che a quelle a statuto speciale, mostra una evidente prevalenza delle leggi “settoriali”, 195, seguite da 158 leggi di “manutenzione”, 114 leggi di bilancio, 47 leggi “provvedimento”, 37 leggi “istituzionali”, 15 “intersettoriali”, 1 di “abrogazione”. La produzione legislativa appare così distribuita fra i vari tipi di leggi in modo pressoché analogo a quanto avveniva nel 2005.

Tenendo conto che per leggi settoriali si intendono di massima quelle che disciplinano in maniera completa un settore di attività o comunque una sua parte rilevante, si può ritenere che anche nel 2006 continui ad avere un peso rilevante una produzione legislativa regionale che ha carattere di riordino e di disciplina nuova di materie, settori o subsettori rilevanti.

⁹ Per una analisi e considerazione di sintesi a partire dall’anno 2002 v. il par. 1.2 del Capitolo 1 “La competenza legislativa regionale nel 2005: conferme e problemi” nello stesso *Rapporto 2006*.

Il ridotto numero di leggi di tipo “intersectoriale” – 15 nel 2006, di poco cresciute rispetto alle 13 del 2005 - sembra invece confermare l’attenuarsi dell’interesse delle Regioni per questo tipo di strumento legislativo, al quale era stato fatto più ampiamente ricorso dopo le riforme del “federalismo amministrativo” e quella costituzionale del 2001 ¹⁰.

Quanto alle leggi di manutenzione, si era già osservato nel *Rapporto 2006* che possono essere segno di scarsa capacità di riordino ed innovazione, ma anche di stabilità del quadro normativo, bisognoso casomai solo di fisiologici adeguamenti.

Confrontando i dati del 2006 con quelli del 2005, il rapporto tra leggi di settore e leggi di manutenzione – 195/158 nel 2006 e 206/131 nel 2005 ¹¹ - non sembra comunque subire cambiamenti notevoli, anche se certamente appariva più vantaggioso per le leggi settoriali nel 2005. In compenso nel 2006 vi è stata una lieve flessione delle leggi provvedimento rispetto al 2005: da 53 a 47.

1.3. L’impegno legislativo delle Regioni nei diversi macrosettori e materie

L’analisi dei dati relativi alla distribuzione delle leggi regionali tra i macrosettori e le materie (v. tabella 7) evidenzia che, su 567 leggi, i gruppi più numerosi sono quelli delle 128 leggi del macrosetteore “finanza regionale” e delle 127 leggi del macrosetteore “servizi alla persona e alla comunità”, seguiti dai gruppi delle 107 leggi dello “sviluppo economico e attività produttive”, delle 94 leggi del “territorio, ambiente e infrastrutture” insieme alle 94 del macrosetteore “ordinamento istituzionale” e, infine, delle 17 classificate “multisetteore” (in genere leggi di semplificazione, di abrogazione, collegati alle finanziarie che riguardano tutti o più macrosettori).

Confrontando questi dati con quelli del 2005¹², ciò che emerge immediatamente è – così come già notato per la tipologia delle leggi – il

¹⁰ Cfr. *Rapporto 2006*, p. 10.

¹¹ Cfr. *Rapporto 2006*, tabella 5c, p. 164.

¹² Cfr. *Rapporto 2006*, tabella 6, p. 165.

permanere di una distribuzione della produzione legislativa tra i vari macrosettori che appare, in sostanza, senza variazioni rilevanti; quasi sia qui operante una sorta di funzionamento fisiologico del sistema regionale nel suo complesso. In due casi, “ordinamento istituzionale” e “finanza regionale”, il numero di leggi prodotte nei due anni è esattamente lo stesso, 94 e 128; in altri due, “sviluppo economico e attività produttive” e “territorio ambiente e infrastrutture”, c'è un lieve aumento, che va da 102 a 107 leggi nel primo caso e da 88 a 94 leggi nel secondo. Diminuisce invece il gruppo delle leggi classificate “multisetore”, che passa da 30 leggi nel 2005 a 17 nel 2006. Si vede così che l'unico caso di aumento della produzione legislativa relativamente significativo che si è avuto dal 2005 al 2006 è quello del macrosette “servizi alla persona e alla comunità”, che passa da 107 nel 2005 a 127 leggi nel 2006.

I dati per il 2006 confermano dunque quanto già emerso dal precedente *Rapporto* e da altre analisi sull'andamento delle leggi regionali¹³. La Regione si configura fundamentalmente come un soggetto di rilievo nel campo dei servizi e - in parte, come si vedrà tra poco - nel campo dello sviluppo economico.

L'analisi dei dati con riferimento alle materie (v. sempre la tabella 7) consente di mettere in luce in maniera più puntuale alcuni profili significativi dell'attività legislativa regionale.

Per il macrosette “ordinamento istituzionale” si può constatare che la legislazione si concentra essenzialmente nelle materie del “personale e amministrazione” con 27 leggi, degli “organi della Regione” con 26 e degli “enti locali, decentramento” con 24 leggi. Poche, 4, sono le leggi relative al “rapporti internazionali e con l'Unione Europea”.

Nel macrosette dello “sviluppo economico e attività produttive” la maggior parte delle leggi regionali riguarda il campo che sinteticamente può definirsi dello sviluppo rurale: le materie della “agricoltura e foreste” e della “caccia, pesca e itticultura” da sole totalizzano 46 leggi (senza contare le leggi sull'agriturismo e il turismo rurale, classificate nella

¹³ A.G. Arabia e C.Desideri, L'attività normativa nella settima legislatura regionale, in ISSIRFA-CNR, Terzo Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia, Giuffrè Editore, Milano, 2005, p. 479 e ss.

materia “turismo”), a fronte di 1 legge per l’ “artigianato”, 4 per le “professioni”, 7 per l’ “industria”, 2 per il “sostegno all’innovazione per i settori produttivi”, 6 per la “ricerca, trasporto e produzione di energia”, 2 per le “miniere e risorse geotermiche”. Più numerose risultano, invece, le leggi per il “commercio, fiere e mercati”, 13, anche se inferiori alle 19 del 2005, e quelle nella materia del “turismo”, 16, cresciute rispetto alle 10 del 2005.

Nel macrosettore del “territorio, ambiente e infrastrutture” la maggior parte delle leggi si concentrano nella materia della “protezione della natura e dell’ambiente”, con un aumento relativamente significativo rispetto all’anno precedente: si passa infatti dalle 22 leggi del 2005 alle 37 del 2006, divenute stavolta più numerose delle 25 leggi del “territorio e urbanistica” (29 nel 2005).

Passando al macrosettore dei “servizi alla persona e alla comunità”, si può constatare che l’aumento rispetto al 2005 del numero delle leggi, da 107 a 127, è distribuito - a parte le 7 leggi classificate nella voce “altro” non prevista nel 2005 - tra le varie materie, cosicché non appaiono emergere tendenze diverse o particolari rispetto a quanto rilevato nel *Rapporto 2006* sull’importanza - accanto alla materia consolidata della “tutela della salute”, che raccoglie 36 leggi - della materia dei “servizi sociali”, 25 leggi, e di quella dei “beni e attività culturali”, 24 leggi, entrambe in lieve crescita rispetto al 2005.

Infine, non mostra alcun mutamento significativo nella distribuzione delle leggi tra le materie il macrosettore “finanza regionale”.

Le valutazioni che possono trarsi dall’analisi appena svolta non sono dunque diverse da quella svolta nel *Rapporto 2006* e in altre ricerche¹⁴, alle quali non resta che rinviare per una considerazione più ampia.

In breve, le Regioni sono soggetti fundamentalmente impegnati in ordine alle condizioni di vita sociale delle comunità ed in ordine allo sviluppo economico, anche se nel caso di questo ultimo macrosettore - almeno per quanto risulta dalla legislazione - appare nettamente

¹⁴ ISSIRFA-CNR, *Regioni e attività produttive, Rapporto sulla legislazione e sulla spesa 1998-2004: un bilancio*, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

predominante il campo dello sviluppo rurale rispetto a quello dell'industria. Quanto al turismo, occorrerà attendere i prossimi anni per capire se l'aumento delle leggi in tale materia avvenuto nel 2006 stia ad indicare una ripresa di interesse da parte delle Regioni dopo le timidezze fin qui dimostrate.

In generale, come già osservato nel *Rapporto* precedente, si può ritenere che sullo sviluppo di certe competenze inferiore alle attese abbiano pesato anche incertezze ed insufficienze del quadro normativo nazionale, sia per il profilo delle forme di collaborazione tra Stato e Regioni che per il profilo dei confini tra le competenze reciproche. Anche se la Corte costituzionale, come è noto, è impegnata da alcuni anni in un'opera continua di messa a punto in merito alle materie, i dati sulla legislazione regionale sembrano segnalare il permanere di difficoltà, in particolare in alcuni campi di attività (v., più avanti, anche il paragrafo conclusivo).

I dati del 2006, infine, confermano ancora una volta l'impegno legislativo molto scarso delle Regioni in alcune materie come l'energia, la ricerca scientifica, le comunicazioni; fatto questo che sembra confermare – come già notato nel *Rapporto 2006* - i dubbi in merito all'opportunità della loro attribuzione alla competenza regionale, almeno nei termini in cui ciò è stato fatto nella riforma del 2001. Va precisato a questo punto che le considerazioni appena accennate si basano sui dati rilevati attraverso il questionario e qui raccolti ed elaborati. Tali dati danno conto però solo dell'attività legislativa delle Regioni e non consentono di prendere in esame tutta quella parte dell'attività regionale che, si noti, può svilupparsi anche nelle materie nelle quali si registra una limitata produzione di leggi, a seguito di politiche la cui realizzazione richiede l'adozione di atti di tipo amministrativo. Ciò accade in genere quando le Regioni operano – appunto senza bisogno di ricorrere allo strumento della legge – all'interno di sistemi decisionali multilivello (che coinvolgono lo Stato e a volte anche l'Unione Europea) volti al perseguimento di obiettivi di sviluppo economico e/o anche alla realizzazione di infrastrutture, sulla base di procedure che spesso prevedono intese o accordi adottati in seno alla Conferenza Stato-Regioni.

1.4. La fonte della potestà legislativa: il fascino della residualità.

Considerando la tabella n. 5 sulla fonte giuridica della potestà legislativa, che - per l'insieme delle Regioni, ordinarie e a statuto speciale i cui dati sono disponibili¹⁵ - classifica le leggi prodotte nelle categorie della potestà "concorrente", "residuale" e "mista", si può constatare che la prima delle potestà appena citate risulta, con 243 leggi, quella più esercitata, con un distacco minimo però rispetto alla potestà "residuale" che raccoglie 237 leggi.

Va tenuto conto che questo rapporto appare destinato a mutare se alle 237 leggi di potestà "residuale" si aggiungono le 24 leggi segnalate da alcune Regioni speciali come leggi riconducibili alla potestà "statutaria primaria" o "esclusiva", ma non conteggiate nella tabella.

Benché sia da registrare nel 2006 una crescita delle leggi di potestà concorrente rispetto al 2005 (da 201 a 243), si può constatare che i dati confermano una forte ed ormai consolidata presenza della legislazione residuale¹⁶, il che sembra smentire la sottovalutazione che, anche in termini quantitativi, spesso viene fatta di tale tipo di potestà, se non i dubbi e le perplessità che da più parti sembrano ancora permanere su di essa.

Come già si ricordava nel *Rapporto 2006* - che faceva anche riferimento a dati relativi alle sole Regioni ordinarie per gli anni 2001-2005, contenuti nel *Terzo Rapporto Annuale sullo stato del regionalismo in Italia* - va tenuto conto comunque che il rapporto tra la potestà "residuale" e quella "concorrente" varia in maniera significativa secondo i macrosettori considerati. Partendo qui dai dati contenuti nella tabella 7 e considerando il carattere concorrente o residuale delle materie inserite nei macrosettori, risulta confermata nell'anno 2006 la prevalenza della potestà "residuale"

¹⁵ Per la fonte giuridica non sono disponibili - oltre ai dati delle Regioni Campania e Puglia - quelli della Basilicata e del Trentino-Alto Adige.

¹⁶ Tenendo conto delle 24 leggi di potestà "primaria statutaria" o "esclusiva" e considerando che mancano anche i dati della Basilicata (che nel 2005 aveva 30 leggi di potestà residuale su un totale di 33), si può supporre che il numero delle leggi di potestà residuale sia rimasto più o meno uguale negli anni 2005 e 2006.

nel macrosettore dell' "ordinamento istituzionale" (77 leggi su 94) e in quello dello "sviluppo economico e attività produttive" (92 leggi su 107), mentre il rapporto è ribaltato a favore della "concorrente" negli altri macrosettori (73 leggi di potestà "concorrente" su 94 per "territorio, ambiente e infrastrutture"; 91 su 127 per "servizi alla persona e alla comunità").

1.5. Una valutazione conclusiva

Molte delle considerazioni e valutazioni fatte nel *Rapporto 2006* possono essere, per ora, confermate.

In particolare, non ci sono segni di inversione della tendenza al decremento e, quindi, alla stabilizzazione del numero di leggi annualmente prodotte dalle Regioni. Anzi - anche se in certi casi sembra permanere il ricorso a testi legislativi "pesanti", veri e propri "contenitori" di interventi di diversa natura e contenuto - va registrata rispetto al 2005 una riduzione delle dimensioni complessive della produzione legislativa regionale.

Non presentano oscillazioni significative, poi, la distribuzione delle leggi tra le varie tipologie normative (settoriali, di manutenzione, ecc.), così come quella tra i titoli competenziali (concorrente, residuale, mista) e quella tra i vari macrosettori e materie, quasi fosse ormai all'opera - in tutti e tre i casi - una sorta di principio regolatore del funzionamento fisiologico del sistema regionale. Si tratta di un fenomeno che potrebbe essere indice di un certo assestamento del modello regionale su determinate caratteristiche organizzative e funzionali.

Tra gli elementi rilevati che appaiono significativi vi è il fatto - segnalato dalla prevalenza delle leggi "settoriali" - che gran parte della legislazione regionale è di tipo nuovo e volta al riordino di settori o ambiti di attività: un elemento che può dunque essere interpretato come indice di vitalità dell'ente regionale in genere. Certamente, all'interno delle leggi classificate come "settoriali" vi sono leggi che disciplinano aspetti parziali delle materie, che tuttavia possono essere importanti; vi sono comunque anche numerose leggi che hanno ad oggetto - riordinandola o anche innovandone la disciplina - una intera materia o settore.

Riguardano, ad esempio, intere materie o quasi: la l. n. 39 dell'Abruzzo sui trasporti e la viabilità; le leggi n. 14 della Provincia di Bolzano e n. 4 del Piemonte sulla ricerca e l'innovazione; le leggi della Liguria n. 12 sul sistema integrato dei servizi sociosanitari e n. 33 che approva il testo unico in materia di cultura; le leggi n. 28 Liguria e n. 18 dell'Umbria sul turismo; le leggi della Lombardia n. 5 sui servizi alla persona e alla comunità e n. 22 sul mercato del lavoro; le leggi delle Marche n. 9 che approva il testo unico sul turismo e n. 4 sulla tutela del lavoro; le leggi della Toscana n. 1 sull'agricoltura e lo sviluppo rurale, n. 12 sulla polizia comunale e provinciale, n. 20 sulla tutela delle acque dall'inquinamento; la legge n. 5 della provincia di Trento su istruzione e formazione; le leggi della Valle d'Aosta n. 3 sulla promozione dell'uso razionale dell'energia, n. 27 sulla previdenza complementare, n. 26 sulle strade regionali; le leggi della Sardegna n. 3 sulla pesca, n. 5 sulle attività commerciali, n. 13 sulla riforma degli enti agricoli e riordino delle funzioni in agricoltura, n. 10 sul riordino del sistema sanitario, n. 14 sui beni culturali e luoghi di cultura, n. 18 sullo spettacolo, n. 19 sulle risorse idriche e i bacini idrografici; le leggi della Sicilia n. 12 in materia di territorio e n. 13 in materia di turismo.

Riguardano invece dei settori importanti all'interno di materie, ad esempio, le leggi che le Regioni hanno dedicato ai servizi di assistenza tecnica in agricoltura¹⁷, ai distretti rurali e agroalimentari¹⁸, alla raccolta dei funghi¹⁹, alla qualità alimentare²⁰, alla disciplina dell'apprendistato²¹, all'agriturismo e turismo rurale²², a certe "professioni" nel campo del turismo²³, a forme particolari di turismo e agli itinerari culturali²⁴, al commercio equo e solidale²⁵, alla sicurezza²⁶, all'attuazione del protocollo

¹⁷ L. n. 5 Friuli Venezia Giulia.

¹⁸ L. n. 1 Lazio.

¹⁹ L. n. 34 Abruzzo, L. n. 3 Sicilia;

²⁰ L. n. 12 Molise che istituisce un osservatorio sulla qualità degli alimenti, l. n. 1 Valle d'Aosta sulla somministrazione di alimenti e bevande.

²¹ L. n. 2 Provincia di Bolzano; l. n. 28 Basilicata; l. n. 9 Lazio, l. n. 5 Provincia di Trento

²² L. n. 14 Lazio.

²³ L. n. 23 Abruzzo sul "maestro di mountain bike e ciclismo fuoristrada"; l. n. 20 Sardegna sulle professioni turistiche di accompagnamento e dei servizi.

²⁴ L. n. 19 Lazio sulla via Francigena e altri itinerari; l. n. 5 Piemonte sulla valorizzazione delle linee dismesse; l. n. 33 Piemonte sul turismo nelle aree protette e l. n. 34 Piemonte sul turismo religioso.

²⁵ L. n. 7 Abruzzo.

di Kyoto²⁷, all'utilizzo delle biomasse²⁸, alla vigilanza ambientale volontaria²⁹, all'inquinamento acustico³⁰, all'utilizzo del demanio marittimo per attività turistiche e ricreative³¹, ai porti³², alle cave³³, alla gestione dei rifiuti e la tutela del suolo³⁴, all'edilizia residenziale pubblica³⁵, alle farmacie³⁶, al diritto allo studio³⁷, ad attività di spettacolo³⁸, al cinema³⁹, ai musei e alle biblioteche⁴⁰, ad alcune attività culturali di tipo tradizionale⁴¹, a certe attività sportive⁴², al servizio civile⁴³.

Non mancano, inoltre, nel 2006 alcune leggi – riconducibili sempre alla categoria delle leggi “settoriali” – che rivolgono la loro attenzione a problemi nuovi che emergono nelle comunità regionali e che le Regioni affrontano dettando interventi e discipline che in più casi appaiono difficilmente collocabili in specifiche materie, almeno come finora sono state tradizionalmente intese⁴⁴. Si tratta, come già notato nel *Rapporto*

²⁶ L. n. 24 Veneto che istituisce la “scuola regionale veneta per la sicurezza e la polizia locale”.

²⁷ L. n. 6 Veneto.

²⁸ L. n. 7 Veneto.

²⁹ L. n. 23 Molise che istituisce un apposito servizio.

³⁰ L. n. 9 Valle d’Aosta.

³¹ L. n. 15 e n. 42 Abruzzo; l. n. 22 Friuli Venezia Giulia.

³² L. n. 13 Friuli Venezia Giulia.

³³ L. n. 7 Provincia di Trento.

³⁴ L. n. 4 Provincia di Bolzano.

³⁵ L. n. 17 Molise, l. n. 12 Sardegna.

³⁶ L. n. 23 Valle d’Aosta “nuova disciplina del servizio farmaceutico”.

³⁷ L. n. 6 Umbria sullo studio universitario.

³⁸ L. n. 34 Liguria sullo “spettacolo dal vivo”.

³⁹ L. n. 12 Emilia-Romagna che disciplina la diffusione dell’esercizio cinematografico; l. n. 21 Friuli Venezia Giulia sulla valorizzazione del patrimonio e della cultura cinematografica e audiovisiva e sulla localizzazione delle sale; l. n. 10 Liguria per la diffusione dell’esercizio cinematografico, l’istituzione della Film Commission e della mediateca regionale; l. n. 15 Sardegna per lo sviluppo del cinema.

⁴⁰ L. n. 10 e n. 25 Friuli Venezia Giulia rispettivamente sugli ecomusei e sulle biblioteche.

⁴¹ L. n. 15 Basilicata sulla “cultura musicale, bandistica e corale della Basilicata”.

⁴² L. n. 25 Lazio sulla diffusione del gioco delle bocce.

⁴³ L. n. 11 Liguria; l. n. 2 Lombardia; l. n. 35 Toscana.

⁴⁴ Si considerino, ad esempio, la l. n. 31 Abruzzo sui centri antiviolenza e case di accoglienza per le donne maltrattate e la l. n. 40 sempre dell’Abruzzo sul registro regionale dei donatori di midollo osseo; la l. n. 3 dell’Emilia-Romagna sugli emiliani-romagnoli nel mondo; la l. n. 16 Emilia-Romagna sul “turismo naturalista”; la l. n. 26 Friuli Venezia Giulia sui cimiteri per animali di affezione; le leggi n. 6 e n. 11 del Friuli Venezia Giulia rispettivamente sulla promozione e tutela dei diritti di cittadinanza sociale e sul sostegno della famiglia e della genitorialità; la l. n. 6 Liguria e quella n. 32 del Piemonte e n. 19 del Veneto sulle discipline bionaturali; la l. n. 16 Lombardia sulla

2006, di un fenomeno di grande interesse che mette in luce un progressivo radicamento della Regione negli interessi e nelle esigenze delle comunità di riferimento al di là delle materie, sottolineando anche l'acquisizione di un profilo di ente generale da parte della Regione stessa.

Di un certo rilievo appaiono, poi, varie leggi dedicate alla disciplina del sistema istituzionale regionale con riguardo ad intere materie o comunque ad aspetti importanti dell'organizzazione e del funzionamento: il riordino legislativo⁴⁵, la programmazione anche finanziaria⁴⁶, lo sviluppo e il riordino del sistema degli enti locali⁴⁷, il sistema degli enti subregionali⁴⁸, la costituzione della consulta statutaria⁴⁹, quella del Consiglio regionale dell'economia e lavoro⁵⁰, la partecipazione dei cittadini⁵¹, le relazioni

lotta al randagismo e la tutela degli animali di affezione; la l. n. 25 Lombardia sulla lotta alla povertà; le leggi n. 31 e 32 del Molise rispettivamente sui molisani nel mondo e sul tutore dei minori; l. n. 7 Piemonte sulle associazioni di promozione sociale; l. n. 55 Toscana per interventi a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata; l. n. 13 Umbria sul garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale; l. n. 25 Veneto che costituisce una commissione tecnica per lo studio dell'impatto territoriale e sociale dei flussi migratori; l. n. 34 Valle d'Aosta sulla valorizzazione della funzione sociale ed educativa attraverso attività di oratorio o similari.

⁴⁵ L. n. 7 Lombardia sul "riordino e semplificazione della normativa regionale mediante testi unici".

⁴⁶ L. n. 16 Abruzzo "per il funzionamento delle strutture e per la razionalizzazione della finanza regionale al fine di concorrere agli obiettivi di finanza pubblica"; l. n. 34 Lombardia "norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità regionale"; l. n. 27 Toscana sulle procedure di programmazione e gli interventi finanziari nelle materie della cultura, del paesaggio e dello spettacolo; l. n. 11 Sardegna sulla programmazione e bilancio.

⁴⁷ L. n. 32 Abruzzo; l. n. 1 e n. 24 Friuli Venezia Giulia che rispettivamente dettano principi e norme fondamentali del sistema delle autonomie e conferiscono funzioni; l. n. 13 Liguria sul Consiglio delle autonomie; l. n. 29 Lombardia che approva il testo unico sulle circoscrizioni comunali e provinciali; l. n. 8 Piemonte in materia di collaborazione e supporto all'attività degli enti locali e l. n. 30 Piemonte sul Consiglio delle autonomie; l. n. 3 della Provincia di Trento; l. n. 2 Valle d'Aosta, che modifica tra l'altro la legge n. 54/1998 sul sistema delle autonomie; l. n. 9 Sardegna sul conferimento di compiti al sistema degli enti locali

⁴⁸ L. n. 11 Basilicata di riforma e riordino degli enti e organismi subregionali ; l. n. 20 Liguria sulla nuova disciplina della agenzia per l'ambiente e sulla riorganizzazione degli organismi di intervento in campo ambientale; l. n. 6 Sardegna sull'istituzione dell'agenzia per l'ambiente.

⁴⁹ L. n. 19 Liguria.

⁵⁰ L. n. 13 Lazio; l. n. 16 Liguria.

⁵¹ L. n. 16 Umbria "disciplina dei rapporti tra l'autonoma iniziativa dei cittadini e delle formazioni sociali e l'azione dei comuni, province, Regione, altri enti locali e autonomie

internazionali ed europee⁵², l'“autoriforma”⁵³. La Regione Sardegna con legge n. 7 ha costituito la “Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo”⁵⁴.

Non mancano poi leggi con le quali la Regione costituisce strutture specifiche di intervento società, fondazioni o decide di partecipare alle stesse⁵⁵.

Ferme restando, dunque, le conferme che - anche dalla rilevazione relativa all'anno 2006 - sembrano venire da parte delle Regioni di alcune tendenze da considerare positivamente – come quella al riordino della normativa e la tendenza ad un maggiore consolidamento delle Regioni come enti indipendenti e rispondenti alle esigenze delle rispettive comunità - va segnalata però anche la conferma di alcuni punti critici.

Il primo riguarda il fatto che restano molto deboli certi campi di competenza pure attribuiti alle Regioni dalle riforme amministrative e costituzionali, in particolare nel macrosettore dello sviluppo economico e in quello del territorio ambiente e infrastrutture. Andrebbe capito qui se si tratti di materie che pure è opportuno vengano sviluppate, almeno in parte, dalle Regioni, ma in ordine alle quali esistono condizionamenti specifici dovuti al mantenimento di poteri centrali e/o al mancato sviluppo di un adeguato sistema di collaborazione tra Stato e Regioni, senza il quale non è possibile realizzare interventi in modo vantaggioso per la comunità. Oppure se si sia in presenza di materie la cui attribuzione alle Regioni, almeno nei modi e termini in cui è avvenuta, non ha in realtà un fondamento sostanziale.

funzionali in ordine allo svolgimento di attività di interesse generale secondo i principi di sussidiarietà e semplificazione”.

⁵² L. n. 6 Calabria “patto di amicizia tra la Calabria ed il West Virginia”; l. n. 9 Veneto sulla partecipazione della Regione alla Fondazione Italia-Cina; l. n. 8 Valle D'Aosta che disciplina in generale le relazioni europee e internazionali della Regione.

⁵³ L. n. 2 Molise che ricostituisce la “Commissione per l'autoriforma”.

⁵⁴ Impugnata dal governo davanti la Corte costituzionale.

⁵⁵ L. 36 Abruzzo sulla partecipazione alla società Abruzzo Sviluppo; l. n. 13 Basilicata con la quale viene creata la Società energetica lucana; l. n. 18 Friuli Venezia Giulia sulla creazione della Fondazione per la valorizzazione archeologica, monumentale e urbana di Aquileia; l. n. 13 Piemonte sulla costituzione di una Società per l'internazionalizzazione del sistema Piemonte.

Il secondo punto critico riguarda, invece, i casi nei quali l'attività legislativa regionale si sta ampiamente sviluppando ma permangono non pochi problemi in ordine ai confini delle competenze, come segnala il contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni, anche in tal caso in continuità con quanto era emerso relativamente all'anno 2005 ed era stato già segnalato nel *Rapporto 2006*. In particolare dalle segnalazioni contenute nelle risposte al questionario delle impugnazioni governative di norme di leggi regionali emerge l'esistenza di tensioni e problemi, tra l'altro, in ordine alle materie del territorio, ambiente e paesaggio (v. il ricorso del governo contro le leggi n. 12 della Lombardia, le leggi n. 5 e n. 6 e n. 12 della Sicilia, n. 22 e 34 della Valle d'Aosta), dei beni culturali (v. il caso del ricorso contro la l. n. 18 Friuli Venezia Giulia che istituisce la Fondazione per la valorizzazione archeologica, monumentale e urbana di Aquileia), del turismo (v. i ricorsi contro le leggi n. 9 delle Marche e n. 13 della Sicilia), del sistema degli enti locali (v. il caso della l. n. 18 della Lombardia e della l.n1 del Friuli Venezia Giulia), delle competenze in ordine alle professioni (v. l'impugnativa delle l. n. 6 della Liguria, n. 32 del Piemonte e l. n. 19 del Veneto sulle discipline bionaturali), dei servizi sociali (v. il caso della l. n. 18 della Lombardia).

Si segnala, infine, il rischio di nuove tensioni ed incertezze anche in campi di ormai consolidata competenza regionale, prodotte in particolare dalla recente legge nazionale n. 96/2006 sull'agriturismo, impugnata stavolta da parte regionale (in particolare dalla Regione Toscana).

2. I regolamenti regionali nel 2006^{*}

2.1. Premessa

La vicenda dell'attribuzione del potere regolamentare è, ormai, definitivamente conclusa, almeno per dieci Regioni ordinarie. E con essa anche i timori della dottrina di un eccessivo incremento della fonte a danno degli equilibri istituzionali – soprattutto in caso di attribuzione “secca” del potere agli esecutivi - sono venuti meno. Nel 2006, infatti, così come già segnalato per il 2005, la produzione dei regolamenti non risulta essere molto significativa. Almeno per alcune Regioni ordinarie. E la situazione è quasi uniforme tanto nelle Regioni che hanno adottato il nuovo statuto, quanto nelle Regioni che operano in regime di quello originario.

Il quadro che emerge dalla prassi è riportato nella tabella 10a dell'Appendice e appare molto variegato. Per quanto riguarda le Regioni ordinarie, in alcune di esse (Calabria, Lazio, Toscana e Umbria) sono presenti solo regolamenti emanati dalla Giunta; in altre (Abruzzo, Lombardia, Marche, Molise e Veneto) sono presenti solo regolamenti emanati dall'assemblea legislativa; infine, in altre (Basilicata, Emilia-Romagna, Liguria e Piemonte) la funzione regolamentare è stata esercitata dai due organi. Per quanto riguarda, invece, le Regioni speciali e le province autonome, in conformità alle disposizioni statutarie, i regolamenti sono solo di Giunta, ad eccezione della Regione Valle d'Aosta dove la competenza regolamentare è esercitata dal Consiglio.

La presenza di regolamenti di Giunta si spiega – in conformità alle scelte operate in sede di elaborazione dei nuovi statuti - perché essi sono attuativi di disposizioni legislative regionali.

La presenza di regolamenti di Consiglio nelle Regioni ordinarie si spiega, invece, per due differenti ragioni. La prima riguarda le Regioni che non hanno emanato il nuovo statuto e che, quindi, esercitano la funzione regolamentare – assegnata al Consiglio - in base alle disposizioni delle

^{*} a cura di Aida Giulia Arabia.

carte statutarie originarie. Si tratta, in particolare, delle Regioni Lombardia, Molise e Veneto. La seconda riguarda le Regioni che, in virtù dei nuovi statuti, hanno mantenuto la potestà regolamentare in capo al Consiglio. Si tratta delle Regioni Abruzzo e Marche.

La presenza di regolamenti di Giunta e di Consiglio (Basilicata, Emilia-Romagna, Liguria e Piemonte) si spiega, infine, anche in questo caso per due differenti ragioni. Nella Regione Basilicata - come già messo in luce nel Rapporto dell'anno precedente - la "condivisione" del potere si giustifica con la presenza dell'art. 11 dello statuto del 1971 (ancora vigente) che, attribuendo al Consiglio, oltre alla funzione legislativa, anche la funzione di approvazione di piani e programmi, avrebbe implicitamente consentito, al di fuori quindi delle tipologie suindicate, l'emanazione - da parte della Giunta regionale - di "atti amministrativi" a contenuto generale attuativi-esecutivi di legislazione⁵⁶. Quanto, invece, alle altre tre Regioni (Emilia-Romagna, Liguria e Piemonte), i regolamenti di Consiglio sono quelli emanati in virtù di disposizioni statali e, in un certo senso, "assimilabili" a quelli rientranti nella competenza delegata ai sensi dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione, per i quali le Regioni che hanno attribuito la competenza in via generale alla Giunta hanno, invece, conservato la competenza in capo ai consigli. Si tratta, in particolare, dei regolamenti attuativi di disposizioni del Codice in materia di protezione dei dati personali⁵⁷, della legge sulla procreazione medicalmente assistita⁵⁸ e del Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture⁵⁹, non "coperti" da legislazione regionale attuativa. Il medesimo regolamento sul trattamento dei dati sensibili e giudiziari da parte della Regione è stato, ad esempio, emanato dalla Giunta della Toscana a seguito dell'intermediazione della legge regionale n. 13/2006 e dalla Giunta della

⁵⁶ Per l'anno in esame rivestono tali caratteristiche le seguenti deliberazioni della Giunta regionale: d.g.r. n. 1334/2006, recante modifiche al regolamento dei corsi riconosciuti approvato con d.g.r. n. 2334/2004, ai sensi dell'art. 3 della l.r. n. 33/2003; d.g.r. n. 1984/2006, recante modifiche ed integrazioni alla d.g.r. n. 26287/2003, relativa alla disciplina della procedura di rilascio delle concessioni di derivazione e delle licenze di attingimento delle acque pubbliche della Regione Basilicata.

⁵⁷ Si tratta, in particolare, dei regolamenti Emilia-Romagna nn. 2 e 3/2006, Liguria n. 1/2006, Piemonte n. 3/2006.

⁵⁸ Si tratta del regolamento Liguria n. 2/2006.

⁵⁹ Si tratta del regolamento Emilia-Romagna n. 5/2006.

Regione Umbria a seguito dell'autorizzazione alla potestà regolamentare contenuta nella legge regionale n. 7/2006.

2.2. *Alcuni dati*

Come si ricava dalla tabella 10a dell'Appendice, i regolamenti nel 2006 risultano essere 336: 91 emanati dalle Regioni ordinarie e 245 emanati dalle Regioni speciali e dalle province autonome. Poco si discostano da quelli emanati dalle Regioni nel 2005, quando su 334 atti emanati 84 erano attribuibili alle Regioni ordinarie e 250 alle Regioni speciali ⁶⁰.

Se, con riferimento ad entrambe le annualità, si aggiungono i dati delle Regioni Campania e Puglia che non hanno risposto al questionario (v. tabelle A e A1), i regolamenti emanati dalle giunte e dai consigli delle Regioni nel loro insieme (ordinarie e speciali), nel 2006, risultano essere inferiori di una sola unità rispetto all'anno precedente: 363 (118 per le ordinarie e 245 per le speciali) contro 364 (114 per le ordinarie e 250 per le speciali).

Se però si sposta l'attenzione sul numero degli articoli e dei commi - v. tabella 10 dell'Appendice che non comprende, però le due Regioni richiamate - il decremento risulta maggiormente accentuato: 3016 articoli e 7871 commi nel 2006 contro i 3521 articoli e i 9357 commi nel 2005 ⁶¹.

Ritornando al 2006 ed escludendo i dati delle Regioni speciali, è possibile confrontare i dati dell'anno in esame anche con quelli degli anni 2001-2004⁶². All'incremento costante degli anni 2001-2002-2003 con rispettivamente 101, 107 e 152 regolamenti e al decremento del 2004 con 96 regolamenti corrispondeva – come si ricava dalla tabella A1 - il lieve incremento del 2005 con 114 regolamenti che lasciava ipotizzare una

⁶⁰ Cfr. tabella 7 dell'Appendice 1, Rapporto 2006 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, Roma, 2007, p. 167.

⁶¹ La dimensione dei regolamenti emanati nel 2005 è riportata nella tabella 10 - che non comprende il dato delle Regioni Campania e Puglia - dell'Appendice 1 al Rapporto 2006 sulla legislazione, cit., p. 172.

⁶² V. *Focus* sulla produzione normativa nella VII legislatura regionale, in Rapporto sullo stato della legislazione 2004-2005 tra Stato, Regioni e Unione europea, Roma, 2005, in particolare tabella 4, p. 116 ss.

certa continuità nell'aumento - nel tempo - del ricorso alla fonte secondaria. Ampliamento che comunque risulta essere nel 2006 solo di quattro unità. Le Regioni ordinarie, infatti, hanno emanato – come già sottolineato - 118 regolamenti (v. tabella A), con alcune differenze sostanziali rispetto a quanto segnalato nel Rapporto dell'anno precedente.

Le esperienze maggiormente significative lì messe in luce sembrano in parte smentite. Rimane confermata la tendenza della Regione Puglia a ricorrere - in modo rilevante – sia pure con lievi flessioni – alla fonte secondaria ⁶³. Ai 27 regolamenti del 2005 corrispondono, infatti, i 21 del 2006. Tale tendenza, tra l'altro, sembra confermata anche nell'anno in corso. A giugno 2007 la Regione ha emanato 16 regolamenti.

Sembra, invece, capovolgersi la tendenza registrata per la Regione Lazio, che passa da 19 (2005) a 6 regolamenti (2006). Tendenza sicuramente confermata anche per l'anno in corso. A giugno 2007, infatti, risultano adottati solo 5 regolamenti.

Le esperienze maggiormente significative del 2006 sembrano essere quelle delle Regioni Umbria e Piemonte. Entrambe le Regioni passano, infatti, dagli 8 regolamenti del 2005, rispettivamente ai 14 e ai 15 del 2006. Merita di essere rilevata la lieve diminuzione della produzione regolamentare della Regione Toscana che, a partire dal 2001, mostra di utilizzare la fonte regolamentare con incrementi costanti fino ad arrivare alle 18 unità del 2005. Nel 2006, la Regione emana, invece, 14 regolamenti. Decremento, comunque, forse non confermato nel 2007. A giugno dell'anno in corso, infatti, risultano emanati già 13 regolamenti.

Nelle altre Regioni ordinarie - se si esclude il caso della Regione Lombardia con 10 regolamenti contro gli 8 del 2005 - la produzione regolamentare si mantiene ancora bassa. Si passa, infatti, dai 6 regolamenti delle Regioni Campania, Lazio ed Emilia-Romagna, ai 5 della Regione Basilicata, ai 4 delle Regioni Calabria, Marche e Veneto, ai 3 delle Regioni Abruzzo, Liguria e Molise.

⁶³ A partire dal 2001, infatti, si registrano incrementi quasi costanti: 11 regolamenti nel 2001, 10 nel 2002, 17 nel 2003 e 14 nel 2004. Il dato è riportato nella tabella 4 allegata al *Focus* sulla produzione normativa già citato.

Infine, come si ricava sempre dalla tabella 10a dell'Appendice, rimane sostanzialmente confermato il ricorso massiccio alla fonte secondaria nella Regione speciale del Friuli Venezia Giulia e nelle due province autonome di Bolzano e Trento, con rispettivamente 119, 87 e 23 regolamenti emanati nel 2006. Ai 13 regolamenti del Trentino-Alto Adige corrisponde, poi, il dato poco significativo delle Regioni Valle d'Aosta (con 2 regolamenti) e Sicilia (con un regolamento). La mancanza del dato nella Regione Sardegna è dovuta, probabilmente, alla difficoltà di individuazione e quantificazione di quegli atti a contenuto generale con valore normativo esterno - regolamenti in senso sostanziale, piani, regolamenti assessorili - non disciplinati sotto il profilo procedurale e dei limiti, adottati da organi afferenti all'Esecutivo e spesso nemmeno pubblicati. Il fenomeno - già messo in luce dalla Regione negli anni passati⁶⁴ - è molto diffuso anche in altre Regioni e, come evidenziato nei Rapporti degli anni precedenti, potrebbe essere alla base della "contrazione" del ricorso alla fonte legislativa con gravi ripercussioni anche su garanzie istituzionali e su posizioni soggettive.

2.3. Il "peso" dei regolamenti sul totale della produzione normativa

Il ricorso consistente alla fonte secondaria nelle Regioni speciali è inversamente proporzionale all'utilizzo della fonte legislativa. Nel 2006 - come già sottolineato - a fronte di 140 leggi risultano emanati 245 regolamenti. Dato quasi analogo a quello del 2005 con 154 leggi e 250 regolamenti. Una situazione opposta si trova, invece, nelle Regioni ordinarie che emanano, nel 2006, 492 leggi e 118 regolamenti, contro le 441 leggi e i 114 regolamenti del 2005.

Come risulta dalla tabella A e considerando le Regioni nel loro insieme, la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa (leggi e regolamenti) è pari al 36,5 %. E' pari, invece, al 63,6 % nelle Regioni speciali e al 19,3 % nelle Regioni ordinarie. Dato quasi identico a quello del 2005 (v. tabella A1) dove la percentuale risultava pari al 38 %. Era

⁶⁴ V. Rapporto 2002 sullo stato della legislazione, Roma, 2003, p. 245.

pari, invece, al 61,9 % nelle Regioni speciali e al 20,5 % nelle Regioni ordinarie.

Considerando, però, l'ampiezza della produzione normativa - v. tabelle B, B1, C, C1 (che non comprendono le dimensioni degli atti normativi delle Regioni Campania e Puglia) - la percentuale va diminuendo. Per quanto riguarda la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa (calcolata in articoli), questa è pari, nelle Regioni speciali, al 48,6 %, mentre nelle Regioni ordinarie è del 15,4 %. Dato identico nel 2005 per le Regioni speciali (48,7%) e leggermente superiore (17,2 %) per le Regioni ordinarie. Per quanto riguarda, invece, il numero dei commi, la diminuzione risulta ancora più marcata. Nel 2006, la percentuale dei regolamenti sulla produzione normativa (calcolata in commi) diventa, infatti, pari al 38,2 % nelle Regioni speciali e al 16,7 % nelle Regioni ordinarie; nel 2005, era invece del 42,7 % per le speciali e del 17,3 % per le ordinarie.

Questo è dovuto al fatto che al di là del numero delle leggi - che in alcune Regioni speciali e province autonome risulta di molto inferiore rispetto al numero dei regolamenti - quello che conta realmente è poi l'ampiezza della produzione normativa (articoli e commi) che, nel 2006 e per alcune Regioni in particolare, mostra una tendenziale diminuzione a mano a mano che si sceglie una unità di misura più dettagliata. Ad esempio, nella Regione Friuli Venezia Giulia, dove le 29 leggi e i 119 regolamenti emanati nel 2006 portano la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa all'80,4 %, mentre i 582 articoli delle leggi e i 1263 articoli dei regolamenti la fanno scendere al 68,5% e i 2519 commi delle leggi e 2937 commi dei regolamenti la portano al 53,8 %. Anche nella provincia di Trento si registra lo stesso fenomeno. Si passa, infatti, dalla percentuale del 65,7 % a quella del 49,9 % fino ad arrivare al 40,8 % a seconda che la percentuale si calcoli sul totale degli atti emanati o sul totale degli articoli e dei commi ⁶⁵.

⁶⁵ Non mancano, però, alcune eccezioni. Nel 2006, nella Regione Trentino-Alto Adige non solo in termini assoluti ma anche rispetto all'ampiezza degli atti, la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa va sempre aumentando. È, infatti, pari al 76,5 % se calcolata sul numero di leggi e regolamenti e, rispettivamente, dell'87,2 % e del 91,6% se calcolata sul numero degli articoli e dei commi.

Completamente diversa è la situazione che si ricava per le Regioni ordinarie dove anche in questo caso a seconda che si tratti di valori assoluti, di articoli o di commi, le differenze diventano comunque minori ma in modo meno accentuato rispetto alle Regioni speciali.

Considerando, ad esempio, il caso della Regione Umbria – caso maggiormente significativo del 2006 - la percentuale del 43,8 % dei regolamenti sul totale della produzione normativa (18 leggi e 14 regolamenti) tende a ridursi ma non in modo sostanziale. Diventa, infatti, pari al 37,1 % se calcolata sul totale degli articoli (248 articoli delle leggi e 146 articoli dei regolamenti) e pari al 35,8 % se calcolata sul totale dei commi (715 commi delle leggi e 398 commi dei regolamenti).

Nella Regione Lombardia, invece, la percentuale del 23,8% di regolamenti sul totale della produzione normativa sale al 35,7 % se calcolata sul numero degli articoli e aumenta ancora al 39,8 % se calcolata sul totale dei commi. E lo stesso avviene nella Regione Toscana dove passa dal 21,5 % in termini assoluti al 31,6 % in termini di articoli e al 38,4 % in termini di commi. Quindi è vero che, ad esempio, nella Regione Toscana, nel 2006, i regolamenti sono diminuiti rispetto all'anno precedente, ma la percentuale sull'intera produzione normativa è aumentata. Nel 2005, infatti, la percentuale dei regolamenti era pari al 24,7 %, al 19,7 % e al 18,7 % calcolata, rispettivamente, sul numero, sugli articoli e sui commi.

Considerando, invece, il caso maggiormente significativo del 2005 – quello della Regione Lazio - mentre il totale dei regolamenti sull'intera produzione normativa era pari al 50 %, diventava pari al 49,1 % se calcolato sugli articoli e saliva al 53,7 % se calcolato sui commi. Dato stravolto nel 2006, dove il peso delle leggi si fa nuovamente sentire. La percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa passa, infatti, dal 17,6 %, al 9,7 % e finisce al 6,7 % se calcolata, rispettivamente, in base al numero, agli articoli e ai commi degli atti emanati.

2.4. I regolamenti per macrosettori e per materie

I dati relativi alla classificazione dei regolamenti secondo i macrosettori e le materie mettono in luce (v. tabella 13 dell'Appendice) che, su 297 regolamenti classificati (dei 363 regolamenti emanati non sono classificati 6 regolamenti della Regione Campania, 21 regolamenti della Regione Puglia e 39 regolamenti di manutenzione della Regione Friuli Venezia Giulia), i gruppi più numerosi sono quelli dei 95 regolamenti aventi ad oggetto i "servizi alla persona e alla comunità", seguiti dai 75 regolamenti del macrosettore inerente al "territorio, ambiente e infrastrutture", dai 63 regolamenti riguardanti il macrosettore dello "sviluppo economico e le attività produttive", dai 52 regolamenti del macrosettore "ordinamento istituzionale" e dai 9 regolamenti relativi alla "finanza regionale". Vi sono, poi, 3 regolamenti classificati come multisettoriali.

Confrontando questi dati con quelli del 2005, ciò che emerge è il permanere di una concentrazione della produzione regolamentare in modo più marcato nel macrosettore dei servizi alla persona (nel 2005 erano 101). Sostanzialmente confermata la presenza di regolamenti nel macrosettore del territorio che incrementa di una sola unità (nel 2005 erano 74), mentre sembra subire una battuta d'arresto la produzione regolamentare in materia di attività produttive (nel 2005 erano stati emanati 89 regolamenti). Un incremento più consistente si registra, invece, nel macrosettore dell'ordinamento istituzionale, con 10 regolamenti in più rispetto all'anno precedente (nel 2005 erano 42). Si nota, infine, sempre rispetto al 2005, un decremento di 4 unità nel macrosettore dedicato alla finanza regionale (nel 2005 erano 13) e di 11 regolamenti multisettoriali (nel 2005 erano 14).

I dati del 2006, come messo in luce anche nella parte dedicata alle leggi, confermano quanto già emerso nel Rapporto dell'anno precedente. La Regione si configura fundamentalmente come un soggetto di rilievo nel campo dei servizi e, in parte – ma questo vale come si vedrà di seguito, soprattutto per alcune materie - nel campo dello sviluppo economico. E' degno di rilievo anche il costante impegno regionale nel campo del macrosettore dedicato all'ambiente.

Sotto il profilo delle materie (v. sempre tabella 13 dell'Appendice), con particolare riguardo al macrosettore "ordinamento istituzionale" la produzione regolamentare interessa soprattutto la materia "personale e amministrazione" con 39 regolamenti. La presenza di un dato così significativo si spiega col fatto che sono stati classificati nella voce indicata tutti i regolamenti di attuazione della legge sulla privacy (18 regolamenti) e col fatto, già messo in luce nel Rapporto dell'anno precedente, della presenza di un ampio processo di delegificazione di interi ambiti di normativa riguardante il personale, che ha contribuito alla riduzione del numero delle leggi e al costante aumento del numero dei regolamenti "sostitutivi" della precedente disciplina contenuta in norme primarie. Pochi regolamenti riguardano, poi, le materie "enti locali e decentramento" (6), "organi della Regione" (3) e "rapporti internazionali e con l'Unione europea" (1). Altri 3 regolamenti, inoltre, sono classificati nella voce "altro", non prevista nella rilevazione dell'anno precedente.

Nel macrosettore dello sviluppo economico emerge, con evidenza, che la maggior parte dei regolamenti emanati dalle Regioni riguarda la materia dell'agricoltura e dello sviluppo rurale e della pesca, che insieme totalizzano 26 regolamenti, seguita dal commercio, fiere e mercati con 15 regolamenti e dal turismo con 7 regolamenti. Pochi regolamenti in materia di sostegno all'innovazione per i settori produttivi (5), 2 regolamenti in materia di artigianato e un regolamento, rispettivamente, per industria e casse di risparmio. Altri 5 regolamenti sono classificati nella voce "altro".

Con attenzione, poi, al macrosettore del "territorio, ambiente e infrastrutture", fanno la parte del leone il territorio e l'urbanistica con 18 regolamenti e la protezione della natura e dell'ambiente con 17 regolamenti. Altri 14 regolamenti riguardano le risorse idriche e la difesa del suolo, 9 i trasporti, 5 la protezione civile e 3 la viabilità. Infine, 3 regolamenti sono classificati nella voce "altro".

Passando al macrosettore dei "servizi alla persona e alla comunità", si nota la presenza di un numero considerevole di regolamenti nel campo dei servizi sociali (20 regolamenti), seguiti da quelli inerenti alla tutela della salute (14 regolamenti). Inoltre, 11 regolamenti sono ascrivibili, rispettivamente, alle materie istruzione scolastica, formazione

professionale e beni e attività culturali; 8 alla materia lavoro; 3, rispettivamente, alle materie alimentazione e previdenza complementare e integrativa; 2, rispettivamente, alle materie ordinamento della comunicazione e sport; un solo regolamento riguarda lo spettacolo. Altri 9 regolamenti rientrano, infine, nella voce “altro”.

Se si confrontano i dati del 2006 con quelli del Rapporto dell'anno precedente, le tendenze qui evidenziate appaiono per alcune materie confermate, caso mai con lievi oscillazioni. Anche nel 2005, nel macrosettore dell'“ordinamento istituzionale” il numero più ampio di regolamenti interessava la materia relativa al personale e all'amministrazione con ben 40 regolamenti. Nel settore dello sviluppo economico, erano sempre i regolamenti riguardanti le materie dell'agricoltura e dello sviluppo rurale e della pesca con 40 regolamenti, seguite da quelle inerenti al commercio, fiere e mercati con 13 regolamenti e al turismo con 9 regolamenti, a fare la parte del leone. Nel macrosettore del “territorio, ambiente e infrastrutture”, erano sempre la protezione della natura e dell'ambiente con 22 regolamenti, seguita dalla materia territorio e urbanistica con 19 regolamenti, a registrare il dato più rilevante. Infine, anche nel settore dei “servizi alla persona e alla comunità” la presenza di un numero significativo di regolamenti si rinveniva nel campo dei servizi sociali (27 regolamenti), seguiti in pari numero da quelli classificati nelle materie dell'istruzione scolastica e del lavoro (18 regolamenti).

2.5. Per concludere

All'analisi quantitativa sviluppata in precedenza segue, ora, una breve analisi delle tecniche formali e dei contenuti che caratterizzano gli atti regolamentari emanati nell'anno di riferimento.

Innanzitutto il dato quantitativo non deve essere letto in termini assoluti: concorrono, infatti, in modo rilevante all'incremento complessivo del dato il numero dei regolamenti emanato dalla Regione Friuli Venezia Giulia e dalle due province autonome di Bolzano e di Trento che, in base ai loro statuti speciali, hanno da sempre riservato agli esecutivi la competenza ad

adottare regolamenti di esecuzione e di attuazione soprattutto di leggi regionali e provinciali.

In alcuni casi si tratta di regolamenti di manutenzione - vale a dire di regolamenti di modifica e/o di integrazione di precedenti atti - alcune volte emanati nel corso dell'anno ⁶⁶ o in un arco di tempo relativamente recente ⁶⁷. Nel 2006 i regolamenti di manutenzione sono pari al 28,9 % del totale: 22 % nelle Regioni ordinarie e 32,2 % nelle Regioni speciali (v. tabella D). Nel 2005 le percentuali erano sostanzialmente identiche. Al 26,9 % del totale corrispondeva il 23,7 % per le ordinarie e il 28,4 % per le speciali (v. tabella D1). Gli interventi di manutenzione sono maggiormente diffusi nelle Regioni che utilizzano la fonte secondaria in modo costante nel tempo. Nelle Regioni speciali e province autonome, infatti, anche le percentuali per singola Regione sono di circa un terzo sui nuovi regolamenti emanati, mentre nelle Regioni ordinarie il quadro è più variegato. Si passa, infatti, dal 75% di regolamenti di manutenzione della Regione Marche, al 60% della Regione Basilicata, al 50 % della Regione Lazio fino ad arrivare al 7,1 % della Regione Toscana.

Accanto a questi regolamenti, di dimensioni ridotte in termini di articoli e commi, non mancano però regolamenti attuativi di leggi di riordino settoriale - di materie o submaterie - che si caratterizzano per essere articolati in modo più ampio. In alcuni casi, tra l'altro, le leggi di riordino prevedono, per una serie di aspetti, numerosi rinvii ad attuazioni in sede regolamentare. Per citare solo qualche esempio, nel 2006, la Regione Toscana ha emanato 3 regolamenti attuativi di disposizioni della legge

⁶⁶ V., ad esempio, i regolamenti Piemonte nn. 7 e 13/2006, recanti modifiche al regolamento n. 1/2006 di disciplina delle acque meteoriche di dilavamento e delle acque di lavaggio di aree esterne; il regolamento Veneto n. 4/2006, di modifica al regolamento n. 1/2006, in materia di trattamento dei dati personali sensibili e giudiziari effettuato dal Consiglio regionale.

⁶⁷ V., ad esempio, il regolamento Emilia-Romagna, di modifica al regolamento n. 4/2002, di disciplina della gestione faunistico-venatoria degli ungulati; il regolamento Lazio n. 3/2006, di modifica al regolamento n. 7/2005, emanato in attuazione della legge in materia di gestione delle risorse forestali l.r. n. 39/2002; il regolamento Lombardia n. 5/2006, di modifica al regolamento n. 1/2004, recante criteri generali per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica; il regolamento Umbria n. 14/2006, di modifica al regolamento n. 4/2003, relativo alle modalità per l'acquisizione della qualifica di operatore socio-sanitario.

regionale per il governo del territorio ⁶⁸, la Regione Friuli Venezia Giulia 2 regolamenti di attuazione di disposizioni della legge regionale di disciplina generale in materia di innovazione, ricerca scientifica e sviluppo tecnologico ⁶⁹ e la Regione Piemonte ha adottato un regolamento di attuazione di una norma contenuta nella legge regionale di disciplina della diffusione dell'esercizio cinematografico ⁷⁰.

Oltre che di leggi settoriali, i regolamenti sono spesso attuativi di disposizioni contenute nelle leggi finanziarie. Questo avviene soprattutto in quegli ordinamenti che utilizzano la finanziaria come legge contenitore, nel senso cioè di legge comprensiva di numerose disposizioni autonome (rispetto alla "missione" propria della legge) interessanti diversi settori di competenza regionale. Il caso più rilevante è rappresentato dalla Regione Friuli Venezia Giulia che continua ad emanare finanziarie "pesanti" contenenti, tra l'altro, anche numerosi rinvii ad attuazione regolamentare di disposizioni legislative. Per restare solo nell'anno di riferimento, la Regione richiamata ha emanato ben 17 nuovi regolamenti in attuazione di disposizioni incluse nella legge finanziaria per il 2006 (l.r. n. 2), riguardanti varie materie di intervento regionale ⁷¹.

In alcuni casi si rinvencono regolamenti contenenti normativa tecnica. Rientrano in tale categoria il regolamento della Regione Lombardia n. 7/2006, recante norme tecniche per la costruzione delle strade e il regolamento della Regione Friuli Venezia Giulia n. 248/2006, recante la disciplina tecnica e le specifiche delle opere destinate ad ospitare le reti di banda larga.

⁶⁸ Si tratta dei regolamenti nn. 39, 48 e 51/2006 in attuazione della l.r. n. 1/2005.

⁶⁹ Si tratta dei regolamenti nn. 366 e 376/2006 dettati in attuazione della l.r. n. 26/2005.

⁷⁰ Si tratta del regolamento n. 4/2006 dettato in attuazione della l.r. n. 17/2005.

⁷¹ Più in particolare, si tratta di 4 regolamenti in materia di enti locali e decentramento (d.p.reg. n. 91/2006, d.p.reg. n. 92/2006, d.p.reg. n. 104/2006 e d.p.reg. n. 194/2006); di 2 regolamenti inerenti alla protezione della natura, tutela degli inquinamenti e gestione dei rifiuti (d.p.reg. n. 214/2006 e d.p.reg. n. 201/2006); di un regolamento, rispettivamente, nelle materie turismo (d.p.reg. n. 121/2006), casse di risparmio (d.p.reg. n. 348/2006), territorio e urbanistica (d.p.reg. n. 202/2006), opere pubbliche (d.p.g.r. n. 248/2006), trasporti (d.p.reg. n. 245/2006), istruzione scolastica (d.p.reg. n. 228/2006), formazione professionale (d.p.reg. n. 235/2006), lavoro (d.p.reg. n. 99/2006), beni culturali (d.p.reg. n. 250/2006), contabilità regionale (d.p.reg. n. 113/2006) e tributi regionali (d.p.reg. n. 372/2006).

Pochi regolamenti sono “vincolati” da fonti comunitarie, a conferma di quanto già messo in luce nelle rilevazioni dei Rapporti sulla legislazione degli anni precedenti⁷². Per indicare solo qualche esempio, è tale il regolamento Toscana n. 40/2006 dettato in attuazione del regolamento CE n. 852/2004 sull’igiene dei prodotti alimentari e del regolamento CE n. 853/2004 che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale. Un po’ più numerosi sono i casi di attuazione di disposizioni statali, fenomeno molto diffuso fino alla riforma del Titolo V della Costituzione, soprattutto in alcune Regioni. Oltre ai 18 regolamenti⁷³ attuativi del Codice in materia di protezione dei dati personali (d.lgs. n. 196/2003), per indicare solo qualche esempio, la Regione Calabria ha istituito, con regolamento n. 2/2006, la commissione regionale per l’emersione del lavoro non regolare, in attuazione dell’art. 74, comma 4, della legge n. 448/1998 e la Regione Umbria ha fissato, con regolamento n. 1/2006, le modalità di esercizio del controllo regionale sugli atti delle aziende sanitarie, in attuazione della legge n. 412/1991, del d.lgs. n. 402/1992 e del d.lgs. n. 270/1993.

Infine – quale elemento significativo del 2006 – occorre segnalare la presenza di un regolamento di semplificazione generale. La Regione Piemonte, infatti, interviene (con il regolamento n. 6) ad abrogare in modo espresso 67 regolamenti già implicitamente abrogati o, comunque, non più operanti o applicati, interessanti diverse materie di competenza regionale⁷⁴.

⁷² V., in particolare, tabelle 4b nell’Appendice ai Rapporti sulla legislazione 2002 (p. 377) e 2003 (p. 434).

⁷³ Cfr. d.p.g.r. Abruzzo n. 2/2006; d.c.r. Basilicata n. 168/2006; r.r. Emilia-Romagna n. 2 e n. 3/2006; r.r. Liguria n. 1/2006; r.r. Lombardia n. 8 e n. 9/2006; r.r. Marche n. 2/2006; r.r. Molise n. 4/2006; r.r. Piemonte n. 3/2006; d.p.g.r. Toscana n. 18/2006; d.p.p. Trento n. 26-79/Leg/2006; d.p.r. Trentino-Alto Adige n. 6/L/2006; r.r. Umbria n. 4/2006; r.r. Valle d’Aosta n. 1 e n. 2/2006; r.r. Veneto n. 1 e n. 2/2006.

⁷⁴ Più in particolare i regolamenti abrogati riguardano: 7 l’agricoltura, 1 l’artigianato, 4 la caccia, 5 l’edilizia, 21 gli enti locali, 9 la formazione professionale, 1 la montagna, 4 l’organizzazione e il personale, 7 la sanità, 4 la tutela ambientale e l’energia, 1 l’urbanistica e 1 i tributi.

TABELLE

Tabella A - Produzione normativa e regolamenti – 2006

Regioni e province autonome	Totale leggi A	Totale regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	48	3	51	5,9
Basilicata	32	5	37	13,5
Calabria	18	4	22	18,2
Campania	25	6	31	19,4
Emilia-Romagna	21	6	27	22,2
Lazio	28	6	34	17,6
Liguria	47	3	50	6,0
Lombardia	32	10	42	23,8
Marche	22	4	26	15,4
Molise	42	3	45	6,7
Piemonte	40	15	55	27,3
Puglia	40	21	61	34,4
Toscana	51	14	65	21,5
Umbria	18	14	32	43,8
Veneto	28	4	32	12,5
<i>Totale regioni ordinarie</i>	492	118	610	19,3
Friuli Venezia Giulia	29	119	148	80,4
P.a. Bolzano	16	87	103	84,5
P.a. Trento	12	23	35	65,7
Sardegna	21	0	21	0,0
Sicilia	23	1	24	4,2
Trentino-Alto Adige	4	13	17	76,5
Valle d'Aosta	35	2	37	5,4
<i>Totale regioni spec. e p.a.</i>	140	245	385	63,6
TOTALE	632	363	995	36,5

Tabella A1 - Produzione normativa e regolamenti - 2005

Regioni e province autonome	Totale leggi A	Totale regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	47	0	47	0,0
Basilicata	33	5	38	13,2
Calabria	18	7	25	28,0
Campania	25	3	28	10,7
Emilia Romagna	21	3	24	12,5
Lazio	19	19	38	50,0
Liguria	20	2	22	9,1
Lombardia	22	8	30	26,7
Marche	36	1	37	2,7
Molise	52	4	56	7,1
Piemonte	17	8	25	32,0
Puglia	20	27	47	57,4
Toscana	55	18	73	24,7
Umbria	30	8	38	21,1
Veneto	26	1	27	3,7
Totale regioni ordinarie	441	114	555	20,5
Friuli Venezia Giulia	33	132	165	80,0
P.a. Bolzano	14	84	98	85,7
P.a. Trento	21	21	42	50,0
Sardegna	24	0	24	0,0
Sicilia*	17	3	20	15,0
Trentino-Alto Adige	10	8	18	44,4
Valle d'Aosta	35	2	37	5,4
Totale regioni spec. e p.a.	154	250	404	61,9
TOTALE	595	364	959	38,0

* Le leggi sono 21 ma non sono conteggiate 4 "leggi voto".

Tabella B - Produzione normativa e regolamenti in articoli - 2006

Regioni e province autonome	Totale articoli leggi A	Totale articoli regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	434	26	460	5,7
Basilicata	272	17	289	5,9
Calabria	169	26	195	13,3
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Emilia-Romagna	241	34	275	12,4
Lazio	531	57	588	9,7
Liguria	728	23	751	3,1
Lombardia	263	146	409	35,7
Marche	307	31	338	9,2
Molise	349	14	363	3,9
Piemonte	389	115	504	22,8
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Toscana	403	186	589	31,6
Umbria	248	146	394	37,1
Veneto	300	20	320	6,3
Totale regioni ordinarie	4634	841	5475	15,4
Friuli Venezia Giulia	582	1.263	1.845	68,5
P.a. Bolzano	302	354	656	54,0
P.a. Trento	380	378	758	49,9
Sardegna	562	0	562	0,0
Sicilia	241	1	242	0,4
Trentino-Alto Adige	25	170	195	87,2
Valle d'Aosta	207	9	216	4,2
Totale regioni spec. e p.a.	2299	2175	4474	48,6
TOTALE	6933	3016	9949	30,3

Tabella B1 - Produzione normativa e regolamenti in articoli - 2005

Regioni e province autonome	Totale articoli leggi A	Totale articoli regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	777	0	777	0,0
Basilicata	391	84	475	17,7
Calabria	168	43	211	20,4
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Emilia-Romagna*	364	22	386	5,7
Lazio	333	321	654	49,1
Liguria	131	28	159	17,6
Lombardia	251	74	325	22,8
Marche	384	13	397	3,3
Molise	488	61	549	11,1
Piemonte	143	51	194	26,3
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Toscana	1.103	271	1.374	19,7
Umbria	444	119	563	21,1
Veneto	275	5	280	1,8
Totale regioni ordinarie	5252	1092	6344	17,2
Friuli Venezia Giulia	679	1.524	2.203	69,2
P.a. Bolzano	216	584	800	73,0
P.a. Trento	375	199	574	34,7
Sardegna	356	0	356	0,0
Sicilia	353	36	389	9,3
Trentino-Alto Adige	111	50	161	31,1
Valle d'Aosta	467	36	503	7,2
Totale regioni spec. e p.a.	2557	2429	4986	48,7
TOTALE	7809	3521	11330	31,1

* Non si è tenuto conto degli articoli dello Statuto.

Tabella C - Produzione normativa e regolamenti in commi - 2006

Regioni e province autonome	Totale commi leggi A	Totale commi regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	1.224	66	1.290	5,1
Basilicata	699	204	903	22,6
Calabria	588	85	673	12,6
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Emilia Romagna	512	103	615	16,7
Lazio	1.694	121	1.815	6,7
Liguria	2.118	47	2.165	2,2
Lombardia	823	543	1.366	39,8
Marche	936	51	987	5,2
Molise	802	42	844	5,0
Piemonte	1.127	324	1.451	22,3
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Toscana	877	547	1.424	38,4
Umbria	715	398	1.113	35,8
Veneto	682	35	717	4,9
Totale regioni ordinarie	12797	2566	15363	16,7
Friuli Venezia Giulia	2.519	2.937	5.456	53,8
P.a. Bolzano	722	980	1.702	57,6
P.a. Trento	1.242	855	2.097	40,8
Sardegna	1.973	0	1.973	0,0
Sicilia	824	1	825	0,1
Trentino-Alto Adige	48	521	569	91,6
Valle d'Aosta	1.266	11	1.277	0,9
Totale regioni spec. e p.a.	8594	5305	13899	38,2
TOTALE	21391	7871	29262	26,9

Tabella C1 - Produzione normativa e regolamenti in commi - 2005

Regioni e province autonome	Totale commi leggi A	Totale commi regolamenti B	Totale produzione normativa C	B/C %
Abruzzo	2.269	0	2.269	0,0
Basilicata	885	238	1.123	21,2
Calabria	445	111	556	20,0
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Emilia Romagna*	985	44	1.029	4,3
Lazio	732	850	1.582	53,7
Liguria	265	88	353	24,9
Lombardia	945	226	1.171	19,3
Marche	908	61	969	6,3
Molise	1.276	167	1.443	11,6
Piemonte	340	120	460	26,1
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Toscana	3.015	693	3.708	18,7
Umbria	1.174	301	1.475	20,4
Veneto	669	13	682	1,9
Totale regioni ordinarie	13908	2912	16820	17,3
Friuli Venezia Giulia	3.212	3.425	6.637	51,6
P.a. Bolzano	454	2.126	2.580	82,4
P.a. Trento	1.180	605	1.785	33,9
Sardegna	1.096	0	1.096	0,0
Sicilia	1.131	112	1.243	9,0
Trentino-Alto Adige	351	125	476	26,3
Valle d'Aosta	1.224	52	1.276	4,1
Totale regioni spec. e p.a.	8648	6445	15093	42,7
TOTALE	22556	9357	31913	29,3

* Non si è tenuto conto degli articoli dello Statuto.

**Tabella D - Produzione regolamentare e regolamenti di manutenzione
2006**

Regioni e province autonome	Totale regolamenti A	Manutenzione B	B/A %
Abruzzo	3	0	0,0
Basilicata	5	3	60,0
Calabria	4	1	25,0
Campania	6	0	0,0
Emilia-Romagna	6	1	16,7
Lazio	6	3	50,0
Liguria	3	0	0,0
Lombardia	10	1	10,0
Marche	4	3	75,0
Molise	3	0	0,0
Piemonte	15	5	33,3
Puglia	21	1	4,8
Toscana	14	1	7,1
Umbria	14	6	42,9
Veneto	4	1	25,0
Totale regioni ordinarie	118	26	22,0
Friuli Venezia Giulia	119	39	32,8
P.a. Bolzano	87	28	32,2
P.a. Trento	23	7	30,4
Sardegna	0	0	-
Sicilia	1	1	100,0
Trentino-Alto Adige	13	4	30,8
Valle d'Aosta	2	0	0,0
Totale regioni spec. e p.a.	245	79	32,2
TOTALE	363	105	28,9

Tabella D1 - Produzione regolamentare e regolamenti di manutenzione - 2005

Regioni e province autonome	Totale regolamenti A	Manutenzione B	B/A %
Abruzzo	0	0	-
Basilicata	5	0	0,0
Calabria	7	0	0,0
Campania	3	0	0,0
Emilia-Romagna	3	1	33,3
Lazio	19	8	42,1
Liguria	2	0	0,0
Lombardia	8	1	12,5
Marche	1	0	0,0
Molise	4	1	25,0
Piemonte	8	4	50,0
Puglia	27	3	11,1
Toscana	18	7	38,9
Umbria	8	2	25,0
Veneto	1	0	0,0
Totale regioni ordinarie	114	27	23,7
Friuli Venezia Giulia	132	32	24,2
P.a. Bolzano	84	24	28,6
P.a. Trento	21	10	47,6
Sardegna	0	0	-
Sicilia	3	0	0,0
Trentino-Alto Agige	8	4	50,0
Valle d'Aosta	2	1	50,0
Totale regioni spec. e p.a.	250	71	28,4
TOTALE	364	98	26,9

3. Leggi “ben fatte” e “buone” politiche: esperienze regionali a confronto^{*}

3.1. Considerazioni introduttive

I temi del riordino normativo, della qualità della legislazione e della valutazione delle politiche sono strettamente connessi. Anzi sono tre aspetti del medesimo obiettivo: rendere snella e utile l’attività legislativa.

L’attenzione crescente – da tempo anche a livello comunitario - alla valutazione degli effetti pregiudizievoli originati da una eccessiva produzione di norme spinge – ormai da molti anni – le Regioni (e lo Stato) a ridurre il volume delle regole per assicurare alla società civile condizioni ottimali di vivibilità. Ma le spinge, oltre che a “sfoitare” la massa normativa, anche ad una semplificazione di tipo preventivo, tanto nello spostare la disciplina di alcuni aspetti a fonti diverse dalla legge, quali ad esempio i regolamenti, quanto nell’operare una forte “delegificazione” a favore di atti della Giunta, del Consiglio o, genericamente, della Regione. Infine, le spinge anche ad una valutazione delle politiche intraprese, a volte con strumenti di valutazione preventiva che - se ben utilizzati – dovrebbero portare alla riduzione di leggi poco “fattibili”, a volte - e soprattutto nell’ultimo periodo - con strumenti di valutazione successiva all’emanazione degli atti. E questo per la crescente consapevolezza che il rafforzamento della funzione di controllo dei consigli rappresenta anche il modo migliore per avvicinare le istituzioni ai cittadini.

Il primo indice di qualità di un atto normativo è la buona redazione.

^{*} a cura di Aida Giulia Arabia

Il miglioramento del linguaggio normativo ⁷⁵ – come già ricordato nei precedenti Rapporti - è assicurato dalle Regole di *drafting* contenute nel Manuale dell'OLI utilizzato - formalmente o in via di prassi - da quasi tutte le Regioni⁷⁶. Il testo del Manuale è attualmente in fase di revisione a seguito della costituzione, nel 2006, di un gruppo di lavoro interregionale, per impulso della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, d'intesa con l'Osservatorio legislativo interregionale. La revisione del testo mira allo sviluppo ulteriore di suggerimenti di tipo linguistico-comunicativo e alla condivisione delle modifiche da parte di tutte le Regioni e si basa su un processo che ha visto il coinvolgimento anche del Parlamento nazionale⁷⁷.

Ma fare buone leggi non vuol dire solo utilizzare un linguaggio semplice, chiaro e "accessibile"; fare buone leggi vuol dire anche applicare altre regole che rendano il testo normativo di facile comprensione.

Il riferimento va, ad esempio, alle leggi c.d. di manutenzione normativa che - anche se nell'accezione positiva rappresentano l'adeguamento alle trasformazioni e alle riforme – proprio per il loro frequente utilizzo, in tempi ravvicinati e spesso con interventi ripetuti sulla stessa legge, diventano, di fatto, un elemento di "inquinamento" della legge ma anche dell'intero complesso normativo⁷⁸.

⁷⁵ Il problema della qualità redazionale si presenterà, a breve, anche per gli atti amministrativi data, soprattutto in alcune Regioni, la forte "delegificazione" che si sta operando. La Regione Emilia-Romagna, ad esempio, si è posta il problema nella proposta del nuovo regolamento interno - già licenziata dalla VI commissione ed in attesa di esame in aula - prevedendo nell'art. 94 alcune regole in materia di linguaggio degli atti amministrativi. La Regione Toscana, invece, applica le regole del Manuale in via informale e solo per quelle regole applicabili in via analogica anche agli atti amministrativi.

⁷⁶ Non tutte le Regioni che hanno adottato il Manuale ne rispettano le regole con rigore. V., ad esempio, le segnalazioni della Regione Abruzzo evidenziate nella nota 13 del capitolo su "Le leggi finanziarie regionali per il 2007", in questo volume.

⁷⁷ Si segnala in proposito che il protocollo di intesa fra il Senato della Repubblica, la Camera dei deputati e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e Province autonome per l'istituzione di un Comitato paritetico, siglato il 28 giugno 2007, indica tra i compiti del Comitato stesso "lo sviluppo e il coordinamento delle tecniche di buona legislazione" e fa seguito all'impegno all'unificazione dei manuali di *drafting* in uso – rispettivamente – presso le istituzioni statali e regionali, già assunto dalle Assemblee legislative statali e regionali in occasione della riunione interistituzionale tenutasi l'8 novembre 2004.

⁷⁸ A titolo di esempio, la l.r. Toscana n. 24/2006 di modifica della legge sul governo del territorio (l.r. n. 1/2005) è stata modificata, nello stesso anno, dalla l.r. n. 29.

Nel 2006, su 632 leggi emanate, 392 sono testi nuovi, 175 sono novelle e 65 sono stati redatti secondo tecnica mista (v. tabella A). Le leggi di manutenzione sul totale delle leggi emanate sono pari al 30,5% nelle Regioni ordinarie e al 17,9 % nelle Regioni speciali. Tra le prime è in testa la Regione Abruzzo con il 52,1% di leggi di manutenzione, ma anche il dato delle Regioni Marche, Toscana e Puglia non è trascurabile (rispettivamente, 40,9%, 35,3% e 35%). Tra le Regioni speciali è la provincia autonoma di Trento a registrare la percentuale di leggi di manutenzione più alta (41,7 %).

Situazione quasi simile nel 2005 quando su 595 leggi emanate, 377 erano testi nuovi, 169 erano leggi di manutenzione e 49 erano leggi di tecnica redazionale mista (v. tabella A1). La percentuale delle leggi di manutenzione sul totale delle leggi emanate era pari al 30,2 % nelle Regioni ordinarie e al 23,4 % nelle Regioni speciali. Tra le prime era in testa la Regione Basilicata con il 45,5 % di leggi di manutenzione, ma anche i dati delle Regioni Lazio (42,1 %), Marche (38,9%), Abruzzo (36,2 %), Liguria (35 %), Molise (34,6) e Toscana (34,5) erano significativi. Tra le Regioni speciali, invece, era la Regione Sardegna a registrare la percentuale di leggi di manutenzione più elevata (37,5 %).

Superare il fenomeno dell'eccessiva proliferazione di leggi di manutenzione dovrebbe essere un altro obiettivo per migliorare la qualità delle singole leggi ma anche dell'intero complesso normativo. Scegliendo, ad esempio, la strada della legge annuale di manutenzione generale o settoriale, forse il fenomeno potrebbe essere arginato, contribuendo anche ad alleggerire il peso di alcune leggi finanziarie, spesso contenenti numerosi interventi di modifica testuale di leggi. Ad esempio, la Regione Valle d'Aosta e la provincia di Bolzano, rispettivamente con l.r. n. 21/2006 e l.p. n. 11/2006, hanno operato, per il 2006, la manutenzione della legislazione in vari settori. Da ultimo anche la Regione Toscana, con la l.r. n. 40/2007 (legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2007) sembra "favorire" questa scelta. Accanto alle esperienze della legge generale di manutenzione, altre Regioni adottano, invece, leggi di manutenzione settoriale: ad esempio, il Veneto con i suoi collegati alle

leggi finanziarie⁷⁹ e la Lombardia con le sue leggi di modifica (e/o integrazione) di leggi regionali in determinate materie⁸⁰.

3.2. La semplificazione normativa e il riordino

Le Regioni - forse più dello Stato - sono da anni impegnate a realizzare obiettivi di semplificazione e di riordino normativo.

Anche nel 2006 si è manifestato l'impegno a combattere l'inflazione e la stratificazione delle leggi nel tempo, sia attraverso l'emanazione di vere e proprie leggi di semplificazione legislativa (e normativa), sia attraverso le leggi regionali di settore, i testi unici e le leggi finanziarie che includono con più frequenza abrogazioni esplicite (totali o parziali) di leggi e regolamenti in luogo di formule di abrogazione implicite – vaghe e generiche – che certamente non facilitano gli utenti (cittadini ed operatori) nell'individuazione della disciplina applicabile. L'uso di abrogazioni "innominate", tanto diffuso in passato, permane ancora però in alcune leggi regionali.

Accanto alle leggi di abrogazione generale o settoriale di cui si è dato conto nei Rapporti degli anni precedenti ed ai quali si rinvia, merita di essere segnalato, per il 2006, il terzo provvedimento di semplificazione della Regione Liguria (l.r. n. 31/2006), che abroga 36 leggi e 23 regolamenti regionali – elencati in due distinti allegati - già implicitamente abrogati o, comunque, non più operanti o applicati.

Accanto alle leggi di semplificazione legislativa e/o normativa, una attenzione particolare è da riservare all'iniziativa della Regione Piemonte che emana un regolamento di semplificazione generale. La Regione, infatti, come già avvenuto, nel 2005, in sede di "disboscamento" legislativo, interviene (con il regolamento n. 6), in attuazione dell'art. 48

⁷⁹ Cfr. i tre collegati alla finanziaria 2006, rispettivamente, riordino e semplificazione normativa in materia di agricoltura, foreste, economia montana e caccia (l.r. n. 15/2006); sport, turismo, formazione e cultura (l.r. n. 16/2006); urbanistica, cartografia, pianificazione territoriale e paesaggistica, aree naturali protette, edilizia residenziale pubblica, viabilità, mobilità e trasporti a fune (l.r. n. 18/2006).

⁸⁰ L.r. n. 3/2006, modifiche a leggi regionali in materia di agricoltura; l.r. n. 11/2006, modifiche e integrazioni alle leggi regionali in materia di commercio, fiere e mercati.

dello statuto, a razionalizzare l'ordinamento normativo regionale, abrogando in modo espresso 67 regolamenti già implicitamente abrogati o, comunque, non più operanti o applicati, interessanti diverse materie di competenza regionale.

Due Regioni intervengono a "ripulire" l'ordinamento attraverso lo strumento della legge finanziaria. Utilizzare la finanziaria per realizzare obiettivi diversi dalla manovra di bilancio – intervenendo, ad esempio, con ampie e, a volte, sostanziali modificazioni di leggi in vigore e inserendo in esse numerose disposizioni autonome di rilievo in diversi settori di competenza regionale – è, come più volte messo in luce nei vari anni, un fenomeno ancora molto diffuso in alcune Regioni. La Regione Lazio e la provincia autonoma di Trento, rispettivamente, con la legge finanziaria 2006 (l.r. n. 4/2006) e con la legge finanziaria 2007 (l.p. n. 11/2006), intervengono a "disboscare" l'ordinamento di 54 legge regionali, la prima, e di 28 leggi per intero, 39 leggi parzialmente e una legge regionale già recepita nell'ordinamento provinciale, la seconda.

La riduzione del volume della legislazione è accompagnata, in molte Regioni, anche dalla predisposizione e dall'elaborazione di una serie di provvedimenti organici che prevedono il riordino complessivo di interi settori o di importanti subsettori e campi di attività, la previsione, in alcuni casi, di ampie delegificazioni della materia/settore e l'abrogazione contestuale della normativa preesistente.

Nel 2006, ad esempio, su 632 leggi emanate sono state abrogate 449 leggi per intero (v. tabella B) e numerose disposizioni e di esse il numero maggiormente significativo si rinviene soprattutto nell'ambito delle leggi di riordino (e nei testi unici). Nella Regione Umbria, ad esempio, la l.r. n. 18/2006, di riordino in materia di turismo – previa clausola di abrogazione implicita di tutte le norme contrarie o incompatibili con la legge di riferimento - abroga espressamente 60 leggi (emanate dal 1972 al 1984) e 4 regolamenti regionali (emanati dal 1988 al 2003).

Naturalmente le abrogazioni sopraindicate non includono le abrogazioni differite a data certa o al verificarsi di un evento, che pure risultano, in alcune Regioni in particolare, molto numerose. Ad esempio, nella Regione Friuli Venezia Giulia sono previste ben 158 abrogazioni (95 a data certa e

63 condizionate). Inoltre, non sono trascurabili le indicazioni della Regione Liguria e della provincia di Trento che segnalano, rispettivamente, 21 e 12 abrogazioni “condizionate” all’emanazione di altri atti.

Anche se in alcune Regioni il ricorso alle leggi di riordino è ancora un intervento occasionale e non sistematico - nel 2006 così come nel 2005 - sono state emanate 50 leggi ascrivibili a tale tipologia, pari al 7,9 % del totale delle leggi emanate: il 18,9 % sul totale delle leggi emanate nelle Regioni speciali e il 4,9 % sul totale di quelle emanate nelle Regioni ordinarie (v. tabella C)⁸¹. In alcune di esse (Sardegna, province di Bolzano e di Trento, Piemonte) sembra prevalere maggiormente l’impegno a disciplinare in modo completo e con unica legge una data materia. Più nel dettaglio, le leggi di riordino nella prima Regione richiamata rappresentano il 47,6 % delle leggi emanate; si attestano al 31,3 % nella provincia di Bolzano e al 25 % nella provincia di Trento; arrivano, infine, al 20 % nella Regione Piemonte.

Resta sempre poco significativo, così come già segnalato nel 2005, il ricorso ai testi unici. Nell’anno in esame ne sono stati approvati tre: la l.r. n. 33/2006 della Regione Liguria - testo unico in materia di cultura - che abroga 16 leggi regionali; la l.r. n. 9/2006 della Regione Marche - testo unico in materia di turismo - che abroga 27 leggi regionali per intero e numerose disposizioni di altre leggi regionali in materia; la l.r. n. 29/2006 della Regione Lombardia - testo unico delle leggi regionali in materia di circoscrizioni comunali e provinciali - che abroga 53 leggi regionali. Quest’ultimo testo unico è seguito alla legge n. 7 dello stesso anno con la quale la Regione Lombardia - colmando in tal modo il vuoto riempito da altre Regioni in sede di approvazione della nuova carta statutaria - al fine del riordino e della semplificazione della normativa regionale vigente, ha disciplinato le modalità e le procedure per la redazione e l’approvazione di testi unici, riguardanti materie o settori omogenei. Si tratta di testi meramente compilativi e ricognitivi della normativa esistente; non è contemplata, dunque, l’emanazione di testi unici a contenuto innovativo. Al testo unico richiamato è seguita, nel 2007, l’emanazione del testo unico in materia di turismo (l.r. n. 15) e di quello in materia di istituzione di parchi

⁸¹ Per il 2005, cfr. tabella C1.

(l.r. n. 16). Attualmente è all'esame della commissione consiliare competente in materia di affari istituzionali un altro testo unico riguardante il terzo settore.

Infine, sempre con l'obiettivo dell'alleggerimento e della semplificazione del *corpus* normativo, continua ad essere presente nella legislazione regionale e, in modo più evidente nelle leggi di riordino settoriale, la tendenza a "delegificare" – a rinviare cioè a successivi atti non legislativi – già rinvenuta negli anni più recenti in modo marcato in alcuni ordinamenti regionali⁸². Nelle leggi del 2006, gli atti non legislativi cui il legislatore rinvia maggiormente sono quelli della Giunta⁸³. Su 632 leggi emanate, 227, pari al 35,9 % del totale, prevedono l'adozione di atti dell'Esecutivo, mentre solo 70, pari all'11,1 % del totale, riguardano l'adozione di atti del Consiglio⁸⁴. Il numero totale di atti di Giunta da adottare è pari a 1046, mentre quelli del Consiglio ammontano a 114 (v. tabelle D ed E). Naturalmente anche in questo caso le differenze tra Regioni risultano sostanziali. Tra le Regioni ordinarie, ad esempio, Lazio e Liguria sono in testa con, rispettivamente, 154 e 116 atti di Giunta da adottare, ma anche il numero degli atti da emanare delle Regioni Piemonte, Abruzzo, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna non è trascurabile. Tra le Regioni speciali, invece, il dato più rilevante è quello delle Regioni Sardegna e Friuli Venezia Giulia con, rispettivamente, 192 e 106 atti da emanare. Quanto, infine, agli atti di Consiglio, poco significativi risultano i dati delle Regioni ordinarie, mentre, tra le speciali, è sempre la Regione Sardegna che registra un numero rilevante di atti da adottare (32).

3.3. La valutazione della progettazione legislativa

La razionalizzazione normativa è, come sottolineato in precedenza, un obiettivo realizzato in molte Regioni e, sicuramente, da avviare in alcune

⁸² V., ad esempio, Regione Emilia-Romagna, Assemblea legislativa, Quinto Rapporto sulla legislazione, VIII legislatura, p. 102 ss.

⁸³ Alcuni rinvii sono a regolamenti regionali, per altri si tratta di rinvii a delibere, direttive e atti con cui la Giunta definisce criteri e modalità per la concessione di contributi, sovvenzioni, ausili o per l'individuazione dei soggetti beneficiari.

⁸⁴ Si tratta a volte di regolamenti, a volte di atti di approvazione di piani, indirizzi e programmi.

di esse. Ma le semplificazioni da sole non bastano. L'abrogazione delle numerose leggi superate, la redazione di leggi di riordino e di testi unici in luogo della pluralità di leggi che proliferavano negli anni meno recenti, deve essere accompagnata dall'utilizzazione di altri strumenti diretti a "comprimere" il ricorso ad ulteriori atti di difficile applicazione.

Come già evidenziato nei Rapporti degli anni precedenti, durante la fase di progettazione legislativa non viene rivolta grande attenzione all'uso di strumenti di valutazione. Il problema delle ricadute applicative delle leggi - tanto caro agli studiosi già a partire dagli anni settanta - è stato in pratica poco affrontato e questo sicuramente per una serie di difficoltà oggettive. La prima è sicuramente lo scarso sviluppo di forme di collaborazione tra gli uffici del Consiglio e della Giunta. Se si escludono i casi delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Piemonte e Veneto - dove sono molto frequenti, a volte anche per intese e accordi formali, la costituzione di gruppi di lavoro tra funzionari dell'Esecutivo e del legislativo o, comunque, scambi di informazioni e di documentazione, soprattutto in vista della preparazione delle c.d. relazioni di "ritorno" - nelle altre Regioni il "dialogo" tra assemblea e Giunta è occasionale e spontaneo o addirittura assente. La seconda difficoltà riguarda l'inadeguatezza quantitativa e, a volte, qualitativa, del personale delle strutture amministrative preposte alla valutazione preventiva (e successiva) all'emanazione dell'atto legislativo (v. di seguito nelle conclusioni). La terza, infine, è legata alla non coincidenza dei tempi di elaborazione dell'analisi di fattibilità con i tempi della politica.

Solo in alcune Regioni - per quei progetti di legge che disegnano politiche complesse e che presuppongono azioni difficili da gestire perchè, ad esempio, prevedono il coinvolgimento di una pluralità di soggetti istituzionali - vengono elaborate schede preventive di fattibilità. Ma, come più volte sottolineato negli anni da alcune Regioni, le relazioni di fattibilità finora elaborate non hanno inciso molto sulla redazione delle norme e sul dibattito che precede la loro approvazione. Spesso, infatti, sono volutamente sintetiche, il che fa supporre che in realtà si intenda nascondere l'irragionevolezza o la mancanza di interesse dell'intervento. Al fine di valorizzare e rendere incisiva l'attività legislativa, le relazioni

dovrebbero fornire, invece, dati concreti, verificabili, significativi e, dunque, utili al dibattito politico.

Un indice dell'insufficiente studio sull'applicabilità dei procedimenti normativi (prima della loro applicazione) potrebbe essere letto nella presenza di leggi (e spesso anche di regolamenti) modificati poco dopo la loro approvazione. Gli esempi sono numerosi. Per restare solo al 2006, sono state modificate nello stesso anno di promulgazione la legge della Regione Basilicata relativa al sostegno all'Università della Regione per la promozione di uno sviluppo regionale di qualità ⁸⁵; le leggi della Regione Liguria sull'ordinamento degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico non trasformati in fondazione, sull'istituzione e disciplina del sistema regionale del servizio civile, sulla promozione del sistema integrato di servizi sociali e sociosanitari, sugli interventi in materia di diritto all'istruzione e alla formazione, nonché sull'istituzione del Consiglio regionale dell'economia e del lavoro ⁸⁶; le leggi della Regione Toscana in materia di responsabilità sociale delle imprese e di tutela delle acque dall'inquinamento ⁸⁷.

L'esigenza della verifica della fattibilità di un progetto di legge si è molto manifestata in sede di elaborazione dei nuovi statuti. In quelli delle Regioni Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Toscana e Umbria, ad esempio, si rinvengono disposizioni dedicate all'analisi preventiva dei progetti di legge ai fini della valutazione della congruità e degli effetti dell'intervento. In altre Regioni (ad esempio, Lombardia e Piemonte) l'analisi di impatto della regolamentazione trova, invece, disciplina in apposite leggi ⁸⁸. Nel 2006, la Giunta della Regione Lombardia ha avviato una sperimentazione sull'AIR su due casi di studio ⁸⁹.

E' diffuso ma non generalizzato, invece, prevedere – a volte nelle schede per l'istruttoria legislativa di leggi di particolare rilevanza, a volte in

⁸⁵ Si tratta della l.r. n. 12/2006 modificata dalla l.r. n. 31/2006.

⁸⁶ Si tratta delle ll.rr. nn. 7, 11, 12, 15 e 16/2006 modificate dalla l.r. n. 26/2006.

⁸⁷ Si tratta della l.r. n. 17/2006 modificata dalla l.r. n. 56/2006 e della l.r. n. 20/2006 modificata dalla l.r. n. 60/2006.

⁸⁸ V. l.r. Lombardia n. 1/2005 (legge di semplificazione 2004) e l.r. Piemonte n. 13/2005 (legge regionale di semplificazione e disciplina dell'impatto della regolamentazione).

⁸⁹ Rispettivamente, "tutela della proprietà intellettuale" e "sperimentazione di forme abitativo-residenziali per disabili".

via informale durante l'analisi tecnico-normativa espletata dagli uffici legislativi prima dell'assegnazione dei progetti di legge alla commissione consiliare competente - controlli sulla coerenza ai principi dell'ordinamento costituzionale e, in particolare, a quelli contenuti nel Titolo V della Costituzione (Abruzzo, Lombardia, Marche, Toscana, Veneto); controlli sulla coerenza normativa rispetto alla restante disciplina normativa regionale e rispetto alla legislazione nazionale di principio (Abruzzo, Lombardia, Marche, Toscana, provincia di Bolzano); controlli sulla coerenza finanziaria nel caso che il progetto di legge preveda oneri a carico del bilancio regionale (Abruzzo, Basilicata, Liguria, Marche, Molise, Toscana, Veneto, province di Bolzano e Trento, Sicilia). In Liguria quest'ultimo controllo avviene in sede di parere di compatibilità finanziaria della competente commissione. In Umbria il servizio legislazione cura, per ogni progetto di legge, la redazione di una *check list* istruttoria (strumento approvato già dal 2001) dalla quale emergono gli esiti dei controlli suindicati. I medesimi controlli sono effettuati sui disegni di iniziativa della Giunta e sui regolamenti dal Comitato legislativo, istituito nel 2001 presso l'Esecutivo, mediante parere preventivo obbligatorio, reso al fine di garantire la qualità dei testi, il rispetto della normativa comunitaria e statale applicabile, la coerenza con le disposizioni statutarie e l'armonia con le disposizioni statali e regionali relative alla semplificazione, all'economicità dei procedimenti e dell'azione amministrativa, al decentramento delle funzioni ed alla coerenza con le riforme istituzionali. In Emilia-Romagna, la proposta del nuovo regolamento interno (artt. 47 e 48) prevede per i progetti di legge, su richiesta del presidente, sentiti i vicepresidenti e i relatori, la scheda tecnico-normativa e la scheda tecnico-finanziaria per i progetti di legge che comportano conseguenze economiche. Inoltre, sempre nella Regione richiamata, l'art. 69 dello Statuto (analogamente a quanto disposto – in genere - negli altri statuti approvati a seguito della riforma del Titolo V) ha previsto il parere della Consulta di garanzia statutaria, circa la conformità delle leggi e dei regolamenti allo Statuto, nei casi e nei modi che saranno previsti dal regolamento.

3.4. *La valutazione delle politiche*

Le assemblee legislative non devono solo produrre norme tecnicamente conformi alle regole di *drafting* ma - soprattutto dopo i nuovi assetti istituzionali generati dalla riforma del Titolo V della Costituzione – sono chiamate a responsabilità che vanno dalla valutazione degli effetti che esse producono sulla collettività al superamento degli ostacoli che esse incontrano nella fase dell’attuazione. Ed è soprattutto in quest’ultimo periodo che, accanto agli strumenti di valutazione *ex ante*, sembra affermarsi un tipo di valutazione successiva all’emanazione degli atti legislativi. In alcune Regioni, infatti, incominciano a consolidarsi meccanismi che favoriscono la valutazione degli effetti prodotti sui destinatari delle norme introdotte e si individuano strumenti, tempi e modalità di controllo dell’attività e della valutazione dell’efficacia di un intervento normativo. Un ruolo importante in tal senso ha giocato e continua a giocare il Progetto CAPIRe (Controllo delle assemblee sulle Politiche e gli Interventi regionali) promosso e direttamente finanziato, dal mese di marzo 2006, dalla Conferenza dei Presidenti dell’Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome. Al progetto - nato nel 2002 per iniziativa di 4 Regioni promotrici (Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana) allo scopo di diffondere l’utilizzo di strumenti innovativi per il controllo sull’attuazione delle leggi e la valutazione dell’efficacia delle politiche in seno ai consigli regionali - aderiscono attualmente 16 assemblee legislative⁹⁰. Al fine tra l’altro di elaborare idee, strategie e nuovi strumenti per migliorare le capacità di controllo sull’attuazione delle leggi e di valutazione dell’efficacia delle politiche, nel mese di giugno 2007, si è tenuto a Matera il primo convegno nazionale del progetto CAPIRe. Durante i lavori è stata discussa e approvata la *Carta di Matera*⁹¹: un documento di indirizzo contenente dieci obiettivi operativi⁹²

⁹⁰ Oltre ai consigli delle 4 Regioni promotrici fanno parte del Progetto le assemblee della provincia autonoma di Trento e delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Marche, Molise, Puglia, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Umbria e Veneto. L’Assemblea della Regione siciliana, pur non avendo aderito formalmente al Progetto, ha designato un funzionario a seguire i lavori del Comitato tecnico.

⁹¹ La *Carta* è stata sottoscritta da 12 consigli regionali (Abruzzo, Basilicata; Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Puglia, Veneto e Trentino-Alto Adige). Altre 5 assemblee legislative hanno comunicato la

per un programma di lavoro comune delle assemblee legislative, volto a consolidare le attività di controllo e valutazione nelle diverse aree territoriali. Dieci punti che possono diventare strategici per ripensare al ruolo delle assemblee elettive e per migliorare gli strumenti attraverso i quali le amministrazioni regionali rendono conto ai cittadini dell'impiego delle risorse pubbliche e dei risultati raggiunti.

Le Regioni e alcune in modo costante, già da tempo, prevedono, soprattutto nelle leggi che attuano politiche complesse e articolate, "formule" per consentire il controllo e il monitoraggio degli effetti da esse prodotti. Si passa da relazioni che la Giunta deve presentare al Consiglio - contenenti informazioni sullo stato di attuazione degli interventi - all'istituzione di organismi variamente denominati (consulte, comitati, conferenze, osservatori) con finalità di monitoraggio e, spesso, anche di vigilanza sull'applicazione degli interventi. In molti casi, però, queste relazioni - vaghe e generiche - risultano poco utili all'instaurazione di un serio processo conoscitivo. Uno strumento nuovo e significativo potrebbe, invece, essere quello della clausola valutativa - specifico articolo di legge attraverso il quale si dà mandato informativo ai soggetti incaricati dell'attuazione della legge di raccogliere, elaborare e comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni selezionate - da inserire solo nelle leggi di notevole rilevanza e, soprattutto, nei casi in cui il controllo dei legislatori risulti necessario come, ad esempio, nelle leggi che prevedono l'impegno di ingenti risorse finanziarie e il controllo sul loro utilizzo da parte dei soggetti attuatori.

volontà di sottoscrivere il documento (provincia autonoma di Trento, Toscana, Piemonte, Sardegna e Umbria).

⁹² I dieci impegni contenuti nella *Carta* sono: I) dare una risposta concreta all'esigenza di *accountability* democratica; II) generare conoscenza condivisa sul funzionamento e i risultati delle politiche adottate, perseguendo una logica non *partisan*; III) promuovere meccanismi legislativi e strumenti di lavoro che consentano di porre domande incisive sull'attuazione delle leggi e gli effetti delle politiche; IV) destinare tempo e risorse alle attività di controllo e valutazione; V) garantire l'esistenza e potenziare il ruolo di strutture tecniche altamente specializzate nel fornire assistenza al controllo e alla valutazione; VI) investire nella formazione di una nuova figura professionale che abbia competenze adeguate nell'analisi e nella valutazione delle politiche pubbliche; VII) gestire i processi informativi e mantenere alta l'attenzione sui loro esiti; VIII) migliorare la capacità di interlocuzione e di dialogo con l'Esecutivo; IX) divulgare gli esiti del controllo e della valutazione, sia all'interno che all'esterno dell'Assemblea; X) allargare i processi decisionali e creare occasioni di partecipazione.

Le prime clausole valutative si trovano già in alcune leggi regionali del 2001 e, da quella data in poi, sempre più consigli regionali inseriscono questo nuovo strumento nelle leggi emanate. Le informazioni raccolte (originate dalla clausola) dovrebbero servire a conoscere tempi e modalità di attuazione della legge, ad evidenziare eventuali difficoltà emerse nella fase di implementazione e a valutare le conseguenze che ne sono scaturite per i destinatari diretti e, più in generale, per l'intera collettività. Nel 2006, sono state inserite 21 clausole valutative in altrettante leggi regionali (di 7 Regioni) contro le 17 dell'anno precedente (v. tabella F).

Altre 14 leggi regionali, sempre dell'anno di riferimento, prevedono, poi, altre formule per consentire il controllo e il monitoraggio degli effetti prodotti da alcune leggi che attuano politiche complesse. In queste ultime leggi – per citare solo qualche esempio - si parla di relazioni periodiche che la Giunta deve presentare al Consiglio (es. l.r. Abruzzo n. 7/2006, l.r. Molise n. 20/2006 e l.r. Toscana n. 25/2006), di valutazione degli interventi (es. l.r. Friuli Venezia Giulia n. 11/2006), di monitoraggio e controllo (es. l.r. Liguria n. 11/2006), di monitoraggio e valutazione (es. l.r. Sardegna n. 9/2006). Inoltre, la Regione Lazio, nella legge finanziaria per il 2007 (l.r. n. 27/2006), nella norma dedicata all'approvazione di un codice etico per l'azione amministrativa regionale (art. 7), prevede - tra le modalità di monitoraggio e controllo che il Consiglio dovrà adottare rispetto alle attività finanziate con fondi pubblici regionali, statali e comunitari - l'inserimento di clausole valutative nei provvedimenti legislativi. Infine, da segnalare il caso della Regione Toscana che ha previsto un sistema di monitoraggio anche in 2 deliberazioni consiliari: la prima, di approvazione del programma degli investimenti sulla produzione di energia per le aree rurali⁹³, la seconda, di approvazione del programma forestale regionale⁹⁴.

A partire dal 2005, le strutture di alcune assemblee legislative (Ufficio "Analisi leggi e Politiche regionali" della Lombardia e Settore "Analisi della normazione" della Toscana) hanno avviato la pubblicazione periodica di "Note informative" sull'attuazione delle politiche regionali. Si tratta di documenti sintetici - elaborati a partire dalle informazioni contenute nelle

⁹³ Deliberazione Consiglio regionale n. 119/2006.

⁹⁴ Deliberazione Consiglio regionale n. 125/2006.

relazioni predisposte dagli uffici della Giunta - che descrivono i risultati ottenuti e le criticità emerse nella fase di implementazione degli interventi regionali e, a volte, suggeriscono alcuni approfondimenti da sviluppare nelle relazioni periodiche di Giunta. In particolare, nel 2006 sono state elaborate 8 note informative, 4 dalla Regione Lombardia e 4 dalla Regione Toscana, relative all'attuazione di altrettante leggi regionali ⁹⁵. Nel 2007, oltre alla Nota informativa di aggiornamento della Regione Lombardia sul processo di attuazione della l.r. n. 28/2004, si segnala anche la Nota informativa della Regione Friuli Venezia Giulia - elaborata dal "Servizio per l'assistenza giuridico-legislativa in materia di attività sociali e culturali" - relativa all'attuazione della legge sugli incentivi per lo sviluppo competitivo delle piccole e medie imprese (l.r. n. 4/2005) ⁹⁶.

Il passo successivo all'elaborazione di documenti interessanti la valutazione degli effetti delle leggi dovrebbe essere l'apertura del dibattito politico per far sì che dal confronto e dalla discussione il legislatore possa rettificare errori e superare le difficoltà applicative emerse. Quello che per ora si registra è la presentazione e, in alcuni casi la discussione, dei documenti "per la valutazione" (relazioni, note informative, rapporti *ex post*) in seduta di commissione (esempio, Emilia-Romagna, Marche e Veneto). In alcuni casi il confronto con le strutture della Giunta avviene anche nell'ambito di seminari dedicati all'attuazione di determinate politiche regionali. Così, ad esempio, è avvenuto in Lombardia nel 2006, in occasione del seminario di approfondimento sulle politiche regionali per il coordinamento dei tempi delle città – promosso dalla commissione consiliare affari istituzionali - al quale hanno partecipato funzionari del Consiglio, funzionari dell'Esecutivo incaricati dell'attuazione della l.r. n. 28/2004 e amministratori dei comuni che hanno avviato i progetti per i piani territoriali degli orari. In Veneto, inoltre, anche l'Osservatorio sulla spesa regionale – istituito presso la commissione competente in materia di

⁹⁵ Si tratta per la Lombardia delle note nn. 4, 5, 6 e 7, relative alle ll.rr. n. 28/2004 (coordinamento e amministrazione tempi delle città), n. 2/2003 (programmazione negoziata), n. 34/1996 (agevolazione credito imprese artigiane), n. 6/2003 (tutela dei consumatori); per la Toscana delle note nn. 4, 5, 6 e 7, relative la n. 4 e la n. 7 alla l.r. n. 30/2003 (disciplina attività agrituristiche), la n. 5 alla l.r. n. 49/2003 (tasse automobilistiche regionali) e la n. 6 alla l.r. n. 18/2002 (introduzione prodotti biologici nelle mense pubbliche).

⁹⁶ Le Note si possono leggere in www.capiire.org>attività>note informative.

bilancio con il compito di monitorare e verificare gli effetti diretti e indiretti delle leggi di spesa – ha presentato i suoi lavori in commissione. Più in particolare l'attività dell'Osservatorio si è concentrata nella raccolta ed elaborazione di informazioni dirette a comprendere lo stato dell'attuazione delle norme, il ruolo e le reazioni dei diversi attori (istituzionali e non) coinvolti nell'implementazione della legge, i risultati raggiunti e gli effetti provocati sui soggetti destinatari delle diverse leggi di spesa.

3.5. In conclusione

Le Regioni, anche se non in modo generalizzato, hanno investito e continuano ad investire molto sul tema della qualità della normazione. Qualità che parte, come già messo in luce nel Rapporto dell'anno precedente, dalla buona redazione di un testo normativo, passa per la semplificazione e il riordino, arriva alla valutazione e al controllo degli effetti prodotti dagli interventi normativi, toccando, quindi, in ultima analisi, il buon andamento del sistema politico.

Quanto al primo aspetto le Regioni, come sottolineato in premessa, non trascurano il "linguaggio" della normazione e subito dopo le modifiche del 2002, nell'anno in esame avviano una ulteriore revisione del Manuale regionale di *drafting*, allo scopo di sviluppare e precisare ulteriormente i suggerimenti di tipo linguistico-comunicativo con l'apporto di professionisti della materia.

Quanto al tema delle semplificazioni le Regioni, forse più dello Stato, continuano a manifestare grande impegno e interesse. La potatura dei rami secchi, negli ordinamenti regionali, è resa più semplice sicuramente dalla "scarsa" quantità della produzione normativa e dall'essere caratterizzata, soprattutto, fino agli anni novanta, da un carattere provvedimentale. Infine, la semplificazione a livello regionale non ha bisogno di periodicità. Infatti, per come è realizzata, tende ad avere effetti stabili nel tempo. Altra cosa è il processo di semplificazione della normativa statale che, proprio per essere molto stratificata, necessita di interventi di revisione costante e di verifiche periodiche dei risultati raggiunti. Nelle Regioni che hanno, ad esempio, operato una forte

“pulitura” il numero delle leggi vigenti risulta molto contenuto. Ad esempio nella Regione Lombardia che, soprattutto negli ultimi anni è intervenuta con leggi di abrogazione generale, le leggi in vigore, a dicembre 2006, risultano 679 (1985 leggi emanate-1306 leggi abrogate), pari a circa il 34% del totale della produzione legislativa dal 1970 ad oggi. Il periodo più significativo è quello della VII legislatura con 624 leggi abrogate e 151 leggi approvate ⁹⁷. Così come nella Regione Toscana, dove le leggi in vigore alla fine del 2006 risultano 548 ⁹⁸. Sottraendo questo dato dalle 2694 leggi emanate (dal 1971 al 2006) risultano abrogate 2146 leggi e questo soprattutto ad opera dei tre provvedimenti di semplificazione normativa emanati nel 1999 (l.r. n. 12) , nel 2000 (l.r. n. 19) e nel 2002 (l.r. n. 11).

Quanto al tema della valutazione, le Regioni sembrano interessarsi molto alla sperimentazione di nuovi strumenti e di nuovi istituti. Di molte iniziative già in corso si è dato conto nel testo ma molte altre meriterebbero di essere avviate. Più in particolare, per giocare al meglio la partita della valutazione, le Regioni dovrebbero puntare su strutture e personale adeguato. Molti consigli regionali hanno, negli ultimi anni, rimodellato l'organizzazione interna costituendo strutture *ad hoc* per assistere i legislatori nella fase di verifica dell'attuazione delle leggi e nella promozione di studi sull'impatto delle politiche. Ma il problema non è solo istituire uffici per indirizzare al meglio la funzione di controllo. Il problema è dotare le strutture di personale e anche di mezzi adeguati alla missione per la quale sono state create. Spesso gli uffici, pur essendo il personale qualitativamente adeguato ai compiti da svolgere, risulta numericamente appena sufficiente. Quasi tutte le Regioni, infatti, lamentano la diminuzione del personale e la mancanza di nuove assegnazioni. Fenomeno che favorisce spesso l'incremento di consulenze e di assistenza tecnico-giuridica esterna. Ma lamentano anche la scarsità di figure professionali con competenze, ad esempio, economiche, statistiche, sociologiche e politologiche, disponendo delle quali si potrebbe, invece,

⁹⁷ Consiglio regionale della Lombardia, VIII legislatura, Rapporto 2006 sullo stato della legislazione e sul rendimento istituzionale del Consiglio regionale, gennaio-dicembre 2006, p. 58.

⁹⁸ Regione Toscana, Consiglio regionale, Rapporto sulla legislazione (maggio 2005-dicembre 2006), p. 184.

realizzare un approccio multidisciplinare soprattutto nella fase di valutazione *ex post*.

Per cercare di risolvere e superare quest'ultimo problema, le Regioni impegnano annualmente una parte delle risorse nella formazione del personale. In molte di esse è proseguita, anche nel 2006 (in particolare nelle Regioni Lombardia e Friuli Venezia Giulia) così come nel 2007 (in particolare, nelle Regioni Marche, Piemonte, Sardegna e Veneto), un'intensa attività di formazione del personale soprattutto nell'ambito del progetto CAPIRe. Si è trattato, in particolare, di corsi introduttivi per funzionari (della durata di 2 o 3 giorni) che in seno all'assemblea legislativa svolgono o dovranno svolgere attività di assistenza all'esercizio della funzione di controllo e di valutazione delle politiche e di una serie di lezioni di approfondimento (della durata di mezza giornata) su alcuni argomenti specifici. In alcuni casi i corsi, oltre che ai funzionari del Consiglio coinvolti nel processo legislativo, vengono estesi anche ai funzionari di Giunta. E' auspicabile che quest'ultima esperienza diventi una regola proprio per preparare la necessaria collaborazione che richiede l'attività di controllo e superare "vecchi" modelli legati all'istituto del sindacato ispettivo sull'operato della Giunta. In altri casi i corsi sono estesi anche ai consiglieri e ai presidenti di commissione. Infine, sempre nell'ambito del Progetto CAPIRe, è in programma un corso di alta formazione (della durata di 2 anni) interamente dedicato ai temi dell'analisi e della valutazione delle politiche pubbliche. L'esigenza nasce dalla necessità di ipotizzare l'inserimento di un'altra figura professionale: l'analista di politiche. Le specializzazioni dei funzionari e dei dirigenti delle assemblee legislative rientrano, infatti, quasi esclusivamente nella sfera giuridica che da sola non riesce più a coprire le nuove sfide connesse all'esercizio della "rinnovata" funzione di controllo.

La partita si gioca, dunque, sulla valutazione delle politiche, perchè se qualità è poter individuare facilmente la regola da applicare, questo è tanto più possibile quanto meno atti normativi regolino la medesima materia, ma anche e forse soprattutto, quanto migliori siano le regole poste e "fattibili" (e periodicamente valutabili) i risultati attesi.

In questa ottica, merita segnalare due ulteriori strumenti di indubbia rilevanza siglati in tempi recenti:

- l'accordo del 29 marzo 2007 tra Stato, Regioni ed Autonomie locali in sede di Conferenza unificata in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione⁹⁹. Tale accordo, che dà attuazione al disposto dell'articolo 2 della legge 28 novembre 2005, n. 46, tratta i seguenti temi: la valutazione delle politiche legislative; la semplificazione e comunicazione legislativa; la riduzione degli oneri amministrativi; il *drafting* normativo e la qualità della regolazione, la formazione del personale. Alcune di tali tematiche hanno costituito oggetto, negli ultimi anni, di un lavoro comune tra Giunte e Consigli e di particolari approfondimenti presso le Assemblee legislative regionali;

- il protocollo di intesa del 28 giugno 2007 fra il Senato della Repubblica, la Camera dei deputati e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome per l'istituzione di un comitato paritetico, chiamato a svolgere funzioni di consultazione e di approfondimento in merito ai rapporti tra i diversi livelli territoriali, al ruolo degli organi rappresentativi nei processi decisionali, all'organizzazione ed al funzionamento delle Assemblee, nonché con riguardo ai metodi della legislazione.

I presupposti dunque ci sono, la partita è difficile ma le Regioni hanno tutte le potenzialità per vincerla.

⁹⁹ in G.U. n. 86 del 13 aprile 2007

TABELLE

Tabella A - Produzione legislativa e leggi di manutenzione - 2006

Regioni e province autonome	Totale leggi	Testo nuovo	Manutenzione	Tecnica mista	C/A %
	A	B	C	D	
Abruzzo	48	21	25	2	52,1
Basilicata	32	25	7	0	21,9
Calabria	18	14	3	1	16,7
Campania	25	18	7	0	28,0
Emilia-Romagna	21	15	6	0	28,6
Lazio	28	18	6	4	21,4
Liguria	47	30	12	5	25,5
Lombardia	32	22	9	1	28,1
Marche	22	11	9	2	40,9
Molise	42	27	14	1	33,3
Piemonte	40	22	10	8	25,0
Puglia	40	24	14	2	35,0
Toscana	51	26	18	7	35,3
Umbria	18	14	4	0	22,2
Veneto	28	18	6	4	21,4
Totale regioni ordinarie	492	305	150	37	30,5
Friuli Venezia Giulia	29	17	2	10	6,9
P.a. Bolzano	16	12	3	1	18,8
P.a. Trento	12	7	5	0	41,7
Sardegna	21	17	2	2	9,5
Sicilia	23	5	5	13	21,7
Trentino-Alto Adige	4	4	0	0	0,0
Valle d'Aosta	35	25	8	2	22,9
Totale regioni spec. e p.a.	140	87	25	28	17,9
TOTALE	632	392	175	65	27,7

Tabella A1 - Produzione legislativa e leggi di manutenzione - 2005

Regioni e province autonome	Totale leggi	Testo nuovo	Manutenzione	Tecnica mista	C/A %
	A	B	C	D	
Abruzzo	47	29	17	1	36,2
Basilicata	33	18	15	0	45,5
Calabria	18	13	3	2	16,7
Campania	25	21	4	0	16,0
Emilia-Romagna	21	17	4	0	19,0
Lazio	19	8	8	3	42,1
Liguria	20	13	7	0	35,0
Lombardia	22	17	2	3	9,1
Marche	36	21	14	1	38,9
Molise	52	34	18	0	34,6
Piemonte	17	10	3	4	17,6
Puglia	20	16	4	0	20,0
Toscana	55	30	19	6	34,5
Umbria	30	20	9	1	30,0
Veneto	26	15	6	5	23,1
Totale regioni ordinarie	441	282	133	26	30,2
Friuli Venezia Giulia	33	22	4	7	12,1
P.a. Bolzano	14	7	4	3	28,6
P.a. Trento	21	13	6	2	28,6
Sardegna	24	15	9	0	37,5
Sicilia*	17	9	4	4	23,5
Trentino-Alto Adige	10	10	0	0	0,0
Valle d'Aosta	35	19	9	7	25,7
Totale regioni spec. e p.a.	154	95	36,0	23	23,4
TOTALE	595	377	169	49	28,4

Tabella B - Leggi approvate e leggi abrogate - 2005 – 2006

Regioni e province autonome	2005			2006		
	Leggi approvate	Leggi abrogate	Variazione n. leggi vigenti al 31/12	Leggi approvate	Leggi abrogate	Variazione n. leggi vigenti al 31/12
Abruzzo	47	21	26	48	6	42
Basilicata	33	8	25	32	1	31
Calabria	18	0	18	18	2	16
Campania	25	102	-77	25	3	22
E.R.	21	6	15	21	4	17
F.V.G.	33	21	12	29	18	11
Lazio	19	3	16	28	75	-47
Liguria	20	0	20	47	77	-30
Lombardia	22	217	-195	32	58	-26
Marche	11	13	-2	22	31	-9
Molise	52	8	44	42	5	37
Piemonte	17	651	-634	40	2	38
P.A. Bo.	14	4	10	16	15	1
P.A. Tre.	21	83	-62	12	44	-32
Puglia	20	5	15	40	7	33
Sardegna	24	4	20	21	16	5
Sicilia	21	2	19	23	0	23
Toscana	55	29	26	51	9	42
T.A.A.	10	0	10	4	0	4
Umbria	30	7	23	18	50	-32
V.d.A.	35	10	25	35	19	16
Veneto	26	3	23	28	7	21
Totale	574	1197	-623	632	449	183

Tabella C - Produzione legislativa e leggi di riordino – 2006

Regioni e province autonome	Totale leggi A	Leggi di riordino B	B/A %
Abruzzo	48	2	4,2
Basilicata	32	0	0,0
Calabria	18	0	0,0
Campania	25	2	8,0
Emilia-Romagna	21	0	0,0
Lazio	28	0	0,0
Liguria*	47	2	4,3
Lombardia*	32	0	0,0
Marche*	22	3	13,6
Molise	42	3	7,1
Piemonte	40	8	20,0
Puglia	40	3	7,5
Toscana	51	0	0,0
Umbria	18	1	5,6
Veneto	28	0	0,0
Totale regioni ordinarie	492	24	4,9
Friuli Venezia Giulia	29	4	13,8
P.a. Bolzano	16	5	31,3
P.a. Trento	12	3	25,0
Sardegna	21	10	47,6
Sicilia	23	0	0,0
Trentino-Alto Adige	4	0	0,0
Valle d'Aosta	35	4	11,4
Totale regioni spec. e p.a.	140	26	18,6
TOTALE	632	50	7,9

* Oltre alle leggi di riordino è stato emanato un testo unico.

Tabella C1 - Produzione legislativa e leggi di riordino – 2005

Regioni e province autonome	Totale leggi A	Leggi di riordino B	B/A %
Abruzzo*	47	3	6,4
Basilicata	33	1	3,0
Calabria	18	1	5,6
Campania	25	1	4,0
Emilia-Romagna	21	4	19,0
Lazio	19	0	0,0
Liguria	20	0	0,0
Lombardia	22	1	4,5
Marche	36	5	13,9
Molise	52	3	5,8
Piemonte	17	1	5,9
Puglia	20	0	0,0
Toscana	55	5	9,1
Umbria	30	1	3,3
Veneto	26	0	0,0
Totale regioni ordinarie	441	26	5,9
Friuli Venezia Giulia	33	7	21,2
P.a. Bolzano	14	3	21,4
P.a. Trento	21	3	14,3
Sardegna	24	0	0,0
Sicilia**	17	9	52,9
Trentino-Alto Adige	10	0	0,0
Valle d'Aosta	35	2	5,7
Totale regioni spec. e p.a.	154	24	15,6
TOTALE	595	50	8,4

* Oltre alle leggi di riordino è stato emanato un testo unico.

** Le leggi sono 21 ma non sono conteggiate 4 "leggi voto".

Tabella D - Atti di Giunta – 2006

Regioni e province autonome	Totale leggi	Numero leggi che prevedono rinvii ad atti di giunta	B/A %	Numero di atti di giunta da adottare	Atti adottati
	A	B	C	D	E
Abruzzo	48	15	31,3	59	n.d.
Basilicata	32	8	25,0	8	8
Calabria	18	4	22,2	18	n.d.
Campania	25	n.d.	-	n.d.	n.d.
Emilia-Romagna	21	12	57,1	41	8
Lazio	28	18	64,3	154	n.d.
Liguria	47	21	44,7	116	32
Lombardia	32	15	46,9	60	11
Marche	22	5	22,7	28	n.d.
Molise	42	13	31,0	23	3
Piemonte	40	19	47,5	69	9
Puglia	40	n.d.	-	n.d.	n.d.
Toscana	51	12	23,5	14	n.d.
Umbria	18	8	44,4	36	3
Veneto	28	11	39,3	45	n.d.
<i>Totale regioni ordinarie</i>	<i>492</i>	<i>161</i>	<i>32,7</i>	<i>671</i>	<i>74</i>
Friuli Venezia Giulia	29	17	58,6	106	n.d.
P.a. Bolzano	16	10	62,5	14	8
P.a. Trento	12	8	66,7	n.d.	n.d.
Sardegna	21	18	85,7	192	64
Sicilia	23	n.d.	-	n.d.	n.d.
Trentino-Alto Adige	4	0	0,0	0	0
Valle d'Aosta	35	13	37,1	63	27
<i>Totale regioni spec. e p.a.</i>	<i>140</i>	<i>66</i>	<i>47,1</i>	<i>375</i>	<i>99</i>
TOTALE	632	227	35,9	1046	173

Tabella E - Atti di Consiglio – 2006

Regioni e province autonome	Totale leggi A	Numero leggi che prevedono rinvii ad atti di consiglio B	B/A % C	Numero di atti di consiglio da adottare D	Atti adottati E
Abruzzo	48	2	4,2	3	0
Basilicata	32	0	0,0	0	0
Calabria	18	1	5,6	1	0
Campania	25	n.d.	-	n.d.	n.d.
Emilia-Romagna	21	2	9,5	3	0
Lazio	28	4	14,3	9	0
Liguria	47	12	25,5	16	5
Lombardia	32	8	25,0	10	1
Marche	22	3	13,6	7	0
Molise	42	3	7,1	3	0
Piemonte	40	10	25,0	15	1
Puglia	40	n.d.	-	n.d.	n.d.
Toscana	51	4	7,8	4	0
Umbria	18	5	27,8	6	0
Veneto	28	2	7,1	2	0
Totale regioni ordinarie	492	56	11,4	79	7
Friuli Venezia Giulia	29	0	0,0	0	0
P.a. Bolzano	16	0	0,0	0	0
P.a. Trento	12	0	0,0	0	0
Sardegna	21	11	52,4	32	6
Sicilia	23	n.d.	-	n.d.	n.d.
Trentino-Alto Adige	4	0	0,0	0	0
Valle d'Aosta	35	3	8,6	3	0
Totale regioni spec. e p.a.	140	14	10,0	35	6
TOTALE	632	70	11,1	114	13

Tabella F - Clausole valutative - 2005-2006

Regioni e province autonome	2005	2006
Abruzzo	0	1
Basilicata	1	0
Calabria	0	0
Campania	0	1
Emilia- Romagna	1	3
Friuli Venezia Giulia	7	1
Lazio	0	0
Liguria	0	0
Lombardia	0	2
Marche	0	0
Molise	1	0
Piemonte	2	10
P.a. Bolzano	0	0
P.a. Trento	0	0
Puglia	0	0
Sardegna	0	0
Sicilia	0	0
Toscana	4	1
Trentino-Alto Adige	0	0
Umbria	1	2
Valle d'Aosta	0	0
Veneto	0	0
Totale	17	21

4. Procedimenti per l'approvazione e l'attuazione degli statuti regionali*

4.1. Lo stato di avanzamento dei procedimenti di formazione dei nuovi statuti ordinari

Alla data di aggiornamento di questo rapporto, sono dieci le Regioni che hanno adottato il nuovo statuto (Puglia, Calabria¹⁰⁰, Lazio, Toscana, Piemonte, Marche, Emilia-Romagna, Umbria, Liguria e Abruzzo). Le altre cinque Regioni - nella legislatura in corso - non hanno ancora approvato alcun testo né in Consiglio¹⁰¹ né in Commissione¹⁰².

La maggior parte delle Regioni in cui si è conclusa la precedente legislatura senza la definitiva approvazione consiliare delle rispettive deliberazioni legislative statutarie ha nuovamente istituito delle Commissioni speciali (Abruzzo, Campania, Lombardia e Molise¹⁰³) od ordinarie (Veneto) con il compito specifico di elaborare il testo dello statuto regionale e spesso anche della legge elettorale regionale e/o del nuovo regolamento interno del Consiglio regionale¹⁰⁴.

* a cura di Antonio Ferrara.

¹⁰⁰ 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*).

¹⁰¹ La Regione Campania ha approvato una deliberazione statutaria in prima lettura il 18 settembre 2004, poi decaduta per fine legislatura.

¹⁰² Le Regioni Basilicata, Veneto e Molise hanno approvato dei testi in commissione, rispettivamente, il 22 dicembre 2003, il 7 agosto 2004 e il 28 settembre 2005, poi decaduti per fine legislatura.

¹⁰³ In questa Regione è stato necessario ricostituire la Commissione speciale a carattere temporaneo prima del termine della VIII legislatura molisana, in quanto la durata in carica del precedente omologo organo si era esaurita.

¹⁰⁴ Abruzzo, d.c.r. 21 giugno 2005 n. 3/2; Campania, reg. r. 5 dicembre 2005, n. 4, Regolamento per il funzionamento della Commissione consiliare speciale per la revisione dello Statuto della Regione Campania e del regolamento interno del Consiglio regionale; Lombardia, d.c.r. 5 dicembre 2006, n. VIII/266 (che ha revocato e sostituito la precedente d.c.r. 28 giugno 2005, n. VIII/7); Molise l.r. 8 febbraio 2006, n. 2; Veneto art. 15 ss. del reg. c.r., così come modificato dalla d.c.r. 31 gennaio 2003, n. 4.

Nella Tabella 1 sono schematicamente indicati i dati concernenti l'*iter* di formazione dei vari statuti.

4.2. I rapporti tra Giunta e Consiglio alla luce dei nuovi statuti

Tutti gli statuti fin qui entrati in vigore hanno adottato una forma di governo che ruota intorno all'elezione diretta del presidente della Giunta regionale e che, a seconda dei casi, si caratterizza per una tendenza più spiccatamente "neoparlamentare" o più "presidenziale"¹⁰⁵. La generale conferma del modello indicato dalla Costituzione come solamente preferenziale ha determinato, in ogni caso, un netto rafforzamento politico-istituzionale del ruolo del Presidente-Governatore. Occorre verificare, tuttavia, se la relativa maggiore autonomia consentita agli statuti per calibrare il contrappeso che di converso avrebbero dovuto esercitare i Consigli, per riequilibrare il sistema, abbia effettivamente costituito le condizioni per rafforzare le loro funzioni normative, da un lato, e quelle di indirizzo e controllo politico, dall'altro.

Utilizzando i dati forniti dalle Regioni, si possono ricavare quantomeno alcune impressioni.

Partiamo dagli indici relativi alla funzionalità. Nelle dieci Regioni che hanno approvato i nuovi statuti il numero complessivo dei consiglieri regionali è aumentato di 53 unità, portando la dimensione media delle rispettive assemblee legislative regionali da 47 a 52 membri¹⁰⁶. In altri termini, è come se oggi in Italia vi fosse un Consiglio regionale in più. Questo dato indica un sicuro aumento del "costo della politica" ma è di per sé neutro. La scelta compiuta potrebbe risultare compensata, infatti, dall'incremento del rendimento istituzionale dell'organo, inteso sia in termini di oggettiva "produttività" sia come percezione di efficacia delle politiche regionali da parte dell'opinione pubblica.

Un dato sicuramente negativo è, invece, l'ulteriore aumento della frammentazione dei consigli. Il numero complessivo dei gruppi costituiti,

¹⁰⁵ V. in proposito *Rapporto 2004-2005*, parte II, cap. 2, *Rapporti tra Giunta e Consiglio*, p. 134 ss.

¹⁰⁶ V. Tabella 2, c. C.

che nel 2005 (primo anno della legislatura) aveva visto una certa flessione¹⁰⁷, è ora tornato nuovamente a salire sia nei confronti del dato registrato alla fine della VII legislatura (+4) sia nei confronti di quello di inizio legislatura (+12), portando la media generale per il 2006 a circa 14. In decisa controtendenza si propone la Calabria che, in questa legislatura, ha dimezzato il numero dei gruppi consiliari (da 20 a 10), grazie al buon rendimento della clausola di sbarramento introdotta dalla propria legislazione elettorale. All'estremo opposto si colloca, invece, il Lazio dove si registra il più elevato indice di frammentazione (21 gruppi costituiti) e il maggior incremento rispetto alla legislatura precedente (+8)¹⁰⁸.

E' aumentato anche il numero complessivo delle commissioni consiliari. L'aumento di quelle permanenti (+13) risulta quasi compensato dalla diminuzione delle commissioni speciali (-11). La media di commissioni per Consiglio, che nella VII legislatura era di 6 ordinarie e 3 speciali, è ora di 8 e 2. Molto al di sopra di questa media si colloca ancora il Lazio con 18 commissioni permanenti e 7 speciali¹⁰⁹.

Per quanto riguarda, invece, gli indici di attività del Consiglio, possiamo ricavare, in primo luogo, un indicatore di produttività generale: vale a dire il numero complessivo di tutti gli atti prodotti (leggi, regolamenti, atti amministrativi, pareri sugli atti di Giunta, atti di indirizzo e atti di controllo)¹¹⁰. Successivamente, cercheremo di verificare, inoltre, se già è possibile percepire delle variazioni nel peso relativo delle corrispondenti attività. Una volta posta come ipotesi, infatti, che, a seguito dell'entrata in vigore dei nuovi statuti, si potrebbe assistere ad un rafforzamento delle attività di normazione, indirizzo e controllo dei Consigli - come contrappeso ad un contemporaneo potenziamento del potere Esecutivo delle Giunte - occorre verificare la correttezza dell'assunto.

I dati relativi agli atti amministrativi ci consentono di tenere conto esclusivamente del 2006 e del 2005. Riteniamo preferibile, anziché porre

¹⁰⁷ V. Rapporto 2006, parte II, appendice 1, Tav. IV, composizione del Consiglio.

¹⁰⁸ V. Tabella 2, c. F.

¹⁰⁹ V. Tabella 2, c. H ed M.

¹¹⁰ V. la Tabella 3, da cui risulta che i consigli più "attivi", nel corso del 2006, sono stati quelli dell'Emilia-Romagna e della Toscana, mentre quelli meno "produttivi", di converso, sono stati quelli del Molise e della Calabria.

a confronto i due anni, dividere questo periodo in modo da raffrontare l'ultima frazione della vecchia legislatura e il primo anno e mezzo di quella nuova. Per quanto l'esiguità del periodo preso in considerazione per la VII legislatura deve indurci ad una necessaria prudenza, si rileva, tuttavia, un forte incremento dell'attività amministrativa rispetto a quella normativa (legislativa e regolamentare). Se, infatti, sullo scorcio della precedente legislatura vi era, in media, una lieve prevalenza degli atti normativi sugli atti amministrativi, si nota, nella prima parte di quella in corso, un forte incremento dell'attività amministrativa dei consigli, che si spinge a superare il doppio di quella normativa: fatti 100 gli atti complessivi di normazione, i c.d. atti di alta amministrazione sono pari a 206. Questa tendenza sembra registrarsi, peraltro, in maniera del tutto indipendente dall'entrata in vigore dei nuovi statuti: basti considerare che il massimo incremento si verifica in Toscana e la maggior flessione in Molise (v. Tabella 4).

Nelle Regioni in cui si registra il maggiore incremento dell'attività di alta amministrazione, questo fenomeno si associa, in genere, ad una flessione più o meno netta della frequenza dei pareri sugli atti di Giunta non regolamentari, calcolata in rapporto agli altri atti consiliari di natura amministrativa. Dati che possono far pensare ad una vera e propria tendenza si registrano, tuttavia, solo in Calabria e Lombardia. Seguendo lo stesso criterio, nelle altre Regioni si registra, invece, un andamento di relativa crescita del coinvolgimento consultivo del Consiglio sugli atti di Giunta. In questo caso la tendenza più chiaramente definita si rileva nelle Marche e nel Veneto (v. Tabella 5).

Per quanto riguarda gli strumenti di indirizzo, nel corso del 2006 è notevolmente cresciuto il numero degli atti approvati, con un tasso di definizione rispetto a quelli presentati (53%) solo leggermente più basso rispetto al biennio 2003-2004¹¹¹ (v. Tabella 6). Le Regioni che incrementano sia il numero di atti approvati sia il tasso di definizione sono Liguria, Piemonte, Toscana e Umbria. In Lombardia – dove pur si conta il più alto numero e anche il maggior incremento degli atti approvati – si

¹¹¹ Abbiamo ritenuto di non considerare il 2005, diviso tra due legislature e dunque soggetto alla naturale flessione delle attività nel corso di un anno di rinnovazione dei Consigli.

verifica un notevole calo della percentuale di approvazione. All'opposto, in Calabria – sebbene con un numero di atti molto basso – si rileva un forte incremento del medesimo dato. Le altre Regioni vedono abbassarsi entrambi i parametri. Tra queste si segnalano, in particolare, l'Emilia-Romagna e il Veneto, che ottengono – rispettivamente – la maggior contrazione degli indicatori rispetto al biennio di riferimento e i numeri più bassi in termini assoluti.

Passando agli atti del sindacato ispettivo, in questo caso risultano in salita sia il numero degli atti che hanno ottenuto risposta da parte della Giunta (+5%) sia la percentuale di definizione rispetto agli atti presentati (+10%), che tocca il 65% (v. Tabella 7).

Le Regioni che vedono aumentare entrambi questi parametri sono sette¹¹². Di queste, la Toscana ottiene il maggior incremento degli atti definiti (+53%), le Marche il più alto aumento della percentuale di risposta sugli atti presentati (+41%) e il Veneto la più alta percentuale di risposta da parte della Giunta, calcolata in termini assoluti (92%). L'Emilia-Romagna ottiene invece il più alto numero di atti definiti nonostante che in questa Regione si registri la più forte contrazione rispetto al biennio di confronto. La Regione che ha i più bassi indici assoluti è il Molise (5 atti definiti, pari al 10% di quelli presentati), mentre in Basilicata si verifica la più forte riduzione del tasso di risposta (-15%).

Individuati e messi a confronto i dati relativi agli indici di funzionalità e di attività dei Consigli non si notano, dunque, tendenze chiare e univoche per le Regioni che all'inizio della nuova legislatura - e comunque alla data del 1° gennaio 2006 - avevano in vigore il nuovo Statuto¹¹³. Questo fa pensare che – al di là della composizione dei Consigli (che solo i nuovi statuti potevano variare) – non siano le nuove carte statutarie ad incidere in maniera significativa sulle tendenze in atto¹¹⁴.

Come abbiamo visto, si registra un aumento dell'attività amministrativa dei Consigli e anche della partecipazione consultiva agli atti di Giunta

¹¹² Abruzzo, Liguria, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria e Veneto.

¹¹³ Per la Puglia non sono disponibili i dati del questionario e lo Statuto dell'Abruzzo è entrato in vigore solo all'inizio del 2007.

¹¹⁴ Un approfondimento andrebbe fatto Regione per Regione, ma non è questa la sede per poterlo compiere.

(dove il primo fenomeno è meno netto). Crescono, inoltre, gli atti di indirizzo e di controllo.

Non è facile leggere i dati che segnalano il significativo aumento dell'attività consiliare di c.d. alta amministrazione. Questo andamento, tuttavia, va letto insieme al leggero calo del numero degli atti normativi dei Consigli, che scendono del 5% rispetto alla media del triennio 2002-2004¹¹⁵. Più o meno nello stesso periodo si verifica, inoltre, un forte calo delle leggi provvedimento, che da una media di 290 nel biennio 2002-2003 (non sono disponibili i dati del 2004)¹¹⁶ scendono a solo 41 nel 2006¹¹⁷.

E' lecito ipotizzare allora che almeno una parte dei 760 atti di natura amministrativa approvati dai Consigli nel 2006¹¹⁸ abbiano un contenuto sostanzialmente normativo o che provvedimenti, che in passato erano approvati dai Consigli in forma di legge¹¹⁹, abbiano assunto adesso una più appropriata forma non-normativa e una più consona e conseguente denominazione. In mancanza di dati disaggregati, non è possibile percepire la consistenza dei due diversi fenomeni. Sappiamo, tuttavia, che solo in pochi casi marginali determinati *provvedimenti generali* possono essere considerati atti di delegificazione (in senso ampio). Sono solo 7, infatti, gli atti amministrativi che sono stati adottati sulla base di un rinvio operato dalla legge¹²⁰.

A voler trarre delle valutazioni d'insieme da questi dati, pare di poter dire, dunque, che la strategia dei Consigli regionali per salvaguardare un loro forte ruolo nei confronti della Giunta e del suo Presidente non sembra indirizzarsi verso la valorizzazione della propria funzione normativa o,

¹¹⁵ Per un confronto di dati omogenei si è preferito tener conto degli anni centrali della precedente legislatura, escludendo gli anni interessati dall'avvicinarsi delle legislature (v. *Rapporto 2004-2005, Focus sulla produzione normativa nella VII legislatura regionale, Tabelle 1 e 4*)

¹¹⁶ I dati sono stati estrapolati dalla classificazione delle leggi secondo la tipologia della normazione nei *Rapporti 2002 e 2003, Appendice, Tabella 2c*. Per omogeneità con i dati disponibili per il 2006 non si è tenuto conto delle Regioni Campania e Puglia.

¹¹⁷ Il medesimo calo si registrò già nel 2005 quando le leggi provvedimento furono 43 (v. la classificazione delle leggi secondo la tipologia della normazione nel *Rapporto 2006, Appendice 1, Tabella 5c*).

¹¹⁸ V. Tabella 2.

¹¹⁹ Per una tipologia delle leggi provvedimento v. *Rapporto 2000, parte II, cap. 5, Legislazione regionale di carattere provvedimentale, p. 101 ss.*

¹²⁰ V. *supra*, cap. 3, Tabella E.

quantomeno, della funzione normativa intesa in senso proprio ¹²¹. Il relativo rafforzamento delle attività di indirizzo politico e di controllo sull'azione di governo (in termini, anche in questo caso, freddamente numerici), deve scontare - d'altronde - l'inevitabile indebolimento che il meccanismo istituzionale del *simul simul* induce sui poteri dei Consigli, inserendosi in una dinamica di relazioni tra gli organi di governo della Regione che non consente più alle assemblee legislative di "fare e disfare" le Giunte più volte nel corso della medesima legislatura. La strategia messa in atto dai Consigli sembra mirare, allora, piuttosto al mantenimento - se non anche all'accrescimento - di un loro significativo spazio di compartecipazione all'attività amministrativa delle Regioni, mediante la diretta approvazione di un'ampia gamma di provvedimenti amministrativi, sia pure - nella maggior parte dei casi - a carattere generale (come ad es. atti di pianificazione e programmazione) e non puntuale (come ad es. nomine e designazioni).

4.3. L'attuazione degli statuti regionali ordinari

Daremo qui conto dell'approvazione dei regolamenti consiliari, delle leggi istitutive dei Consigli delle autonomie locali, in attuazione dell'art. 123 della Costituzione, e delle altre leggi di diretta attuazione degli statuti ¹²².

Per quanto riguarda, in primo luogo, le modalità procedurali di quest'attuazione, è da rilevare che alcune delle Regioni il cui nuovo statuto è entrato in vigore hanno istituito una *Commissione speciale* con il compito di elaborare le leggi attuative dello statuto entro un tempo determinato (Toscana e Umbria)¹²³. In Toscana, sono espressamente

¹²¹ Questo almeno ci suggeriscono i freddi dati numerici che, come abbiamo visto, ci segnalano che l'unica funzione consiliare che non cresce, ma tende anzi a flettere, è quella normativa. Per una valutazione degli indici di qualità della funzione normativa per eccellenza: quella legislativa, v. *supra*, cap. 1, *La competenza legislativa regionale nel 2006*.

¹²² Per quanto riguarda la legislazione elettorale non si segnalano novità nel corso del 2006 e si rinvia al precedente Rapporto.

¹²³ L.r. Umbria, 29 luglio 2005, n. 23, Istituzione di una commissione speciale per le riforme statutarie e regolamentari; d.c.r. Toscana, 11 ottobre 2005, n. 98, Istituzione Commissione speciale per gli adempimenti statutari e per il nuovo regolamento interno del Consiglio regionale.

individuata come finalità prioritaria l'elaborazione di una proposta di nuovo regolamento interno del Consiglio regionale e l'elaborazione di specifiche leggi di attuazione¹²⁴. In Umbria è attribuito alla commissione anche il compito di proporre eventuali modifiche statutarie che si rendano necessarie. In Emilia-Romagna è stata formata, invece, una *Commissione permanente* con lo specifico compito di elaborazione e proposta del regolamento interno dell'assemblea, della legislazione elettorale regionale e delle leggi istitutive dei nuovi organismi previsti dallo statuto.

4.3.1. La revisione dei regolamenti consiliari

I Consigli regionali della Calabria e della Liguria sono i primi che hanno adottato un nuovo regolamento interno, approvati rispettivamente con la d.c.r. 27 maggio 2005, n. 5 e la d.c.r. 9 giugno 2006, n. 18. Nell'anno di riferimento per questo *Rapporto* sono inoltre intervenute le modifiche parziali, ai rispettivi regolamenti consiliari, delle Regioni Campania¹²⁵, Lombardia¹²⁶ e Piemonte¹²⁷.

Tra le modifiche apportare spiccano per evidente novità rispetto alle norme previgenti:

- in Campania: l'istituzione del Rappresentante dell'opposizione e la nuova articolazione delle Commissioni permanenti (che da sei diventano otto);
- in Lombardia: la previsione del procedimento speciale di approvazione di testi unici;
- in Piemonte: la parziale modificazione della disciplina dei gruppi consiliari.

¹²⁴ Le leggi sulle nomine, sul collegio di garanzia statutaria, sulla conferenza permanente delle autonomie sociali e sulla normazione. Su tutte le priorità indicate sono stati istituiti dei gruppi di lavoro con il compito di predisporre delle "schede tematiche" da sottoporre a discussione, in seguito, in altrettanti seminari di approfondimento.

¹²⁵ D.c.r. 13 novembre 2006 in BUR 27 novembre 2006, n. 53.

¹²⁶ D.c.r. 28 febbraio 2006, n. VIII/133.

¹²⁷ D.c.r. 22 dicembre 2006, n. 95 – 43604.

Il regolamento era già stato parzialmente modificato o integrato, in seguito all'entrata in vigore della legge cost. n. 1 del 1999, in Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Veneto.

Al di là di questi casi sono invece 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 deve adeguare il proprio regolamento interno alle disposizioni statutarie ¹²⁸. Il termine, ordinatorio, non è stato rispettato in alcuna Regione.

4.3.2. *Il Consiglio delle autonomie locali (CAL)*

Tutti i nuovi statuti entrati in vigore hanno disciplinato il Consiglio delle autonomie locali quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali in attuazione dell'articolo 123, comma 4, della Costituzione, prevedendone in genere l'istituzione presso il Consiglio regionale ¹²⁹.

In alcune Regioni è riconosciuto un effetto rafforzato al parere obbligatorio del CAL (in via generale o in casi determinati): qualora il Consiglio regionale deliberi in difformità al parere lo può fare, nei casi previsti, solo a maggioranza dei suoi membri (Abruzzo ¹³⁰, Calabria; Emilia-Romagna ¹³¹, Lazio, Liguria ¹³², Marche e Umbria ¹³³). In Toscana

¹²⁸ Calabria, art. 59.3; Emilia-Romagna, art. 73.2; Piemonte, n. t.f. I.1; Toscana, art. 80.2; Umbria, art. 85.3.

¹²⁹ Abruzzo, art. 72; Calabria, art. 48; Emilia-Romagna, art. 23; Lazio, art. 66-67; Liguria, art. 65-67; Marche, art. 37-38; Piemonte, art. 88-89; Puglia, art. 45; Toscana, art. 66-67; Umbria, art. 28-29.

¹³⁰ In materia di conferimento di funzioni amministrative e di riparto di competenze tra Regione ed enti locali (art. 72.3).

¹³¹ 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 (art. 23.5); in tutte le altre ipotesi, si prevede che l'approvazione di progetti di legge, in

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. Inoltre, in alcuni statuti, è riconosciuto ai CAL il potere d'iniziativa legislativa (Calabria, art. 48.9; Lazio, artt. 37 e 67.1; Liguria, art. 66.1) e in un caso si prevede, anche, la discussione di questi progetti di legge entro un preciso termine dalla data della loro presentazione (Lazio).

Un altro potere è previsto dalle Regioni Abruzzo (art. 71.5 St.) e Calabria (art. 45.2 St.). Nel caso in cui il CAL ritenga che una legge regionale (in Abruzzo anche un provvedimento) leda le competenze degli enti locali, può chiedere l'acquisizione del parere dell'organo di garanzia statutaria in merito ai rilievi formulati. Il Consiglio regionale può deliberare in senso contrario ai pareri di compatibilità statutaria a maggioranza assoluta ¹³⁴.

Il nuovo organo - alla data di aggiornamento di questo capitolo - è stato istituito solo in Liguria (l.r. 26 maggio 2006, n. 13), Piemonte (l.r. 7 agosto 2006, n. 30) e Puglia (l.r. 26 ottobre 2006, n. 29), tenendo a parte il caso della Regione Toscana che ha creato un organo simile già nel 1998 ¹³⁵ e delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome che non sono qui considerate ¹³⁶. Nello stesso periodo, in diversi casi, tuttavia, sono stati assegnati al CAL, con legge, compiti specifici di designazione dei membri

diffonità del parere del CAL, sia accompagnata dall'approvazione di un ordine del giorno da trasmettere al Consiglio stesso (art. 23.4).

¹³² Art. 67.2. L'approvazione a maggioranza assoluta dei membri non è richiesta per l'approvazione degli atti di programmazione generale e delle leggi di bilancio e degli atti ad esse collegate (art. 67.3).

¹³³ La Giunta regionale, per gli atti di propria competenza è tenuta inoltre a motivare il rigetto del parere (art. 29.2).

¹³⁴ St. Calabria, art. 57.7; St. Abruzzo, art. 80.2. Sulla collocazione endo-procedimentale del giudizio dell'organo di garanzia statutaria v. *infra* la nt. 70 e la nt. 74.

¹³⁵ L.r. 21 aprile 1998, n. 22, *istituzione del Consiglio delle autonomie locali*, poi abrogata e sostituita dalla l.r. 21 marzo 2000, n. 36, *nuova disciplina del Consiglio delle autonomie locali*. Tutte le altre Regioni, ad eccezione della Campania, che regola diversamente la concertazione con gli enti locali, hanno tuttavia altri organismi di consultazione con le autonomie locali, a composizione mista, che sono, più o meno frequentemente, coinvolti nei procedimenti di formazione delle leggi, dei regolamenti e di atti amministrativi generali.

¹³⁶ Per le quali v. *infra* cap. IV.

di altri organi, di consultazione su determinati atti o di comunicazione anche in mancanza della sua effettiva istituzione ¹³⁷.

Nei nuovi regolamenti consiliari delle Regioni Calabria e Liguria, in conformità della scelta operata dai rispettivi statuti, è ribadito che qualora il Consiglio regionale non si adegui all'eventuale parere espresso dal CAL debba deliberare a maggioranza assoluta dei membri. Il nuovo regolamento interno del Consiglio regionale della Liguria dispone, inoltre, che – nei casi in cui lo statuto prevede che sia necessaria un'approvazione consiliare a maggioranza assoluta per discostarsi dal parere del CAL – anche le Commissioni permanenti, che non intendano tenere conto di detto parere, debbano approvare il provvedimento con il voto favorevole di un numero di commissari in grado di esprimere la metà più uno dei consiglieri regionali. Nella Regione Calabria, diversamente, è previsto che la Commissione, nel caso in cui decida di non tenere conto del parere negativo del CAL, deve indicarne le ragioni nella relazione per l'Assemblea ¹³⁸.

In attuazione delle relative disposizioni statutarie, le modifiche apportate al regolamento consiliare della Toscana prevedono invece che la Commissione consiliare competente, qualora ritenga di non adeguarsi al parere del CAL contrario o condizionato all'accoglimento di modifiche, presenta al Consiglio regionale, unitamente alla relazione sulla proposta di legge o di regolamento, un ordine del giorno procedurale ove si esprime la motivazione di tale non accoglimento ¹³⁹.

Il nuovo regolamento consiliare della Calabria, inoltre, - sempre in conformità della scelta operata dallo statuto - disciplina le funzioni consultive e la funzione di iniziativa legislativa del CAL ¹⁴⁰. E' anche prevista un'annuale riunione congiunta con il Consiglio regionale per l'esame dello stato delle autonomie nella Regione ¹⁴¹.

¹³⁷ Il fenomeno non è nuovo e dal 2002 si contano diversi casi di leggi regionali attributive di competenze al CAL prima ancora dell'approvazione degli statuti.

¹³⁸ Art. 78 reg. interno del Consiglio.

¹³⁹ Reg. interno del Consiglio., art. 46 *quater* (come modificato dalla d.c.r. del 17 febbraio 2005), in attuazione dell'art. 66.4 dello statuto.

¹⁴⁰ Art. 63.1, in attuazione dell'art. 48.9 dello statuto.

¹⁴¹)Art. 128.

Riportiamo qui di seguito un prospetto di confronto sinottico dei principali contenuti normativi delle prime leggi istitutive del CAL.

	Liguria	Piemonte	Puglia
Sede	Presso il Consiglio regionale	Presso il Consiglio regionale	Presso il Consiglio regionale
Membri di diritto	I Presidenti delle Province	I Presidenti delle Province	
	I Presidenti dei Consigli provinciali		
	I sindaci dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti	I sindaci dei comuni capoluogo di provincia	
	I Presidenti dei Consigli comunali dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti		
	I presidenti regionali dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEM	I presidenti regionali delle associazioni rappresentative degli enti locali	
Membri elettivi	12 sindaci dei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti	13 rappresentanti di comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti	Un rappresentante di ciascuna provincia e ciascun comune capoluogo eletto dai rispettivi consigli nel proprio seno
		20 rappresentanti di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti	44 membri in rappresentanza dei comuni non capoluogo eletti tra i consiglieri comunali con liste contrapposte su base provinciale

	Liguria	Piemonte	Puglia
	4 presidenti di comunità montane	5 presidenti di comunità montane	Un rappresentante delle comunità montane eletto dai rispettivi consigli riuniti in seduta congiunta
		2 presidenti di comunità collinare	
Modalità d'elezione	Eletti dalle rispettive assemblee (dei sindaci e dei presidenti delle comunità montane)	Eletti dai sindaci, dai consiglieri comunali e provinciali e dai presidenti delle comunità montane e collinari in un collegio unico regionale sulla base di sezioni elettorali provinciali con sistema proporzionale su liste uniche regionali, una per ciascuna categoria	<i>v. supra</i>
Partecipazione senza diritto di voto		Il Presidente della Giunta regionale, il Presidente del Consiglio regionale, l'assessore regionale competente in materia di enti locali, gli assessori competenti nelle materie all'odg della seduta e i presidenti delle commissioni consiliari interessate.	Il Presidente della Giunta regionale, il Presidente del Consiglio regionale o loro delegati, nonché il Consigliere regionale che ha proposto l'atto da sottoporre al parere del CAL
		5 rappresentanti designati dalle autonomie funzionali (Unioncamere e le quattro Università)	

	Liguria	Piemonte	Puglia
		piemontesi)	
Funzionamento	Le modalità di convocazione e di svolgimento delle sedute nonché le procedure interne di funzionamento e di organizzazione dei lavori sono disciplinate da un regolamento interno approvato a maggioranza assoluta dei componenti	Le modalità di convocazione e di svolgimento delle sedute, le condizioni per la validità delle deliberazioni, le procedure di funzionamento e di organizzazione dei lavori del CAL sono disciplinate con regolamento interno adottato a maggioranza dei suoi componenti	Le modalità di convocazione e di svolgimento delle sedute, le condizioni per la validità delle deliberazioni, le procedure di organizzazione dei lavori del Consiglio sono disciplinate da un regolamento interno approvato a maggioranza dei suoi componenti
Durata in carica	Per l'intera legislatura	Per l'intera legislatura	Per l'intera legislatura
Funzioni: iniziativa legislativa	Iniziativa legislativa nelle materie di competenza del sistema delle autonomie locali		
Funzioni: pareri obbligatori	Parere obbligatorio sui progetti di modificazioni statutarie, limitatamente alle parti relative alle autonomie locali		Parere obbligatorio sulle proposte di modifica dello Statuto regionale riguardanti gli enti locali e territoriali
		Parere obbligatorio sui progetti di legge e sulle proposte di regolamento relativi a materie che riguardano gli enti locali	Parere obbligatorio sui progetti di legge e sui regolamenti della Giunta regionale che riguardano le funzioni e le competenze degli enti locali, nonché il decentramento di funzioni o attività amministrative

	Liguria	Piemonte	Puglia
			regionali
	Parere obbligatorio sugli atti relativi al riparto delle funzioni tra la Regione e gli enti locali	Parere obbligatorio sulle leggi di conferimento delle funzioni amministrative e sulla legislazione che disciplina l'esercizio delle funzioni attribuite agli enti locali	
	Parere obbligatorio sui progetti di legge concernenti l'articolazione territoriale del sistema delle autonomie locali e la determinazione delle loro competenze		Parere obbligatorio sui progetti di legge che attengono all'istituzione di nuovi comuni, alla modificazione delle circoscrizioni ovvero alla loro denominazione
	Parere obbligatorio sui progetti di legge di bilancio, sugli atti ad esso collegati e sugli atti di programmazione generale	Parere sulle proposte di bilancio e sugli atti di indirizzo e di programmazione della Regione, secondo le modalità previste dal regolamento del Consiglio regionale	Parere obbligatorio sulle leggi di bilancio e sugli atti di programmazione regionale
		Esprime parere in merito all'esercizio dei poteri sostitutivi riguardanti Comuni, Province o Città metropolitane	
Altre attribuzioni	Esprime osservazioni su p.d.l. o di atti amministrativi reg. di interesse	Esprime osservazioni sui p.d.l. depositati in Consiglio regionale, su	

	Liguria	Piemonte	Puglia
	degli enti locali, su richiesta degli organi regionali	richiesta della Giunta o del Consiglio o di propria iniziativa	
	Propone al Presidente della Giunta il ricorso avverso atti dello Stato o di altre Regioni ritenuti lesivi dell'autonomia regionale e di enti locali	Propone al Presidente della Giunta reg. di promuovere la q.l.c. nei confronti delle leggi e degli atti vanti forza di legge dello Stato che ritiene invasive delle competenze degli enti locali	
		Può richiedere, a maggioranza assoluta dei suoi membri, alla Commissione di garanzia di pronunciarsi sulla conformità delle leggi regionali allo statuto	
		Designa un componente ad integrazione della sezione regionale di controllo della Corte dei conti, secondo i principi stabiliti dalle leggi dello Stato	
Termini dei pareri obbligatori	Entro 30 gg. dal ricevimento della comunicazione. Decorso tale termine senza che il CAL si sia espresso, il parere si intende acquisito	Entro 30 gg., redatto per iscritto. Decorso tale termine, gli organi regionali possono comunque procedere.	Entro 15 gg. dalla data di trasmissione (eccezionalmente riducibile a 5 gg. o prorogabile a 30 gg.). Decorso inutilmente tale termine, il parere si intende favorevol-

	Liguria	Piemonte	Puglia
			mente espresso
Effetti dei pareri obbligatori	Nel caso in cui il parere sia negativo o condizionato all'accoglimento di specifiche modifiche, il Consiglio reg. può comunque procedere all'approvazione dell'iniziativa a magg. assoluta; tale magg. non è richiesta per l'approv. degli atti di programmazione gen. , delle leggi di bilancio e degli altri atti ad esse collegati.	Nel caso in cui il parere del CAL sia contrario o condizionato all'accoglimento di specifiche modifiche, può essere diatteso dall'organo regionale competente, con motivazione espressa.	
Seduta congiunta		Il Consiglio reg. ed il CAL si riuniscono annualmente in seduta congiunta per una valutazione dello stato del sistema delle autonomie locali. La seduta può concludersi con l'approvazione di linee di indirizzo di politica generale	Il Consiglio reg. ed il CAL si riuniscono in seduta congiunta una volta l'anno prima dell'approvazione del bilancio per l'esame dello stato del sistema Regione-enti locali
Abrogazione o modificazione di leggi	Abrogazione della l.r. 29 aprile 1997, n. 16, Ist. della Conferenza permanente Regione-autonomie locali	Modifiche alla l.r. 20 novembre 1998, n. 34, artt. 6-7, Ist. della Conferenza permanente Regione-autonomie locali	Dalla data di insediamento del CAL è soppressa la Conferenza permanente Regione-autonomie locali e sono abrogati gli artt. 6, 7 e 8 della l.r. 30 novembre

	Liguria	Piemonte	Puglia
			2000, n. 22
Norme finanziarie		La spesa per il biennio 2007-2008 è di 120.000,00 euro annui	La spesa per l'esercizio finanziario 2006 è di 50.000,00 euro

4.3.3. *Il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro (CREL)*

Sei statuti, dei dieci nuovi fin qui adottati, prevedono l'istituzione di un organo di consultazione in materia economica e sociale denominato *Consiglio regionale dell'economia e del lavoro*, rinviando alla legge per la sua disciplina ¹⁴². In Calabria, in Emilia-Romagna e nelle Marche è specificato che il CREL ha sede presso il Consiglio regionale ¹⁴³. La Liguria e le Marche attribuiscono all'organo anche la potestà d'iniziativa legislativa ¹⁴⁴.

Secondo un diverso modello, gli statuti della Puglia e della Toscana prevedono, rispettivamente, una *Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale* ¹⁴⁵ e una *Conferenza permanente delle autonomie sociali* ¹⁴⁶, poste entrambe presso il Consiglio regionale con analoghi compiti di consultazione ai fini della programmazione economica, territoriale e sociale. Lo statuto dell'Abruzzo istituisce, invece, la *Conferenza regionale per la programmazione*, con compiti di consultazione in materia di programmazione economica e finanziaria, presso la presidenza della Giunta ¹⁴⁷.

Lo statuto della Regione Umbria, pur non prescrivendo l'istituzione del CREL o di un analogo organo, prevede tuttavia che, al fine di adottare

¹⁴² St. Calabria, art. 56; St. Emilia-Romagna, art. 59; St. Lazio, art. 71; St. Liguria, art. 68; St. Marche, art. 40; St. Piemonte, art. 87.

¹⁴³ Si noti che il Lazio, che ha istituito il CREL nella scorsa legislatura, lo ha costituito invece presso la Presidenza della Giunta regionale.

¹⁴⁴ St. Liguria, art. 68.3, St. Marche, art. 30.1, lett. d).

¹⁴⁵ Art. 46.

¹⁴⁶ Art. 61.

¹⁴⁷ Art. 73.

linee d'indirizzo per la concertazione, il presidente del Consiglio regionale convoca annualmente "i rappresentanti istituzionali, funzionali, economici e sociali della Regione" nella Conferenza regionale dell'economia e del lavoro ¹⁴⁸.

Già prima di queste disposizioni statutarie il CREL o altro simile organo rappresentativo delle forze sociali era stato istituito o comunque previsto dalla ordinaria legislazione regionale in Piemonte, Puglia, Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Lazio e Veneto ¹⁴⁹. Nella Regione Marche, invece, questo ruolo è stato effettivamente svolto dal *Tavolo regionale della concertazione* costituito all'inizio dell'VIII legislatura (giugno 2005) ¹⁵⁰.

Le prime Regioni che hanno istituito quest'organismo consultivo, in attuazione del nuovo statuto, sono la Liguria (l.r. 16 giugno 2006, n. 16) e il Lazio (l.r. 23 ottobre 2006, n. 13). Riportiamo qui di seguito un prospetto di confronto sinottico dei principali contenuti normativi di queste due leggi.

	Liguria	Lazio
Sede	Presso il Consiglio regionale	Presso il Consiglio regionale
Composizione		- il Presidente, nominato dal presidente della Regione

¹⁴⁸ Art. 19.2.

¹⁴⁹ l.r. Piemonte 18 ottobre 1994, n. 43, *norme in materia di programmazione degli investimenti*, art. 20, *organismi consultivi*; l.r. Puglia 3 aprile 1995, n. 10, *istituzione del CREL*; l.r. Abruzzo 30 agosto 1996, n. 77, *istituzione del CREL*; l.r. Basilicata 24 giugno 1997, n. 30, *nuova disciplina degli strumenti e delle procedure della programmazione regionale*, art. 14, *CREL* (così come sostituito dalla l.r. 9 dicembre 1997, n. 51); l.r. Emilia-Romagna, 21 aprile 1999, n. 3, *riforma del sistema regionale e locale*, art. 34, *Conferenza regionale per l'economia e il lavoro*, l.r. Lazio 18 aprile 2003, n. 12, *istituzione del CREL*; l.r. Veneto, 12 agosto 2005, n. 11, *Conferenza regionale sulle dinamiche economiche e del lavoro*.

¹⁵⁰ Il *Comitato economico e sociale* istituito dall'art. 13 della l.r. 5 settembre 1992, n. 46, che in precedenza svolgeva questo medesimo compito consultivo, non è ora più operativo.

	Liguria	Lazio
	<p>- 30 rappresentanti nominati dal PCR su designazione delle categorie produttive, delle autonomie funzionali delle organizzazioni sindacali, del terzo settore, della cooperazione, delle organizzazioni economiche <i>no profit</i>, delle associazioni dei consumatori e degli utenti</p> <p>- 3 esperti in materia socio-economia, designati dallo stesso Consiglio regionale</p>	<p>- 56 rappresentanti delle categorie produttive, delle organizzazioni sindacali, delle autonomie funzionali e del c.d. terzo settore</p> <p>- 5 esperti nelle materie economico-giuridiche e sociali nonché nelle tematiche comunitarie, di cui 3 eletti dal Consiglio reg. con voto limitato e 2 designati dalla Giunta reg.</p>
Nomina e durata	Con decreto del PdR per la durata del Consiglio regionale	Con decreto del PdR per la durata del Consiglio regionale
Incompatibilità		<p>La carica di componente è incompatibile con quella di parlamentare nazionale ed europeo, consigliere e assessore regionale, presidente di provincia e assessore provinciale, sindaco e assessore di comuni >15.000 ab.</p> <p>La carica è incompatibile, inoltre, con qualsiasi rapporto di lavoro e di consulenza con la Regione e con enti da essa dipendenti o partecipati</p>
Sostituzione	Qualora si renda necessario, il PdR procede alla nomina del nuovo componente sulla	I componenti possono essere sostituiti in qualsiasi momento su richiesta dei soggetti che

	Liguria	Lazio
	base della nuova designazione dei soggetti competenti	li hanno designati
Partecipazione senza diritto di voto		Il Presidente della Regione, l'assessore agli affari istituzionali, gli assessori, i presidenti e i vicepresidenti delle commissioni consiliari competenti in materia di programmazione economico-sociale e territoriale e in materia di sviluppo sostenibile, i rappresentanti delle comunità comunali e provinciali interessate alle tematiche in discussione
Presidenza	Il CREL elegge il presidente e il vicepresidente nel proprio seno	Il presidente è nominato dal PdR. Il CREL elegge due vicepresidenti, di cui uno espressione della categoria dei lavoratori e uno di quella degli imprenditori
Funzionamento	Il CREL, a maggioranza dei componenti in carica, approva il regolamento interno che ne disciplina il funzionamento e l'organizzazione dell'attività in sessioni specializzate per materia.	L'attività del CREL è disciplinata con apposito regolamento dei lavori adottato a maggioranza dei suoi componenti.
Funzioni: iniziativa legislativa	Iniziativa legislativa in materia economica e sociale. Le deliberazioni concernenti la presentazione di proposte di legge sono approvate a maggioranza dei componenti in carica	
Funzioni: pareri obbligatori		- sugli atti di programmazione economica e finanziaria regionale - sugli atti di programma-

	Liguria	Lazio
		<p>zione economico-sociale e territoriale regionale</p> <ul style="list-style-type: none"> - sulle proposte di legge e regolamento e gli altri atti aventi ad oggetto interventi di rilevante interesse per la Regione
Funzioni: <i>pareri facoltativi</i>	<p>Nelle materie di propria competenza il CREL è tenuto ad esprimere, su richiesta del Consiglio o della Giunta della Regione, pareri su progetti di legge, atti di programmazione o di pianificazione, o su ogni altro atto o questione ad esso sottoposto</p>	
Altre attribuzioni	<p>Il CREL, di propria iniziativa o su richiesta del Consiglio o della Giunta della Regione, può compiere indagini, studi e relazioni nelle materie di competenza</p>	<ul style="list-style-type: none"> - formulazione di osservazioni e proposte, di propria iniziativa, in ordine agli atti di programmazione economica e finanziaria regionale - elaborazione di studi, ricerche, indagini e rapporti di supporto all'amministrazione regionale nell'attività di programmazione economico-sociale e territoriale, nonché nelle politiche del lavoro e dello sviluppo della Regione - promovimento di sessioni di informazione e comunicazione sulle politiche dell'UE - stipulazione di convenzioni con università e centri di studio e di ricerca

	Liguria	Lazio
		- rapporto annuale sullo stato e le prospettive dell'economia, dello sviluppo e del lavoro nella Regione
Struttura di supporto	L'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale individua all'interno dell'organizzazione consiliare una struttura di supporto posta alle dipendenze funzionali del CREL	Il CREL si avvale di una struttura amministrativa in posizione di dipendenza funzionale, operante in piena autonomia rispetto alle strutture organizzative del Consiglio regionale
Indennità, compensi e rimborsi	Ai componenti del CREL è corrisposta l'indennità di seduta prevista dalla tab. B della l.r. n. 25/96 e il rimborso delle spese di viaggio e soggiorno	- Ai componenti del CREL è corrisposto un gettone di presenza determinato con deliberazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale e il rimborso delle spese di viaggio - Al presidente e ai vice-presidenti spetta inoltre una indennità pari al 60% e al 20% delle indennità di carica dei consiglieri regionali
Abrogazioni		l.r. n. 14/99, art. 22, relativo al CREL e l.r. n. 12/03, istituzione del CREL
Norme finanziarie	Agli oneri derivanti dall'attuazione della legge si provvede con lo stanziamento dell'Unità Previsionale di Base "Spesa per l'assemblea legislativa regionale"	E' istituito apposito capitolo di bilancio denominato "Spese per il funzionamento del CREL"

4.3.4. *Gli organi di garanzia statutaria*

In tutti i nuovi statuti – ad esclusione di quello delle Marche – è prevista l'istituzione di organi di garanzia statutaria¹⁵¹. Tra i compiti ad essi assegnati spicca, in particolare, la valutazione circa la conformità allo statuto delle leggi (*rectius*: deliberazioni legislative) o dei progetti di legge e, spesso, anche dei regolamenti regionali (*rectius*: deliberazioni regolamentari) o dei relativi progetti¹⁵². Si tratta di un'eventuale fase - consultiva - del procedimento normativo che in genere è facoltativa (per richiesta di soggetti determinati) ma che può essere anche obbligatoria (per previsione normativa)¹⁵³ 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, Liguria, Piemonte e Puglia)¹⁵⁴ o in quella – più chiaramente determinata – che si situa tra l'approvazione della deliberazione normativa e la sua promulgazione o emanazione (Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio, Toscana e Umbria)¹⁵⁵. L'eventuale

¹⁵¹ St. Abruzzo, art. 79-80; St. Calabria, art. 57 (v. anche il nuovo *regolamento interno del Consiglio regionale*, approvato con delib. 27 maggio 2005, art. 95-96 e art. 129-130); St. Emilia-Romagna, art. 69; St. Lazio, art. 68; St. Liguria, art. 74-75 (v. anche il nuovo *regolamento interno del Consiglio regionale*, approvato con delib. 9 giugno 2006, art. 136); St. Piemonte, art. 91-92; St. Puglia, art. 47ss.; St. Toscana, art. 57; St. Umbria, art. 81-82.

¹⁵² Calabria, Emilia-Romagna, Liguria (per i soli regolamenti di competenza del Consiglio), Piemonte, Toscana e Umbria.

¹⁵³ V. St. Emilia-Romagna, art. 56, co. 3, secondo il quale “la legge può prevedere che l'adozione di un regolamento sia preceduta dal parere della Consulta di garanzia statutaria”.

¹⁵⁴ L'art. 75.4 St. Regione Liguria prevede che “il parere sulla conformità statutaria dei progetti di legge e dei regolamenti regionali di competenza consiliare è espresso prima dell'esame di questi da parte dell'Assemblea”. L'art. 95 del nuovo reg. interno del Consiglio della Regione Calabria prevede, invece, che il parere della Consulta statutaria possa essere richiesto dopo la discussione e la votazione dei singoli articoli, prima della deliberazione finale sul progetto di legge.

¹⁵⁵ Solo lo statuto della Regione Abruzzo individua come oggetto dei pareri di compatibilità statutaria, più correttamente, le “deliberazioni legislative”; in tutti gli altri casi in cui si fa riferimento alle *leggi* e ai *regolamenti* regionali, devono comunque intendersi le corrispondenti deliberazioni normative, prima della loro promulgazione o emanazione. L'uso della parola legge (o altra denominazione degli atti normativi) nel senso atecnico che fa riferimento all'atto perfetto, ma non ancora entrato in vigore, si rinvia anche in Costituzione (v. ad es. art. 138, co. 2, e art. 123, co. 2 e 3)

parere di non conformità può essere superato, salvo rare eccezioni¹⁵⁶, da una deliberazione (o da una nuova deliberazione) dell'organo regionale competente in via definitiva per l'atto normativo in questione. In alcune Regioni è richiesta, in questo caso, una deliberazione assunta "con motivata decisione" (Calabria ed Emilia-Romagna)¹⁵⁷ e/o la necessità di un'approvazione a maggioranza assoluta (Abruzzo, Calabria e Lazio)¹⁵⁸.

Tra le altre funzioni assegnate a detti organi si rinvencono, inoltre, la risoluzione dei conflitti di attribuzione e di competenza¹⁵⁹, il giudizio di

¹⁵⁶ Può sempre essere superato dal Consiglio regionale in caso di deliberazione di propria competenza.

¹⁵⁷ La Corte cost. nella sent. n. 12 del 2006 (*Presidente del Consiglio dei ministri vs. Regione Abruzzo*) ha ritenuto che la previsione della deliberazione statutaria abruzzese (nella versione del 20 luglio-21 settembre 2004) che impone al Consiglio regionale un obbligo di motivazione, nel caso in cui intenda deliberare in senso contrario ai pareri dell'organo di garanzia statutaria, rientra nella disciplina del procedimento legislativo regionale – "ricompresa indubbiamente nei 'principi fondamentali di organizzazione e funzionamento' attribuiti dall'art. 123, primo comma, Cost. alla potestà statutaria delle Regioni" – e non limita in alcun modo l'esercizio della potestà legislativa del Consiglio medesimo. La disposizione in questione, inoltre, non viola nemmeno il principio dell'irrelevanza della motivazione degli atti legislativi, in quanto "la motivazione richiesta perché il Consiglio regionale possa deliberare in senso contrario ai pareri e alle valutazioni del Collegio di garanzia non inerisce agli atti legislativi, ma alla decisione di non tener conto del parere negativo, che costituisce atto consiliare distinto dalla deliberazione legislativa e non fa corpo con essa".

¹⁵⁸ Il fatto che la Corte cost., nella sua sent. n. 378 del 2004, abbia ritenuto infondati i rilievi governativi sulla legittimità dell'art. 82 dello Statuto della Regione Umbria, che attribuisce alla Commissione di garanzia statutaria il potere di esprimere pareri sulla conformità statutaria delle leggi e dei regolamenti regionali, con la motivazione che tali pareri "se negativi sul piano della conformità statutaria, determinano come conseguenza il solo obbligo di riesame, senza che siano previste maggioranze qualificate", potrebbe far ritenere che le richiamate disposizioni siano da considerarsi di dubbia legittimità costituzionale.

¹⁵⁹ Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Piemonte e Toscana. Solo in Calabria e in Piemonte gli organi di garanzia esprimono pareri sull'interpretazione dello statuto nei conflitti di attribuzione tra la Regione e gli enti locali, oltre che tra gli organi della Regione. E' da considerare però che in Abruzzo e in Calabria, a tutela delle autonomie locali, è previsto inoltre che il CAL possa richiedere l'acquisizione del parere dell'organo di garanzia statutaria per il controllo di compatibilità statutaria delle leggi (e in Abruzzo anche dei provvedimenti) riguardanti gli enti locali (St. Abruzzo, art. 71.5; St. Calabria, art. 45.2). Va chiarito che, sebbene a prima impressione possa sembrare che il ricorso al parere di compatibilità sia preventivo in Calabria e, pur con qualche dubbio, successivo in Abruzzo (in base al combinato disposto dell'art. 80.1, lett. c, e dell'art. 71.5) – cfr. P. Salvatelli, *I nuovi statuti regionali e gli organi di garanzia statutaria*, in Caretti (cur.), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino 2006, 85 –, appaiono dirimenti, a favore della collocazione endo-procedimentale dell'espressione del giudizio consultivo in entrambi i casi, le previsioni dello statuto abruzzese secondo le quali, in tutti i casi

ammissibilità dei referendum e delle iniziative legislative popolari ¹⁶⁰, nonché varie funzioni di consulenza tecnico-giuridica ¹⁶¹.

Le Regioni Liguria e Piemonte sono le prime che hanno approvato le leggi istitutive dell'organo di garanzia statutaria in attuazione delle previsioni dei rispettivi statuti ¹⁶².

Riportiamo qui di seguito un prospetto di confronto sinottico dei principali contenuti normativi delle rispettive leggi regionali.

	Liguria	Piemonte
Denominazione e qualificazione dell'organo	Consulta statutaria, organo autonomo e indipendente di alta consulenza della Regione	Commissione di garanzia, organo consultivo indipendente ed imparziale
Sede	Presso il Consiglio regionale	
Composizione dell'organo e requisiti soggettivi dei membri	5 esperti di riconosciuta competenza in materia di p.a.	7 membri: - un magistrato a riposo delle giurisdizioni ordinaria, amministrativa e contabile; - due professori universitari di ruolo in materie giuridiche; - due avvocati con almeno 15 anni di

previsti dallo statuto (art. 79.1, v. partic. lett. d), il Consiglio regionale può deliberare in senso contrario ai pareri del Collegio per le garanzie statutarie (art. 80.2).

¹⁶⁰ Tutti gli statuti attribuiscono agli organi di garanzia il giudizio di ammissibilità dei referendum; solo le Regioni Abruzzo, Emilia-Romagna, Puglia e Liguria attribuiscono loro anche il giudizio di regolarità e/o ammissibilità delle iniziative legislative popolari.

¹⁶¹ Ad es. sui testi unici di riordino e coordinamento (Calabria), sulle proposte di regolamento regionale di delegificazione (Lazio) e sul carattere invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi ed atti aventi forza di legge dello Stato (Piemonte).

¹⁶² L.r. Liguria, 24 luglio 2006, n. 19, Istituzione della Consulta statutaria; l.r. Piemonte, 26 luglio 2006, n. 25, Costituzione e disciplina della Commissione di garanzia.

	Liguria	Piemonte
		esercizio; - due ex consiglieri regionali
Preposizione carica alla	Eletti dal Consiglio reg. a magg. di 3/4 dei componenti	Eletti dal Consiglio reg. a magg. di 2/3 dei componenti sulla base di candidature presentate ai sensi della legge
Durata carica	6 anni	6 anni
Ineleggibilità incompatibilità e	Si applicano le norme in materia di eleggibilità e le cause di incompatibilità previste per i Consiglieri regionali	Incompatibilità con l'espletamento di qualunque attività professionale, imprenditoriale, commerciale o di pubblica funzione che possa costituire conflitto di interessi con la Regione
Rieleggibilità	NO	NO
Prerogative		Libero accesso agli uffici e agli atti della Regione nello svolgimento dell'incarico
Funzioni facoltative dell'organo	Parere a richiesta del PGR, del PCR o 1/5 dei Cons. reg. :	Parere a richiesta del PGR, del PCR, 1/3 dei Cons. reg. o del CAL nelle materie di sua competenza:
	<ul style="list-style-type: none"> - Su la conformità allo statuto dei p.d.l. reg, e dei reg. reg. di competenza consiliare - Su la ripartizione delle competenze tra gli organi regionali ai sensi dello statuto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sulla coerenza statutaria delle proposte e dei d.d.l., dei progetti di reg. del Cons. reg - Sulla coerenza statutaria dei progetti di reg. della Giunta reg. - Sull'interpretazione dello statuto nei conflitti di attribuzione tra gli organi della Regione - Sull'interpretazione dello statuto nei conflitti di attribuzione tra la Regione e

	Liguria	Piemonte
		<p>gli enti locali</p> <p>- Sul carattere invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato</p>
Funzioni obbligatorie dell'organo	- Parere vincolante sull'ammissibilità delle iniziative popolari e delle richieste referendarie	<p>- Espressione di giudizio sulla ricevibilità e sull'ammissibilità delle proposte di referendum</p> <p>- Parere obbligatorio sulle questioni tecnico-giuridiche che concernono l'interpretazione e l'applicazione delle norme statutarie e delle leggi reg. in materia di istituti di partecipazione, nonché delle altre leggi naz. e reg. di cui si renda necessaria l'interpretazione o l'applicazione nel corso dei predetti procedimenti</p>
Formazione del parere	A magg. dei componenti. Le astensioni equivalgono a voto negativo. In caso di parità prevale il voto del Presidente.	
Dissenting opinion	In caso di dissenso espresso e argomentato di uno o più componenti, il parere deve essere motivato in relazione alle ragioni addotte dal dissenziente	
Termine per il parere	20 gg. dal ricevimento della richiesta. Se il p. non è reso nel termine il Consiglio reg. procede all'esame dei provvedimenti indipendentemente	30 gg. dal ricevimento della richiesta, prorogabile di altri 30 gg. una sola volta. Decorsi i termini gli organi regionali possono comunque

	Liguria	Piemonte
	dall'acquisizione dello stesso.	procedere.
Effetti del parere facoltativo	Gli organi regionali, entro i 30 gg. successivi alla comunicazione del parere, qualora non ritengano di accoglierlo, lo sottopongono alla valutazione del Cons. reg.	Gli organi regionali possono deliberare in senso contrario ai pareri espressi con provvedimento motivato
Effetti del parere obbligatorio	Il parere negativo sull'ammissibilità delle iniziative popolari e delle richieste referendarie comporta la loro decadenza	
Rinvio ad altre fonti	<ul style="list-style-type: none"> - Il reg. consiliare stabilisce le modalità dell'espressione dei pareri e le norme di coordinamento tra l'attività della Consulta e la programmazione dei lavori del Consiglio e delle commissioni - La Consulta approva il reg. interno per disciplinare l'organizzazione dei propri lavori 	L'Ufficio di presidenza del Consiglio reg. definisce le ulteriori modalità di funzionamento e organizzazione della Commissione
Compensi e rimborsi	Ai componenti è corrisposto un compenso di 250 euro a seduta, oltre al rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno in base alle disposizioni vigenti per i dirigenti regionali	Ai componenti è corrisposto un gettone di presenza pari al doppio di quello percepito dai consiglieri reg. in carica ed un rimborso spese per ogni giornata di presenza ai lavori della Commissione
Abrogazioni e modifiche normative		Sono modificate e abrogate alcune disposizioni delle ll.rr. sull'iniziativa legislativa popolare e degli enti locali

	Liguria	Piemonte
		e sui referendum
Norme transitorie		La Commissione consultiva regionale per i procedimenti di cui al rigo precedente esercita le proprie funzioni sino all'insediamento della Commissione di garanzia
Norme finanziarie		Lo stanziamento per il biennio 2006-2007 è di 95.000,00 euro. Le spese di istituzione e funzionamento sono stimate in 30.000,00 euro per l'esercizio 2006 e in 65.000,00 euro per l'anno finanziario 2007

4.3.5. *Le altre leggi di attuazione statutaria*

Nelle leggi regionali che danno espressa attuazione ai nuovi statuti¹⁶³ si rinvengono inoltre:

a) previsioni normative in materia di organizzazione del Consiglio regionale

- le disposizioni generali sull'autonomia del Consiglio regionale – Assemblea legislativa regionale della Liguria¹⁶⁴;
- la disciplina transitoria del gruppo misto¹⁶⁵, le modifiche alla disciplina sull'assegnazione ai gruppi consiliari dei mezzi necessari per le loro funzioni¹⁶⁶, nonché alcune modifiche alla legislazione regionale, in

¹⁶³ Si è tenuto esclusivo conto delle leggi o delle singole norme che si autoqualificano attuative dello statuto o cui questo rinvia specificamente.

¹⁶⁴ L.r. 17 agosto 2006, n. 25.

¹⁶⁵ Toscana, l.r. 14 ottobre 2005, n. 58, l.r. 17 febbraio 2006, n. 5, l.r. 1 marzo 2006, n. 6.

¹⁶⁶ L.r. Toscana, 27 giugno 2005, n. 45; l.r. Marche, 9 giugno 2006, n. 6.

materia di organizzazione e personale, necessarie a garantire le funzioni del portavoce dell'opposizione ¹⁶⁷;

- alcune disposizioni dettate al fine di provvedere alle esigenze di funzionamento dei nuovi organismi istituzionali, quali in particolare il CAL e il CREL ¹⁶⁸;
- le norme concernenti il trattamento economico e previdenziale dei consiglieri regionali ¹⁶⁹;

b) previsioni normative in materia di normazione

- la legge regionale di semplificazione e di disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione nella Regione Piemonte ¹⁷⁰;
- alcune leggi che autorizzano la Giunta a disciplinare con regolamento determinate materie ¹⁷¹ o prevedono l'adozione di un regolamento di attuazione e integrazione ¹⁷²;

c) previsioni normative in materia di amministrazione

- le modifiche e le integrazioni apportate alla legge concernente il riordino delle funzioni amministrative regionali e locali in Calabria ¹⁷³;
- le modifiche alle norme in materia di organizzazione e di personale della Regione Marche ¹⁷⁴;

¹⁶⁷ L.r. Toscana, 9 giugno 2005, n. 44.

¹⁶⁸ L.r. Marche 10 febbraio 2006, n. 2, art. 20.1. V. anche l.r. 1 agosto 2005, n. 19, art. 32.5.

¹⁶⁹ L.r. Puglia, 12 gennaio 2005, n. 1, disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2005 e del bilancio pluriennale 2005-2007, art. 70.

¹⁷⁰ L.r. 1 agosto 2005, n. 13.

¹⁷¹ L.r. Umbria 2 maggio 2006, n. 7, trattamento dei dati sensibili e giudiziari.

¹⁷² L.r. Lazio 2 novembre 2006, n. 14, norme in materia di agriturismo e turismo rurale, art. 9.

¹⁷³ L.r. 11 gennaio 2006, n. 1, art. 11, recante modifiche alla l.r. 12 agosto 2002, n. 34.

¹⁷⁴ L.r. 1° agosto 2005, n. 19, modifiche alla l.r. 15 ottobre 2001, n. 20, in attuazione degli artt. 46 e 48 St.

- le disposizioni per la prima attuazione delle norme statutarie in materia di nomine e designazioni di competenza degli organi della Regione e degli enti dipendenti nel Lazio ¹⁷⁵;
- le previsioni concernenti gli incarichi dirigenziali delle strutture amministrative della Regione Calabria ¹⁷⁶ e della Regione Lazio ¹⁷⁷;
- il rinvio ad un successivo piano di razionalizzazione delle partecipazioni e alla riforma complessiva degli enti strumentali e delle società partecipate della Regione Calabria ¹⁷⁸;
- la promozione della costituzione o la partecipazione a società di capitali al fine della realizzazione di determinate infrastrutture sul territorio regionale ¹⁷⁹;
- l'autorizzazione legislativa alla partecipazione ad associazioni o fondazioni per attività inerenti allo sviluppo economico o finalità socio-culturali ¹⁸⁰;
- la disciplina transitoria del Collegio dei revisori dei conti della Regione Umbria, dettata al fine di assicurare la continuità della funzione di controllo sulla gestione finanziaria ¹⁸¹;

¹⁷⁵ L.r. 17 febbraio 2005, n. 9, art. 71.

¹⁷⁶ La l.r. 3 giugno 2005, n. 12, art. 1.6, prevede la decadenza di diritto, alla data di proclamazione del Presidente della Giunta regionale, di tutti gli incarichi dirigenziali.

¹⁷⁷ L.r. 15 settembre 2005, n. 16, art. 37, Disposizioni transitorie in materia di incarichi dirigenziali.

¹⁷⁸ L.r. 21 agosto 2006, n. 7, art. 26, in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 54.2 St. miranti alla razionalizzazione e/o alla progressiva dismissione delle partecipazioni in enti e società.

¹⁷⁹ L.r. Emilia-Romagna 28 luglio 2006, n. 13, art. 29, autorizzazione alla partecipazione, ai sensi dell'art. 64 St., a tutte le società che gestiscono aeroporti commerciali localizzati nel territorio regionale al fine di sviluppare un sistema aeroportuale regionale; l.r. Lazio 20 ottobre 2006, n. 11, promozione della costituzione, ai sensi dell'art. 56 St., di una società per azioni per la progettazione, esecuzione, manutenzione e gestione della rete autostradale e di infrastrutture di viabilità a pedaggio (modifiche alla l.r. 28 ottobre 2002, n. 37).

¹⁸⁰ Emilia-Romagna, l.r. 27 luglio 2005, n. 14, legge finanziaria regionale, art. 2, adesione della Regione Emilia-Romagna alla "Fondazione Stava 1985 ONLUS", e l.r. 29 settembre 2005, n. 18, partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla costituzione dell'associazione collegio di Cina – centro per la cooperazione con la Cina sulla ricerca, formazione, cultura e sviluppo d'impresa.

¹⁸¹ L.r. 8 luglio 2005, n. 22.

d) previsioni normative in materia di referendum popolare

- l'integrazione delle norme di attuazione dello Statuto della Regione Liguria concernenti il referendum consultivo obbligatorio sull'istituzione di nuovi comuni e sui mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali ¹⁸²;

e) previsioni normative che richiamano, riconoscono e valorizzano principi e finalità fissati dai rispettivi statuti, concernenti:

- l'identità storico-culturale della comunità regionale ¹⁸³
- il principio di sussidiarietà orizzontale e la valorizzazione del ruolo delle autonomie funzionali ¹⁸⁴;
- le politiche economiche e del lavoro ¹⁸⁵;
- le politiche sociali ¹⁸⁶.

¹⁸² L.r. Liguria 4 ottobre 2006, n. 27, integrazione dell'art. 42 della l.r. 28 novembre 1977, n. 44, sull'iniziativa e sui referendum popolari.

¹⁸³ L.r. Puglia, 22 febbraio 2005, n. 5, riconoscimento della festa del Santo patrono quale manifestazione d'interesse regionale; l.r. Emilia-Romagna 24 aprile 2006, n. 3, interventi in favore degli emiliano-romagnoli nel mondo e funzionamento della consulta degli emiliano-romagnoli nel mondo; l.r. Calabria 21 agosto 2006, n. 6, patto d'amicizia tra la Calabria e il West Virginia.

¹⁸⁴ L.r. Umbria, 4 dicembre 2006, n. 16, disciplina dei rapporti tra l'autonoma iniziativa dei cittadini e delle formazioni sociali e l'azione di comuni, province, Regione, altri enti locali e autonomie funzionali in ordine allo svolgimento di attività di interesse generale secondo i principi di sussidiarietà e semplificazione.

¹⁸⁵ L.r. Umbria, 27 dicembre 2006, n. 18, legislazione turistica regionale; l.r. Emilia-Romagna, 1 agosto 2005, n. 17, norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro.

¹⁸⁶ L.r. Toscana, 24 febbraio 2005, n. 41, sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale; l.r. Umbria, 22 dicembre 2005, n. 30, sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia; l.r. Toscana, 28 dicembre 2005, n. 73, norme per la promozione e lo sviluppo del sistema cooperativo; l.r. Emilia-Romagna 6 giugno 2006, n. 6, norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione mutualistica in Emilia-Romagna; l.r. Liguria, 8 giugno 2006, n. 15, norme ed interventi in materia di diritto all'istruzione e alla formazione; l.r. Puglia 10 luglio 2006, n. 19, disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia, artt. 30 e 34; l.r. Umbria 16 ottobre 2006, n. 12, contributo a favore dell'Accademia di belle arti "Pietro Vannucci" di Perugia; l.r. Liguria, 31 ottobre 2006, n. 33, testo unico in materia di cultura; l.r. Lazio 21 dicembre 2006, n. 25, disposizioni per favorire la diffusione del gioco delle bocce.

4.4. *Lo stato di avanzamento dei procedimenti di revisione degli statuti regionali di autonomia speciale*

4.4.1. *Gli aspetti procedurali*

Per quanto riguarda la revisione degli statuti speciali, è da registrare, in primo luogo, l'avvio di particolari procedimenti di definizione delle iniziative legislative per le modificazioni statutarie in tutte le Regioni differenziate ad eccezione del Trentino-Alto Adige. Già nei precedenti *Rapporti* si è riferito dei progetti di legge costituzionale concernenti i nuovi statuti di autonomia delle Regioni Friuli Venezia Giulia e Sicilia, approvati dalle rispettive assemblee legislative il 1 febbraio e il 30 marzo del 2005 e successivamente presentati alle Camere ¹⁸⁷. E' dunque qui da considerare, in particolare, l'istituzione della *Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo* ¹⁸⁸, e della *Convenzione per l'autonomia e lo Statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta* ¹⁸⁹. Entrambi questi organi - secondo un modello simile a quello già adottato dal Friuli Venezia Giulia ¹⁹⁰ - hanno il compito di elaborare un documento preliminare (progetto base), proporlo alla consultazione della comunità regionale (*Forum*) e poi definire e approvare un documento finale (progetto definitivo) da trasmettere al Consiglio regionale entro un tempo determinato ¹⁹¹. Il testo così formulato è poi sottoposto all'esame

¹⁸⁷ Per il Friuli Venezia Giulia v. AC/XIV/5617 e AS/XIV/3301 del 14 febbraio 2005 e per la Sicilia v. AS/XIV/3369 del 5 aprile 2005. Il disegno di legge costituzionale di revisione dello statuto di autonomia è stato nuovamente presentato dal Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia all'inizio della XV legislatura della Repubblica (AC/519 e AS/281 dell'8 e 9 maggio 2006). L'esame del provvedimento nella Commissione affari costituzionali della Camera è iniziato il 20 dicembre 2006, congiuntamente agli atti n. 519, n. 840 e n. 1816. Si può notare che il precedente 6 ottobre è stato siglato un protocollo d'intesa tra la Presidenza del Consiglio e la Regione in cui, tra l'altro, il Governo si è impegnato ad accelerare, per quanto nelle sue competenze, l'*iter* di approvazione del nuovo statuto regionale, seguendone il percorso procedurale d'intesa con il Consiglio regionale (art. 2).

¹⁸⁸ L.r. 23 maggio 2006, n. 7.

¹⁸⁹ L.r. 29 dicembre 2006, n. 35.

¹⁹⁰ L.r. 2 aprile 2004, n. 12, Istituzione, attribuzioni e disciplina della Convenzione per la stesura del nuovo Statuto speciale di autonomia della Regione Friuli Venezia Giulia.

¹⁹¹ Otto mesi dall'insediamento dell'organo, in Sardegna, o dall'entrata in vigore della legge istitutiva, in Val d'Aosta

del Consiglio regionale secondo il normale *iter* legislativo ¹⁹². La Consulta sarda è formata di 50 membri eletti dal Consiglio regionale, di cui circa 3/5 scelti in modo tale da assegnare a ciascuna coalizione di liste in seno al Consiglio un numero di seggi proporzionale ai voti ottenuti nelle ultime elezioni regionali e 2/5 scelti tra soggetti proposti, in un numero doppio rispetto ai membri da eleggere, dalle Università di Cagliari e Sassari, dal Consiglio regionale dell'economia e del lavoro, dal Consiglio delle autonomie locali e dalla Consulta per l'emigrazione. La Convenzione valdostana, invece, è composta complessivamente di ventisei membri. Ventuno di questi sono individuati dalla legge istitutiva ¹⁹³ tra soggetti che ricoprono determinate cariche politico-istituzionali e tra rappresentanti delle autonomie e di altre espressioni organizzate della società civile regionale ¹⁹⁴; altri cinque componenti sono nominati dal Consiglio regionale tra "personalità di particolare prestigio e competenza".

Il Governo della Repubblica, con delibera del Consiglio dei ministri del 28 luglio 2006, ha ritenuto di impugnare la legge sarda innanzi alla Corte costituzionale per la parte in cui prevede che il progetto del nuovo statuto di autonomia individui gli elementi della "sovranità regionale". I motivi dell'impugnativa sono da ricondurre al contrasto delle disposizioni individuate con i principi fondanti della nostra carta costituzionale che riconoscono la sovranità della Repubblica italiana, una e indivisibile, in capo al popolo, tenendola distinta dall'autonomia regionale (art. 1 e 5). A quest'ultima e non già alla sovranità si fa sempre riferimento, inoltre, nelle

¹⁹² La sola legge valdostana prevede che la Convenzione svolga un'ulteriore fase di monitoraggio del seguito dato ai propri lavori, con particolare riferimento all'eventuale *iter* parlamentare.

¹⁹³ Similmente a quanto previsto per la Convenzione friulana.

¹⁹⁴ Il presidente del Consiglio regionale; il presidente della Regione; i capigruppo consiliari o i consiglieri regionali dagli stessi delegati; il presidente ed un rappresentante del Consiglio permanente degli enti locali; i parlamentari eletti in Valle d'Aosta; un rappresentante dell'Università della Valle d'Aosta; un rappresentante della Camera valdostana delle imprese e delle professioni, nominato dal Consiglio regionale su designazione del presidente della Camera medesima; due rappresentanti delle imprese; due rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori; un rappresentante degli organismi di parità della Regione; un rappresentante del terzo settore; un rappresentante della minoranza linguistica walser.

altre disposizioni costituzionali rilevanti (art. 114, Cost. e art. 1, 2 e 35 dello speciale statuto d'autonomia della Regione Sardegna) ¹⁹⁵.

Per quanto riguarda ancora il procedimento per la revisione degli statuti speciali, ma con riferimento alla sua fase successiva, in Parlamento, è da considerare, inoltre, che il Consiglio regionale della Valle d'Aosta ha presentato il 9 agosto 2006 una proposta di legge costituzionale per la modifica dell'art. 50 del proprio statuto di autonomia al fine di assicurare il pieno rispetto del principio pattizio nel procedimento di revisione statutaria ¹⁹⁶. Secondo la Regione proponente, il rapporto pattizio tra Stato e Regione è alla base dell'ordinamento autonomo valdostano e implica la necessità dell'assenso del massimo organo rappresentativo della Regione rispetto ad ogni proposta di modificazione dello statuto speciale votata dal Parlamento nazionale; impedendo in tal modo alterazioni unilaterali dell'autonomia regionale. Si propone, di conseguenza, che i progetti di legge di modificazione dello statuto, approvati dalle due Camere in prima deliberazione, siano trasmessi al Consiglio della Valle per l'intesa e che l'assenso sia espresso, entro tre mesi dalla trasmissione del testo, con deliberazione approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio. Il Parlamento non potrebbe adottare la legge costituzionale in mancanza di quest'ultima. Allo stesso modo va considerato, inoltre, l'art. 48 della proposta di legge costituzionale di revisione dello Statuto del Friuli Venezia Giulia. La Regione propone in questo caso, sempre in virtù del medesimo principio pattizio, che i progetti di modificazione dello statuto d'iniziativa governativa o parlamentare siano comunicati all'Assemblea legislativa regionale per il raggiungimento dell'intesa. Nel caso in cui questa non sia raggiunta ovvero le Camere decidano di discostarsi dal testo proposto dall'Assemblea legislativa regionale o dal testo su cui si era già raggiunta l'intesa, la legge costituzionale può essere adottata solo a maggioranza dei due terzi. In tal caso il referendum popolare regionale confermativo è obbligatorio e non facoltativo. Al di là delle procedure, le due diverse proposte regionali differiscono per il fatto che la soluzione valdostana si presterebbe ad essere applicata già in occasione della

¹⁹⁵ Ricorso del PCM 7 agosto 2006, n. 92 (in G.U., 1^a s.s., 20 settembre 2006, n. 38).

¹⁹⁶ V. AC/1601 e AS/943, assegnati alle rispettive commissioni affari costituzionali il 19 e 28 settembre 2006.

revisione totale dello statuto (avviata parallelamente e da presentarsi in seguito, in maniera distinta), mentre quella del Friuli Venezia Giulia si collocherebbe nel generale contesto della revisione totale, in atto, e si applicherebbe di conseguenza solo per le modificazioni successive.¹⁹⁷

Sempre per quanto concerne la procedura per la modifica degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, sono da registrare, infine, anche alcune proposte di legge costituzionale d’iniziativa parlamentare. In cinque casi s’intenderebbe modificare le rispettive disposizioni di tutti gli statuti di autonomia¹⁹⁸ e in altri due solo quelle riguardanti la Regione Friuli Venezia Giulia.¹⁹⁹ Tutte le proposte considerate – analogamente alle iniziative regionali – prevedono che le modifiche statutarie debbano essere adottate, con legge costituzionale (secondo quanto previsto dall’art. 116 Cost.), ma previa intesa con la Regione interessata (mentre ora è richiesto solo il previo parere del Consiglio regionale).²⁰⁰ Si tratta, in queste ipotesi, della sostanziale riproposta di quanto già in precedenza previsto dall’art. 38 della legge costituzionale recante modifiche alla Parte II della Costituzione, approvata dal Parlamento nella precedente XIV legislatura²⁰¹ ma non confermata dal successivo referendum popolare del 25-26 giugno 2006. Si dispone dunque che qualora, entro tre mesi dalla trasmissione del testo, la Regione non neghi l’assenso a maggioranza dei due terzi, le Camere possono approvare la legge costituzionale di modifica statutaria.²⁰² Dal punto di vista formale, tuttavia, la modifica del

¹⁹⁷ Si è qui tenuto conto dei disegni di legge concernenti il procedimento di revisione degli statuti speciali presentati nella XV legislatura (in corso dal 28 aprile 2006), ma v. anche – nell’intero periodo di aggiornamento di questo capitolo – l’iniziativa dell’Assemblea legislativa siciliana (AS/XIV/3370 del 5 aprile 2005), recante modifiche all’art. 116 della Costituzione.

¹⁹⁸ AC/230, Zeller; AC/980, Bressa; AC/1241, Boato; AC/1606, Biancofiore; AS/648, Peterlini.

¹⁹⁹ AC/1672, Maran; AS/1062, Antonione.

²⁰⁰ La legge cost. n. 2 del 2001, estendendo e adattando alle altre Regioni speciali quanto già previsto in precedenza dal solo statuto sardo, ha previsto che i progetti di modificazione degli statuti d’iniziativa governativa o parlamentare siano comunicati dal governo della Repubblica all’organo legislativo regionale, che esprime il suo parere entro due mesi. In Trentino – Alto Adige il parere è espresso anche dai Consigli provinciali.

²⁰¹ V. testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005.

²⁰² Non si tiene qui conto degli aspetti peculiari che differenziano le singole iniziative parlamentari, cui necessariamente si rinvia. V. anche, per una disamina puntuale, il

procedimento di revisione statutaria non s'inserisce più nella disposizione dell'art. 116 Cost., ma è posta direttamente nel testo degli statuti di autonomia particolare. Ne deriva una più intensa regionalizzazione delle norme che disciplinano questo procedimento²⁰³ che non può che ribadire con ancor maggior nettezza – anche sul piano formale – la forte specializzazione normativa e la posizione non del tutto parificata delle leggi costituzionali di adozione degli statuti speciali rispetto alla Costituzione. E' già chiaramente da escludere, infatti, che queste speciali fonti di valore costituzionale, con le quali si definiscono e si modificano le "forme e le condizioni particolari" dell'autonomia delle Regioni differenziate, possano derogare ad altre norme della Costituzione al di fuori di quelle del Titolo V della sua seconda Parte o comunque incidere su quei principi supremi che, come insegna la giurisprudenza costituzionale, "non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali".²⁰⁴

4.4.2. Gli aspetti sostanziali. L'iniziativa della Regione Friuli Venezia Giulia

Per quanto riguarda, invece, gli aspetti sostanziali della revisione statutaria, ci soffermeremo qui, in particolare, sul progetto di revisione dello Statuto della Regione Friuli Venezia Giulia, adesso all'esame della

dossier di documentazione elaborato in materia dal servizio studi della Camera dei deputati (20 febbraio 2007).

²⁰³ Già i testi originali degli statuti di autonomia contenevano limitate e singolari deroghe regionali al procedimento di revisione statutaria rispetto a quello previsto, in genere, per le leggi costituzionali. La legge cost. n. 2 del 2001 ha poi introdotto più ampie disposizioni derogatorie del procedimento in questione all'interno degli statuti medesimi. Le modificazioni così apportate hanno previsto, in generale, l'esplicitazione dell'iniziativa anche consiliare per l'avvio del procedimento di revisione, il parere dell'assemblea legislativa regionale sui progetti di modificazione statutaria d'iniziativa statale e la sottrazione delle modificazioni approvate al referendum popolare nazionale previsto dall'art. 138 della Costituzione. Le altre disposizioni derogatorie, introdotte dalla stessa legge cost., costituiscono invece specifici adattamenti concernenti le singole Regioni.

²⁰⁴ V. Corte cost. 29 dicembre 1988, n. 1146, in un giudizio di legittimità costituzionale significativamente riguardante alcune disposizioni di uno statuto speciale.

Camera in prima lettura.²⁰⁵ L'impostazione sintetica di questo *Rapporto* non ci consente un approfondimento complessivo dei contenuti del testo della proposta presentata dal Consiglio di detta Regione.²⁰⁶ Valuteremo qui, dunque, esclusivamente la questione cruciale del nuovo assetto delle competenze regionali, così come configurato dal richiamato disegno di legge costituzionale.

Il riparto delle competenze tra Stato e Friuli Venezia Giulia si articolerebbe in un sistema che individua quattro principali tipologie di potestà legislativa regionale e quattro diversi elenchi di materie. Secondo questa proposta avremmo pertanto:

- una legislazione regionale "esclusiva" - nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali - in un ambito materiale, in parte, espressamente elencato (art. 55.1) e, in parte, determinato in via residuale con riferimento ad ogni materia non espressamente riservata allo Stato da un secondo elenco, chiuso, di materie (art. 56.3);²⁰⁷

- una legislazione "concorrente" nelle materie individuate da un terzo elenco di materie da esercitarsi nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale, oltre che degli stessi limiti generali indicati per la legislazione regionale esclusiva (art. 56.1);

- una legislazione di tipologia innominata ma istituzionalmente riconosciuta in alcune materie di competenza esclusiva dello Stato espressamente elencate (art. 56.2);²⁰⁸

²⁰⁵ Il mancato rinnovo, nella XV legislatura, del disegno di legge costituzionale recante modifiche allo Statuto della Regione Sicilia, già presentato dall'Assemblea regionale siciliana il 5 aprile 2005 (v. *supra* nt. 5), fa perdere, infatti, di attualità ed interesse nei confronti del progetto in questione.

²⁰⁶ Per una puntuale rilevazione dei contenuti del p.d.l. cost. rinviamo alla relazione introduttiva del medesimo (v. A.C. n. 519).

²⁰⁷ Si tratta del medesimo modello di legislazione regionale esclusiva, con elencazione aperta di materie e clausola di rinvio residuale, che si rinviene anche nel d.d.l. approvato dal Parlamento nella scorsa legislatura ma non confermato dal successivo referendum popolare (v. *supra* nt. 15).

²⁰⁸ Sembrano assimilabili a questa tipologia di legislazione anche gli "interventi integrativi" di cui all'art. 55.1, lett. l e lett. m, e i "provvedimenti legislativi" di cui all'art. 55.2.

- una legislazione “attuativa e integrativa” (ma di natura meramente delegata) che consente alla Regione di adeguare alle sue peculiari esigenze le disposizioni delle leggi di competenza esclusiva statale per le quali le leggi dello Stato attribuiscono ad essa questa facoltà (art. 57).²⁰⁹

Per quanto riguarda, poi, l'individuazione delle materie – che in base al riconfermato principio del parallelismo sono materie per le quali la Regione e le autonomie locali regionali hanno anche competenza amministrativa²¹⁰ – nell'elenco concernente la potestà legislativa esclusiva regionale s'individuano cinque diverse provenienze d'origine delle competenze ivi enumerate. Abbiamo, in primo luogo, il nucleo originario delle materie che sono già oggetto di legislazione primaria ai sensi dello statuto vigente (*ordinamento degli enti locali, urbanistica, usi civici, impianto e tenuta dei libri fondiari, agricoltura, industria, commercio, fiere e mercati, artigianato, turismo, acque minerali e termali, foreste*). Ad esse si aggiungono, inoltre, alcune materie residuali delle Regioni ordinarie ai sensi del nuovo articolo 117., comma 4, della Costituzione (*formazione professionale, polizia amministrativa locale, assistenza e servizi sociali*), alcune materie concorrenti ai sensi del nuovo articolo 117, comma 3, della Costituzione (*tutela della salute, istruzione, governo del territorio, istituti di credito a carattere regionale*), alcune materie ripartite ai sensi dell'art. 5 dello statuto ora vigente (*toponomastica e cooperazione*) e infine una serie di competenze nuove, parzialmente nuove, o d'incerta qualificazione o individuazione, tra cui si segnalano in particolare quelle che s'ispirano al progetto di riforma noto, nella scorsa legislatura, col nome di *devolution* (*assistenza e organizzazione sanitaria, organizzazione scolastica, definizione dell'offerta formativa aggiuntiva d'interesse specifico della Regione*).

²⁰⁹ In una collocazione tipologica che sembra collocarsi a metà tra la potestà legislativa integrativa (per materie individuate dallo statuto) e la potestà attuativa (per specifiche materie individuate dalle leggi statali), come da noi sostanzialmente definite, si pone la previsione secondo la quale i decreti legislativi di attuazione dello statuto possono attribuire alla potestà legislativa della Regione ulteriori funzioni tra quelle riservate allo Stato (art. 56.4).

²¹⁰ Da esercitare nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione (art. 61).

Questa elencazione per quanto lunga, come abbiamo già visto, non è chiusa ma resa, da una parte, parzialmente estensibile per via delle materie residuali innominate (come in primo luogo l'*amministrazione* e il *personale regionale*, la *caccia* e la *pesca*, presenti tra le materie di competenza primaria nel vecchio statuto ed ora rese implicite) e, dall'altra, naturalmente compressa dall'effettiva estensione delle materie di competenza esclusiva dello Stato, nella loro interpretazione vivente. L'elenco di queste materie differisce da quello dell'articolo 117, comma 2, della Costituzione per la sola ragione che ne rimane eccettuata la competenza statale in materia di "*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane*" (lett. p), incompatibile col potere ordinamentale sugli enti locali spettante alla Regione in virtù del proprio statuto di autonomia.²¹¹

Passiamo adesso alle materie di legislazione concorrente. Facendo la comparazione tra l'attuale elenco concernente la potestà ripartita (art. 5 St.), quello recato dall'articolo 117, comma 3, della Costituzione e quello della proposta di modifica statutaria (art. 56), si ricava che quest'ultimo ricalca in buona misura l'enumerazione costituzionale – assorbendo completamente quella della disposizione statutaria²¹² – discostandosene, oltre ai già rilevati casi di spostamento di alcune materie tra quelle di competenza esclusiva-residuale regionale, per aggiungere o esplicitare nuovi titoli di legittimazione per il legislatore regionale (*tutela del paesaggio, promozione dell'occupazione, tutela dei consumatori*)²¹³ o variarne la formulazione lessicale. In questa seconda ipotesi, i casi più significativi sono quelli che chiaramente intendono ridurre l'ambito della competenza concorrente a vantaggio di quella esclusiva-residuale della Regione. Le materie delle professioni e dei porti e aeroporti civili

²¹¹ V. l'art. 4, n. 1-bis, aggiunto dalla l. cost. 23 settembre 1993, n. 2, art. 5.1.

²¹² Per fare alcuni esempi, la materia dell'*annona* può ritenersi assorbita da quella dell'*alimentazione* e quella concernente le *opere di prevenzione e soccorso per calamità naturali* è da considerarsi superata, invece, dalla competenza in tema di *protezione civile*. Per un completo prospetto di comparazione tra le vecchie materie di competenza ripartita e la nuova ripartizione di competenze legislative si rinvia a G.M. Salerno, *Gli statuti speciali nel sistema delle fonti*, in A. Ferrara e G.M. Salerno (cur.), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano 2003, 50 ss.

²¹³ La *tutela del paesaggio* è attualmente materia di integrazione e attuazione regionale (art. 6, n. 3, St.) e la *promozione dell'occupazione* è materia connessa con quella del *lavoro* nel medesimo elenco di competenze (art. 6, n. 2, St.).

diventano, ad es., “ordinamento delle professioni” e “ordinamento dei porti e aeroporti”.

Per quanto riguarda la legislazione d'integrazione, buona parte delle materie del vecchio elenco statutario (art. 6) sono senz'altro assorbite nell'ambito delle nuove, più ampie, competenze individuate dal vigente testo dell'art. 117 della Costituzione²¹⁴ e attribuite, dal disegno di nuovo statuto, alla potestà legislativa concorrente.²¹⁵ Nuove competenze istituzionalizzate sono, invece, quelle che consentirebbero alla Regione d'intervenire in alcuni ambiti di potestà legislativa esclusiva statale per il perseguimento di determinate finalità. Rientrerebbero tra queste, le competenze finalizzate al miglioramento delle strutture e dei servizi giudiziari e penitenziari, nonché di quelli universitari e di ricerca avanzata²¹⁶, e anche quelle relative all'accoglienza e all'assistenza degli immigrati, all'insegnamento delle lingue regionali e minoritarie, agli interventi di protezione e valorizzazione ambientale, al miglioramento del livello di tutela e conservazione dei beni culturali e alla competitività economica con le aree confinanti.²¹⁷ La mancanza di particolari limitazioni per la legislazione statale, in detti casi, fa ritenere che questo tipo di legislazione regionale differisca da quella “attuativa e integrativa” – di cui all'art. 57 del progetto – per il solo fatto di essere finalisticamente orientata dallo statuto medesimo e da questo direttamente facoltizzata, pur trattandosi – in

²¹⁴ La materia *scuole materne, istruzione elementare, media, classica, scientifica, magistrale, tecnica e artistica* è ora assorbita dalla comune competenza concorrente in tema di “istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche”. Lo stesso vale per le materie *lavoro e previdenza e assistenza sociale* che sono rispettivamente riconducibili alle comuni competenze concorrenti in materia di “tutela e sicurezza del lavoro” e “professioni”, da una parte, e “previdenza complementare ed integrativa”, dall'altra.

²¹⁵ V. art. 56.1, lett. b, lett. c, lett. d, lett. n.

²¹⁶ Si tratta, in questo caso, di competenze espressamente individuate nell'elenco delle materie di potestà legislativa esclusiva della Regione, ma che altrettanto espressamente limitano questa legislazione a “interventi integrativi” per le finalità indicate (art. 55.1, lett. l e lett. m). Assimilabile a questa ipotesi è probabilmente anche quella speciale previsione che autorizzerebbe – a determinate condizioni –, in materie non rientranti tra quelle di competenza regionale, provvedimenti (anche) legislativi necessari all'adattamento delle strutture, delle reti e dei servizi presenti sul territorio regionale alle esigenze dell'allargamento dell'Unione europea (art. 55.2).

²¹⁷ Si tratta delle competenze legislative di tipologia innominata - individuate dall'art. 56.2 del cit. progetto di statuto - da esercitarsi nel rispetto dei limiti generali della legislazione regionale (art. 55.1), “fatte salve” le competenze esclusive dello Stato (art. 56.2).

entrambi i casi – di legislazione integralmente condizionata dalla legislazione statale della materia. Conseguentemente, per le materie di competenza istituzionalizzata indicate direttamente dallo statuto, la Regione potrebbe incidere con interventi normativi *praeter legem* (ma non *contra legem*); per le competenze “attuativo-integrative”, invece, occorrerebbe sempre una previa autorizzazione legislativa statale che determini anche l’ampiezza dell’intervento del legislatore regionale.

4.4.3. Le leggi statutarie e le altre fonti di autorganizzazione delle Regioni a statuto speciale

Per quanto riguarda il procedimento di approvazione delle leggi statutarie – che, in attuazione della legge costituzionale n. 2 del 2001, consentono la completa regionalizzazione della disciplina della forma di governo, in precedenza regolata direttamente dagli statuti-leggi costituzionali della Repubblica – va segnalata, nel corso del 2006, la sola legge della Regione Valle d’Aosta, 14 marzo 2006, n. 5, che ha approvato modificazioni alla precedente l.r. 25 giugno 2003, n. 19, concernente l’iniziativa legislativa popolare e il referendum.²¹⁸

Guardando alle fonti di autorganizzazione regionale, intese in senso più generale, occorre tenere in considerazione anche i regolamenti interni delle assemblee legislative – che sono funzionalmente connessi alla disciplina della forma di governo – e vanno dunque segnalate la revisione organica del regolamento del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia entrata in vigore il 1° gennaio 2006²¹⁹ e la parziale modifica approvata dall’assemblea regionale siciliana (d.a.r.s. 20 luglio 2006).²²⁰

²¹⁸ In precedenza erano già state approvate la l.r. FVG 5/2003 (iniziativa popolare e referendum), la l.r. FVG 21/2004 (ineleggibilità e incompatibilità), la l.p. BZ 4/2003 (legge elettorale transitoria), la l.p. TN 2/2003 (forma di governo), l.p. TN 3/2003 (referendum), l.r. VdA 21/2002 (modifica legge elettorale), la l.r. VdA 19/2003 (iniziativa popolare e referendum), la l.r. SIC 1/2004 (iniziativa legislativa e referendum), la l.p. di Bolzano 18 ottobre 2005, n. 11 (iniziativa legislativa popolare e referendum).

²¹⁹ Approvata con d.c.r. 6 ottobre 2005.

²²⁰ In precedenza, a seguito delle riforme del 2001, erano già state apportate alcune modifiche ai regolamenti consiliari delle Regioni Sicilia (2003), Valle d’Aosta (2005) e Sardegna (2005) e delle province autonome di Trento (2002) e Bolzano (2001 e 2003).

4.4.4. Le norme di attuazione degli statuti speciali

Nel corso del 2006 sono stati adottati undici decreti legislativi recanti norme di attuazione degli statuti speciali. Due di questi decreti riconoscono competenze legislative concorrenti in materia di prestazioni sanitarie e assistenziali e di previdenza complementare in attuazione dello statuto "e del combinato disposto dell'articolo 117 della Costituzione e dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3/2001".²²¹ Altri due conferiscono nuove funzioni amministrative - in materia d'igiene e sanità²²², di grandi derivazioni a scopo idroelettrico²²³ - al fine di assegnare alle autonomie speciali le competenze già attribuite alle Regioni ordinarie dal decreto leg. n. 112/98 e, a volte, di riconoscere - grazie ad un'applicazione in senso inverso del principio del parallelismo previsto dai rispettivi statuti - anche le corrispondenti competenze legislative.²²⁴ Due decreti prevedono il trasferimento di beni demaniali e patrimoniali.²²⁵ Gli ultimi cinque, infine, intervengono ad introdurre o a modificare e integrare precedenti norme di attuazione dello Statuto della Regione Trentino - Alto Adige concernenti la

²²¹ Val d'Aosta: D.lgs. 24 aprile 2006, n. 208, norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta in materia di contributi per la copertura di oneri sanitari ed assistenziali (che contiene l'espresso riferimento alla clausola di maggior favore) e D.lgs. 24 aprile 2006, n. 197, norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta in materia di previdenza complementare.

²²² Province autonome di Bolzano e Trento: D.lgs. 12 aprile 2006, n. 168, norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, in materia di controlli igienico-sanitari sulle merci all'importazione ed assistenza sanitaria negli istituti penitenziari.

²²³ Province autonome di Bolzano e Trento: D.lgs. 7 novembre 2006, n. 289, norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, recanti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235, in materia di concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico.

²²⁴ Per la disciplina delle grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico con leggi delle due province autonome di Bolzano e Trento.

²²⁵ Sardegna e Province autonome di Trento e Bolzano: D.lgs. 18 settembre 2006, n. 267, norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna, recanti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 1949, n. 250, in materia di demanio e patrimonio; D.lgs. 4 aprile 2006, n. 176, norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, concernenti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381, in materia di trasferimento di beni del demanio stradale.

tutela delle minoranze linguistiche²²⁶ o le specificità locali in materia di catasto²²⁷ e istruzione.²²⁸

Nel corso del medesimo periodo sono state risolte dalla Corte costituzionale alcune questioni attinenti la violazione di dette norme. Si segnala di un certo rilievo, a questo riguardo, la sent. 10 febbraio 2006, n. 51, con la quale si precisa che *“le norme di attuazione degli statuti speciali possiedono un sicuro ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle Regioni ad autonomia speciale”*. Nel caso di specie, in particolare, è risultato erroneo il presupposto, dal quale muoveva il governo ricorrente, secondo il quale la Regione Sardegna sarebbe priva di potestà legislativa in tema di tutela paesaggistica. Tenuto conto, infatti, dell’esistenza di specifiche norme di attuazione e di una risalente legislazione regionale in questa materia, appare evidente, invece, che detta Regione dispone, nell’esercizio delle proprie competenze statutarie in tema di edilizia ed urbanistica, anche del potere di intervenire sui profili di tutela paesistico-ambientale.

²²⁶ D.lgs. 4 aprile 2006, n. 178, norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, concernenti modifiche al decreto legislativo 16 dicembre 1993, n. 592, in materia di tutela della popolazione di lingua ladina in provincia di Trento; D.lgs. 4 aprile 2006, n. 177, norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, concernenti modifiche al decreto legislativo 16 dicembre 1993, n. 592, in materia di tutela della popolazione di lingua ladina in provincia di Bolzano.

²²⁷ D.lgs. 18 aprile 2006, n. 196, norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, concernenti modifiche al decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 280, in materia di catasto terreni e catasto urbano.

²²⁸ D.lgs. 25 luglio 2006, n. 250, norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di accademia di belle arti, istituti superiori per le industrie artistiche, conservatori di musica e istituti musicali pareggiati in provincia di Trento; D.lgs. 25 luglio 2006, n. 245, norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di accademia di belle arti, istituti superiori per le industrie artistiche, conservatori di musica e istituti musicali pareggiati in provincia di Bolzano. Limitatamente a quanto riguarda il finanziamento e l’edilizia delle accademie e dei conservatori, è riconosciuta anche la competenza legislativa.

Tabella 1 - stato di avanzamento dei procedimenti di

REGIONE	PROPOSTA COMMISSIONE	APPROVAZIONE CONSILIARE	PUBBLICAZIONE NOTIZIALE	IMPUGNATIVA	DECISIONE
Abruzzo	17/07/03 (VII leg.) 22/06/06 (VIII leg.)	30/12/03 (I) 20/07/04 (IA) 21/09/04 (IIA) 09/11/04 (IB) 28/06/06 (IC) 12/09/06 (IIC)	08/10/04 (BUR n. 101) 22/09/06 (BUR n. 7 str.)	10/11/04 (ric. PCdM) BUR 24/12/04	Sentenza acc. n. 12/06 (GU 25/01/06)
Calabria	31/07/03	13/05/03 (I) 31/07/03 (II) 06/05/04 (IA) 06/07/04 (IIA)	06/08/03 (BUR n. 4) 14/07/04 (BUR s.s. n. 3)	12/09/03 (ric. PCdM) BUR 16/01/04	Sentenza acc. n. 2/04 (GU 21/01/04)
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)
Lazio	27/10/03	12/05/04 (I) 03/08/04 (II)	10/08/04 (BUR n. 22)	No	
Liguria	21/05/04	27/07/04 (I) 28/09/04 (II) 23/11/04 (IA) 28/01/05 (IIA)	06/10/04 (BUR n. 9) 02/02/05 (BUR n. 1)	10/11/04 (ric. PCdM) BUR 16/01/04	Ord. n. 353/05 (estinzione del processo)
Marche	03/06/04	22/07/04 (I) 04/10/04 (IA) 04/12/04 (IIA)	06/12/04 (BUR n. 128)	No	
Piemonte	05/03/04	06/08/04 (I) 19/11/04 (II)	25/11/04 (BUR n. 47)	No	

approvazione dei nuovi statuti (*)

SEGUITO GIUDICATO	REFERENDUM	PROMULGAZIONE	PUBBLICAZIONE	ENTRATA IN VIGORE
Nuovo iter (28/06/06)	No	28/12/06 (statuto)	10/01/07 (BUR n. 1 str.)	11/01/07 (art. 88 st.)
Nuovo iter (06/05/04)	No	19/10/04 (l.r. n. 25)	23/10/04 (BUR n. 19, s.s. n. 6)	07/11/04 (art. 59 st.)
Presa d'atto (18/01/05) BUR 15/02/05	No	31/03/05 (l.r. n. 13)	01/04/05 (BUR n. 61)	02/04/05 (art. 73 st.)
	No	11/11/04 (l. statut. n. 1)	11/11/04 (BUR n. 31, s.o. n. 1)	12/11/04 (art. 77 st.)
	No	03/05/05 (l. statut. n. 1)	04/05/05 (BUR n. 4)	05/05/05 (art. 77 st.)
	No	08/03/05 (l. statut. n. 1)	15/03/05 (BUR n. 1, e.s.)	30/03/05 (art. 57 st.)
	No	04/03/05 (l.r.statut. n. 1)	07/03/05 (BUR n. 9)	22/03/05 (art.102st.)

REGIONE	PROPOSTA COMMISSIONE	APPROVAZIONE CONSILIARE	PUBBLICAZIONE NOTIZIALE	IMPUGNATIVA	DECISIONE
Puglia	24/07/03	24/07/03 (I) 21/10/03 (IA) 05/02/04 (IIA)	11/02/04 (BUR n. 17)	No	
Toscana	30/04/04	06/05/04 (I) 19/07/04 (II)	26/07/04 (BUR n. 27)	12/08/04 (ric. PCdM) BUR 18/08/04	Sentenza rig. n. 372/04 (BUR 03/12/04)
Umbria	27/02/04	02/04/04 (I) 29/07/04 (II)	11/08/04 (BUR n. 33)	15/09/04 (ric. PCdM) BUR 27/10/04	Sentenza acc. n. 378/04 (GU 15/12/04)

(*) Nella prima colonna sono indicate le Regioni che hanno in vigore il nuovo statuto; 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'articolo 123 della Costituzione; 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 (secondo quanto disposto dalla legislazione regionale in ordine alla data da cui comincia nuovamente a decorrere il termine per la richiesta del referendum popolare);

SEGUITO GIUDICATO	REFERENDUM	PROMULGAZIONE	PUBBLICAZIONE	ENTRATA IN VIGORE
	No	12/05/04 (l.r. n. 7)	12/05/04 (BUR n. 57)	27/05/04 (art. 53 st.)
	No	11/02/05 (statuto)	11/02/05 (BUR n. 12)	12/02/05 (art. 80 st.)
Presca d'atto (10/12/04) BUR 29/12/04	No	16/04/05 (l.r. n. 21)	18/04/05 (BUR n. 17)	03/05/05 (art. 38 st.)

nella settima è indicato l'eventuale seguito alla decisione della Corte costituzionale; nell'ottava è segnalato l'eventuale referendum confermativo; nella nona sono indicate 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.

Tabella 2: Composizione dei Consigli delle Regioni

REGIONE	consiglieri VII leg.*	consiglieri VIII leg.**	B-A	gruppi VII leg.*	gruppi VIII leg.**	E-D
	A	B	C	D	E	F
Abruzzo	43	40	-3	10	15	5
Calabria	43	50	7	20	10	-10
Emilia R.	50	50	0	12	12	0
Lazio	60	71	11	13	21	8
Liguria	40	40	0	13	15	2
Marche	40	40	0	13	12	-1
Piemonte	60	63	3	15	18	3
Puglia	50	70	20	n.d.	n.d.	-
Toscana	50	65	15	10	10	0
Umbria	30	30	0	13	10	-3
TOTALE	466	519	53	119	123	4

* Dati rilevati alla fine della VII legislatura.

** Dati rilevati alla fine del 2006.

che hanno in vigore il nuovo statuto

commissioni permanenti VII leg.*	commissioni permanenti VIII leg.**	H-G	commissioni speciali VII leg.*	commissioni speciali VIII leg.**	M-L
G	H	I	L	M	N
7	7	0	6	5	-1
4	6	2	2	2	0
6	6	0	0	0	0
12	18	6	6	7	1
5	8	3	6	0	-6
6	6	0	0	0	0
8	9	1	4	1	-3
n.d.	n.d.	-	n.d.	n.d.	-
6	7	1	5	3	-2
4	4	0	1	1	0
58	71	13	30	19	-11

Tabella 3: Indice numerico dell'attività generale dei Consigli

REGIONE	leggi	regolamenti	atti amministrativi	pareri su atti di giunta *	atti di indirizzo**	atti di controllo***	totale generale
Abruzzo	48	3	37	45	25	62	220
Basilicata	32	3	112	1	10	90	248
Calabria	18	0	43	4	9	27	101
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-
Emilia Romagna	21	3	53	40	44	726	887
Lazio	28	0	12	27	36	127	230
Liguria	47	2	46	5	220	287	607
Lombardia	32	10	63	0	411	57	573
Marche	22	4	20	34	67	339	486
Molise	42	3	17	19	12	5	98
Piemonte	40	1	43	25	160	466	735
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-
Toscana	51	0	139	55	193	329	767
Umbria	18	0	10	17	32	65	142
Veneto	28	4	165	154	6	271	628
TOTALE	492	33	760	426	1225	2851	5722

* Atti amministrativi e regolamenti.

** Mozioni, risoluzioni, ordini del giorno ed altri atti di indirizzo discussi e conclusi.

*** Interrogazioni e interpellanze che hanno ottenuto una risposta o sono state comunque discusse.

Tabella 4: Atti amministrativi approvati dal Consiglio regionale

Regione	Atti norm. 2005-VI A	Atti amm. 2005-VII B	B/A %	Atti norm. 2005-2006 D	Atti amm. '05- '06 E	E/D %	C-F G
Abruzzo	24	21	87,5	74	86	116,2	28,7
Basilicata	26	32	123,1	44	143	325,0	201,9
Calabria	11	1	9,1	25	53	212,0	202,9
Campania	n.d.	n.d.	-	n.d.	n.d.	-	-
Emilia Romagna	12	34	283,3	34	95	279,4	-3,9
Lazio	16	3	18,8	32	32	100,0	81,3
Liguria	7	5	71,4	62	92	148,4	77,0
Lombardia	17	11	64,7	55	122	221,8	157,1
Marche	17	0	0,0	46	29	63,0	63,0
Molise	56	42	75,0	45	17	37,8	-37,2
Piemonte	6	8	133,3	52	96	184,6	51,3
Puglia	n.d.	n.d.	-	n.d.	n.d.	-	-
Toscana	43	38	88,4	72	241	334,7	246,4
Umbria	24	14	58,3	19	52	273,7	215,4
Veneto	10	30	300,0	48	192	400,0	100,0
TOTALE	269	239	88,8	608	1250	205,6	116,7

* Per il Molise il confronto è operato tra il 2005 (colonne A e B) e il 2006 (colonne D ed E).

Tabella 5: Pareri su atti non regolamentari della Giunta

REGIONE	PARERI 2005 VII leg.	Atti amm. 2005 VII leg.	A/B %	PARERI 2005-'06 VIII leg.	Atti amm. '05-'06 VIII leg.	D/E %	F-C
	A	B	C	D	E	F	G
Abruzzo	9	21	42,9	70	86	81,4	38,5
Basilicata	2	32	6,3	3	143	2,1	-4,2
Calabria	14	1	1400,0	22	53	41,5	-1358,5
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Emilia - R.	15	34	44,1	63	95	66,3	22,2
Lazio	n.d.	3	n.d.	n.d.	32	n.d.	n.d.
Liguria	2	5	40,0	36	92	39,1	-0,9
Lombardia	29	11	263,6	16	122	13,1	-250,5
Marche	13	0	0,0	57	29	196,6	196,6
Molise*	27	42	64,3	19	17	111,8	47,5
Piemonte	4	8	50,0	29	96	30,2	-19,8
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Toscana	0,1	38	0,3	28	241	11,6	11,4
Umbria	3	14	21,4	9	52	17,3	-4,1
Veneto	14	30	46,7	255	192	132,8	86,1

* Per il Molise il confronto è operato tra il 2005 (colonne A e B) e il 2006 (colonne D ed E).

Tabella 6: Atti di indirizzo

REGIONI	Atti presentati nel 2006	Atti definiti nel 2006	B/A %	Percentuale 2003-2004	Atti definiti nel 2004	C-D	B-E
	A	B	C	D*	E	F	G
Abruzzo	63	25	39,7	51,3	37	-11,6	-12
Basilicata	30	10	33,3	41,5	15	-8,2	-5
Calabria	12	9	75,0	39,3	22	35,7	-13
Campania	n.d.	n.d.	-	41,6	34	-	-
Emilia R.	164	44	26,8	86	116	-59,2	-72
Lazio	152	36	23,7	29,6	80	-5,9	-44
Liguria	269	220	81,8	79,2	138	2,6	82
Lombardia	770	411	53,4	79,6	170	-26,2	241
Marche	122	67	54,9	65,5	76	-10,6	-9
Molise	29	12	41,4	48,2	27	-6,8	-15
Piemonte	325	160	49,2	41,1	32	8,1	128
Puglia	n.d.	n.d.	-	n.d.	n.d.	-	-
Toscana	260	193	74,2	60,2	76	14,0	117
Umbria	75	32	42,7	30,4	22	12,3	10
Veneto	37	6	16,2	56,3	20	-40,1	-14
TOTALE	2308	1225	53,1	55,4	865	-2,3	360

* Rielaborazione su dati del Rapporto 2004-2005, parte II, cap. 2, p. 145 e del Rapporto 2003, parte II, cap. 4, p. 373.

Tabella 7: Atti di sindacato ispettivo

REGIONI	Atti presentati nel 2006	Atti definiti nel 2006	B/A %	Percentuale 2003-2004	Atti definiti nel 2004	C-D	B-E
	A	B	C	D*	E	F	G
Abruzzo	117	62	53,0	24,6	44	28,4	18
Basilicata	208	90	43,3	58,6	63	-15,3	27
Calabria	99	27	27,3	12,8	29	14,5	-2
Campania	n.d.	n.d.	-	60,6	216	-	-
Emilia R.	855	726	84,9	90	887	-5,1	-161
Lazio	382	127	33,2	28,9	196	4,3	-69
Liguria	412	287	69,7	64,1	251	5,6	36
Lombardia	174	57	32,8	39,5	100	-6,7	-43
Marche	406	339	83,5	42,1	181	41,4	158
Molise	48	5	10,4	23,1	20	-12,7	-15
Piemonte	731	466	63,7	62,8	341	0,9	125
Puglia	-	-	-	-	n.d.	-	-
Toscana	450	329	73,1	56,6	155	16,5	174
Umbria	211	65	30,8	20,1	51	10,7	14
Veneto	294	271	92,2	69,2	170	23,0	101
TOTALE	4387	2851	65,0	54,9	2704	10,1	147

* Ri elaborazione su dati del Rapporto 2004-2005, parte II, cap. 2, p. 145 e del Rapporto 2003, parte II, cap. 4, p. 373.

5. Tendenze nella sanità regionale^{*}

5.1. Introduzione

Il ruolo delle Regioni nel *policymaking* nel settore sanitario è in costante evoluzione. Nelle edizioni precedenti di questo Rapporto si è osservato come molte Regioni sembrano in grado di attuare ed amministrare politiche innovative ed assai sofisticate tecnicamente, quali, ad esempio: strumenti per la fissazione delle priorità circa le prestazioni da offrire ai loro residenti; linee guida per prestazioni complesse riguardanti, tra l'altro, la salute mentale, le cure palliative e la medicina integrata; la promozione dell'efficacia ed appropriatezza clinica tramite la cosiddetta "programmazione negoziata" con le aziende sanitarie. Le Regioni dimostrano una sana cautela nelle loro scelte di politiche e strumenti gestionali nuovi e, prima di introdurre tali innovazioni in modo generalizzato, spesso le sperimentano in via limitata. Infine, alcune Regioni sembrano più aggressive e centralizzatrici nella gestione delle risorse, nonché capaci di affrontare la questione su molteplici versanti, come gli esempi cui poi si farà riferimento dimostrano ampiamente.

Sembra possibile sostenere, quindi, che nella maggior parte delle Regioni si è verificato un miglioramento della capacità di "governare" il servizio sanitario regionale. Tuttavia, appare altrettanto vero - in base alle informazioni fornite dalle Regioni stesse - che permangono notevoli differenze interregionali a questo riguardo. Ad un estremo dello spettro, alcune Regioni dimostrano di possedere una notevole volontà e capacità di intraprendere spontaneamente delle iniziative, anche altamente innovative. Tali Regioni vengono viste come Regioni "trainanti", sovente usate come punto di riferimento da altre Regioni e, a volte, anche dagli organi programmatori centrali. All'altro estremo, si trovano Regioni che invece stentano ad adeguarsi perfino agli indirizzi di base stabiliti dallo Stato. Esiste, quindi, una notevole diversità interregionale riguardo alla

^{*} a cura di George France.

volontà e/o capacità di stabilire obiettivi effettivamente operativi e di modificarli, di disegnare nuovi strumenti d'intervento o di sostituire strumenti esistenti con altri dimostratisi più efficaci e, infine, di aggiustare le modalità di applicazione degli strumenti d'intervento.

Nei precedenti Rapporti, si è ipotizzato che la maggiore autonomia delle Regioni, insieme con le differenze interregionali nella capacità di "governare", rischi di portare nel tempo ad una sempre maggiore diversità organizzativa e ad una notevole eterogeneità nelle caratteristiche dell'assistenza resa disponibile al cittadino. Tuttavia, l'analisi delle informazioni fornite dalle Regioni per il Rapporto 2006 insieme ad una rilettura dei dati raccolti per il 2005 suggeriscono che, in controtendenza rispetto al passato, tale disomogeneità fra le singole Regioni potrebbe ridursi in modo non marginale. Sta emergendo, forse, una nuova forma di regionalismo, quello *cooperativo*, nel quale lo Stato e le Regioni sono più disponibili a collaborare nel disegnare le politiche sanitarie. Inoltre, sembra anche che il Governo centrale sia più incline a tentare di influenzare le Regioni nella scelta delle politiche.

5.2. Le fondamenta del regionalismo cooperativo

La base principale per la cooperazione intergovernativa nel settore sanitario è costituita da due Accordi stipulati fra lo Stato e le Regioni: quello dell'8 agosto del 2001 e, in particolare, quello del 23 marzo del 2005, previsto dalla legge finanziaria per il 2005 (legge 311/2004, art. 1, commi 173-176). Importante, inoltre, è l'*Intesa fra Stato e Regioni sul Piano del contenimento delle liste di attesa per il triennio 2006-2008* del 28 marzo 2006. Il *Patto per la salute*, infine, è stato firmato dallo Stato e dalle Regioni il 29 settembre 2006 e, quindi, i suoi effetti non sono ancora rilevabili.

Il principio chiave sottostante agli accordi citati è quello della collaborazione fra Stato e Regioni nel contenimento della spesa sanitaria pubblica. Precedentemente, le direttrici della strategia per il controllo della spesa erano le seguenti: lo Stato stabiliva, in primo luogo, l'ammontare degli stanziamenti destinati alle Regioni; le Regioni erano formalmente

obbligate a coprire gli eventuali disavanzi con risorse proprie e, allo scopo di permettere loro di onorare tale obbligo, lo Stato concedeva periodicamente alle Regioni ulteriori fonti proprie; infine, lo Stato elargiva alle Regioni finanziamenti "straordinari" per consentire loro di far fronte ai debiti pregressi. L'accordo del 2001 introduce importanti cambiamenti nella strategia per il controllo della spesa. Il patto tra lo Stato e le Regioni, infatti, stabilisce che gli eventuali finanziamenti straordinari per la copertura dei debiti pregressi saranno, comunque, inferiori alle effettive necessità e che, inoltre, potranno essere assegnati solo a condizione che le stesse Regioni individuino preventivamente, ed in modo dettagliato, i provvedimenti da intraprendere per coprire la parte dei debiti non coperti dal finanziamento statale e per evitare la ripetizione di disavanzi nel futuro. Con l'accordo del 2001 viene altresì definito l'impegno finanziario a carico dello Stato riguardo al Servizio sanitario nazionale, consistente nell'assicurare alle Regioni le risorse necessarie a far fronte all'obbligo costituzionale di garantire ai propri cittadini i Livelli essenziali di assistenza (LEA). Le Regioni, da parte loro, assumono invece l'impegno di finanziare con risorse proprie i servizi extra LEA forniti, nonché le spese da attribuire a diseconomie ed inefficienze. Le Regioni si impegnano, inoltre, ad adottare strumenti per una gestione corretta ed efficiente dei servizi, in particolare per quanto riguarda il personale.

L'accordo del 2001 è riuscito soltanto in parte a risolvere il problema dei disavanzi regionali e alcune Regioni sono state particolarmente inadempienti a questo riguardo. Anche per questo, nel 2005 è stato firmato un nuovo accordo nel quale le Regioni, in cambio di una ulteriore e più consistente assistenza finanziaria da parte dello Stato, hanno accettato di sottoporsi a condizioni molto più esigenti e vincolanti. Come con l'accordo del 2001, le Regioni devono preparare piani dettagliati per il risanamento del loro bilancio, ma per poter accedere ai finanziamenti aggiuntivi per ridurre il loro indebitamento, devono anche impegnarsi ad alimentare il *Nuovo sistema informativo sanitario* (NISS), istituito presso il Ministero della salute allo scopo di consentire la valutazione della qualità, efficienza ed appropriatezza delle misure intraprese da ogni Regione e il valido confronto di tali esiti con quelli ottenuti in altre Regioni. Al fine di consentire analisi comparative dei costi, dei rendimenti e dei risultati in

ciascuna azienda (azienda unità sanitaria locale, azienda ospedaliera, ospedale universitario e istituto di ricovero e cura a carattere scientifico), le Regioni devono anche adottare la contabilità analitica per centri di costo e responsabilità. Inoltre, le Regioni devono accettare di razionalizzare la rete ospedaliera e ridurre lo stock di posti letto e, parallelamente, promuovere il passaggio dal ricovero ordinario al ricovero diurno e potenziare forme alternative al ricovero ospedaliero. Devono anche assicurare adeguati programmi di assistenza domiciliare integrata, di assistenza residenziale e semi-residenziale extraospedaliera. Sono obbligate ad elaborare piani regionali per la realizzazione degli interventi previsti dal *Piano nazionale della prevenzione 2005-2007* e dal *Piano nazionale per l'aggiornamento del personale* per lo stesso triennio (allegati 2 e 3 all'Accordo).

Con l'accordo del 2005, le Regioni hanno assunto anche ulteriori impegni. In particolare esse devono:

- promuovere lo sviluppo e l'attuazione di percorsi diagnostici e terapeutici, sia per il livello di cura ospedaliera che per quello territoriale, allo scopo di assicurare l'uso appropriato delle risorse sanitarie e garantire l'equilibrio della gestione;
- adottare criteri e modalità per individuare le prestazioni che non soddisfano il principio di appropriatezza organizzativa e di economicità nell'utilizzo delle risorse;
- attuare adeguate azioni per l'eliminazione o il significativo contenimento delle liste di attesa senza maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, aderendo agli obiettivi ed obblighi contenuti nell'intesa fra lo Stato e le Regioni del 28 marzo 2006 sul *Piano di contenimento dei tempi di attesa per il triennio 2006-2008*.

Infine, con l'Accordo del marzo del 2005 le Regioni si impegnano a sottoporsi alla verifica annuale delle azioni intraprese e della loro efficacia e, a tal fine, a trasmettere al centro, utilizzando apposite e dettagliate procedure condivise, informazioni sulle attività svolte e sui provvedimenti attuativi delle misure contenute nello stesso Accordo e nei vari piani nazionali. Il processo di verifica prevede un tavolo tecnico e uno politico, nonché stretti contatti fra i ministeri nazionali e le istituzioni regionali. I

risultati della verifica condizionano l'accesso delle singole Regioni ai finanziamenti integrativi statali.

Nonostante la complessità degli adempimenti a carico delle Regioni contenuti nell'accordo del 2005, nel corso dello stesso anno le Regioni avevano già intrapreso alcune delle azioni previste, come messo in evidenza nella precedente edizione del Rapporto. Si tratta di misure per: responsabilizzare i decisori locali tramite l'adozione di nuovi processi e strumenti di bilancio; monitorare l'erogazione delle prestazioni e le rispettive spese; fissare le priorità; promuovere l'appropriatezza delle prestazioni; promuovere la prevenzione; governare l'assunzione e l'utilizzo del personale; contenere le liste di attesa. Tuttavia, come risulta dalle informazioni fornite dalle Regioni per il 2006, è a partire da questo anno che la nuova strategia sembra cominciare effettivamente a condizionare in modo significativo le politiche a livello regionale.

5.3. Governo della spesa

Secondo l'accordo del 2005 (ma già secondo l'art. 5 d) del dlgs 502/92 e successive modifiche e integrazioni), le Regioni devono adottare sistemi di contabilità analitica per le singole strutture. E' questo un buon esempio di uno strumento che un numero consistente di Regioni – a partire dall'Emilia-Romagna, dalla fine degli anni ottanta - avevano già adottato autonomamente e che successivamente è stato riconosciuto necessario da parte del governo centrale, che ne ha ripetutamente prevista l'estensione all'intero universo delle Regioni. I Rapporti precedenti hanno elencato le numerose innovazioni in campo di contabilità e bilancio. Si è notata la riluttanza delle Regioni ad adottare tali tecniche in modo generalizzato prima di averle sottoposte alla sperimentazione, pratica del resto incoraggiata dallo Stato. Evidentemente, le autorità centrali sono convinte dell'utilità e fattibilità della contabilità analitica decentrata, tanto da volerne promuovere l'adozione in tutto il paese. Detto ciò, almeno a giudicare dalle informazioni fornite dalle Regioni, progressi significativi sono stati compiuti soprattutto in quelle dove si è trattato di ampliare e consolidare sistemi di contabilità analitica già in funzione, ponendo una

maggior enfasi sul carattere decentrato del bilancio. Per le altre, data la complessità del processo di elaborazione ed attuazione di sistemi contabili di questa natura, è plausibile che si sia ancora in una fase istruttoria. Anche queste Regioni, comunque, sono tenute a comunicare annualmente al governo centrale, nell'ambito delle verifiche degli adempimenti, i passi concreti compiuti.

Sempre secondo l'accordo del 2005, le Regioni devono comunicare preventivamente le misure da intraprendere per contenere la spesa nel caso si verificassero nuovi disavanzi. Nel 2006, numerose Regioni hanno comunicato alle aziende sanitarie delle descrizioni piuttosto dettagliate delle misure da implementare in caso di disavanzi, supportate spesso da direttive ed indirizzi vincolanti. Alcune Regioni, inoltre, hanno elaborato piani dettagliati di risanamento e di razionalizzazione.

L'attività regionale nel campo del governo della spesa sanitaria nel 2006 sembra essere stata dominata da azioni mirate direttamente a rispettare gli obblighi dell'accordo del 2005, ma anche ad attuare autonome iniziative in questo campo ²²⁹. Per fornire un'idea della tipologia di interventi posti in essere, si segnalano le seguenti:

- interventi per il contenimento della spesa farmaceutica, compresi meccanismi per il monitoraggio dei comportamenti prescrittivi dei medici di base e medici presso strutture pubbliche e convenzionate. Procedure nuove sono state introdotte per la distribuzione dei farmaci specifici, compresi quelli per le malattie rare. Interessante, da questo punto di vista, è il caso della Liguria, che ha previsto il concorso delle farmacie al conseguimento degli obiettivi statali per il contenimento della spesa farmaceutica compensato dalla sospensione, nell'anno successivo, del pagamento della relativa tassa di concessione regionale (artt. 12 e 13 della legge finanziaria per il 2007);

- interventi per il contenimento della spesa per il personale, con la previsione di limiti sull'assunzione a tempo indeterminato, blocco delle

²²⁹ Tra gli interventi posti in essere ai fini del rispetto degli obblighi derivanti dall'accordo con lo Stato, rientrano, ovviamente, quelli relativi all'aumento dell'Addizionale regionale all'Irpef e dell'Irap, presi dalle Regioni con elevati deficit sanitari. Tale argomento è tuttavia trattato nel capitolo del Rapporto dedicato alla legislazione regionale in materia di finanza e contabilità, al quale si rinvia.

assunzioni, target annui per la riduzione della spesa per il personale. Di interesse è l'iniziativa della Sicilia di ridurre del 10% i compensi da corrispondere ai direttori generali delle aziende sanitarie locali e aziende ospedaliere e di congelarli per il prossimo triennio;

- l'imposizione di budget o tetti di spesa sugli erogatori pubblici e privati e sulle aziende sanitarie;

- la promozione di nuove procedure per assicurare la collaborazione fra le singole aziende sanitarie in materia di erogazione di specifici servizi. Interessante, al riguardo, è l'iniziativa della Basilicata, volta alla istituzione di comitati consultivi misti aziendali e di distretto, per il controllo di qualità dei servizi da parte degli utenti;

- la fusione forzata delle aziende sanitarie, ad esempio in Calabria la riduzione delle ASL da 11 a 5, fino alla creazione, nella Provincia autonoma di Bolzano, di un'azienda sanitaria regionale unica (quest'ultima soluzione già adottata in anni precedenti da alcune altre Regioni);

- la migliore utilizzazione del patrimonio delle aziende sanitarie, prevista da diverse Regioni, tra le quali l'Abruzzo e il Friuli Venezia Giulia. La prima ha previsto che, entro il 31 dicembre 2007, le ASL attivino le procedure di dismissione mediante alienazione del patrimonio immobiliare non impiegato per lo svolgimento di attività sanitaria. Oltre a disciplinare la procedura di dismissione, la Regione Abruzzo prevede che il mancato rispetto delle norme in questione costituisca elemento di giudizio negativo ai fini della valutazioni delle prestazioni dei direttori generali delle ASL. La Regione Friuli Venezia Giulia, invece, con la sua legge finanziaria per il 2007, ha previsto il trasferimento dei beni immobili degli enti del servizio sanitario regionale ad un apposito fondo immobiliare, le cui quote devono comunque rimanere di totale proprietà pubblica;

- il rafforzamento della linea di comando che va dalle Regioni alla periferia. Al riguardo si registra l'emanazione di direttive da parte delle Regioni ai responsabili delle Unità operative, volte a rendere sempre più esplicita la responsabilità diretta dei decisori locali riguardo ai risultati delle loro attività gestionali. In molti casi sono state anche previste sanzioni, fino al licenziamento automatico, per il mancato raggiungimento degli obiettivi finanziari, in particolare quello del pareggio del bilancio;

- la centralizzazione delle attività, tendenza già osservata nei Rapporti precedenti, allo scopo di massimizzare le economie di scala. In particolare, le Regioni hanno continuato il processo di accorpamento delle attività amministrative sovra-aziendali. Per esempio, la Regione Friuli Venezia Giulia ha creato i cosiddetti *centri servizi condivisi* (consorzi obbligatori fra le ASL e fra gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico). Un'altra Regione, l'Umbria, ha istituito una società per la gestione integrata in materia sanitaria. Un'altra ancora, la Basilicata, ha preparato un piano per la creazione di una unione di acquisto delle aziende e per la sperimentazione della centralizzazione delle procedure di appalto di lavori e servizi delle ASL. Infine, la Toscana ha continuato ad estendere il campo di applicazione della strategia degli enti per i servizi tecnico-amministrativi di area vasta (ESTAV) per la gestione, fra l'altro, dei sistemi informatici, del patrimonio per le funzioni ottimizzabili in materia di manutenzione, appalti e alienazioni e delle procedure concorsuali per il reclutamento del personale.

5.4. Tutela della salute

L'accordo del 2005 vincola il contributo finanziario statale per il risanamento dei bilanci regionali alla preparazione, da parte delle Regioni, dei piani regionali per l'attuazione del *Piano nazionale della prevenzione 2005-2007*. Le attività delle Regioni nella prevenzione sono state già considerevoli nel 2005 e, a giudicare dalle informazioni fornite per il 2006, esse continuano ad investire molto in questo campo. Un'importanza particolare è stata data allo *screening* per la diagnosi precoce dei tumori al seno, all'utero e al colon retto. Priorità è stata data anche alla diagnosi e terapia dell'obesità e alla prevenzione delle sue complicanze, compreso il diabete. Alcune Regioni hanno attribuito importanza al problema dell'obesità infantile; sono state prese iniziative per la prevenzione, diagnosi e terapia dei disturbi del comportamento alimentare. Si sono avviati programmi per l'educazione alimentare nella scuola e per l'orientamento dei consumi. Un progetto più vasto, in Abruzzo, è stato quello per lo *screening* sulla popolazione scolare d'obbligo. Sono stati avviati alcuni progetti per lo *screening* di persone con una storia di

patologie cerebro-cardiovascolari. Numerose Regioni hanno avviato programmi per la realizzazione e il miglioramento qualitativo dei servizi di vaccinazione. Molte hanno lanciato programmi per la sorveglianza e la prevenzione degli incidenti domestici, stradali e sul luogo di lavoro. Una Regione, il Piemonte, ha comunicato l'approvazione di un progetto per la sicurezza nei cantieri edili. Alcune tra le iniziative segnalate sembrano particolarmente innovative: un progetto sperimentale, in Abruzzo, per la prevenzione e cura della carie dentale nella popolazione degli immigrati residenti e dei cittadini residenti esenti dal ticket per le prestazioni sanitarie; un programma per la prevenzione della morte improvvisa del lattante (SIDS) in Lombardia; interventi per la prevenzione dei decessi da overdose, per esempio in Emilia-Romagna; interventi in materia di danni alla salute per eventuali ondate di calore nell'estate 2006 in Umbria; piani di preparazione e risposta per una pandemia influenzale, ad esempio nel Molise.

Le Regioni devono anche attuare il *Piano nazionale per l'aggiornamento del personale sanitario per il triennio 2005-2007* e sembra che, rispetto agli anni passati, nel 2006 esse siano state più attive. Esempi di iniziative in materia sono: la formazione degli operatori socio-sanitari ed infermieri in varie Regioni; la formazione di personale presso le reti palliative, compresi gli operatori degli enti locali destinati a questa attività in Basilicata; la formazione e l'aggiornamento continuativo degli operatori dei Servizi sanitari regionali; l'aggiornamento obbligatorio per i medici specialistici pediatri; la formazione del personale addetto al trattamento domiciliare dell'emofilia in Emilia-Romagna. Alcune Regioni hanno organizzato corsi di formazione manageriale mentre una, l'Abruzzo, ha finanziato corsi in materia di sanità ed organizzazione e gestione sanitaria per direttori generali, direttori amministrativi e direttori sanitari.

L'accordo del 2005 prevede che le Regioni prendano delle iniziative per contenere le liste di attesa e il 28 marzo 2006 è stata sancita l'intesa tra Stato e Regioni sul *Piano nazionale per il periodo 2006-2008*. Secondo il Ministero della salute ²³⁰, la risposta delle Regioni è stata tempestiva - al

²³⁰ Ministero della salute, *Riepilogo Piano regionali liste d'attesa al 30 marzo 2007*, Dipartimento della qualità, Direzione generale Programmazione sanitaria, dei livelli di assistenza e dei principi etici di sistema, Ufficio III, Roma, 2007.

marzo 2007 tutte avevano predisposto un piano regionale per il contenimento dei tempi di attesa -, ma esiste una disomogeneità notevole circa le prestazioni oggetto di monitoraggio e i relativi tempi massimi. Anche le informazioni fornite dalle Regioni per il Rapporto non sono uniformi: risulta che la maggioranza delle Regioni abbia elaborato un piano entro la fine dell'anno 2006, sebbene alcune, in sostituzione del piano o a sua integrazione, hanno adottato delle linee guida o degli indirizzi per la gestione delle liste di attesa. Per quanto riguarda le azioni concrete volte a contenere le liste, alcune Regioni, ad esempio, hanno utilizzato le strutture private in modo selettivo, sia per ridurre la pressione sulle strutture pubbliche con liste di attesa particolarmente lunghe, sia per diminuire la mobilità interregionale passiva.

L'accordo del 2005 mette in rilievo la necessità di migliorare la gestione dei processi erogativi, non soltanto e neanche principalmente in termini di economia, efficienza e qualità, quanto soprattutto in termini di appropriatezza e grado di integrazione delle diverse attività assistenziali. Più specificatamente, le Regioni devono mirare a minimizzare il ricorso alla degenza ospedaliera ordinaria, sostituendola, dove appropriato, con l'assistenza in regime di ricovero diurno o presso strutture extraospedaliere o a domicilio. E le Regioni hanno segnalato le azioni intraprese nel 2006 per promuovere il passaggio dal ricovero ordinario a quello diurno, che hanno portato ad una riduzione graduale dei ricoveri ospedalieri e all'eliminazione di posti letto per ricoveri ordinari acuti, ovviamente a fronte di un incremento dell'assistenza domiciliare integrata e dei servizi di riabilitazione domiciliare. Strutture chirurgiche ospedaliere sono state convertite in servizi chirurgici ambulatoriali. Alcune Regioni hanno privilegiato finanziariamente l'assistenza domiciliare e residenziale extraospedaliere e la degenza post-acuzie. Una Regione, il Veneto, ha approvato un progetto per la creazione delle strutture residenziali extraospedaliere per pazienti terminali o in stato vegetativo permanente. Parecchie hanno promosso lo sviluppo delle attività territoriali, in particolare nell'area degli anziani, anche con riferimento alla copertura all'interno delle strutture residenziali. Inoltre, sono state incoraggiate le attività di integrazione socio-sanitaria nell'area della fragilità con uno stretto collegamento fra servizi sanitari e sociali. Connessi a tali iniziative

sono stati gli sforzi compiuti da alcune Regioni per potenziare l'assistenza di base, ad esempio con la creazione di Nuclei per le cure primarie che permettono ai medici di famiglia di potenziare l'attività assistenziale. Si riscontrano, infine, numerosi esempi di nuovi programmi regionali di edilizia e di dotazione di attrezzature tecnologiche, oppure di aggiornamento dei programmi esistenti.

Come negli anni precedenti, le Regioni sono state molto attive nell'emanazione di linee guida, linee di indirizzo e direttive riguardanti i servizi e le strutture erogatrici. Ad esempio, sono state adottate linee guida e di indirizzo per: l'autorizzazione, il funzionamento e l'accreditamento di centri che erogano prestazioni di procreazione medicalmente assistita (Sardegna); l'erogazione di prestazioni di recupero e rieducazione funzionale presso le residenze sanitarie assistenziali (RSA) e centri diurni integrati (Provincia autonoma di Trento); l'accreditamento di centri di medicina sportiva (Lombardia); il monitoraggio dell'influenza aviaria (Liguria); la prevenzione del consumo e abuso di sostanze stupefacenti e psicotrope (Emilia-Romagna). La Regione Umbria ha emanato delle linee guida per la gestione operativa del sistema d'allerta per alimenti destinati al consumo umano. Sempre nel 2006, il Piemonte ha pubblicato le direttive che definiscono le procedure per l'autorizzazione di nuove centri di trapianti d'organo e tessuti e per il rinnovo di centri già esistenti.

Nel rispondere al questionario per l'anno 2006, le Regioni hanno messo in rilievo le difficoltà finanziarie incontrate durante l'esercizio, difficoltà che hanno ostacolato l'aumento delle prestazioni già esistenti e l'introduzione di servizi nuovi. Alcune, tuttavia, sono riuscite a espandere la disponibilità delle prestazioni in certi settori particolarmente carenti, ad esempio servizi a favore dei trapiantati d'organo e midollo osseo e dei donatori d'organo da viventi. Nel 2006, un certo numero di Regioni ha introdotto nuovi servizi o ha aumentato quelli esistenti nell'area dell'assistenza palliativa e, in un caso, la Basilicata, è stata prevista la creazione di una unità di terapia del dolore. E' stata anche data importanza alla costruzione di reti regionali per le malattie rare e al consolidamento delle reti esistenti, per esempio costituendo una vasta area integrata tra la Regione Veneto e le Province autonome di Trento e Bolzano per curare tali patologie. Alcune Regioni

hanno incluso il servizio dell'elisoccorso nell'ambito del servizio di urgenza e di emergenza.

Relativamente poche iniziative sono state invece segnalate riguardo alla introduzione di nuove prestazioni extra-LEA. Tra queste si può citare, ad esempio, quella della certificazione sportiva per i minori e disabili e quella della ridefinizione extra-LEA di alcune prestazioni nella branca specialistica della medicina fisica e riabilitativa. Alcune Regioni hanno destinato risorse aggiuntive alla cura dei non autosufficienti. Interessante è pure un'iniziativa per la promozione dell'iscrizione di immigrati stranieri al servizio sanitario regionale nella Provincia autonoma di Trento. Va anche ricordata l'introduzione in via sperimentale di alcuni nuovi servizi, come ad esempio: l'assistenza a soggetti affetti da Alzheimer; le prestazioni a favore di minori vittime di maltrattamento e per la cura delle loro famiglie; la cura e riabilitazione di bambini e ragazzi affetti da autismo. Una Regione, l'Umbria, ha avviato la sperimentazione di un assegno di cura e sostegno per interventi sanitari e socio-sanitari assistenziali per persone con gravi disabilità.

Alcune Regioni, tra cui ad esempio la Valle d'Aosta, il Friuli-Venezia-Giulia e la Lombardia, hanno approvato nel 2006 i propri Piani sanitari regionali triennali. Inoltre, sono stati pubblicati diversi Piani regionali riguardanti il sangue, la lavorazione di plasma e la produzione di emoderivati, nonché progetti per l'ottimizzazione dell'organizzazione del processo di donazione e prelievo d'organi e tessuti.

Infine, sembra stia diffondendosi un interesse per la promozione della ricerca medica e, più in generale, in materia di sanità pubblica. Una Regione, la Toscana, ha perfino costituito un'apposita fondazione a tale scopo. Un'altra, l'Abruzzo, è attiva nel promuovere la ricerca di laboratorio sulla manipolazione delle cellule staminali. La Provincia autonoma di Trento ha nominato un gruppo di lavoro per la promozione di ricerca sanitaria finalizzata. L'Emilia-Romagna si è fortemente impegnata per il sostegno alla ricerca e l'innovazione. Tali iniziative potrebbero riflettere la volontà di assumere un alto profilo nel loro ruolo di *policy maker* maturo ed autonomo.

5.5. *Un maggiore utilizzo del “potere della borsa”*

La capacità del governo centrale di influenzare il comportamento delle Regioni nel campo sanitario, tramite la concessione di trasferimenti finanziari vincolati al rispetto di condizioni prespecificate, è stata tradizionalmente assai limitata. In primo luogo, la maggior parte dei fondi trasferiti alle Regioni in questo settore vanno a coprire delle spese che sono da considerare essenzialmente rigide nel breve o medio termine (ad esempio, spesa per il personale e beni e servizi). In secondo luogo, questi fondi vanno a finanziare i LEA, che lo Stato e le Regioni sono costituzionalmente obbligati a garantire. Infine, in Italia c'è stata una tendenza a definire l'autonomia regionale in termini di assenza di vincoli sulle decisioni di spesa (sempre a patto che siano assicurati i LEA). Tutto ciò ha significato che al Governo centrale sono mancati gli strumenti per influenzare in modo incisivo le politiche sanitarie regionali. L'Italia si differenzia, in questo senso, da altri paesi con sistemi di governo decentrati, quali ad esempio il Canada, l'Australia e gli Stati Uniti, nei quali il Governo federale ha sempre fatto ampio uso del “potere della borsa” per condizionare le politiche sanitarie dei governi sub-centrali.

Quanto illustrato in questo capitolo sembra suggerire che la situazione stia cambiando. Il Governo centrale non si limita a porre alle Regioni, come condizione per ricevere i fondi aggiuntivi, specifici comportamenti miranti al risanamento finanziario, ma chiede anche, come ulteriore condizione per accedere a questo finanziamento straordinario, che le Regioni attuino politiche e programmi (quali la prevenzione, la promozione dell'appropriatezza dell'assistenza, la formazione, la riduzione delle liste di attesa) che sembrano essere soltanto indirettamente connessi con il traguardo dell'eliminazione dei disavanzi. Non tutti i mali vengono per nuocere. Lo Stato evidentemente ha percepito le gravi difficoltà finanziarie delle Regioni come una finestra di opportunità da sfruttare per poter incidere maggiormente sul processo decisionale regionale in generale ²³¹,

²³¹ Va tuttavia citata, a tale proposito, la recente sentenza della Corte costituzionale (n. 98, del 21/3/2007) ,che pur dichiarando non fondate le contestazioni di costituzionalità delle disposizioni di cui all'art. 1, commi da 279 a 281, della legge 266 del 2005 in relazione alle condizioni cui viene sottoposto il contributo al ripiano dei disavanzi, precisa che lo Stato “è pur sempre vincolato anche dal *principio di leale cooperazione*, che non consente ad esso di valersi delle norme impugnate quale meccanismo di

e in particolare nelle Regioni che stipulano l'accordo contenente il Piano di rientro dai disavanzi.

5.6. Considerazioni finali

Sembra che sia in atto una trasformazione significativa del carattere dei rapporti fra lo Stato e le Regioni nel settore sanitario, specialmente evidente negli ultimi due anni. Si stanno ponendo, forse, le fondamenta di una nuova forma di regionalismo, quella del *regionalismo cooperativo*, basato su una stretta collaborazione fra Stato e Regioni nelle scelte di *policies*. Il Governo centrale pare intenzionato a persuadere le Regioni ad adottare degli strumenti contabili, gestionali e di monitoraggio e valutazione omogenei, nonchè a fissare obiettivi comuni, in particolare la promozione della prevenzione, dell'appropriatezza nelle scelte della forma di cura, dall'ospedalizzazione fino all'assistenza domiciliare, e del contenimento delle liste di attesa.

Un'importante novità è rappresentata dall'abbandono della distinzione rigida fra tutela della salute e governo della spesa. I programmi di prevenzione, ad esempio, sono ora ritenuti utili non soltanto per contribuire a migliorare lo stato della salute della popolazione, ma anche per governare la spesa. Inoltre, politiche come la promozione dell'appropriatezza sono orientate a produrre dei miglioramenti nella salute dei pazienti, e non solo a generare dei risparmi finanziari.

L'adozione di strumenti comuni, la fissazione di obiettivi comuni e l'introduzione di programmi comuni, da parte delle Regioni, vengono incentivate dal governo centrale tramite l'utilizzo energico del suo "potere della borsa", cosa a sua volta resa possibile dalle difficoltà finanziaria in cui molte Regioni si trovano. Esse possono accedere ai finanziamenti statali, stanziati appositamente per aiutarle ad affrontare il loro indebitamento pregresso, soltanto a condizione che prendano determinate

indebita pressione sulle Regioni, per imporre loro unilateralmente specifiche condizioni di attuazione delle finalità determinate dalla legislazione". (Corte dei Conti, Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni - Esercizi 2005 – 2006, p. 284, Roma, 2007).

iniziative per evitare che tali disavanzi si ripetano e che adottino gli obiettivi, gli strumenti e i programmi previsti dal Governo centrale.

Va sottolineato che questo comportamento da parte delle autorità centrali non rappresenta, formalmente, un'ingerenza nell'autonomia regionale, dal momento che il nuovo regionalismo si basa su accordi e intese fra Stato e Regioni e che a queste ultime rimane una notevole discrezionalità per quanto riguarda il disegno dettagliato degli strumenti e dei programmi, nonché la loro attuazione. Sembrerebbe, piuttosto, che lo Stato stia tentando di riaffermare le sue prerogative di stabilire gli indirizzi principali delle politiche sanitarie.

E' interessante riflettere sulle possibili conseguenze della nuova direzione che hanno preso i rapporti intergovernativi nel settore della sanità. Per esempio, ciò rallenterà la tendenza attuale verso la creazione di una rete di servizi sanitari regionali fortemente differenziati? L'enfasi sulla prevenzione, appropriatezza ed assistenza integrata produrrà gli effetti finanziari e sulla salute ipotizzati e in quale arco di tempo? Quali sono le implicazioni dell'arretratezza amministrativo-gestionale che ancora perdura in alcune Regioni sull'eventuale efficacia del regionalismo cooperativo?

6. Tendenze e orientamenti nella legislazione regionale in materia di politiche sociali *

6.1. Premessa metodologica

Prima di entrare nell'analisi della produzione legislativa delle Regioni e province autonome, si è ritenuto utile svolgere alcune brevi considerazioni di carattere metodologico al fine di consentire una più corretta lettura dei dati raccolti.

Il complesso delle leggi emanate in ambito socio-assistenziale, dalle Regioni e dalle due province autonome non rappresenta la totalità della produzione legislativa del settore, in quanto, molte disposizioni che disciplinano la materia, sono contenute nelle leggi finanziarie o in disposizioni a contenuto misto o di carattere socio-sanitario, queste ultime non comprese in questa analisi.²³²

Le disposizioni regionali sono state analizzate, classificandole in base allo specifico settore disciplinato, cercando di evidenziare gli indirizzi e le scelte operate dai singoli legislatori regionali nel settore dei servizi sociali (tab. 2). Tuttavia, l'analisi presenta alcuni limiti oggettivi, di cui è necessario tenere conto nella lettura dei dati, quali: l'esiguità del numero complessivo dei provvedimenti legislativi emanati dalle Regioni nel settore dei servizi sociali; l'analisi limitata alla produzione legislativa di un solo anno; la disomogeneità dei provvedimenti dovuta alla diversità di importanza che rivestono all'interno dei sistemi sociali regionali. E' evidente, infatti, la diversa valenza di provvedimenti come una legge quadro, che ridisegna l'intero sistema regionale dei servizi sociali, rispetto ad una legge di manutenzione del sistema stesso, come diverso sono il tempo e l'impegno richiesti agli organi legislativi regionali, che variano a seconda della corposità del testo e della sua importanza. Dovrà pertanto

* a cura di Giulia Napolitano.

²³² Per esempio, la Regione Valle D'Aosta ha emanato la l. r n. 13/2006, relativa al Piano per la salute ed il benessere sociale, classificata tra le leggi di tipo sanitario.

essere valutato diversamente l'impegno di alcune Regioni, come ad esempio la Liguria o il Friuli Venezia Giulia, che nel corso dell'anno hanno emanato le leggi di riordino dell'intero sistema dei servizi sociali o di Regioni che hanno emanato leggi relative all'organizzazione del servizio civile regionale, come ad esempio la Regione Toscana, da quello di Regioni che hanno assunto un maggior numero di provvedimenti ma meno rilevanti.

Nella lettura dei dati bisogna pertanto tenere conto delle limitazioni sopra descritte e non considerare lo strumento assunto come esaustivo per una interpretazione della politica sociale complessiva di una Regione, ma piuttosto come indicatore delle scelte che le Regioni hanno o vanno assumendo nel settore.

6.2. La produzione legislativa

La produzione legislativa delle Regioni nel settore socio assistenziale è pari a 25 leggi (tab.1),²³³ con una media di 1,3 leggi per Regione, dato che conferma l'andamento dell'anno precedente, durante il quale erano state approvate 22 leggi.²³⁴ La maggiore produzione legislativa nel settore si registra nelle Regioni del nord, dove il numero medio di leggi è pari a 1,7, a fronte di circa 1 legge di media per Regione nel centro e 0,5 nel sud e nelle isole.

Sulla totalità delle leggi emanate dalle Regioni, la produzione legislativa nel settore socio-assistenziale rappresenta poco più del 4% (tab.1), ed è pari al 10% (tab.1) delle leggi emanate dalle Regioni e province autonome nell'ambito della competenza residuale, cui la materia è ascrivibile a seguito della riforma costituzionale del 2001.

Dalla lettura dei dati emerge che il maggior numero di provvedimenti, pari circa al 32% (tab.2), è relativo a provvedimenti istituzionali,

²³³ Le Regioni e province autonome che hanno risposto al questionario sono 20, mancano i dati relativi alle Regioni Campania e Puglia.

²³⁴ V. Rapporto 2006 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, tab. 6, pag.165. (con esclusione delle Regioni Campania e Puglia, che non avevano risposto al questionario),

organizzativi o di manutenzione, legati al funzionamento del sistema stesso. Tale tipo di provvedimenti si concentra, in particolare, nelle Regioni del nord e del centro.

In quest'ambito assume rilievo l'adozione, da parte di tre Regioni (Liguria, Friuli Venezia Giulia e Puglia)²³⁵, della legge di riordino, in una situazione in cui ancora metà delle Regioni e province autonome non ha ancora provveduto²³⁶. Numerose Regioni, pur avendo una normativa molto datata, non manifestano l'intenzione di impegnarsi nell'adozione di una legge di riordino, nonostante l'assunzione di questo tipo di provvedimento sia un intervento necessario e dovuto dopo la riforma costituzionale. Tuttavia si è potuto registrare un certo fermento intorno al problema, evidenziato dall'impegno segnalato da alcune Regioni: la Lombardia ha indicato tre disegni di legge per il riordino del sistema dei servizi socio-assistenziali; la provincia di Trento e le Regioni Abruzzo, Molise e Basilicata²³⁷ hanno segnalato la presenza di disegni di legge di riordino del settore; la Regione Marche ha indicato la costituzione di un gruppo di lavoro per la redazione del testo di una nuova legge sulle politiche sociali.

Le due leggi di riordino del sistema regionale di assistenza sociale qui esaminate, adottate dalle Regioni che hanno risposto al questionario, presentano un impianto simile, che peraltro ricalca la legge nazionale n. 328/2000²³⁸: descrizione delle finalità; indicazioni di funzioni e compiti dei soggetti istituzionali che partecipano al sistema; definizione delle modalità di partecipazione del terzo settore, cui viene dato molto rilievo. Infine, ampio spazio, in entrambe le leggi, è lasciato alla descrizione dei criteri

²³⁵ L.r. Friuli Venezia Giulia n. 6/2006, Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale; l.r. Liguria n. 12/2006, Promozione del sistema integrato di servizi sociali e socio-sanitari. La Puglia non ha risposto al questionario; tuttavia, per completezza, si segnala che nel corso del 2006 ha emanato la legge quadro sui servizi sociali n. 19/2006, Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia.

²³⁶ Sono sei le Regioni che dal 2001 al 2006 hanno emanato una legge quadro: Calabria, Emilia-Romagna, Piemonte, Puglia, Sardegna e Toscana.

²³⁷ Il progetto di legge della Basilicata è stato definitivamente approvato ed è seguita la emanazione della legge nel 2007, l. n. 4/2007, Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale.

²³⁸ L. n. 328/2000, Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

che dovranno presiedere alle politiche relative ai diversi settori dell'area socio-assistenziale (minori, famiglia, dipendenze, salute mentale, povertà ed esclusione sociale).

Le due leggi presentano alcune differenze per quel che concerne le modalità organizzative e programmatiche: la legge della Regione Friuli Venezia Giulia ricalca le disposizioni della legge n. 328/2000, per quanto riguarda l'associazione dei comuni con dimensione distrettuale e l'impiego del piano di zona come strumento programmatico; la legge della Liguria, diversamente, prevede che la forma associata dei comuni possa non avere dimensione distrettuale, ma di ambito, e che in questa sede vengano gestite ed erogate le prestazioni di base, mentre le prestazioni complesse e quelle relative all'integrazione socio-sanitaria sono di competenza del distretto socio-sanitario.

Similitudini tra le due leggi si colgono nella previsione di organismi collegiali di supporto agli enti istituzionali, cui vengono attribuite funzioni simili, come ad esempio la Conferenza permanente per la programmazione socio-sanitaria in Liguria, la Commissione regionale per le politiche sociali in Friuli Venezia Giulia, gli osservatori regionali sulle politiche sociali, nonché con riferimento al terzo settore, il Comitato per l'integrazione delle politiche per la cittadinanza sociale nella Regione Friuli Venezia Giulia e la Consulta regionale del terzo settore nella Regione Liguria.

In merito all'accreditamento dei servizi, la legge della Liguria, a differenza delle disposizioni della legge nazionale e della legge della Regione Friuli Venezia Giulia, non prevede gli ulteriori requisiti generalmente richiesti a tale scopo.

Appare interessante la disposizione della Regione Friuli Venezia Giulia relativa all'introduzione di un reddito minimo, di cui è prevista una sperimentazione quinquennale come strumento per combattere l'esclusione sociale; diversamente, nella Regione Liguria sono previsti contributi economici, compatibilmente con le risorse disponibili, per raggiungere la soglia del "reddito minimo".

In merito alle disposizioni sul finanziamento, entrambe le Regioni prevedono un fondo per le politiche sociali, ma la Regione Friuli Venezia

Giulia individua il fondo come la principale fonte di finanziamento, mentre la legge della Regione Liguria imputa direttamente ai comuni il compito di finanziare i livelli essenziali di assistenza sociale previsti dalla legge nazionale e dalla legge regionale di riordino, con la collaborazione della Regione e la confluenza delle risorse nazionali. Inoltre, la legge della Regione Friuli Venezia Giulia tende a destinare risorse per specifiche finalità, per esempio prevedendo quote vincolate del fondo sociale regionale ed istituendo fondi speciali con varie finalità (destinate, ad esempio, al riequilibrio territoriale dei comuni, a finanziare progetti sperimentali e forme innovative di residenzialità).

Un'ultima notazione è relativa alla presenza, nelle legge del Friuli Venezia Giulia, di una clausola valutativa che prevede una relazione triennale, della Giunta al Consiglio sullo stato di attuazione della legge.

La seconda area verso la quale le Regioni e province autonome si sono indirizzate è quella relativa al “terzo settore”, pari al 24% (tab.2) delle leggi del settore socio-assistenziale, con l'adozione di disposizioni in materia di associazionismo, cooperazione sociale e di regolamentazione del servizio civile. Tra i provvedimenti assunti, meritano di essere menzionate: le leggi di Friuli Venezia Giulia e Veneto²³⁹ che regolamentano la cooperazione sociale, sostanzialmente in attuazione delle disposizioni nazionali²⁴⁰; la legge del Piemonte che ha disciplinato la materia delle associazioni di promozione sociale²⁴¹; le leggi di Liguria, Lombardia e Toscana²⁴² che hanno disciplinato il servizio civile regionale.

Gli ultimi tre provvedimenti risultano non molto dissimili per partizione e contenuti, soprattutto nella particolare attenzione rivolta alla valorizzazione e al coinvolgimento del “terzo settore”. La legge della Regione Lombardia, tuttavia, si distingue dalle altre due per l'assenza di riferimenti alla disciplina del servizio civile nazionale, cui la legge della Toscana dedica

²³⁹ L.r. Friuli Venezia Giulia n. 20/2006 , Norme in materia di cooperazione sociale, I.r.Veneto n. 23/2006, Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale.

²⁴⁰ L. n. 381/1991, Disciplina delle cooperative sociali.

²⁴¹ L.r. Piemonte n. 7/2006 , Disciplina delle associazioni di promozione sociale.

²⁴² L.r. Liguria n. 11/2006, Istituzione e disciplina del sistema del servizio civile, I.r. Lombardia n. 2/2006, Servizio civile in Lombardia, I.r. Toscana n. 35/2006, Istituzione del servizio civile regionale.

un singolo articolo, e che la legge della Liguria disciplina congiuntamente al servizio regionale. Le finalità indicate non si discostano in modo significativo dalle disposizioni nazionali ²⁴³ (favorire politiche di integrazione, sostegno e collaborazione del terzo settore alle politiche sociali ed assistenziali delle Regioni, valorizzazione del patrimonio artistico e culturale, ecc.); tuttavia, la legge della Regione Toscana, nella elencazione delle finalità comuni alle altre Regioni, evidenzia una particolare sensibilità nel favorire le forme associative, le politiche di pari opportunità e le modalità pacifiche di convivenza attraverso il superamento di gravi forme di discriminazione “anche per orientamento sessuale”. Le tre normative prevedono tutte una programmazione pluriennale delle attività (triennale in Liguria e Lombardia e quinquennale in Toscana) e l’istituzione di un organismo di consultazione, diversamente denominato. Solo Lombardia e Toscana, infine, prevedono l’istituzione di un apposito fondo finalizzato al finanziamento del servizio civile regionale.

L’interesse dimostrato dalle Regioni, prevalentemente da quelle del nord, verso il “terzo settore” evidenzia una volontà di coordinare e regolamentare le attività dei soggetti privati in un’area dove il contributo di tali soggetti è molto significativo, dal momento che le istituzioni regionali si stanno orientando sempre più verso sistemi organizzati su forme di sussidiarietà. Proprio in questa ottica, per esempio, la Regione Lombardia ha segnalato l’interesse a promuovere “attività di beneficenza degli enti *no profit*” ed una serie di attività di tipo sperimentale per il sostegno delle fasce di popolazione disagiate. La Regione ha, inoltre, segnalato l’avvio di un osservatorio regionale sull’esclusione sociale, che testimonia una particolare sensibilità degli amministratori su tale tematica.

L’altro settore che sembra attrarre l’interesse dei legislatori regionali è quello delle politiche per la famiglia, che copre circa il 20% (tab.2), delle disposizioni emanate nel corso dell’anno nel settore socio-assistenziale.

Negli altri settori i provvedimenti assunti dalle Regioni sembrano distribuirsi in modo abbastanza equilibrato: il 4% circa (tab.2), rispettivamente per le aree della disabilità, della povertà ed esclusione sociale e per l’immigrazione. Non vi sono provvedimenti di legge che

²⁴³ L. n. 64/2001, Istituzione del servizio civile nazionale.

disciplinino gli aspetti sociali legati alle dipendenze o alla salute mentale, che pure rappresentano settori importanti nell'ambito delle politiche socio-assistenziali.

Alcune Regioni hanno inserito nella legge finanziaria regionale ²⁴⁴ disposizioni in materia di politiche sociali. Si tratta, data la natura della legge, salvo alcune eccezioni ²⁴⁵, per lo più di norme relative al finanziamento e/o rifinanziamento di specifiche iniziative, nonché a contributi e/o agevolazioni destinati a singole istituzioni e/o soggetti appartenenti a categorie di soggetti svantaggiati. Infine, molte norme sono di manutenzione del sistema regionale di assistenza sociale.

La produzione legislativa del 2006 evidenzia un certa tendenza alla stabilizzazione in quelle Regioni che hanno un avanzato sistema di *welfare* socio-assistenziale e che, pertanto, non necessitano di particolari o significativi interventi normativi, come Toscana o Emilia-Romagna. Altre Regioni hanno provveduto a colmare alcune lacune normative come, ad esempio, la Lombardia e la Liguria, con l'approvazione di leggi come quella sul servizio civile, e, in alcuni casi, emanando anche il regolamento di attuazione. In altri casi sono state approvate disposizioni di legge particolarmente importanti, quali leggi quadro che riordinano il sistema dei servizi e degli interventi socio-assistenziali, come in Friuli Venezia Giulia e in Liguria. Altre Regioni, pur avendo un quadro normativo non adeguato, continuano invece a muoversi con interventi settoriali, e non con una legge di riordino dell'intero settore.

6.3. La produzione di regolamenti e di atti amministrativi

Assai limitato risulta il ricorso alla fonte regolamentare nel settore socio-assistenziale. Il numero complessivo è di 20 regolamenti (tab. 3), che rappresentano il 6% del totale dei regolamenti emanati dalle Regioni e province autonome, con meno di 1 regolamento di media per Regione,

²⁴⁴ Le Regioni che hanno segnalato disposizioni in materia di politiche sociali nella legge finanziaria o di bilancio sono Piemonte, Veneto, Lazio, Abruzzo.

²⁴⁵ Si citano, a titolo di esempio, la costituzione di una Consulta regionale permanente dei consultori familiari nel Lazio, e l'istituzione di nuovi fondi, come quello per il servizio civile in Veneto e il fondo per le vittime della pedofilia in Piemonte.

prevalentemente concentrati nel nord, considerando che da sole la Regione Friuli Venezia Giulia e la provincia autonoma di Bolzano hanno emanato ognuna 4 regolamenti.

Il maggior numero di regolamenti adottati (6) è relativo all'area della famiglia e materno-infantile (tab.6).

Le Regioni dimostrano di ricorrere alla fonte regolamentare solo quando si tratta di dare esecuzione a proprie leggi ²⁴⁶. Diversamente, la materia delle politiche sociali risulta gestita dalle Regioni tramite atti amministrativi, per lo più adottati dalle Giunte, che si dimostrano il vero organo regionale di governo del settore. Tali atti rappresentano in assoluto il numero maggiore di provvedimenti che le Regioni hanno emanato nella materia, per un totale di 232 (tab. 5). Va tuttavia rilevato che il dato relativo agli atti amministrativi non presenta carattere di esaustività, in quanto alle Regioni è stato richiesto di segnalare solo gli atti più rilevanti, assunti nel settore delle politiche socio assistenziali ²⁴⁷. Pertanto nella lettura dei dati è necessario tenere conto di questo elemento, e non considerare l'eventuale maggior numero di atti adottati, come unico indicatore dell'attenzione delle Regioni nei riguardi del settore.

Gli atti amministrativi risultano per lo più concentrati nel sud e nelle isole, con una media di atti per Regione pari a 14, a fronte dei 9 del nord e dei 4 del centro ²⁴⁸.

Gran parte dei provvedimenti, relativi a tutte la materie, è costituita da atti che disciplinano criteri e modalità per accedere a finanziamenti. Un'altra parte significativa è costituita da atti relativi all'organizzazione del sistema, come linee guida o di indirizzo relative ai diversi settori. Ad esempio, nella Regione Liguria, sono stati adottati linee ed indirizzi in materia di dipendenze; in Friuli Venezia Giulia, linee strategiche regionali in materia di tutela della salute degli anziani; linee guida per la

²⁴⁶ Solo nel caso della Regione Sicilia il DPR del 2.1.2006, Piano triennale della Regione siciliana a favore delle persona con disabilità è stato assunto in esecuzione del DPR n. 243/2002, Linee guida per l'attuazione del piano socio-sanitario della Regione siciliana.

²⁴⁷ Alcune Regioni non hanno segnalato alcun atto; tuttavia ciò non esclude che tali Regioni siano comunque intervenute nel settore con atti amministrativi.

²⁴⁸ Il dato tuttavia va letto tenendo conto che la sola Regione Abruzzo ha indicato più di 60 provvedimenti.

riorganizzazione delle aree territoriali, come ad esempio nelle Marche e in Abruzzo, per la formazione del personale nella provincia autonoma di Trento.

La maggior parte degli atti emanati concerne la gestione e l'organizzazione del sistema ed è pari a quasi il 19% del totale (tab.5); se sommati agli atti relativi ad aspetti finanziari, 14% sul totale, superano abbondantemente il 30% della produzione complessiva. Pertanto, anche l'attività amministrativa, parallelamente a quella legislativa, appare prevalentemente concentrata sull'adozione di atti legati al funzionamento del sistema.

Analizzando i settori specifici, quelli oggetto di maggiore attenzione risultano essere le politiche familiari e il settore materno-infantile, che costituiscono circa il 16% della totalità degli atti emanati. In particolare, la provincia autonoma di Trento ha emanato diversi provvedimenti in attuazione di un articolato piano per la famiglia (approvato dalla Giunta nel mese di marzo 2006). Si tratta di un complesso di provvedimenti trasversali, che coinvolgono diversi assessorati e sono finalizzati a sostenere i nuclei familiari, con tariffe agevolate per i principali servizi erogati o favorendo tempi di vita e di lavoro. Ha inoltre costituito ed implementato il marchio "Family in Trentino" per evidenziare le iniziative intraprese nel territorio provinciale.

I provvedimenti relativi ad inabilità o invalidità rappresentano quasi l'11% e quelli relativi ad anziani o soggetti non autosufficienti quasi il 10% - per lo più assunti in Veneto (tab.5) - e ciò denota un particolare impegno della Regione in quest'area, anche in coerenza con le pregresse scelte di politica sociale ²⁴⁹. I provvedimenti relativi ad associazioni, volontariato e settore delle cooperative costituiscono circa il 7% del totale.

Tra tutti gli atti segnalati dalle Regioni e province autonome, quelli forse di maggiore rilievo, sul piano politico ed organizzativo sono la delibera

²⁴⁹ La Regione Veneto ha segnalato la precedente adozione di un modello di assistenza alle persone in condizione di non autosufficienza e non assistibili a domicilio (deliberazione n. 751 del 10 marzo 2000), programmando l'assistenza residenziale territoriale a carattere intensivo ed estensivo; coerentemente a questo modello, ha istituito "l'impegnativa di residenzialità" che costituisce un titolo rilasciato al cittadino per l'accesso alle prestazioni rese nei servizi residenziali e semiresidenziali.

consiliare della Regione Abruzzo ²⁵⁰, relativa all'approvazione del Piano sociale regionale, e la delibera consiliare della Regione Lombardia ²⁵¹ relativa al piano socio-sanitario. I due atti rappresentano i più importanti strumenti di programmazione pluriennale delle politiche socio-assistenziali²⁵², ma, pur avendo la stessa finalità e valenza sul piano politico ed istituzionale, risultano radicalmente diversi, sia a livello di contenuti, sia a livello di tecnica redazionale. Il piano della Regione Lombardia è finalizzato ad una programmazione sia sociale sia sanitaria, forse con una prevalenza della disciplina del settore sanitario, pur innestata su una complessiva analisi del contesto sociale e socio-assistenziale. La programmazione sociale appare comunque quasi un completamento o un'integrazione di quella sanitaria. Tale indirizzo del piano traspare anche dalla posizione riconosciuta alla ASL, "che dovrà assumere sempre più un ruolo di coordinamento del sistema dei servizi della programmazione", indipendentemente dal fatto che si tratti di servizi sanitari o sociali, e che il piano delinei una suddivisione di compiti e ruoli tra i soggetti istituzionali (comuni, ASL, province e Regione) che concorrono alla realizzazione delle politiche sociali. Significativa appare la propensione della Regione a valorizzare e coinvolgere in modo crescente il terzo settore nelle politiche sociali, poiché traspare una politica finalizzata al reperimento di risorse umane ed economiche, tanto da indicare, tra gli obiettivi prioritari della Regione nel sociale, l'approvazione della legge "sulle organizzazioni non profit e l'impresa sociale". In questo istituto la Regione sostanzialmente identifica la modalità organizzativa del terzo settore ²⁵³ e lo individua come strumento rivoluzionario ²⁵⁴ in grado di

²⁵⁰ DCR Abruzzo n. 57/1/2006, Terzo Piano sociale regionale 2007-2009.

²⁵¹ DCR Lombardia n. VIII/257/2006, Piano socio-sanitario 2007-2009.

²⁵² La l.r. Lombardia n. 5/2006, *Disposizioni in materia di servizi alla persona e alla comunità*, ha modificato la l.r. n. 31/1997, prevedendo la possibilità di aggiornare annualmente il Piano socio-sanitario regionale nei tempi previsti per l'approvazione del DPEFR.

²⁵³ "Nelle organizzazioni del Terzo settore e di conseguenza nell'impresa sociale la missione viene perseguita mediante la produzione di beni e l'erogazione di servizi a forte impatto relazionale che li contraddistingue da altre imprese che pure riguardano la pubblica utilità". DCR Lombardia n. VIII/257/2006, Piano socio-sanitario 2007-2009.

²⁵⁴ "L'impresa sociale rappresenta una vera e propria rivoluzione nell'ordinamento nazionale e regionale.....", DCR Lombardia n. VIII/257/2006, Piano socio-sanitario 2007-2009.

“coniugare l’attività economica con la finalità sociale, dedicandosi senza scopo di lucro alla produzione di beni e servizi”.

Il piano sociale della Regione Abruzzo è stato invece preceduto da un atto preparatorio ²⁵⁵ che ne definisce le linee guida ed è interamente rivolto a disciplinare la materia sociale. Il piano appare il vero strumento di programmazione della politica sociale regionale e si pone in continuità con i due precedenti piani, di cui rappresenta una evoluzione verso un sistema di “*welfare* di comunità”. Il piano sociale abruzzese definisce gli obiettivi e le strategie della politica sociale, i criteri per l’organizzazione del sistema dei servizi; fornisce indicazioni sul processo di attuazione degli *standard* di erogazione dei livelli essenziali di assistenza sociale; prevede un’area nuova, rispetto ai precedenti piani, relativa all’inclusione ed alla tutela sociale. Appare, nel complesso, un piano molto articolato, che evidenzia una particolare sensibilità da parte del legislatore regionale verso il settore sociale, sostenuta dall’impegno assunto di aumentare le somme del fondo sociale regionale da destinare all’attuazione del piano.

6.4. I progetti sperimentali

In considerazione del settore oggetto di indagine, ove spesso vengono avviate sperimentazioni, promosse anche a livello nazionale, come ad esempio quella del reddito minimo di inserimento, si è ritenuto di un certo interesse verificare l’eventuale presenza di progetti avviati dalle Regioni singolarmente o in collaborazione con altre Regioni o con partner stranieri. Dai dati raccolti emerge che in totale 10 (tab.6), tra Regioni e province autonome, hanno indicato l’avvio di progetti sperimentali e solo 3 ²⁵⁶ in collaborazione con altre Regioni o partner stranieri. Tale evenienza denota una scarsa propensione a ricercare sinergie con altri soggetti, poiché ogni Regione preferisce investire, anche a livello sperimentale, risorse e capacità progettuali al proprio interno. Il numero complessivo dei progetti indicato è di 43 (tab.6); tuttavia, nella lettura di questo dato bisogna tenere

²⁵⁵ DGR Abruzzo n. 977 del 28 agosto 2007, Linee generali del terzo piano sociale regionale”.

²⁵⁶ Le Regioni che hanno indicato progetti sperimentali avviati con altri soggetti sono Abruzzo, Molise ed Umbria.

conto che la Regione Abruzzo da sola ha segnalato 18 progetti, dando forse una interpretazione estensiva alla informativa richiesta. Dopo l'Abruzzo, le altre Regioni che hanno segnalato il maggior numero di progetti sperimentali sono il Piemonte (5), la Sardegna (5) e la Valle D'Aosta (6).

I settori nei quali l'impegno delle Regioni è stato maggiore sono quello della povertà ed inclusione sociale (19%) e delle politiche per la famiglia (16%). E' da considerare a parte il dato relativo agli aspetti istituzionali ed organizzativi, in quanto 12 progetti, sui 14 relativi all'intero settore, sono concentrati nella sola Regione Abruzzo e sono per lo più riferibili all'attuazione del piano sociale: includono interventi volti a migliorare la funzionalità del sistema dei servizi sociali, come ad esempio l'informatizzazione del modello per il rapporto valutativo dei piani di zona, oppure volti a realizzare forme di sperimentazione di servizi, come il pronto intervento sociale ed il segretariato sociale.

Nell'ambito del settore povertà ed inclusione sociale, Piemonte e Lombardia hanno segnalato dei progetti sperimentali che prevedono un forte coinvolgimento del terzo settore. In particolare, la Regione Lombardia ha indicato un progetto destinato a fronteggiare l'emergenza di degrado sociale nelle aree periferiche di Milano attraverso il coinvolgimento e "messa in rete" di soggetti già operanti nell'area; la Regione Abruzzo ha segnalato un progetto, nell'ambito del programma di azione comunitario in collaborazione con partner stranieri, con la Regione Valle D'Aosta e con soggetti del terzo settore.

Sui cinque progetti relativi al settore anziani, appare di interesse quello della Regione Lombardia relativo alla figura del "custode sociosanitario", figura destinata a supportare gli anziani nella vita quotidiana. Il progetto è interessante non solo sotto l'aspetto contenutistico, ma per "l'integrazione interistituzionale" che genera, coinvolgendo soggetti pubblici a privati ²⁵⁷.

²⁵⁷ Il progetto coinvolge il Ministero della salute, la Regione Lombardia, il comune di Milano ASL di Milano, la Aler, la Fondazione Don Gnocchi.

6.5. Conclusioni

Da una lettura complessiva della produzione normativa regionale nel settore dell'assistenza sociale, relativa all'anno 2006, emerge come il numero di leggi e regolamenti sostanzialmente si equivalga, 25 leggi e 20 regolamenti (tab.7). I regolamenti risultano in numero inferiore in parte perché si tratta quasi esclusivamente di atti esecutivi di disposizioni di legge, in parte perché alcune leggi non prevedono atti successivi di esecuzione, in parte perché questi non sono stati ancora adottati. La produzione di atti amministrativi rappresenta la parte più cospicua sul complesso dei provvedimenti adottati, pari quasi all' 84% (tab.7), a fronte di un esiguo 16 % di leggi e regolamenti. La materia delle politiche sociali risulta pertanto essere prevalentemente "gestita" tramite atti amministrativi, anche di un certo rilievo, come i piani sociali.

Analizzando le materie, si evidenzia come l'attenzione dei legislatori regionali si sia prevalentemente concentrata verso una implementazione dei sistemi stessi. I dati mettono in luce (tab.8), come la maggior parte della produzione normativa, pari a circa il 34% ²⁵⁸, riguardi sostanzialmente atti relativi agli aspetti organizzativo-gestionali. Anche dall'esame della singola tipologia di atti, emerge come tale area occupi il 40% ²⁵⁹ della produzione legislativa, il 25% ²⁶⁰ della produzione regolamentare, il 34% ²⁶¹ della produzione amministrativa. Si riscontra, pertanto, una riduzione del valore solo nella produzione regolamentare che, come si è visto, è costituita totalmente da atti esecutivi di leggi.

Analizzando i dati delle singole Regioni, si evidenzia come i valori più alti si riscontrino in quelle dove non è stata raggiunta la stabilità del quadro normativo relativo ai servizi sociali, o dove i sistemi sono stati da poco riordinati e necessitano di interventi di aggiustamento e completamento. Lo stesso avviene in quelle Regioni in cui l'organizzazione si basa su

²⁵⁸ V. tab.8, il dato è dato dalla somma dei provvedimenti relativi agli aspetti istituzionali organizzativi (20,6%) e quelli finanziari (13%).

²⁵⁹ V. tab.2, il dato è dato dalla somma delle leggi relative agli aspetti istituzionali organizzativi (20%) e quelli finanziari (8%).

²⁶⁰ V. tab.4, il dato è dato dalla somma dei regolamenti relativi agli aspetti istituzionali organizzativi (20%) e quelli finanziari (5%).

²⁶¹ V. tab.5, il dato è dato dalla somma degli atti amministrativi relativi agli aspetti istituzionali organizzativi (19,4%) e quelli finanziari (14,2%).

disposizioni molto datate, che finiscono per generare una produzione normativa di manutenzione e aggiornamento alle nuove esigenze e necessità. Questa lettura spiega per esempio una produzione normativa molto bassa nel settore, da parte di alcune Regioni, come la Toscana o l'Emilia-Romagna (tab. 8), che pure per tradizione hanno un avanzato sistema di servizi sociali e che comunque, come nel caso dell'Emilia-Romagna, dimostrano un vivo interesse nel settore, evidenziato anche dall'impegno nel recuperare fondi per finanziare le politiche sociali, in particolare nei settori della famiglia e minori, degli immigrati e della lotta all'esclusione sociale, a fronte di un ridimensionamento delle quota nazionale riservata alla Regione.

In altre Regioni, in mancanza di una legge quadro, è emersa chiaramente la necessità di riformare *ex novo* la legislazione regionale di settore, attraverso l'adozione di una legge organica, avvenuta nel corso dell'anno. In questi casi è presumibile che, nei prossimi anni, la produzione normativa risulterà più abbondante, in quanto il sistema necessiterà di provvedimenti di attuazione e di eventuali aggiustamenti.

Alcune Regioni, nel corso del 2006, hanno invece cercato di portare a completamento il quadro normativo regionale sull'assistenza, attraverso l'adozione di leggi che, per esempio, regolano il servizio civile, come in Lombardia, che espressamente dichiara questa intenzione nel piano sociale, o in Toscana. Vi è, infine, un gruppo di Regioni che dimostra uno scarso interesse nel settore, nonostante la perdurante assenza di una legge regionale di riordino, e non manifesta l'intenzione di darsi una regolamentazione organica della materia preferendo assumere, nel migliore dei casi, numerose disposizioni specifiche, tra loro non sempre organicamente collegate.

La mancanza di una legge quadro regionale può rischiare di ingenerare alcuni aspetti di criticità, quali la dubbia vigenza di disposizioni antecedenti la normativa nazionale (l. n. 328/2000) ed in eventuale contrasto con questa. Tali disposizioni dovrebbero considerarsi prive di valore e, in mancanza di una legge regionale di riordino, dovrebbero ritenersi applicabili le disposizioni statali all'interno della Regione. Un altro aspetto di criticità è rappresentato dall'eventuale emanazione, da parte della

Regione, di disposizioni regolamentari non allineate con le disposizioni nazionali, sempre in assenza di una legge regionale di riferimento. Infatti, mancando una legislazione regionale che sostituisca le disposizioni nazionali, continuano ad avere valore le disposizioni nazionali a fronte delle quali la Regione non può emanare atti regolamentari o amministrativi di contenuto difforme.

Il settore specifico dove le Regioni hanno investito maggiormente è quello relativo alle politiche per la famiglia e per i minori, che copre circa il 17% della produzione normativa complessiva, ad esempio, in Umbria o nella provincia autonoma di Trento, che da tempo ha avviato un articolato piano per la famiglia che comprende un insieme diversificato di iniziative.

Piuttosto nutriti e rilevanti sono i provvedimenti che coprono l'area del terzo settore, pari al 9,4% del totale (tab. 8), verso il quale le Regioni dimostrano un interesse sempre maggiore, individuandolo come forza crescente nella politica di *welfare* con cui confrontarsi, nonché importante fonte di sostegno finanziario, come bacino di risorse umane qualificate e come strumento di contatto diretto con il territorio.

Infine, molto sentita appare la problematica legata alle cosiddette "fasce deboli", che si esprime attraverso il complesso dei provvedimenti riferibili ad anziani e soggetti non autosufficienti, disabili e invalidi, che arriva al 18% (tab. 8) della produzione complessiva. In questa area sono presenti interessanti iniziative di tipo sperimentale, come ad esempio il "custode sociosanitario", promosso dalla Regione Lombardia, o di ampia politica di settore, come nella Regione Veneto, che già dal 2000 ha avviato un modello di assistenza alle persone in condizioni di non autosufficienza che sta implementando in questi anni.

TABELLE

Tabella 1 - Leggi nel settore socio-assistenziale 2006

Regioni e province autonome	totale leggi A	leggi sett. socio assistenziale B	B/A %	leggi competenza residuale/ esclusiva C	B/C %
Abruzzo	48	3	6,3%	22	13,6%
Basilicata	32	1	3,1%	n.d.	n.d.
Calabria	18	0	0,0%	0	0,0%
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Emilia R.	21	0	0,0%	9	0,0%
Friuli V. Giulia	29	4	13,8%	5	80,0%
Lazio	28	1	3,6%	6	16,7%
Liguria	47	3	6,4%	28	10,7%
Lombardia	32	3	9,4%	19	15,8%
Marche	22	0	0,0%	6	0,0%
Molise	42	2	4,8%	24	8,3%
Piemonte	40	2	5,0%	19	10,5%
P.a. Bolzano	16	0	0,0%	9	0,0%
P.a. Trento	12	0	0,0%	10	0,0%
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sardegna	21	0	0,0%	8	0,0%
Sicilia	23	0	0,0%	21	0,0%
Toscana	51	1	2,0%	31	3,2%
Trentino A.A.	4	0	0,0%	0	0,0%
Umbria	18	0	0,0%	5	0,0%
Valle d'Aosta	35	2	5,7%	14	14,3%
Veneto	28	3	10,7%	14	21,4%
TOTALE	567	25	4,4%	250	10,0%

Tabella 2 - Leggi di settore: classificazione per materia 2006

Regioni e province autonome	totale	istituzionali ed organizzativi	aspetti finanziari	politiche per la famiglia materno	donne	associazionismo	disabilità ed invalidità	povertà ed esclusione sociale	immigrazione
Abruzzo	3	0	1	1	1	0	0	0	0
Basilicata	1	0	0	0	0	0	1	0	0
Calabria	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Emilia R.	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Friuli V. Giulia	4	1	0	2	0	1	0	0	0
Lazio	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Liguria	3	2	0	0	0	1	0	0	0
Lombardia	3	1	0	0	0	1	0	1	0
Marche	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Molise	2	1	0	1	0	0	0	0	0
Piemonte	2	1	0	0	0	1	0	0	0
P.A. Bolzano	0	0	0	0	0	0	0	0	0
P.A. Trento	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sardegna	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sicilia	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Toscana	1	0	0	0	0	1	0	0	0
Trentino A.A.	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta	2	1	0	1	0	0	0	0	0
Veneto	3	1	0	0	0	1	0	0	1
TOTALE	25	8	2	5	1	6	1	1	1
% per materia	100%	32%	8%	20%	4%	24%	4%	4%	4%

Tabella 3 - Regolamenti nel settore socio-assistenziale 2006

Regioni e province autonome	totale regolamenti	regolamenti sett.socio assistenziale	B/A %
	A	B	
Abruzzo	3	0	0,0%
Basilicata	5	0	0,0%
Calabria	4	0	0,0%
Campania	n.d.	n.d	n.d
Emilia R.	6	0	0,0%
Friuli V. Giulia	119	4	3,4%
Lazio	6	0	0,0%
Liguria	3	1	33,3%
Lombardia	10	1	10,0%
Marche	4	2	50,0%
Molise	3	1	33,3%
Piemonte	15	1	6,7%
P.a. Bolzano	87	4	4,6%
P.a. Trento	23	1	4,3%
Puglia	n.d.	n.d	n.d
Sardegna	0	0	
Sicilia	1	1	100,0%
Toscana	14	0	0,0%
Trentino A.A.	13	3	23,1%
Umbria	14	1	7,1%
Valle d'Aosta	2	0	0,0%
Veneto	4	0	0,0%
TOTALE	336	20	6,0%

Tabella 4 - Regolamenti: classificazione per materia 2006

Regioni e province autonome	totale regolamenti	istituzionali ed organizzativo gestionali	aspetti finanziari	ipab	politiche per la famiglia materno infantile e politiche giovanili	associazionismo - volontariato terzo settore	disabilità ed invalidità	povertà esclusione sociale	immigrazione	detenuti
Abruzzo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Emilia R.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Friuli V. Giulia	4	0	1	0	1	0	0	0	2	0
Lazio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Liguria	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Lombardia	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Marche	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Molise	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Piemonte	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0
P.A. Bolzano	4	0	0	0	2	2	0	0	0	0
P.A. Trento	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Puglia	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Sardegna	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sicilia	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Toscana	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Trentino A.A.	3	2	0	1	0	0	0	0	0	0
Umbria	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE	20	4	1	1	6	4	1	0	2	1
% per materia	100%	20%	5%	5%	30%	20%	5%	0%	10%	5%

Tabella 5 - Atti amministrativi: classificazione per materia 2006

Regioni e province autonome	tot atti	istituzionali ed organizzativi	aspetti finanziari	ipab	politiche per la famiglia materno infantile e politiche giovanili	anziani e soggetti non autos.	donne	volontariato associaz. terzo settore	disabilità e invalidità	povertà e inclusione sociale	dipendenze	salute mentale	immigrazione	detenuti	personale	politiche abitative
Abruzzo	66	17	14	10	10	4	0	2	1	2	0	0	4	1	0	1
Basilicata	8	1	1	0	4	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0
Calabria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Emilia R.	5	1	1	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0
Friuli V. Giulia	3	0	0	0	0	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Lazio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Liguria	26	7	7	0	0	5	0	3	0	0	1	1	0	2	0	0
Lombardia	7	2	0	0	3	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Marche	5	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0
Molise	6	1	0	0	2	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0
Piemonte	11	3	0	0	3	1	0	0	2	0	0	0	0	0	2	0
P.A. Bolzano	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
P.A. Trento	13	0	2	0	4	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	4
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sardegna	11	1	1	0	1	1	0	0	2	1	1	1	0	2	0	0
Sicilia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Toscana	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Trentino A.A.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	17	3	3	0	4	0	0	1	2	0	1	0	0	1	1	1
Valle d'Aosta	34	3	4	0	6	3	1	3	9	3	0	0	0	1	1	0
Veneto	20	4	0	2	0	6	0	0	6	1	0	0	0	1	0	0
TOTALE	232	45	33	12	37	23	1	16	25	7	3	3	8	8	5	6
% per materia	100%	19,4%	14,2%	5,2%	15,9%	9,9%	0,4%	6,9%	10,8%	3,0%	1,3%	1,3%	3,4%	3,4%	2,2%	2,6%

Tabella 6 - Progetti sperimentali: classificazione per materia 2006

Regioni e province autonome	totale progetti	istituzionali ed organizzativi gestionali	politiche per la famiglia materno infantile e politiche giovanili	anziani e soggetti non autosufficienti	disabilità e invalidità	povertà e inclusione sociale	immigrazione	detenuti
Abruzzo	18	12	3	1	1	1	0	0
Basilicata	1	0	0	0	0	1	0	0
Calabria	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Emilia R.	0	0	0	0	0	0	0	0
Friuli V. Giulia	1	0	0	0	1	0	0	0
Lazio	0	0	0	0	0	0	0	0
Liguria	0	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	2	0	0	1	0	1	0	0
Marche	0	0	0	0	0	0	0	0
Molise	2	0	0	0	0	2	0	0
Piemonte	5	0	1	1	0	0	2	1
P.A. Bolzano	0	0	0	0	0	0	0	0
P.A. Trento	1	0	1	0	0	0	0	0
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sardegna	5	0	1	1	0	2	0	1
Sicilia	0	0	0	0	0	0	0	0
Toscana	0	0	0	0	0	0	0	0
Trentino A.A.	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	2	2	0	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta	6	0	1	1	1	1	2	0
Veneto	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE	43	14	7	5	3	8	4	2
% per materia	1	33%	16%	12%	7%	19%	9%	5%

Tabella 7 - Produzione normativa nel settore socio-assistenziale 2006

Regioni e province autonome	leggi	regolamenti	totale leggi e regolamenti	atti amministrativi	totale produzione normativa
Abruzzo	3	0	3	66	69
Basilicata	1	0	1	8	9
Calabria	0	0	0	0	0
Campania	n.d.	n.d.	0	n.d.	n.d.
Emilia R.	0	0	0	5	5
Friuli V. Giulia	4	4	8	3	11
Lazio	1	0	1	0	1
Liguria	3	1	4	26	30
Lombardia	3	1	4	7	11
Marche	0	2	2	5	7
Molise	2	1	3	6	9
Piemonte	2	1	3	11	14
P.a. Bolzano	0	4	4	0	4
P.a. Trento	0	1	1	0	1
Puglia	n.d.	n.d.	0	n.d.	n.d.
Sardegna	0	0	0	11	11
Sicilia	0	1	1	0	1
Toscana	1	0	1	0	1
Trentino A.A.	0	3	3	13	16
Umbria	0	1	1	17	18
Valle d'Aosta	2	0	2	34	36
Veneto	3	0	3	20	23
TOTALE	25	20	45	232	277
	9,0%	7,2%	16,2%	83,8%	100%

Tabella 8 - Produzione normativa: classificazione per materia 2006

Regioni e province autonome	tot atti	istituzionali ed organizzativo gestionali	aspetti finanziari	ipab	politiche per la famiglia materna infantile e politiche giovanili	anziani e soggetti non autos.	donne	volontariato associaz. terzo settore	disabilità e invalidità	povertà e inclusione sociale	dipendenze	salute mentale	immigrazione	detenuti	personale	politiche abitative
Abruzzo	69	17	15	10	11	4	1	2	1	2	0	0	4	1	0	1
Basilicata	9	1	1	0	4	0	0	0	2	0	0	0	1	0	0	0
Calabria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Emilia R.	5	1	1	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0
Friuli V. Giulia	11	1	1	0	3	2	0	1	1	0	0	0	2	0	0	0
Lazio	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Liguria	30	9	7	0	0	5	0	5	0	0	1	1	0	2	0	0
Lombardia	11	3	0	0	3	0	0	3	0	1	0	0	0	1	0	0
Marche	7	4	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0
Molise	9	2	0	0	4	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0
Piemonte	14	4	0	0	3	1	0	2	2	0	0	0	0	0	2	0
P.A. Bolzano	4	0	0	0	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0
P.A. Trento	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Puglia	0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sardegna	11	1	1	0	1	1	0	0	2	1	1	1	0	2	0	0
Sicilia	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Toscana	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Trentino A.A.	3	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	18	3	3	0	5	0	0	1	2	0	1	0	0	1	1	1
Valle d'Aosta	36	4	4	0	7	3	1	3	9	3	0	0	0	1	1	0
Veneto	23	5	0	2	0	6	0	1	6	1	0	0	1	1	0	0
TOTALE	277	57	36	13	48	23	2	26	27	8	3	3	11	9	5	6
% per materia	100%	20,6%	13,0%	4,7%	17,3%	8,3%	0,7%	9,4%	9,7%	2,9%	1,1%	1,1%	4,0%	3,2%	1,8%	2,2%

7. Le leggi finanziarie regionali per il 2007^{*}

7.1. *Introduzione*

Governo e Parlamento sembrano concretamente orientati ad introdurre importanti innovazioni al processo di bilancio, che, in particolare nel corso degli ultimi anni, ha manifestato crescenti e gravi disfunzioni, soprattutto per quanto riguarda la legge finanziaria e i relativi provvedimenti collegati, cioè il passaggio attualmente più complesso e problematico di tutto il processo.

Le ragioni che contribuiscono a determinare tale stato di criticità sono esaminate in dettaglio nella Nota di sintesi al presente Rapporto. Tra di esse viene richiamata quella della mancata definizione di leggi organiche volte a dare un assetto stabile e duraturo al sistema di finanziamento degli enti territoriali e al coordinamento della finanza pubblica, cosa che costringe a dedicare una parte consistente della legge finanziaria a norme volte a disciplinare annualmente questi aspetti. Qualora tali leggi fossero approvate, resterebbero da definire, annualmente, gli aggiustamenti necessari a garantire un'evoluzione della finanza pubblica coerente con gli obiettivi fissati dal contesto comunitario. Secondo la Nota di sintesi, questi adeguamenti potrebbero costituire oggetto di una apposita legge, da emanare prima della finanziaria. Tra l'altro, ciò creerebbe le condizioni necessarie affinché anche le leggi finanziarie regionali possano essere approvate in tempo utile, cioè prima dell'esercizio al quale si riferiscono, ampliando così le potenzialità di questo strumento che rappresenta, pure per le Regioni, un passaggio fondamentale del loro processo di bilancio e, proprio per questo, poste al centro della presente analisi.

Il paragrafo che segue è dedicato alle innovazioni introdotte dalle Regioni circa la disciplina della legge finanziaria. Tutti gli altri sono invece dedicati alle finanziarie regionali per il 2007 (e ai relativi "collegati", ove

^{*} a cura di Enrico Buglione.

presenti), anche se approvate in corso di esercizio ²⁶². In primo luogo vengono considerati: i tempi di approvazione, il grado di complessità delle singole leggi valutato in base al numero di commi, nonché il livello di leggibilità. Successivamente si approfondiscono i contenuti, ovviamente selezionandone alcuni, essendo le finanziarie regionali, come quelle dello Stato, per la maggior parte provvedimenti complessi e plurisetoriali. Già nella fase di definizione del questionario inviato alle Regioni, per questa edizione del rapporto si è deciso di puntare su tre temi che rientrano nei contenuti tipici delle leggi finanziarie, compresa quella dello Stato, e che, attualmente, sono senza dubbio al centro dell'attenzione dell'opinione pubblica ²⁶³. Il primo è il contenimento delle spese, esaminato – escludendo gli interventi relativi alla sanità, considerati nel capitolo dedicato a questo settore – con riferimento: al rispetto delle regole del patto di stabilità interno; alla riduzione delle spese in specifici ambiti (organi istituzionali, enti e società strumentali, collaborazioni esterne, personale, acquisto di beni e servizi); e al monitoraggio della finanza pubblica (inteso anche come valutazione della funzionalità della gestione), adempimento essenziale per comprendere l'efficacia dei provvedimenti adottati e per migliorare le politiche intraprese. Oggetto di specifico approfondimento sono, poi, le politiche fiscali delle Regioni e gli interventi di queste ultime in materia di finanza locale, un tema ora di particolare attualità in quanto il disegno di legge “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale”, presentato alla Camera dei deputati il 29 settembre 2007 (A. C. 3100), prevede un ampliamento dei poteri delle Regioni

²⁶² Per le leggi finanziarie, dato l'obiettivo di considerare tutte quelle relative al 2007, si è dovuto fare un'eccezione rispetto agli altri capitoli del Rapporto nei quali il periodo di riferimento è circoscritto al 2006. Si segnala, inoltre, che, per la prima volta, è stato chiesto alle Regioni di predisporre una nota aggiuntiva al questionario relativa allo svolgimento del processo di bilancio e agli effetti della manovra finanziaria dello Stato sulle loro politiche di bilancio. La nota aggiuntiva è stata elaborata da undici Regioni e province autonome e alle risposte ottenute, nel testo che segue, si fanno numerosi riferimenti.

²⁶³ Come già detto, gli esempi normativi citati nel testo sono tratti da norme delle finanziarie per il 2007 (o dei relativi collegati). Vi sono, tuttavia, anche riferimenti a provvedimenti diversi e ciò in quanto alcune Regioni – in particolare in materia di contenimento della spesa pubblica e di politica fiscale – hanno scelto di intervenire con apposite leggi.

ordinarie su tale versante. L'ultimo paragrafo è dedicato ad una sintesi dei risultati.

7.2. *Innovazioni nella disciplina delle leggi finanziarie*

In base alle risposte al questionario fornite dalle Regioni risultano di particolare interesse la l.r. 2 agosto 2006, n. 11, della Sardegna "Norme in materia di programmazione, di bilancio e di contabilità ..." e la l.r. 28 aprile 2006 n. 4 del Lazio "Legge finanziaria 2006".

Per la Sardegna, l'art. 1 della l.r. 11 del 2006 include la legge finanziaria tra gli strumenti fondamentali della gestione finanziaria della Regione, insieme al Programma regionale di sviluppo (PRS), al Documento annuale di programmazione economica e finanziaria (DAPEF), al bilancio annuale di previsione redatto in termini di competenza (e non più anche di cassa, come in precedenza), al bilancio pluriennale di previsione e alle leggi collegate alla manovra economico-finanziaria. Bisogna tuttavia ricordare che la legge finanziaria regionale – insieme ai bilanci annuali e pluriennali e al rendiconto - era già prevista nella normativa della Sardegna fin dal 1983²⁶⁴ e che il programma di sviluppo, il documento di programmazione e le leggi collegate erano già state introdotte nel 1998²⁶⁵. L'art. 4 interviene sui contenuti della legge finanziaria, modificando la disciplina previgente sia per abrogare il corposo elenco di contenuti che, in base all'art. 7 della l.r. 9 giugno 1999, n. 23, non potevano essere oggetto di questo provvedimento, sia per precisarne le finalità. Oltre a quelle tipiche (limite di indebitamento, istituzione di nuovi tributi e modifiche alla disciplina di quelli vigenti, rifinanziamento dei provvedimenti di legge vigenti e dei vari fondi globali del bilancio), la norma richiamata attribuisce alla finanziaria i seguenti compiti: determinare l'importo complessivo massimo destinato al rinnovo del contratto del personale della Regione e degli enti pubblici strumentali (lettera i)); fissare le autorizzazioni di spesa per nuovi interventi che non richiedano una disciplina organica della materia e sotto il vincolo di coerenza con gli strumenti di programmazione

²⁶⁴ Cfr. art. 1 della l.r. 5 maggio 1983, n. 11.

²⁶⁵ Cfr. art. 5 della l.r. 15 aprile 1998, n. 11.

regionale (lettera l)); introdurre adeguamenti funzionali di disposizioni normative vigenti finalizzati ad interventi di contenimento e di razionalizzazione della spesa (lettera m)). L'art. 5 interviene sulle leggi collegate (come si è detto già previste da precedenti provvedimenti), autorizzando la Giunta a presentare al Consiglio "disegni di legge funzionali al perseguimento degli obiettivi previsti dal PRS e dal DAPEF". L'art. 11, infine, interviene sulla predisposizione e presentazione del DAPEF, della legge finanziaria, del bilancio annuale e pluriennale e delle leggi collegate, affidando all'assessore al bilancio e alla programmazione il compito di presentare una proposta alla Giunta entro il 30 settembre (come già stabilito dalla precedente normativa)²⁶⁶.

Per quanto riguarda il Lazio, l'art. 44 della l.r. n. 4 del 2006, modifica e integra alcune disposizioni della l.r. 20 novembre 2001, n. 25, "Norme in materia di programmazione, bilancio e contabilità della Regione". Sempre avendo a riferimento le innovazioni concernenti la legge finanziaria, rilevano soprattutto due aspetti: la partecipazione alla formazione dei documenti di programmazione economico-finanziaria della Regione; i tempi e il procedimento per la loro approvazione.

Circa la partecipazione, la Regione si impegna a promuoverla "quale strumento idoneo ad assicurare un elevato coinvolgimento ... nella formazione delle decisioni in materia di programmazione economica e di bilancio". Vengono precisati, con criteri molto ampi, i soggetti che possono essere coinvolti (²⁶⁷) e si dà mandato alla Giunta di disciplinare in via sperimentale il processo partecipativo con apposito regolamento, peraltro già adottato²⁶⁸. Tale regolamento, tra l'altro, istituisce il "Tavolo

²⁶⁶ Come messo in evidenza nel precedente Rapporto, nel 2005 la Regione aveva modificato il regolamento del Consiglio, anche al fine di accelerare i tempi di discussione della finanziaria ed evitare che tale provvedimento assumesse i contenuti di provvedimento omnibus (Cfr. Camera dei Deputati, *Rapporto 2006 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea*, Roma, 2006, pp.101-102).

²⁶⁷ "Sono coinvolti nel processo di partecipazione tutti i soggetti, singoli o associati, interessati alle politiche economiche della Regione, purché residenti, domiciliati o operanti, per motivi di lavoro o studio, con continuità sul territorio regionale o, relativamente agli enti e alle realtà imprenditoriali ed associative comunque costituite, aventi sede legale o operativa nel Lazio" (l.r. n. 4 del 2006, art. 44, c.2).

²⁶⁸ Trattasi del regolamento n. 4 del 28 giugno 2006, in BUR n. 18 del 30 giugno 2006. Tra i documenti da sottoporre al processo partecipativo, l'art. 44 della l.r. n. 4 del 2006 e il regolamento di attuazione menzionano esplicitamente la proposta di DPEFR e

interistituzionale per la partecipazione in materia di programmazione economico-finanziaria e di bilancio” (la composizione e le modalità operative del medesimo sono tuttavia rimandate a successiva deliberazione della Giunta), prevede le fasi principali del processo (informazione e comunicazione, consultazione, monitoraggio e valutazione) e dispone l’istituzione di una apposita sezione all’interno del sito internet della Regione, attraverso la quale i soggetti aventi diritto potranno esprimere le loro valutazioni ²⁶⁹.

Sui tempi del percorso di bilancio, sempre in base all’art. 44 della l.r. n. 4 del 2006 del Lazio, essi risultano così determinati: entro il mese di luglio, predisposizione, da parte del Presidente della Regione, di un documento contenente i criteri per la formulazione del bilancio al quale sono allegati i prospetti per la raccolta delle proposte di spesa degli assessorati, “nonché le proposte di disposizioni normative da inserire nella legge finanziaria regionale e nelle leggi regionali collegate”; entro il 15 settembre, definizione, da parte degli assessorati e della Presidenza, delle proposte di spesa corredate da note illustrative anche per quanto riguarda i criteri adottati per la formulazione delle previsioni (note illustrative introdotte per la prima volta proprio con l’art. 44 della legge in esame); entro il 30 settembre, adozione da parte della Giunta delle proposte di legge concernenti il bilancio e la legge finanziaria; dalla seconda settimana di novembre, discussione in Consiglio regionale delle proposte di legge su bilancio e finanziaria e loro approvazione entro il 31 dicembre; dopo l’approvazione del bilancio e della finanziaria, approvazione delle proposte di legge collegate alla finanziaria, comunque da presentare entro il 15

quella relativa al bilancio annuale di previsione, ma non il disegno di legge finanziaria. Quest’ultimo, comunque, potrebbe rientrarvi in quanto alla partecipazione potranno essere ammessi “gli ulteriori strumenti finanziari indicati dalla Giunta regionale”.

²⁶⁹ In base all’art. 7 del regolamento, i commenti espressi attraverso appositi moduli dovrebbero confluire nel “Documento della partecipazione”, predisposto dall’Assessorato competente, illustrato alla Giunta e trasmesso alla Commissione consiliare competente e/o al Consiglio regionale a seconda del contenuto degli atti sottoposti al processo di partecipazione. Questi ultimi, infine, possono essere modificati dalla Giunta al fine di tenere conto delle osservazioni e proposte contenute nel documento. Nel sito della Regione risulta, inoltre, attiva la pagina dedicata a promuovere la partecipazione alla formazione dei bilanci dei comuni, progetto, quest’ultimo, sostenuto anche dalla Unione europea.

novembre, "al fine di tenere conto degli eventuali effetti finanziari nella manovra di bilancio".

Come si specifica al comma 2 sempre dell'art. 44 della l.r. n. 4 del 2006 del Lazio, le modifiche sopra sinteticamente illustrate devono essere applicate con riferimento al percorso di bilancio per il 2007 e, in effetti, sia la legge finanziaria che il bilancio di previsione relativi a questo esercizio sono stati approvati entro il mese di dicembre dell'esercizio precedente, contrariamente agli stessi documenti per il 2006, approvati nel mese di aprile dello stesso anno.

Oltre agli interventi sulla disciplina delle leggi finanziarie sopra riportati, le Regioni hanno anche segnalato alcune disposizioni di legge volte soprattutto ad integrare, su aspetti specifici, i contenuti di questi provvedimenti. Ci si limita a richiamare due esempi.

La Provincia autonoma di Trento, con l'articolo 85 della l.p. 7 agosto 2006, n. 5, "Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino", ha previsto che la legge finanziaria stabilisca: la dotazione complessiva dei dirigenti, dei docenti e del personale amministrativo, tecnico, ausiliario e assistente educatore delle istituzioni scolastiche e formative provinciali assunto con contratto a tempo indeterminato; la spesa massima per il personale delle istituzioni scolastiche e formative provinciali, ivi compreso quello assunto a tempo determinato.

La Regione Sicilia, invece, ha previsto che, in un apposito titolo, la legge finanziaria indichi "le misure di sostegno allo sviluppo economico a valere sulle risorse provenienti da aumenti di entrate e riduzioni di spese, nonché le disposizioni sugli indirizzi programmatici per lo sviluppo dell'economia regionale i cui programmi attuativi risultano cofinanziati con le risorse aggiuntive nazionali di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e con le risorse comunitarie" (art. 58 della finanziaria 2007).

Infine, l'Abruzzo segnala un positivo effetto legato alla entrata in vigore del nuovo Statuto della Regione. In particolare non dovrebbe più verificarsi, come avviene attualmente, la contestuale presentazione al Consiglio del DPEFR, della legge finanziaria e del bilancio. Lo statuto prevede infatti che il primo documento sia presentato entro il 30 giugno e approvato entro il 30 settembre. Per la legge finanziaria e per il bilancio,

invece, le relative delibere devono essere adottate dalla Giunta entro il 31 ottobre e la loro approvazione da parte del Consiglio deve avvenire entro il 31 dicembre. Se questi tempi saranno rispettati, in Abruzzo l'esame dei documenti di programmazione da parte del Consiglio sarà quindi articolato in due separate sessioni – con probabili vantaggi per quanto riguarda le possibilità di approfondimento dei contenuti – come avviene in Lombardia. In questa Regione, una prima sessione è dedicata al DPEFR, al rendiconto e all'assestamento del bilancio relativo all'esercizio in corso; la seconda, alla legge finanziaria, al provvedimento collegato e al bilancio di previsione ²⁷⁰.

7.3. Tempi di approvazione, struttura e leggibilità delle leggi finanziarie 2007

Fino a quando, per lo Stato, il percorso di bilancio continuerà a concludersi l'ultimo giorno utile del mese di dicembre con l'approvazione della legge finanziaria e del bilancio di previsione e fino a quando sarà la legge finanziaria a indicare le regole annuali sul finanziamento di Regioni e enti locali, per questi enti ci sarà sempre un valido alibi per approvare i propri strumenti di programmazione ad esercizio iniziato, invece che, come sarebbe logico attendersi, prima dell'inizio di quello nel quale essi devono produrre i propri effetti. Anzi, come segnalato da alcune Regioni nella nota aggiuntiva al questionario, in tale situazione gli enti che definiscono i propri strumenti di programmazione prima dell'inizio dell'esercizio si trovano ad essere penalizzati, dovendo modificare di nuovo la propria politica di bilancio, in corso di esercizio, al fine di dare attuazione alle prescrizioni contenute nella legge finanziaria dello Stato,

²⁷⁰ Nella nota aggiuntiva al questionario è stato posto alle Regioni uno specifico quesito su tempi e modalità della discussione in Consiglio dei documenti di programmazione. Tra le Regioni che hanno risposto, la Lombardia è l'unica a aver scelto la soluzione delle due sessioni. I tempi per l'approvazione della legge finanziaria e degli altri strumenti sono, comunque, abbastanza contenuti. Dai dati forniti, risulta che, in generale, essa avviene entro un mese dalla presentazione delle relative proposte da parte della Giunta, salvo che in Abruzzo (circa due mesi) e in Piemonte (quattro mesi). In quest'ultima Regione, inoltre, è dal 1998 che non si riesce ad approvare il bilancio e la finanziaria entro i termini previsti dalla legge di contabilità, rendendosi così necessario il ricorso all'esercizio provvisorio.

nonché per iscrivere in bilancio le ulteriori entrate connesse alla sua attuazione ²⁷¹. Anche per il 2007, la legge finanziaria dello Stato è stata approvata alla fine del mese di dicembre del 2006 e, cosa certamente non di secondaria importanza, con un indubbio scadimento in termini di leggibilità e trasparenza, componendosi di un solo articolo, come quella per il 2006, ma di ben 1.364 commi contro i 612 della finanziaria dell'anno precedente.

Non deve quindi sorprendere che le leggi finanziarie regionali per il 2007 siano state approvate, per la maggior parte, nel corso dello stesso 2007. In particolare, in base alle date, tali leggi si distribuiscono nel modo seguente (cfr. tab. 1): nove entro dicembre 2006; sei entro febbraio 2007 ²⁷²; quattro entro aprile 2006 (Umbria, Liguria, Puglia e Piemonte); tre nel mese di maggio (Molise, Calabria e Sardegna).

²⁷¹ L'Emilia-Romagna, nella nota aggiuntiva al questionario, segnala 55 variazioni al bilancio di previsione 2007 - approvato nel dicembre 2006 - per assegnazioni dallo Stato a scopi specifici, con un incremento di circa 610 milioni rispetto alle previsioni iniziali. La Toscana, invece, prevede di dover incrementare le previsioni di gettito da entrate tributarie in conseguenza degli interventi sulle imposte erariali previsti nella finanziaria dello Stato. Sotto questo profilo è interessante anche quanto segnalato dal Molise, sempre nella nota aggiuntiva: le entrate e le spese condizionate dalle decisioni assunte dallo Stato con la manovra per il 2007, anche per quanto riguarda la sanità, sarebbero pari al 58% di quelle previste nel bilancio della Regione per lo stesso esercizio.

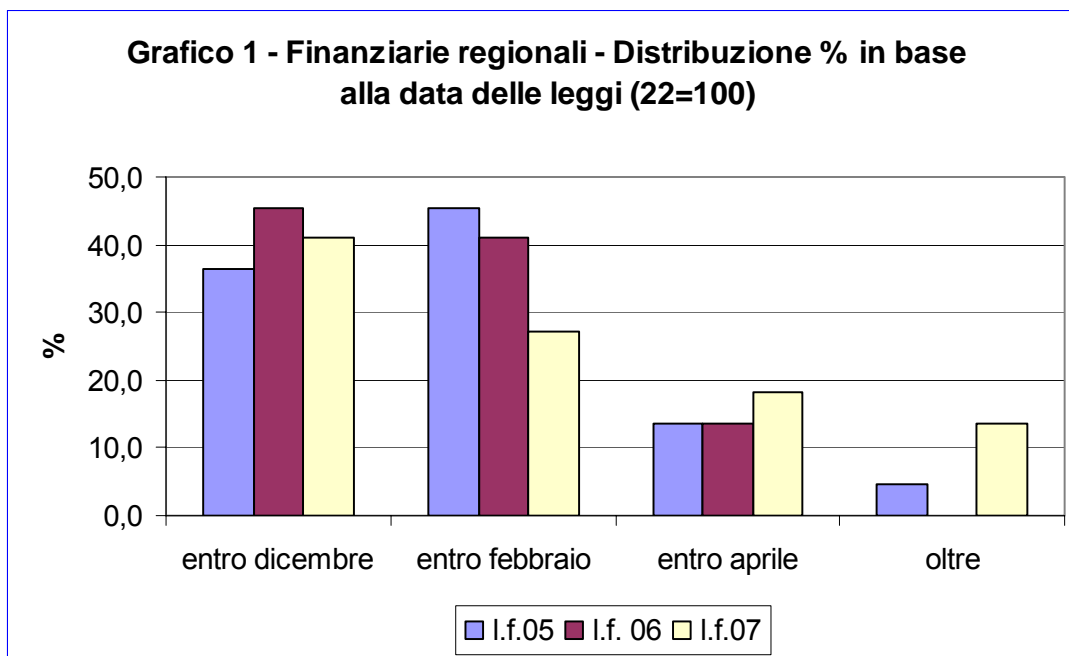
²⁷² Tra queste rientra la l.r. 8 febbraio 2007 n. 2 della Sicilia, il testo della quale risulta tuttavia incompleto avendo il Governo presentato impugnativa costituzionale nei confronti degli articoli 22, 28 e 47.

Tabella 1 – Leggi finanziarie regionali per il 2007

Regioni e Province Autonome	Estremi della legge	n. articoli	n. commi	Allegati
Abruzzo	28/12/2006 n. 47	1	81	tab. rifinanz.
Basilicata	30/01/2007 n. 1	52	163	tab. rifinanz.
Calabria	11/05/2007 n. 10	4	5	tab. rifinanz.
Campania	19/01/2007 n. 1	44	207	no
Emilia Romagna	29/12/2006 n. 20	47	62	no
Friuli Venezia G.	23/01/2007 n.1	10	759	altro
Lazio	28/12/2006 n.27	74	258	tab. rifinanz.
Liguria	03/04/2007 n. 15	25	58	tab. rifinanz. e altro
Lombardia	27/12/2006 n. 31	2	12	tab. rifinanz.
Marche	23/02/2007 n. 2	35	76	tab. rifinanz. e altro
Molise	09/05/2007 n. 14	2	38	tab. rifinanz.
P.a. Bolzano	20/12/2006 n. 15	13	24	tab. rifinanz.
P.a. Trento	29/12/2006 n. 11	80	296	tab. rifinanz. e altro
Piemonte	23/04/2007 n. 9	67	180	no
Puglia	16/04/2007 n. 10	50	89	tab. rifinanz.
Sardegna	29/05/2007 n. 2	37	337	no
Sicilia	08/02/2007 n. 2	61	198	tab. rifinanz. e altro
Toscana	22/12/2006 n. 64	37	73	tab. rifinanz. e altro
Trentino A.A.	05/12/2006 n. 3	9	19	no
Umbria	29/03/2007 n. 7	15	24	tab. rifinanz.
Valle d'Aosta	15/12/2006 n. 30	44	123	tab. rifinanz.
Veneto	19/02/2007 n. 2	69	185	tab. rifinanz.

L'approvazione di un cospicuo numero di leggi finanziarie nel corso dell'anno al quale esse si riferiscono è un fenomeno ricorrente. Per quelle relative al 2007 si manifesta, tuttavia, un preoccupante allungamento dei tempi. Rispetto alle finanziarie 2006, infatti, non solo la quota di leggi approvate entro dicembre scende dal 45% al 41% ma diminuisce anche in modo vistoso la quota approvata entro febbraio (dal 41% al 27%) e

tornano a manifestarsi – come per le finanziarie 2005 - casi di leggi approvate dopo il primo trimestre dell'anno di riferimento (cfr. grafico 1).



Un certo peggioramento si manifesta anche per la struttura delle leggi finanziarie, valutata in base al numero dei commi. Per l'insieme delle finanziarie 2007, essi sono 3.267, un numero inferiore al quello rilevato per le finanziarie 2005 (3.698), ma superiore del 20% a quello delle finanziarie 2006 (2.743).

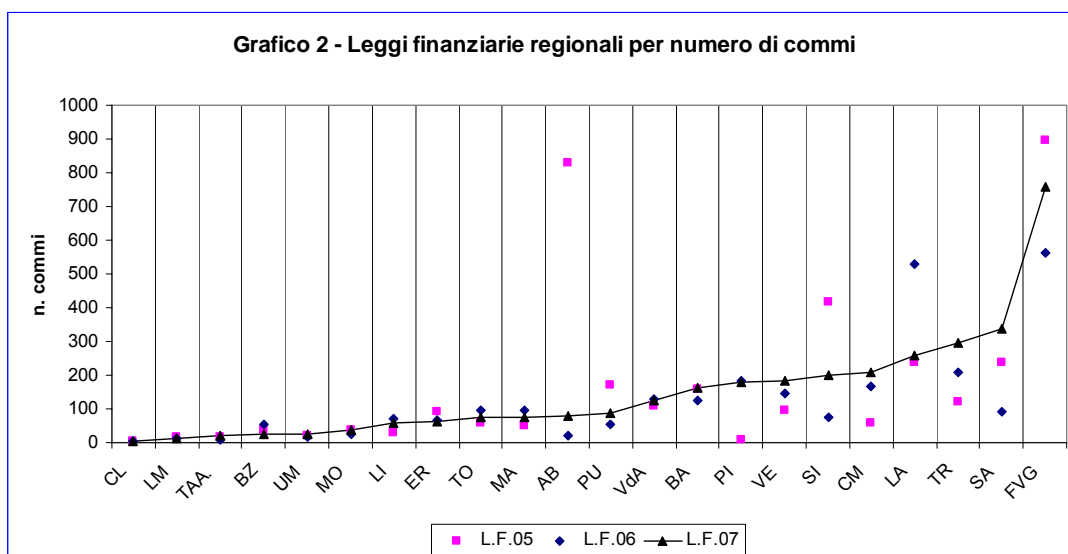
Il grafico 2 riporta le singole Regioni e province autonome ordinate in base al numero dei commi delle rispettive finanziarie per 2007. Ciò permette di cogliere immediatamente la grande eterogeneità tra questi provvedimenti, passandosi dagli appena 5 commi della finanziaria della Calabria, ai 759 commi di quella del Friuli Venezia Giulia. Nel grafico è anche riportato il numero dei commi delle finanziarie 2005 e 2006. E' così possibile – al fine di avere un quadro dell'evoluzione della struttura delle finanziarie - dividere le Regioni in due grandi gruppi: da un lato, quelle in cui le leggi finanziarie hanno un numero di commi tendenzialmente stabile – in particolare tra le finanziarie del 2006 e del 2007 – e, dall'altro, quello

in cui tali provvedimenti, nel tempo, hanno assunto dimensioni molto diverse.

Al primo gruppo, comprendente 7 casi, appartengono in primo luogo la Calabria, la Lombardia e il Trentino-Alto Adige – che, tra l'altro, sono costantemente le Regioni con le finanziarie più snelle (numero di commi inferiore a 20) – nonché, in ordine crescente per numero di commi della finanziaria 2007, le Regioni Umbria (24), Emilia-Romagna (62), Valle d'Aosta (123) e Piemonte (180), Regione, quest'ultima, dove le finanziarie 2006 e 2007 sono, comunque, molto più complesse di quella del 2005 che aveva solo 9 commi.

Nell'ambito del secondo gruppo, è utile fare un'ulteriore distinzione: da un lato le Regioni in cui la finanziaria 2007 è più agile di quella del 2006 e, dall'altro, quelle in cui si è verificato il fenomeno inverso. Una semplificazione, sempre in termini di commi, si manifesta solo nella provincia autonoma di Bolzano (da 56 a 24 commi) e nelle Regioni Liguria (da 70 a 58), Toscana (da 94 a 73), Marche e, soprattutto, Lazio (da 531 a 258 commi).

Decisamente più diffuso, invece, è il fenomeno inverso, comprendendo i seguenti 10 casi: Molise (da 23 a 38 commi), Abruzzo (da 21 a 81), Puglia (da 53 a 89), Basilicata (da 126 a 163), Veneto (da 147 a 185), Sicilia (da 75 a 198), Campania (da 165 a 207), Trento (da 209 a 296), Sardegna (da 93 a 337) e Friuli Venezia Giulia (da 561 a 769). Quest'ultima, inoltre, per tutte e tre le finanziarie considerate, mantiene stabilmente il primato della legge più complessa, rispetto a tutte le altre Regioni e province autonome.



Il numero dei commi è certamente un fattore importante per valutare la leggibilità delle leggi finanziarie. A prescindere dalla formulazione del testo – che può risultare poco chiara, ad esempio, per la presenza di numerosi rinvii ad altre leggi effettuati senza indicarne il titolo e/o il contenuto – va tuttavia osservato che una finanziaria con un numero elevato di commi può ugualmente risultare leggibile, anche da parte dei non addetti ai lavori, qualora: la rubrica di ogni articolo sia effettivamente rappresentativa del contenuto dei relativi commi; contenga un indice; sia suddivisa in Titoli ed eventualmente in Capi.

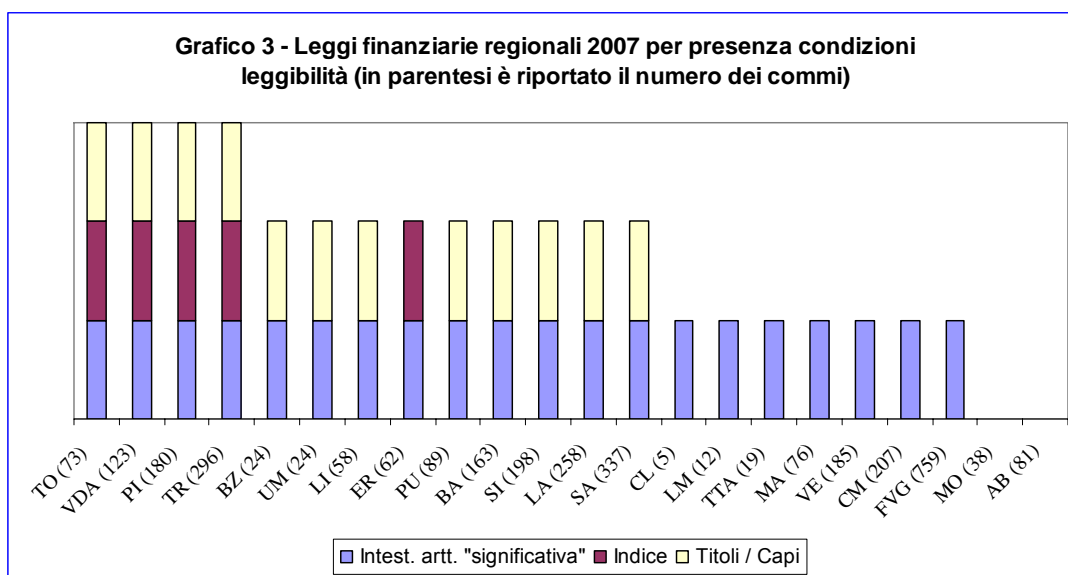
Il primo elemento è, forse, il più importante. Infatti, se il titolo degli articoli è presente ed è significativo del loro contenuto – cosa che può verificarsi solo se ciascun articolo riguarda un tema specifico - il lettore può comunque individuare abbastanza facilmente, all'interno di una legge plurisettoriale come in genere è la finanziaria, gli argomenti di suo interesse.

Analizzando le finanziarie regionali per il 2007 in base alla presenza delle caratteristiche appena richiamate, emerge un quadro sicuramente positivo (cfr. grafico 3). In definitiva, solo in due casi non si rinviene alcuna delle condizioni a favore della leggibilità e, nell'ambito di questi, in uno - quello del Molise - si tratta comunque di una finanziaria con un numero di commi contenuto (nel grafico il numero dei commi di ogni legge finanziaria

è riportato a fianco della sigla della Regione o provincia autonoma)²⁷³. Del resto, se gli stessi criteri venissero applicati alle finanziarie dello Stato, quelle per gli esercizi dal 2005 al 2007 – composte da un unico articolo con un numero molto ampio (e finora crescente nel tempo) di commi – si collocherebbero anch'esse (e a pieno titolo) nella parte destra del grafico. Risulta, quindi, che, almeno per ora, la maggior parte delle Regioni non ha seguito l'esempio dello Stato, continuando a redigere leggi finanziarie, spesso complesse, ma in genere fornite delle condizioni minime volte a favorirne la leggibilità²⁷⁴.

²⁷³ Tra le finanziarie con una titolazione significativa degli articoli è stata inserita anche quella del Friuli Venezia Giulia. In questo caso, tuttavia, la presenza di tale caratteristica è per lo meno discutibile. Il numero medio di commi per articolo – escludendo l'ultimo relativo alla "formula finale" – è, infatti, molto elevato (84,3) e la titolazione degli articoli dà conto solo in termini molto generali del loro effettivo contenuto. Ad esempio, l'articolo 8, nei suoi 160 commi, prevede interventi di varia natura in un ventaglio molto ampio di settori (formazione, università, agricoltura, fonti alternative di energia, artigianato, industria, turismo, ecc.). La sua rubrica, "Sviluppo economico", fornisce, quindi, un aiuto alla lettura decisamente scarso.

²⁷⁴ Il modello di finanziaria mono-articolo, adottato dallo Stato negli ultimi anni, finora è stato seguito solo da due Regioni, l'Abruzzo e il Molise, proprio in occasione della finanziaria per il 2007. Nelle risposte al questionario, la Regione Abruzzo osserva che la tecnica redazionale utilizzata per la finanziaria 2007 non rispetta in modo rigoroso le regole del Manuale legislativo approvato dal Consiglio con delibera del 29 giugno 2004. In particolare, l'unico articolo da cui è composta la finanziaria 2007 non sembra rispettare le prescrizioni di cui al par. 43, punti 2 e 3, secondo i quali, rispettivamente, *"l'articolo deve essere breve"* e occorre *"evitare di inserire in uno stesso articolo disposizioni che non siano in rapporto diretto tra loro"*. Al contrario, l'art.1 risulta composto da ben 81 commi che non hanno contenuto omogeneo tra loro e ciò concreta altresì un'elusione della regola del manuale che impone l'obbligo di rubricare sempre gli articoli dei disegni di legge finanziaria e collegati alla manovra finanziaria (cfr. il punto 7, par. 43 del Manuale). Tutto ciò rende oscura la lettura del testo e arduo il reperimento degli interventi oggetto della finanziaria, anche perché spesso disposizioni modificative di una medesima legge sono collocati in ordine sparso nel corpo del testo normativo. Sempre la Regione Abruzzo mette inoltre in evidenza che la finanziaria 2007 non contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari, al contrario di quanto disposto dall'art. 8, commi 2 e 3 della l.r. 3 del 2002. In particolare, in base ad una accurata analisi svolta dalla Regione, risulta che degli 81 commi della finanziaria, *"ben 30, pur avendo riflessi sul bilancio corrente, contengono disposizioni non prevedibili nella legge finanziaria"*.



Sempre per quanto riguarda la struttura delle leggi finanziarie, va ricordato che, anche nel 2007, in alcune Regioni esse sono accompagnate o precedute da provvedimenti collegati. In base alle risposte al questionario, ciò risulta per la Lombardia e l'Umbria, dove il collegato segue la finanziaria, nonché per la Liguria e la Calabria dove, al contrario, esso la precede.

I provvedimenti in questione sono:

- per la Lombardia, la l.r. 27 dicembre 2006, n. 30 (9 articoli e 35 commi) e la l.r. 27 febbraio 2007, n. 5 (15 articoli e 46 commi). La prima contiene disposizioni in materia di attività produttive e di spese di gestione dei fondi regionali, infrastrutture, recupero delle somme anticipate per la tenuta dei libri genealogici, funzioni amministrative di competenza comunale in materia di bonifica e di siti contaminati e prevede, altresì, la soppressione dell'Azienda regionale per i porti di Cremona e di Mantova e la riorganizzazione delle relative funzioni. La seconda è essenzialmente volta ad apportare modifiche alla normativa vigente in un ampio numero di settori (ad esempio attività produttive, tutela del territorio e dell'ambiente, servizi pubblici locali, mercato del lavoro);

- per l'Umbria, la l.r. 29 marzo 2007, n. 8 (10 articoli e 28 commi). Oltre ad alcune modifiche alla normativa vigente, il provvedimento contiene norme per la razionalizzazione della spesa pubblica.

- per la Liguria, la l.r. 3 aprile 2007, n. 14 (33 articoli e 67 commi). Oltre a modifiche alla normativa vigente (ad esempio, per quanto riguarda il Consiglio delle autonomie locali), il provvedimento prevede norme sul personale nonché per la razionalizzazione delle spesa pubblica;

- per la Calabria, la l.r. 11 maggio 2007, n. 9 (37 articoli e 222 commi). La legge contiene modifiche alla normativa vigente, norme sul personale, interventi in materia sanitaria e di politica fiscale e disposizioni per la razionalizzazione della spesa pubblica.

Trattandosi di provvedimenti complessi e a carattere plurisettoriale, può essere opportuno valutare la presenza delle condizioni minime di leggibilità a cui si è fatto prima riferimento. In generale, si può dire che l'intestazione degli articoli è presente in tutte le leggi e che essa è rappresentativa del contenuto dei relativi commi. Inoltre, i collegati della Liguria e della Calabria sono suddivisi in Titoli ²⁷⁵.

7.4. Contenuti delle leggi finanziarie 2007: temi presi in esame

Si è già sottolineato che le Regioni (come del resto lo Stato), spesso utilizzano le leggi finanziarie (e in alcuni casi i collegati) per introdurre, con un unico provvedimento, modifiche alla legislazione vigente in molteplici settori di intervento, ampliando così notevolmente il contenuto per così dire "tipico" delle leggi in questione (rifinanziamento dei fondi globali, rimodulazione degli stanziamenti di spesa previsti dalla legislazione vigente, adeguamento delle entrate e delle spese per il rispetto delle regole del patto di stabilità, provvedimenti per la finanza locale, almeno per le Regioni a statuto speciale) ²⁷⁶.

²⁷⁵ Tale articolazione perde, tuttavia, parte della sua utilità quando nel Titolo "disposizioni varie o diverse", presente nei collegati di Calabria e Liguria, confluiscono svariati articoli, o addirittura la maggior parte, concernenti aspetti tra loro molto diversi.

²⁷⁶ Data l'importanza strategica delle leggi finanziarie e l'ampiezza dei settori sui quali le disposizioni in esse contenute intervengono, nel questionario è stato chiesto alle

Regioni di sintetizzare i contenuti più rilevanti di quelle per il 2007. Questa opportunità è stata tuttavia sfruttata solo da alcune. Di seguito si riportano le risposte ottenute.

Emilia-Romagna: autorizzazioni finanziarie per 19,6 milioni di euro per l'innovazione e lo sviluppo del piano telematico regionale (art. 1); interventi integrativi regionali pari a 150 milioni di euro, per il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario del Servizio sanitario regionale (art. 23); intervento normativo per l'ampliamento finanziario pubblico delle prestazioni sociosanitarie ad elevata integrazione sanitaria per 50 milioni di euro (art. 25).

Lazio: previsione di misure per la copertura del disavanzo sanitario; interventi straordinari previsti dalla Regione di contenimento della spesa; modifiche alla legge regionale 20.11.2001, n. 25 in materia di programmazione, bilancio e contabilità della Regione; misure a sostegno del terzo settore e dei giovani; previsione della costituzione del bilancio di genere e del bilancio sociale; disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica; introduzione di nuovi criteri per l'accesso delle imprese ai finanziamenti e disposizioni in materia di responsabilità sociale delle imprese; istituzione di due fondi rotativi rispettivamente per le piccole e medie imprese e per lo sviluppo delle attività produttive.

Liguria: misure di contenimento della spesa di personale e per beni e servizi della Regione (artt. 7 e 8); misure di contenimento della spesa di personale e di funzionamento degli enti del settore regionale allargato (artt. 9 e 10); misure di contenimento della spesa farmaceutica e concorso delle farmacie al conseguimento degli obiettivi statali per il contenimento della spesa farmaceutica, compensato dalla sospensione, nell'anno successivo, del pagamento della relativa tassa di concessione regionale (artt. 12 e 13).

Lombardia: al di là dei contenuti obbligatori, con la l.r. 31/2006 si è autorizzata la Giunta ad acquisire collaborazioni per garantire il tempestivo svolgimento dei controlli previsti dal Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, relativamente alle operazioni da realizzarsi con il cofinanziamento dei fondi strutturali dell'Unione europea nel periodo 2007/2013 ed inoltre si è previsto un credito d'imposta sull'IRAP a favore di fondazioni, enti ecclesiastici e aziende di servizi alla persona.

Molise: adeguamento dell'attività della Giunta regionale in materia di rideterminazione del livello di impegni e pagamenti autorizzabili nel 2007 ai principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica stabiliti dai commi 655-672 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007); obbligo per l'Azienda sanitaria regionale di portare al 31 dicembre 2007 il tasso medio di ospedalizzazione regionale al 230 per mille.

Piemonte: finanziamenti alle Asl per compensare la penalizzazione dei costi derivante dalla mancata applicazione dello sconto del 5% sui prezzi di acquisto dei farmaci (art. 22); istituzione del Fondo regionale per il potenziamento della rete di servizi all'infanzia (art. 25); disposizioni sul personale dell'Istituto di ricerche economiche e sociali (art. 33); interventi per la stabilizzazione del personale precario, compreso quello delle Asl (art. 36).

Provincia autonoma di Trento: costituzione di Cassa del Trentino s.p.a. (art. 13); misure in materia di incentivi alle imprese (artt. 35 – 37); disciplina dell'attività di acconciatore (art. 46); misure in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti (art. 49);

Toscana: variazione dell'aliquota Irap (art. 5).

Umbria: determinazione del livello massimo del ricorso al mercato finanziario; quantificazione degli importi dei fondi speciali; quantificazione dell'importo da destinare al cofinanziamento dei programmi comunitari; determinazione della quota di

La presenza, nelle leggi finanziarie regionali, di disposizioni diverse da quelle tipiche (ad esempio, norme a carattere ordinamentale, organizzatorio o microsettoriali), pur potendo influire negativamente sul ruolo delle assemblee legislative nella definizione delle politiche di intervento della Regione e pur potendo risultare contraria alle disposizioni sul contenuto ammissibile delle leggi finanziarie adottate da alcune Regioni, consente però di affrontare con rapidità problemi emergenti e sui quali si concentra pure l'intervento dello Stato ²⁷⁷.

La questione della stabilizzazione dei lavoratori precari e della garanzia di un reddito ai dipendenti del settore privato che perdano il posto di lavoro può essere un buon esempio al riguardo. Con riferimento alle finanziarie per il 2007 (o ai collegati), misure per la riduzione del precariato nel

finanziamento annuale di leggi regionali permanenti di spesa; rimodulazione finanziaria degli stanziamenti recati da leggi pluriennali di spesa; cofinanziamento regionale del Piano di Sviluppo Rurale 2007-2013; invarianza dei tributi e delle imposte regionali anche per l'anno 2007, in coerenza con quanto indicato nel Documento Annuale di Programmazione.

Valle d'Aosta: finanza locale; finanziamento Sanità e Assistenza sociale; finanziamento programmi europei e politica del lavoro; contenimento della spesa.

Veneto: accelerazione procedure comunitarie (artt. 4 e 46); ricapitalizzazione società regionali coinvolgendo per la valutazione dei piani industriali la commissione consiliare competente (art. 5); maggiore regolamentazione dell'utilizzo delle acque minerali e termali attraverso l'incremento del diritto proporzionale (art. 6); attuazione dei commi 857 ed 858 dell'art.1 della finanziaria statale 296/2006 relativi ad interventi a favore degli investimenti produttivi e della ricerca fortemente sostenuti proprio dalla Regione, nella fase di predisposizione della medesima legge statale (art. 7); sospensione sino a euro 16,53 del pagamento del contributo a favore dei consorzi di bonifica, nelle more della nuova legge regionale, assumendo l'onere in capo alla Regione (art. 10); semplificazione di procedure (art. 15); interventi e strumenti per affrontare il tema della mobilità stradale (artt. 40, 41 e 21).

²⁷⁷ E' interessante riportare, in sintesi, quanto affermato nel questionario dalla provincia autonoma di Trento. Si sarebbe optato per una finanziaria "omnibus" - e, quindi, composta quasi interamente da modificazioni testuali di altre leggi, non sempre con palesi ripercussioni sulle spese o sulle entrate - essendosi ritenuto che una sola legge all'anno istituzionalmente disomogenea, "fosse preferibile a più leggi disomogenee, con contenuto parzialmente sovrapponibile e magari con più disposizioni autonome. Questo anche per economia procedurale (meno sessioni dedicate, più tempo per esaminare provvedimenti con oggetto definito)". Un orientamento opposto appare seguito, invece, dalla confinante Provincia autonoma di Bolzano dove "il legislatore ha severamente osservato il principio generale di stretta attinenza degli interventi normativi necessari ai fini della manovra di bilancio".

settore pubblico si trovano in almeno otto Regioni ²⁷⁸. E in almeno tre si riscontrano anche interventi volti a permettere di affrontare meglio la perdita del posto di lavoro, attraverso anticipazioni o integrazioni del trattamento CIG (Cassa Integrazione Guadagni) ²⁷⁹.

Tornando ai contenuti tipici delle leggi finanziarie, verrà svolto nei paragrafi che seguono un approfondimento su alcuni ritenuti di particolare interesse, sia perché al centro anche delle finanziarie dello Stato, sia perché, su di essi, un intervento deciso della pubblica amministrazione – e, quindi, anche delle Regioni – appare comunque necessario e urgente. Ci si riferisce, in particolare, al contenimento della spesa pubblica, alle manovre sul versante tributario e alla disciplina dei rapporti finanziari tra Regioni e enti locali, quest'ultimo uno dei punti più discussi del già citato disegno di legge sul federalismo fiscale.

7.5. Contenimento della spesa pubblica

7.5.1 Ambito dell'indagine

Il tema della non ottimale gestione delle risorse da parte delle pubbliche amministrazioni è, oggettivamente, al centro del dibattito. I *media* dedicano molta attenzione a questa problematica con indagini, anche comparate, sull'eccessivo costo, in Italia, degli apparati amministrativi e politici a livello centrale e negli enti territoriali. Inoltre, numerosi provvedimenti normativi sono stati adottati al fine di ridurre il peso della pubblica amministrazione sull'economia, ma anche per ottenere ulteriori risorse da destinare a rilancio dello sviluppo e ad interventi di carattere sociale politicamente sensibili (come la riduzione del precariato o il rafforzamento degli ammortizzatori sociali), senza dover inasprire il prelievo fiscale a carico dei cittadini e delle imprese.

²⁷⁸ Abruzzo (l.f., art.1, c.75), Calabria (l.c., artt. 20 e 21), Liguria (l.c., artt. 4 e 5), Piemonte (l.f., art. 36), Puglia (l.f., art. 30), Sardegna (l.f., art. 36, commi 1 e 2), Sicilia (l.f., art. art. 42) e Veneto (l.f., art. 32).

²⁷⁹ Si tratta delle finanziarie delle Regioni Abruzzo (l.f., art. 1, c. 42), Molise (l.f., art. 1, c. 36) e Valle d'osta (l.f., art. 28).

Dei provvedimenti volti al contenimento della spesa pubblica sono certamente più noti quelli adottati dal governo centrale, sia perché i loro effetti ricadono sulla collettività nazionale, sia per il maggior risalto ad essi dato dagli organi di informazione nazionali. In materia, tuttavia, intervengono anche gli enti territoriali e, del resto, se così non fosse, non potrebbero essere ottenuti risultati apprezzabili per il paese, vista la quota della spesa pubblica da essi attualmente gestita (circa il 50% del totale). Tali interventi, in parte sono “dovuti”, essendo adottati per attuare disposizioni vincolanti emanate dal governo in virtù del potere di coordinamento della finanza pubblica ad esso attribuito dalla Costituzione e i limiti all’esercizio del quale sono, ormai, precisati da diverse sentenze della Corte Costituzionale. In parte, tuttavia, sono interventi “spontanei” delle singole amministrazioni, motivati dalla situazione dei rispettivi bilanci ma anche dalla sensibilità politica di ciascuna nei confronti di questi temi.

Per conoscere meglio le iniziative delle Regioni volte a migliorare l’economicità e l’efficienza della gestione delle risorse, ad esse è stata dedicata una apposita sezione del questionario utilizzato per la redazione del presente Rapporto. In tale sezione, dalle Regioni sono state segnalate disposizioni soprattutto delle leggi finanziarie 2007 – o, dove esistono, dei relativi collegati – ma anche disposizioni contenute in provvedimenti diversi, adottati sia per dare attuazione alla legge finanziaria dello Stato (nei casi, come si è visto abbastanza numerosi, in cui la finanziaria delle Regioni venga approvata prima di quella dello Stato), sia per attuare norme dello Stato contenute in provvedimenti diversi dalla finanziaria, come, da ultimo, il d.l. 4 luglio 2006, n. 223 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2006) contenente, tra l’altro, misure per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica sia per l’amministrazione centrale che per gli enti territoriali.

Per facilitare la lettura, il tema del contenimento della spesa pubblica, di per sé molto vasto, è stato qui articolato in base alle principali direttrici di intervento dello Stato:

- il rispetto delle regole del patto di stabilità, previste nelle leggi finanziarie dello Stato e, in particolare, in quella per il 2007;

- la riduzione delle spese in specifici ambiti (organi istituzionali, personale, enti strumentali, incarichi esterni, acquisto di beni e servizi):
- il miglioramento del monitoraggio dei conti pubblici e, più in generale, della gestione delle risorse, essenziale in sé stesso, nonché per valutare gli effetti dell'attuazione degli interventi sopra menzionati.

Come è noto, nell'ambito del contenimento della spesa pubblica, la sanità, dove il problema è particolarmente rilevante, è un settore a sé stante oggetto di specifiche disposizioni, cosa che vale per la normativa statale e per quella regionale. Gli interventi delle Regioni in questo campo, tuttavia, sono esaminati in un altro capitolo del Rapporto, dedicato, più in generale, alle politiche sanitarie di questo livello di governo.

7.5.2 *Disposizioni per il rispetto del patto di stabilità interno*

Le norme sul patto di stabilità interno a carico delle Regioni, contenute nella finanziaria dello Stato per il 2007 – escludendo, come si è detto, quelle relative al settore sanitario – sono, in definitiva, piuttosto semplici. In sintesi esse prevedono:

- per le Regioni ordinarie, un limite alla dinamica delle spese complessive (di competenza e di cassa) al netto di quelle relative al settore sanitario e per la concessione di crediti, nonché delle spese sostenute a fronte delle risorse statali assegnate quale cofinanziamento degli oneri per il rinnovo del secondo biennio economico del contratto collettivo relativo al settore del trasporto pubblico locale.
- per le Regioni speciali e le province autonome, la possibilità di concludere accordi con il Governo entro il 31 luglio 2007, anche con riferimento alle regole per gli enti locali compresi nel loro territorio (qualora l'accordo non venga concluso si applicano le regole generali);

- per tutte, la conferma della possibilità di estendere le regole del patto nei confronti dei loro enti e organismi strumentali, nonché degli enti a ordinamento regionale o provinciale;
- per tutte, il rafforzamento del sistema di monitoraggio del rispetto delle regole e le relative sanzioni;
- per tutte, l'avvio di una sperimentazione di regole basate esclusivamente sul rispetto dei saldi di bilancio.

Le norme concernenti il limite alla dinamica delle spese e il monitoraggio del patto devono comunque essere osservate dalle Regioni. In proposito, ci si limita quindi a indicare, a titolo di esempio, alcune Regioni che, nelle finanziarie 2007, ad esse hanno fatto esplicito riferimento: Basilicata (art. 7), Calabria (art. 15 del collegato), Lazio (art. 4) e Molise (art. 1). Anche la finanziaria del Friuli Venezia Giulia prevede l'introduzione di limiti di spesa, ma per la loro definizione si rinvia ad un successivo provvedimento che, comunque, dovrà escludere alcune particolari categorie di spese indicate nella stessa finanziaria (art. 8, commi 43 e 44).

Gli accordi sulle regole del patto nelle Regioni e province ad autonomia differenziata e l'estensione del patto agli enti regionali, sono, invece, adempimenti facoltativi e, quindi, di particolare interesse ai fini del presente capitolo.

In base alle risposte fornite al questionario, entro i termini previsti dalla finanziaria dello Stato gli accordi sulle regole del patto (anche per quanto riguarda gli enti locali) risultano essere stati conclusi dal Friuli Venezia Giulia (che, tuttavia, fa riferimento a quelli relativi al 2006), da Bolzano e da Trento²⁸⁰.

²⁸⁰ La provincia autonoma di Trento indica i siti nei quali possono essere trovati i documenti relativi a tali accordi (www.delibere.provincia.tn.it e www.autonomielocali.provincia.tn.it). La Sardegna segnala invece che le norme della finanziaria dello Stato sono state oggetto di confronto preliminare con le associazioni degli enti locali e di parere del Consiglio delle autonomie.

Nelle leggi finanziarie delle Regioni speciali, inoltre, si trovano spesso norme che disciplinano il patto di stabilità nei confronti degli enti locali ²⁸¹. In quelle per il 2007, ciò si verifica, ad esempio, nelle leggi

del Friuli Venezia Giulia (art. 3, commi 48-56), della Sardegna (art. 12, commi 11-12) e della provincia di Trento (art. 19).

Per quanto riguarda l'estensione delle regole del patto di stabilità agli enti o organismi strumentali, già nel precedente Rapporto si era fatto riferimento alle finanziarie 2006 di alcune Regioni contenenti disposizioni in materia ²⁸². Per quelle del 2007, possono essere, invece, citati i casi seguenti: Abruzzo (art. 1, c. 11), Basilicata (art.8), Friuli Venezia Giulia (art. 8, commi 47-49), Liguria (art.9, limitatamente alle spese di personale), Marche (art. 14), Molise (art. 1, c.19), Sicilia (art. 7) e Veneto (art. 49). In generale, viene specificato il livello minimo di riduzione delle spese 2007 nella stessa misura di quella prevista dallo Stato nei confronti delle Regioni (cioè - 1,8% di quella per il 2005), salvo che in Friuli e nelle Marche che rinviando a successivi provvedimenti, e in Sicilia dove è prevista una riduzione particolarmente elevata (- 10%, sempre sulle spese rilevate per il 2005) specificando altresì che i risparmi verranno acquisiti al bilancio regionale per contribuire al suo risanamento. Quasi sempre, inoltre, sono previsti controlli per il rispetto delle regole, nonché sanzioni specifiche. Ad esempio, la Sicilia prevede il taglio dei trasferimenti regionali "in una percentuale pari al rapporto tra l'eccedenza di spesa e la spesa complessiva" (art. 7, c. 7).

7.5.3 Riduzione delle spese in specifici ambiti

Per la riduzione delle spese e, più in generale, dei cosiddetti costi della politica, sono intervenute tutte le Regioni. Proprio per questo, si è preferito richiamare nel testo alcune tipologie di intervento, rinviando ad una

²⁸¹ Anche se non strettamente connessa al tema in oggetto, va segnalata la risposta della Regione Piemonte, la quale, per favorire il rispetto del patto di stabilità da parte degli enti locali, nel 2006 si è accollata 70 milioni per spese attinenti ad attività formative sperimentali e alla formazione professionale sostenute dalla province di Alessandria, Biella, Cuneo, Novara e Torino.

²⁸² Cfr. Camera dei Deputati, *Rapporto 2006...*, op. cit. pp. 111-113.

apposita nota alla fine del paragrafo l'indicazione dei riferimenti normativi dai quali esse sono state tratte. Le fonti riportate in calce si riferiscono a disposizioni contenute in leggi – in primo luogo le leggi finanziarie 2007, ma anche quelle per il 2006, nonché leggi *ad hoc* per il contenimento delle spese – e ad altre eventuali disposizioni assunte con atti di natura non legislativa: atti amministrativi o delibere dell'Ufficio di presidenza. Il quadro ricognitorio, in ogni caso, non ha carattere di esaustività poiché molti provvedimenti sono *in itinere* ed altri allo studio. A questo proposito si segnala che la stessa Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative, nel mese di luglio 2007, ha reso pubblico *on line* un lavoro di ricognizione comparato in merito alla funzionalità delle Assemblee legislative regionali e al trattamento economico dei Consiglieri regionali. Si sottolinea, altresì, che è possibile riscontrare puntualmente i suddetti dati consultando i siti Internet delle singole Assemblee legislative.

Data l'ampiezza della materia, nell'espone la tipologia degli interventi adottati dalle Regioni ci si concentrerà soprattutto su alcuni temi²⁸³: spese di Giunta e Consiglio; costi degli enti e società strumentali; spese per incarichi di collaborazione a soggetti esterni all'amministrazione; spese di personale; spese per acquisto di beni e servizi.

Su questi aspetti le modalità di intervento delle Regioni possono essere sinteticamente rappresentate come segue.

Per il contenimento delle spese di Giunta e Consiglio:

- razionalizzazione degli organismi al fine di ottenere una riduzione dei costi, anche attraverso la riduzione del numero delle commissioni consiliari;
- inefficacia dell'incremento delle indennità mensili spettanti ai Consiglieri e ai componenti della Giunta regionale;

²⁸³ In merito, peraltro, provvedimenti di razionalizzazione erano stati richiesti a tutte le pubbliche amministrazioni dalla legge n. 248 del 2006 già citata.

- riduzione delle spese di rappresentanza comunque denominate, in alcuni casi estendendo tale provvedimento anche agli enti pubblici sotto il controllo della Regione;
- riduzione dell'indennità di carica e di funzione ai consiglieri regionali e ai componenti della Giunta non consiglieri;
- riduzione degli assegni vitalizi e assegni di reversibilità degli ex consiglieri regionali e aventi causa;
- incremento della quota mensile di versamento a carico del consigliere a titolo di pagamento dell'assegno vitalizio;
- abolizione dell'indennità di missione per i consiglieri regionali e soppressione delle agevolazioni di viaggio;
- divieto di rimborso ai componenti di Giunta, Consiglio e organi degli enti regionali delle spese per missioni all'estero;
- nel caso delle Regioni a statuto speciale, interventi in materia di indennità degli amministratori degli enti locali.

Per il contenimento dei costi degli enti e società strumentali:

- interventi per razionalizzare la gestione degli enti strumentali, delle aziende e agenzie regionali, dei consorzi, di tutti gli altri enti dipendenti o controllati dalla Regione e delle società a partecipazione regionale, con l'obiettivo di migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa, di elevare la qualità dei servizi, di ridurre i complessivi costi di gestione dei predetti enti, con particolare riguardo alle spese per missioni, incarichi, automezzi;
- divieto di istituzione di nuovi organismi (comitati, commissioni, consulte, consigli, gruppi di lavoro);

- contenimento delle spese di funzionamento dei comitati, degli osservatori regionali e degli altri organismi consultivi;
- diminuzione del numero dei componenti dei consigli di amministrazione degli enti pubblici economici;
- riduzione dell'indennità dei componenti dei consigli di amministrazione degli enti pubblici economici e non, nonché delle indennità e/o emolumenti spettanti ai Presidenti, ai componenti dei consigli di amministrazione e agli amministratori delegati delle società della Regione o a cui la stessa partecipa direttamente o indirettamente;
- riduzione del numero degli organismi, in alcuni casi prevedendone la trasformazione in agenzie regionali;
- dismissione delle partecipazioni della Regione in società che non siano state istituite con legge regionale ovvero destinatarie di fondi speciali istituiti con legge regionale;
- interventi in materia di gettoni di presenza per i partecipanti alle riunioni di commissioni, consigli e comitati della provincia, in alcuni casi escludendoli per il personale degli stessi organismi;
- valutazione dell'utile di esercizio conseguito dagli enti dipendenti ai fini della quantificazione del trasferimento regionale per spese di funzionamento relativo all'esercizio in cui l'utile è accertato;
- ricognizione degli organi esistenti nell'ambito della Regione e degli organismi dipendenti ai fini della valutazione del perdurare della loro utilità e di assumere le iniziative volte alla riduzione del loro numero e alla revisione dei compensi attribuiti;
- estensione agli enti, agenzie e aziende speciali, istituiti con legge regionale, delle disposizioni di cui agli articoli 22 e 26 del D.L. n. 223/2006, concernenti la riduzione delle spese di funzionamento e il rispetto dei limiti di spesa annuale, fatto salvo il conseguimento degli obiettivi istituzionali fissati per lo stesso anno;

- obbligo, per gli organismi regionali, di avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura regionale per la difesa di atti o attività connessi ad atti di indirizzo e di programmazione regionale;
- introduzione di limiti alle quote che la Regione può possedere nelle società partecipate dalla Regione.

Per la riduzione delle spese per collaborazioni, incarichi e consulenze:

- istituzione di autorità regionali per la valutazione delle attività di consulenza;
- divieto di affidare incarichi, diretti o in convenzione, di studio e ricerca e riduzione degli stanziamenti per la copertura dell'indennità di risultato dei dirigenti regionali;
- previsione, in conformità alle norme dello Stato, di limiti all'incremento della spesa annua (non più del 50 per cento di quella sostenuta nell'anno 2004) per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti esterni all'amministrazione pubblica da parte della Regione e degli enti appartenenti al settore regionale allargato, per le spese di rappresentanza e per pubbliche relazioni degli enti regionali e per la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture adibite al servizio degli amministratori della Regione.

Per quanto riguarda il contenimento delle spese di personale:

- utilizzo, per il reclutamento del personale della Regione e degli enti dipendenti, delle graduatorie dei concorsi pubblici già espletati;
- blocco delle assunzioni e diminuzione della dotazione organica, nelle Regioni speciali e nelle province autonome anche per quanto riguarda gli enti locali;

- introduzione di limiti finanziari alla contrattazione collettiva e modifiche alla disciplina dei trattamenti accessori;
- introduzione di limiti alla spesa annua relativa alla formazione del personale;
- introduzione di limiti alla copertura dei posti della dotazione organica vacanti;
- riduzione delle indennità del personale degli uffici regionali presso l'Unione europea.

Per il contenimento delle spese di acquisto di beni e servizi, infine, sono di particolare interesse gli interventi delle Regioni volti, sul modello di quanto già fatto dallo Stato, ad ottenere tale risultato promuovendo la razionalizzazione e la centralizzazione degli acquisti delle pubbliche amministrazioni. La possibilità di azioni in questo campo, del resto, è esplicitamente prevista nella legge finanziaria 2007 dello Stato ai commi 455-458, tra l'altro auspicando la cooperazione interregionale e affidando alla Conferenza Stato-Regioni il monitoraggio dei risultati raggiunti.

Come previsto per uno di quelli avviati nel 2007, tali progetti hanno lo scopo di: contenere la spesa anche mediante la definizione di strategie comuni di acquisto, l'aggregazione e la standardizzazione della domanda, la rilevazione dei fabbisogni e lo sviluppo della concorrenza; contenere la spesa, semplificare e accelerare il processo di acquisto delle amministrazioni e degli enti beneficiari con l'utilizzo dei centri di acquisto. A questi ultimi, in alcuni casi, è anche affidato il compito di erogare e gestire direttamente i servizi informatici degli enti appartenenti al settore regionale allargato in una logica di razionalizzazione e di condivisione delle tecnologie tra enti finalizzata al contenimento della spesa pubblica.

Infine, per affinità di scopo, può essere citata l'istituzione di una Stazione unica appaltante, destinata a rendere più uniforme, trasparente e conveniente la gestione degli appalti di opere, lavori pubblici e forniture

di beni e servizi della Regione, delle Aziende sanitarie e ospedaliere, delle Aziende regionali e degli Enti strumentali e ausiliari della Regione.²⁸⁴

7.5.4 Iniziative per migliorare il monitoraggio della finanza pubblica

Sono stati fin qui richiamati una serie di esempi relativi a provvedimenti di contenimento delle spese adottati dalle Regioni, in parte per rispondere a sollecitazioni provenienti dallo Stato e, in parte, su autonoma iniziativa delle stesse amministrazioni. Resta tuttavia poco chiaro quale è il risparmio atteso da questi provvedimenti e, soprattutto, quale sarà il risparmio effettivamente ottenuto. Per quanto riguarda gli effetti attesi, appare significativa l'iniziativa della Regione Sicilia di allegare alla legge finanziaria per il 2007 – e, si spera, anche alle successive – un “prospetto” degli effetti della manovra in essa prevista, nel quale, per ciascuna misura, è indicata la variazione di entrata e/o di spesa che dovrebbe comportare, nonché l'effetto finale sugli equilibri di bilancio²⁸⁵.

²⁸⁴ I riferimenti normativi utilizzati per la tipologia di interventi riportata nel testo sono quelli di seguito indicati.

Abruzzo: l.r. n. 44 del 2006, art. 1; legge finanziaria 2007 art. 1, c. 9; l.r. n. 8 del 2007. Basilicata: l.r. n. 1 del 2006 (legge finanziaria 2006); determinazione dirigenziale del Consiglio Regionale del 13 febbraio 2006, n. 37. Calabria: l.r. n. 9 del 2007 (collegato alla finanziaria 2007) artt. 2 e 10. Campania: legge finanziaria 2007, artt. 29, 37, 40, 43. Friuli Venezia Giulia: legge finanziaria 2007 art. 8. Lazio: legge finanziaria 2007, artt. 25, 32, 33. Liguria: l.r. n. 2 del 2006, art. 14; l.r. n. 14 del 2007 (collegato alla finanziaria 2007) artt. 7-10. Lombardia: l.r. n. 14 del 2006; l.r. n. 30 del 2006. Molise: l.r. n. 8 del 2006. Piemonte: l.r. n. 9 del 2006 (legge finanziaria 2006), art. 1; circolare della Presidenza della Giunta regionale prot. 9859/5/PRE del 3 settembre 2007; disegno di legge regionale n. 456, presentato il 21 giugno 2007. Provincia autonoma di Bolzano: l.r. n. 13 del 2005 (legge finanziaria 2006), artt. 7 e 9. Provincia autonoma di Trento: legge finanziaria 2007, artt. 3, 4, 6. Sardegna: l.r. n. 4 del 2006, art. 20; legge finanziaria 2007, artt. 8 e 9; deliberazione del Collegio dei questori del 20 settembre 2006; deliberazione dell'ufficio di Presidenza del 31 luglio 2007, n. 131, art. 1. Sicilia: legge finanziaria 2007, artt. 8, 9, 10, 16, 17, 18, 19, 34. Toscana: l.r. n. 3 del 2006, artt. 1 e 2; legge finanziaria 2007, art. 3. Umbria: l.r. n. 17 del 2006, artt. 2-4. Valle d'Aosta: legge finanziaria 2007, artt. 1, 3. Veneto: legge finanziaria 2007, art. 35 e 60; l.r. n. 19 del 2007, artt. 13 e 14.

²⁸⁵ Tra gli allegati alla finanziaria 2007 della Sicilia è di particolare interesse anche quello relativo alla determinazione dei contributi per gli anni 2007-2009 previsti dalla legislazione vigente a favore di ciascuno degli enti e associazioni che beneficiano di finanziamenti della Regione.

Per la verifica dei risultati effettivi è invece essenziale l'esistenza di un efficace e capillare sistema di monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica e, più in generale, di verifica della gestione delle risorse. Lo Stato ha già preso diverse e valide iniziative in questo campo, tra le quali vanno almeno menzionate:

- il Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE), ormai uscito dalla fase sperimentale, capace di fornire indicazioni in tempo reale sulle singole operazioni di entrata e di spesa di tutti gli enti pubblici e nell'ambito del quale questi ultimi sono, allo stesso tempo, fornitori dei dati ma anche fruitori dei risultati acquisiti dal sistema ²⁸⁶;
- il Sistema nazionale di verifica e controllo sull'assistenza sanitaria (SIVeAS), ancora in fase di avvio, ma per il quale la finanziaria 2007 ha incrementato le risorse ad esso precedentemente destinate (c. 798) e, sempre in questo ambito, il Nuovo sistema informativo sanitario (NISS), istituito presso il Ministero della salute.

Anche le Regioni, tuttavia, sembrano seriamente intenzionate a portare avanti proprie iniziative in materia e, dalle finanziarie per il 2007 (o dai relativi collegati), possono essere tratti alcuni esempi:

- la Basilicata ha istituito il Comitato tecnico di verifica finanziaria, presso la Direzione generale della Presidenza della Giunta, rinviando, tuttavia, ad un successivo provvedimento la definizione dei suoi compiti (art. 49) ²⁸⁷;
- la Calabria ha previsto una ricognizione capillare dei beni immobili e mobili della Regione e la costruzione di appositi inventari per le varie tipologie di beni (art. 12 del collegato);

²⁸⁶ L'Abruzzo, con il comma 12 dell'art. 1 della finanziaria 2007, ha apportato alcune modifiche alla propria legge di contabilità proprio per consentire una più efficace utilizzazione del sistema SIOPE da parte della Regione.

²⁸⁷ Come segnalato dalla Regione nel questionario, la finanziaria 2006 della Basilicata aveva inoltre previsto: un sistema di monitoraggio e verifica da parte dei Dirigenti generali volto al contenimento degli impegni e dei pagamenti autorizzati entro i limiti degli stanziamenti di competenza e di cassa delle singole UPB dello stato di previsione delle uscite; il monitoraggio del rispetto del patto di stabilità infraregionale da parte degli enti strumentali ed altri enti controllati dalla Regione.

- La Campania ha istituito un apposito settore per il controllo e la vigilanza sulle partecipazioni regionali, definendone altresì i compiti (art. 2). Ha, inoltre, previsto un monitoraggio dei programmi e delle iniziative in materia di edilizia residenziale pubblica, finalizzato anche a liberare risorse già destinate a progetti che risultino non avviati o cantierabili (art. 41);
- il Lazio si è impegnato nella costruzione di un sistema di indicatori per la misurazione dell'efficacia e dell'efficienza delle prestazioni sanitarie rese dal sistema degli erogatori dei servizi accreditati, da utilizzare per la verifica della qualità e idoneità del servizio (art. 20). La Regione dovrà inoltre realizzare il sistema informativo necessario alla gestione del "sistema di verifica e controllo dei pagamenti del servizio sanitario regionale" le cui informazioni, fatta salva la tutela della riservatezza, sono messe a disposizione della cabina di regia istituita con la finanziaria del 2006 (art. 13);
- la Lombardia ha istituito e disciplinato in dettaglio il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, affidando ad esso "tutte le funzioni di supporto nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche di intervento promossi e attuati dalla Regione" (art. 1 del collegato). Con la legge finanziaria la Regione ha inoltre previsto un potenziamento del personale per i controlli sull'utilizzazione dei fondi comunitari (art. 10)²⁸⁸;
- il Molise ha previsto che i direttori generali attivino un adeguato ed efficiente sistema di monitoraggio e verifica della gestione del bilancio e che i risultati delle loro iniziative in questo campo siano oggetto di valutazione ai fini dell'attribuzione dell'indennità di risultato (art. 1, c.17);
- Trento ha dato mandato alla Giunta provinciale di effettuare una verifica straordinaria dei piani pluriennali di settore che prevedono

²⁸⁸ In materia di nucleo di valutazione degli investimenti è intervenuta anche la Sicilia prevedendo la nomina di una commissione per la scelta dei componenti del nucleo (art. 37 della finanziaria 2007).

- la programmazione di interventi agevolati, anche al fine di liberare risorse destinate ad interventi che risultino non realizzabili (art. 30);
- la Valle d'Aosta ha dato incarico al Comitato finanza e contabilità degli enti locali, d'intesa con il Consiglio permanente degli enti locali, di monitorare gli effetti dell'applicazione delle norme regionali in materia di entrate proprie da parte dei comuni, anche ai fini di "una uniforme informazione" (art. 7).

7.6. La politica fiscale

7.6.1 Interventi previsti nelle leggi finanziarie 2007

La politica fiscale è, naturalmente, uno dei temi centrali delle leggi finanziarie dello Stato, anche se, nel tempo, cambiano gli obiettivi previsti. Nella passata legislatura l'accento era stato posto sul raggiungimento di una sia pur modesta riduzione della pressione tributaria, ritenendosi che ciò potesse contribuire a sostenere lo sviluppo economico del paese e, indirettamente, a ridurre il fenomeno dell'evasione rendendo meno "penoso" il pagamento delle imposte. Con la finanziaria 2007, si è invece puntato su un incremento del gettito sia affrontando il problema dell'evasione e dell'elusione fiscale, sia innalzando il livello del prelievo, in particolare sulle persone fisiche e sui redditi medio alti ²⁸⁹.

²⁸⁹ Gli interventi in materia fiscale previsti nella finanziaria dello Stato hanno spesso effetti, come è noto, sulle entrate tributarie delle Regioni. Ad esempio, la manovra decisa con la finanziaria 2007, produrrà: da un lato, un incremento del gettito dell'addizionale regionale all'Irpef - per l'ampliamento della base imponibile dovuto al ripristino delle detrazioni d'imposta per carichi familiari IRPEF, in luogo delle attuali deduzioni - e un incremento del gettito del bollo auto; dall'altro, una significativa diminuzione del gettito Irap per le agevolazioni volte alla riduzione del cosiddetto cuneo fiscale (ad esempio per il Veneto, come precisato dalla Regione nella nota aggiuntiva al questionario, dovrebbe trattarsi di 438 milioni per il 2007 e di 658 milioni a regime). Variazioni di gettito sono anche previste per le compartecipazioni ai tributi erariali. Per le Regioni ordinarie ciò è da mettere in relazione all'attribuzione, per gli anni 2007-2009, di una compartecipazione all'accisa sul gasolio. Per le Regioni e province ad autonomia differenziata, dove le compartecipazioni riguardano tutti i principali tributi dello Stato, il gettito potrebbe cambiare anche per effetto della lotta all'evasione e all'elusione fiscale. Trento e Bolzano, nella nota aggiuntiva al questionario, avanzano delle stime sulla variazione delle proprie entrate tributarie connesse alla manovra 2007

Per quanto riguarda le Regioni, anche in conseguenza della non riproposizione delle restrizioni all'aumento delle aliquote dei tributi regionali fino ai livelli massimi consentiti dalla legislazione vigente – restrizioni invece previste nelle precedenti finanziarie dello Stato - le disposizioni in materia di politica fiscale nelle finanziarie 2007 sono numerose e presenti nella maggior parte delle leggi (14, alle quali bisogna aggiungere il collegato della Calabria che, pure, contiene disposizioni in materia)²⁹⁰.

Gli interventi riguardano l'Irap e l'addizionale Irpef – rispetto alle quali l'aumento delle aliquote da parte delle Regioni con pesanti deficit sanitari è da considerare, in base alle leggi finanziarie dello Stato, un adempimento necessario²⁹¹ - ma anche i tributi minori, l'istituzione di nuovi tributi, gli aspetti gestionali delle imposte e, infine, le tariffe per servizi erogati dalle Regioni o da enti da esse dipendenti. Nel commento che segue ci si concentrerà, tuttavia, solo su alcuni degli aspetti indicati.

Per l'Irap è di particolare interesse l'art. 4 della legge finanziaria della Sardegna che, nei commi 1 - 12 disciplina – ai sensi del d.lgs 446 del 1997 e “nel rispetto dei principi generali in materia di imposte sui redditi” (c. 1) – le competenze regionali sul tributo, tra l'altro affidandone la gestione (accertamento, liquidazione, riscossione e contenzioso) all'Agenzia regionale delle entrate (ARASE) che, a sua volta, può avvalersi dell'Agenzia delle entrate dello Stato, previa stipula di apposita convenzione²⁹².

decisa dallo Stato. Per la prima, si verificherebbe un incremento di gettito, dal 2007, dell'ordine di 75 milioni di euro. Per la seconda, invece, le entrate tributarie beneficerebbero di un incremento pari all'1,5%.

²⁹⁰ In relazione all'eliminazione delle restrizioni all'autonomia tributaria, la Regione Emilia-Romagna, nella nota aggiuntiva al questionario, sottolinea di aver adottato un apposita legge (la n. 19 del 2006, i contenuti della quale sono richiamati più avanti) dalla quale è atteso un maggior gettito di circa 240 milioni.

²⁹¹ Le Regioni in questione sono Abruzzo, Campania, Lazio, Liguria, Molise e Sicilia. Di queste, Abruzzo, Lazio, Molise e Campania hanno aumentato le aliquote dell'addizionale Irpef e dell'Irap con provvedimenti considerati nel presente Rapporto (in quanto adottati nel 2006 o contenuti nelle finanziarie per il 2007). La Liguria aveva elevato l'addizionale Irpef con l'art. 2 della l.r. n. 17 del 2005 (considerata nel precedente Rapporto). La Sicilia ha invece provveduto con la l.r. 2 maggio 2007, n. 12.

²⁹² Sull'Irap, sempre con finanziarie 2007, sono intervenute anche altre Regioni. Riduzioni dell'aliquota per particolari categorie di contribuenti sono state disposte da: Friuli

Per l'Irpef, rilevano in particolare gli interventi della Calabria e della Liguria. La prima (con l'art. 25 del collegato) ha incrementato l'addizionale Irpef fino all'1,4 % (cioè al massimo consentito), differenziando gli aumenti per fasce di reddito imponibile e mantenendo l'aliquota minima (0,9%) per i redditi più bassi (fino a 15.000 euro). La seconda, che già applicava l'addizionale con aliquote differenziate per fasce di reddito, con l'art. 4 della legge finanziaria ha modificato il metodo di calcolo dell'onere di imposta per eliminare le anomalie dell'imposizione sui "redditi di confine" nei diversi scaglioni, attraverso l'applicazione di un coefficiente che porta in diminuzione l'imposta da versare.

Va, infine, segnalato che alcune Regioni hanno vincolato il maggior gettito derivante dalla manovra dei tributi al risanamento finanziario del settore sanitario. Ad esempio ciò si verifica nelle finanziarie 2007 di Liguria (art. 2), Piemonte (art. 19), Sicilia (artt. 25 e 26) e Lazio (art. 8). Quest'ultima, con la disposizione citata, si è anche impegnata a mantenere le aliquote delle due imposte al livello massimo consentito fino al 2009 (facendo salvi, per l'Irap, i regimi speciali e le esenzioni di cui alla legislazione vigente), prevedendone la riduzione a partire dal 2010 rispetto ai livelli massimi stabiliti per il 2007.

Per i nuovi tributi, la Regione Marche ha definito le modalità applicative dell'imposta regionale sugli aeromobili (art. 12), la Sicilia ha introdotto una tassa di concessione regionale per l'attivazione di stabilimenti per la produzione di alimenti di origine animale (art. 5) e la Sardegna (art. 5, commi 1-24) ha introdotto e disciplinato l'imposta regionale di soggiorno. Inoltre la provincia autonoma di Trento e la Regione Sardegna hanno

Venezia Giulia (art. 2, c. 1-6), Liguria (art. 5) e Piemonte (artt. 3 e 5). Variazioni delle aliquote del tributo (non solo in diminuzione) sono state introdotte dalla provincia autonoma di Trento (art. 22) e dalla Toscana (art. 5) la quale, per facilitare i contribuenti, in un apposito allegato alla finanziaria ha pubblicato le aliquote vigenti. Inoltre, la Lombardia, con l'art. 1 della finanziaria ha disciplinato il credito di imposta per le aziende pubbliche che erogano servizi alla persona (c. 2) e ha dettato disposizioni per l'applicazione delle agevolazioni fiscali sul tributo (commi 3 e 4). Infine, la provincia autonoma di Bolzano segnala che la riduzione dell'addizionale IRAP di uno o mezzo punto percentuale (il raggio d'intervento regionale ammesso dalla disciplina nazionale) - pur essendo stata discussa in varie occasioni, nelle Commissioni legislative e in Assemblea, e pur essendo stati presentati una serie di atti di indirizzo sul tema - è stata rinviata all'assestamento del bilancio.

apportato ampie modifiche alla disciplina di alcuni tributi, di recente da esse stesse istituiti nel proprio territorio: la provincia di Trento, con l'art. 23, è intervenuta sul tributo provinciale sul turismo a suo tempo introdotto con la legge finanziaria 2006; la Sardegna è invece intervenuta sull'imposta sulle plusvalenze delle seconde case (art. 3, c. 1), sull'imposta sull'uso turistico delle seconde case (art. 3, c. 2) e sull'imposta sullo scalo turistico di aeromobili e unità da diporto (art. 3, c. 3), tutte introdotte per la prima volta con la l.r. n. 4 del 2006 ²⁹³.

Per quanto riguarda la gestione dei tributi regionali, è di particolare interesse l'art. 3, c. 4 della legge finanziaria della Sardegna con il quale è stata modificata la disciplina della già menzionata ARASE, istituita sempre con la l.r. n. 4 del 2006, tra l'altro ampliandone – al fine di combattere l'evasione - i poteri in materia di accertamento e liquidazione delle imposte e per l'acquisizione di informazioni utili allo scopo (ad esempio a carico dei comuni è previsto l'obbligo di comunicazione delle variazioni di proprietà ai fini Ici e Tarsu). L'ARASE viene, inoltre, autorizzata ad istituire l'Anagrafe tributaria regionale, competente a raccogliere i dati necessari alla gestione non solo dei tributi della Regione, ma anche di quelli degli enti locali della Sardegna (art. 4, commi 13-20).

Sempre in materia di lotta all'evasione, possono essere segnalati: l'art. 25 della legge finanziaria della Toscana, con il quale una quota delle entrate provenienti dal recupero dell'evasione sulle tasse automobilistiche è destinata al potenziamento (anche tecnologico) della struttura regionale

²⁹³ Per la Sardegna, tali interventi sono destinati non solo ad apportare miglioramenti alla disciplina precedente (ad esempio è stato cambiato il metodo di calcolo dell'imposta sullo scalo turistico di aeromobili e imbarcazioni da diporto) ma anche al tentativo di ovviare ai rilievi contenuti nel ricorso, ancora pendente, presentato dal Governo alla Corte Costituzionale nei confronti di tutte e tre le imposte. Come sottolinea la Regione nelle risposte al questionario, tale ricorso è innanzitutto basato sul fatto che i nuovi tributi, non potendo essere considerati "sul turismo", esorbitano dalle previsioni di cui all'art. 8, lettera i) dello Statuto. Altri rilievi formulati dal Governo riguardano: il contrasto con l'articolo 119 Cost. che non consentirebbe l'esercizio del nuovo regime costituzionale di imposizione regionale e locale in difetto di una fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento; la violazione, in assenza di espressa autorizzazione legislativa statale, del divieto di doppia imposizione su beni già tassati dallo Stato, di cui all'articolo 53 Cost.; la violazione del principio di eguaglianza di cui all'articolo 3 Cost. e del divieto di discriminazioni basate sulla nazionalità di cui all'art. 12 del Trattato CE.

competente in materia; e l'art. 15 della finanziaria del Veneto, che sancisce l'applicabilità ai tributi regionali delle norme di cui all'art. 17 del d. lgs. 18 febbraio 1997, n. 472, in materia di sanzioni amministrative per la violazione di norme tributarie.

Infine, come risulta dalla tab. 2, almeno undici Regioni con le finanziarie 2007 (o con il collegato) sono intervenute in materia di tributi propri minori, tariffe e canoni, in genere per modificare la normativa vigente ma in alcuni casi anche per ampliare le fonti di entrata, come si è verificato, ad esempio, in Sicilia, dove sono stati introdotti nuovi diritti a carico dei privati per le attività svolte a loro favore dal Dipartimento regionale di urbanistica.

Tabella 2 - Norme delle leggi finanziare 2007 o dei relativi provvedimenti collegati in materia di tributi minori, canoni e tariffe

Regioni e Province autonome	Fonte normativa	Articoli	Sintesi del contenuto delle disposizioni
Basilicata	L.F. 2007	31	norme sul tributo speciale rifiuti
Calabria	colleg. L.F. 2007	14	norme sulla riscossione tariffe acquedotto
Campania	L.F. 2007	16	inapplicabilità tasse concessioni regionali
Friuli V. G.	L.F. 2007	8 (c. 29-31)	norme su canoni di concessione
Liguria	L.F. 2007	3	norme sul tributo speciale rifiuti (le aliquote vigenti sono in un allegato alla finanziaria)
Marche	L.F. 2007	29	norme sul tributo speciale rifiuti
Piemonte	L.F. 2007	2	norme sul diritto escavazione
Piemonte	L.F. 2007	4	modifica canoni concessioni regionali
Piemonte	L.F. 2007	41	norme sulle tariffe a carico dei privati da versare all'ARPA per costi istruttori
P.A. Bolzano	L.F. 2007	2	norme in materia di tasse automobilistiche
P.A.Trento	L.F. 2007	24	norme in materia di canoni concessione acque pubbliche
P.A.Trento	L.F. 2007	25	norme su canoni concessioni grandi derivazioni acqua
P.A.Trento	L.F. 2007	53	norme sul tributo speciale rifiuti
Puglia	L.F. 2007	19	norme sul tributo speciale rifiuti
Sicilia	L.F. 2007	4	agevolazioni su concessioni governative regionali
Sicilia	L.F. 2007	32	proroga agevolazioni fiscali su imposta bollo e ipotecarie
Sicilia	L.F. 2007	49	istituzione diritti a carico dei privati per attività del Dip. reg. urbanistica
Sicilia	L.F. 2007	50	istituzione tariffario per le attività degli uffici dell'Agenzia per i rifiuti e acque
Sicilia	L.F. 2007	51	riduzione delle tariffe per istruttoria procedure
Toscana	L.F. 2007	1	norme sul tributo speciale rifiuti
Toscana	L.F. 2007	6	norme su canoni coltivazione sostanze minerali
Toscana	L.F. 2007	7	norme su canoni coltivazione sostanze geotermiche
Veneto	L.F. 2007	3	abolizione tassa fitosanitaria
Veneto	L.F. 2007	6	aumento del diritto sulle acque minerali imbottigliate

7.6.2 Interventi previsti in altri provvedimenti

Oltre che con le leggi finanziarie per il 2007, nel corso del 2006 le Regioni sono intervenute in materia tributaria anche con altri provvedimenti. In base alle segnalazioni pervenute, rilevano le seguenti.

Abruzzo – Con la l. r. n. 17 del 2006, “Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi”, è stata riscritta la disciplina dell'imposta e sono state abrogate 4 previgenti leggi regionali in materia. Con la l. r. n. 44 del 2006 “Determinazione delle aliquote IRAP e addizionale regionale Irpef e misure per il risanamento del sistema sanitario regionale” la Regione ha rideterminato, a decorrere dall'anno di imposta 2007, le aliquote dell'Irap nella misura del 5,25% e l'aliquota dell'addizionale Irpef all'1,4% al fine di poter accedere al Fondo transitorio per le Regioni con elevato disavanzo sanitario, previsto dal patto nazionale per la salute del settembre 2006 (Fondo successivamente formalizzato al comma 796 dell'art. 1 della finanziaria 2007 dello Stato).

Emilia-Romagna – Con la l.r. n. 19 del 2006 “Disposizioni in materia tributaria”, la Regione è intervenuta in materia di: aliquote dell'Irap (art. 1) e dell'addizionale Irpef (art.2); di estinzione del contenzioso (art. 3); di disciplina del tributo speciale per il conferimento dei rifiuti solidi in discarica, abrogando il comma 1 bis dell'art. 7 bis della l.r. n. 21 del 1996 (art. 4).

Friuli Venezia Giulia – Con la l.r. n. 12 del 2006 “Assestamento del bilancio 2006”, la Regione è intervenuta in materia di aliquote del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (art. 4, c. 15).

Lazio – Con la l.r. n. 22 del 2006 “Disposizioni urgenti in materia di Imposta regionale sulle attività produttive”, le aliquote dell'Irap sono state maggiorate di un punto (portando così quella ordinaria al 5,25%), al fine di poter accedere al Fondo transitorio per le Regioni con elevato disavanzo sanitario ²⁹⁴.

²⁹⁴ L'aumento all'1,4% dell'addizionale Irpef, anch'esso necessario per l'accesso al fondo integrativo, era già entrato in vigore automaticamente per l'esercizio 2006, in base al disposto dell'art. 1 comma 174 della finanziaria dello Stato per il 2005 ed è stato

Marche – Con la l.r. n. 20 del 2006 “Disposizioni in materia di tributi regionali”, la Regione è intervenuta in materia di: decorrenza della riduzione dell'aliquota Irap (art. 1); aliquote dell'addizionale sul consumo di gas metano (art. 2); importo della tassa per il diritto allo studio universitario.

Molise – Con l'art. 4 della l.r. n. 42 del 2006, “Misure di contenimento della spesa pubblica regionale ed interventi in materia di tributi regionali” dal 1° gennaio 2007, al fine di poter accedere al Fondo transitorio per le Regioni con elevato disavanzo sanitario, è stato disposto: l'aumento ai livelli massimi consentiti dell'aliquota dell'addizionale Irpef (1,4%) e dell'Irap (5,25%); l'aumento al massimo consentito dell'imposta regionale sulle benzine (2,58 centesimi); l'aumento dell'addizionale sul consumo di gas metano a 3,1 centesimi per le utenze civili e a 0,6 centesimi per le utenze industriali.

Toscana - Con la l.r. n. 52 del 2006 (artt. 1-2) è stato determinato l'importo della tassa automobilistica regionale a decorrere dal 1 gennaio 2007.

Umbria - Con la l.r. n. 4 del 2006 “Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali – n. 33 del 9.8.1995, n. 13 del 27.4.2001, n. 11 del 22.2.2005 – in materia di entrata e di spesa”, è stato previsto che, con decorrenza dal 1° gennaio 2006, le cooperative sociali di cui alla l. 381/1991, limitatamente alle attività istituzionali esercitate, sono esentate dal pagamento dell'IRAP fermo restando, comunque, l'obbligo della presentazione della dichiarazione dei redditi, anche ai fini della determinazione dell'imponibile IRAP, alla competente Agenzia delle entrate (art. 1, c. 1, sostitutivo del comma 2 dell'articolo 3 della L.R. 13/2001).

Valle d'Aosta – Con la l.r. n. 15 del 2006 “Assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2006, modificazioni a disposizioni legislative, variazione al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2006” l'esenzione dall'Irap prevista per le Onlus è stata estesa alle Aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP), succedute alle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, fermo restando l'obbligo di

confermato per il 2007 con delibera della Giunta regionale del 27/10/2006 (pubblicata sulla G.U. della Repubblica n. 265 del 14 novembre 2006).

presentazione della dichiarazione dei redditi, anche ai fini della determinazione dell'imponibile IRAP (art. 4, c.1).

Veneto - Con la l.r. n. 27 del 2006 "Disposizioni in materia di tributi regionali", la Regione è intervenuta sulle modalità di applicazione, per il 2007, di varie imposte. In primo luogo, viene rideterminata, per l'addizionale Irpef, la soglia di reddito imponibile per la quale trova applicazione l'aliquota base dello 0,9 per cento, in considerazione delle modifiche apportate in sede nazionale alla struttura dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) (art. 1). In secondo luogo, vengono modificate le aliquote dell'addizionale regionale sul consumo di gas metano (art. 2). In terzo luogo, la legge interviene in materia di Irap, per concedere agevolazioni alle nuove imprese giovanili e femminili e per le cooperative sociali (artt.3, 4 e 5), nonché alle aziende pubbliche di servizi alla persona succedute alle IPAB (art. 6). Sempre per L'irap, sono poi previste ulteriori agevolazioni (abbattimento dell'aliquota al 3,75%) per le imprese "virtuose" (in base a criteri definiti nella stessa legge), qualora nel corso dell'anno 2007 il gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive si riveli superiore a quello indicato nel bilancio di previsione, se l'amministrazione centrale non disponga legislativamente in modo diverso (art. 8) ²⁹⁵. Infine, la legge interviene anche per la semplificazione gestionale in materia tributaria (art. 7).

²⁹⁵ Anche il Friuli Venezia Giulia, con l'art. 2 della finanziaria 2006, aveva previsto agevolazioni Irap per le imprese virtuose (cfr. *Rapporto 2006 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea*, Roma, 2006, pp. 120). Rispetto alla normativa del Veneto sono tuttavia diversi sia la misura dell'agevolazione (un punto percentuale contro mezzo punto), sia i criteri per individuare le imprese virtuose: il Friuli fa riferimento all'incremento della produzione netta e all'aumento dei costi del personale; il Veneto, alla quota del fatturato investito in ricerca e innovazione, all'implementazione di sistemi di gestione ambientale, all'assunzione a tempo indeterminato di giovani laureati o diplomati, all'assunzione di lavoratori anziani fuoriusciti dai processi produttivi per chiusura o razionalizzazione dell'azienda in cui lavoravano. Infine, è diverso il grado di certezza di concessione delle agevolazioni. Solo nel Veneto, infatti, essa è subordinata all'accertamento di un gettito Irap superiore alle previsioni iniziali.

7.7. La finanza locale nelle leggi finanziarie per il 2007

Come nei precedenti Rapporti, al centro di questo paragrafo non sono le norme, presenti nella maggior parte delle leggi finanziarie, con le quali le Regioni assegnano risorse agli enti locali vincolate alla realizzazione di specifici programmi o interventi. Piuttosto si intende richiamare l'attenzione sulle disposizioni a carattere generale con le quali le Regioni intervengono nella materia in oggetto, ad esempio per valorizzare l'autonomia finanziaria di comuni e province, per promuoverne l'efficienza e la capacità operativa o per migliorare la trasparenza dei flussi finanziari.

Per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale sembrano di particolare interesse alcune disposizioni delle leggi finanziarie del Friuli Venezia Giulia, della Sardegna, della Sicilia e della provincia autonoma di Trento.

Il Friuli Venezia Giulia dedica alla finanza locale l'intero art. 3 della finanziaria 2007, composto di 88 commi. Tra i vari aspetti trattati si segnalano, innanzi tutto, le disposizioni in materia di finanziamenti ordinari agli enti locali e, in particolare, a favore dei comuni. La finanziaria per il 2006 aveva già provveduto a riformare il sistema dei trasferimenti ordinari per adeguarlo alle indicazioni dell'art. 119 Cost.²⁹⁶, dividendoli in due quote da attribuire, la prima, in proporzione diretta alla capacità fiscale dei singoli enti e, la seconda, con criteri perequativi, definiti con regolamento della Giunta adottato a giugno 2006. Per il 2007, in base all'art. 3, c. 6 della legge finanziaria, i finanziamenti ordinari ai comuni ammontano a 319 milioni dei quali il 65% per la prima quota e il 35% per la seconda. Ad essi si aggiungono altri 4,9 milioni da assegnare in base ad ulteriori specifici criteri in parte definiti nella stessa legge finanziaria (oneri di personale proveniente dall'Ente ferrovie dello Stato, oneri Iva su servizi non commerciali affidati all'esterno e per i quali è previsto un corrispettivo da parte dell'utenza, intensità dei flussi turistici) e in parte da definire con ulteriore provvedimento, soprattutto per agevolare gli enti di minori dimensioni demografiche.

²⁹⁶ Cfr. Camera dei Deputati, *Rapporto 2006 sulla legislazione*, op. cit., pp.113-115.

Tra le altre disposizioni dell'art. 3 della finanziaria 2007 del Friuli Venezia Giulia, si ritiene inoltre opportuno citare quelle relative:

- ad interventi volti a migliorare l'efficienza nell'erogazione dei servizi attraverso la realizzazione di economie di scala. Nello specifico, sono previsti incentivi: a favore dei comuni capofila di associazioni (commi 21-23), a favore delle fusioni (commi 39-42) e a favore delle associazioni (commi 43-47) ²⁹⁷;

- alle regole del patto di stabilità per il periodo 2007-2009 (commi 48-56). E' prevista l'adozione di un apposito regolamento da adottare "previo parere" del Consiglio delle autonomie locali, con il quale dovranno anche essere ridefinite le modalità per il monitoraggio del rispetto del patto. Vengono, inoltre, emanate disposizioni in materia di assunzioni di personale, incentivi a favore degli enti con avanzi di amministrazione, nonché l'esclusione per un triennio dalle regole del patto per i comuni risultanti da fusioni ²⁹⁸.

Novità interessanti in materia di finanza locale sono contenute anche nella finanziaria 2007 della Sardegna nella quale l'intero Capo III è dedicato al "Sistema delle autonomie locali" (artt. 10-13). Qui ci si concentrerà, tuttavia, solo su alcune disposizioni contenute nell'art.10 e nell'art. 12, in quanto particolarmente indicative della volontà della Regione di modernizzare il sistema di finanziamento degli enti locali, nonché di rafforzare la collaborazione in materia finanziaria tra questi ultimi e la Regione.

Per la riforma del sistema di finanziamento degli enti locali, in base al comma 1, dell'art. 10:

²⁹⁷ Finanziamenti delle Regioni, anche a statuto ordinario, a favore dell'associazionismo locale sono frequenti. In materia, nella nota aggiuntiva al questionario, il Veneto sottolinea di aver intrapreso azioni a vasto raggio che comporteranno uno sforzo operativo anche alla luce del trasferimento alla Regione delle risorse statali a ciò destinate, disciplinate dal D.M. n. 318/2000. La Regione prevede inoltre un progetto di revisione dell'attuale normativa regionale in materia, compatibile con il quadro giuridico esistente, per renderla più aderente agli obiettivi perseguiti e alla realtà del fenomeno associativo intercomunale nel Veneto, anche al fine di porre le fondamenta giuridiche di un possibile "riordino territoriale" sollecitato dall'attuale normativa.

²⁹⁸ Norme sul patto di stabilità per gli enti locali si trovano, ad esempio, anche nelle finanziarie della provincia autonoma di Trento (art. 19) e delle Regioni Sardegna (art. 12 commi 11-12) e Valle d'Aosta (art. 3).

- alcuni stanziamenti previsti da leggi settoriali vengono fatti confluire in un unico fondo libero da vincoli di destinazione, da assegnare per il 91% a favore dei comuni e per il 9% a favore delle province;
- per il riparto tra i singoli enti si dà mandato alla Giunta di definire i criteri “sulla base di una quota pari al 40% in parti uguali e al 60% su base demografica”;
- si prevede che, a partire dal 2008 e fino alla riforma dei rapporti finanziari tra Regione e enti locali, il fondo sia incrementato annualmente “in misura percentuale identica a quella di variazione delle entrate tributarie ordinarie a destinazione non vincolata della Regione”.

In base al comma 5, sempre dell’art. 10, inoltre:

- la Regione si impegna a predisporre un disegno di legge organico di riforma dell’ordinamento delle autonomie locali, “contenente altresì la riforma del vigente regime dei rapporti finanziari fra Regione, province e comuni attraverso l’attribuzione di una quota della compartecipazione regionale ai tributi erariali in sostituzione dei trasferimenti finanziari al sistema delle autonomie locali, ad eccezione di quelli finalizzati alla perequazione ed ai programmi regionali di sviluppo economico e sociale”;
- dovrà essere istituita dalla Giunta una apposita commissione di studio per la predisposizione (entro sei mesi dall’entrata in vigore della finanziaria) dei testi legislativi attinenti alla riforma dell’ordinamento delle autonomie e, quindi, anche del sistema di finanziamento.

Per la collaborazione tra Regione e enti locali rileva invece l’art. 12 che prevede, tra l’altro:

- lo stanziamento di 5 milioni per l’attivazione di un programma per l’informatizzazione, aggiornamento e verifica dei catasti, da realizzare in tutto il territorio regionale con contributi ai comuni (comma 8);
- l’istituzione, nel sito internet della Regione, di una apposita sezione dedicata ai bandi degli enti locali, al fine di garantire la trasparenza

dell'azione amministrativa e l'economicità della gestione dei fondi regionali (comma 9).

Per la Sicilia, il comma 2 dell'art. 29 della finanziaria 2007 prevede l'istituzione di un apposito tavolo di concertazione per dare attuazione al comma 193 della legge finanziaria dello Stato per il 2007 che attribuisce alle Regioni speciali e alle province autonome la definizione delle modalità applicative della compartecipazione comunale all'Irpef di cui ai commi 189 - 192 della stessa legge. Tale tavolo di concertazione sarà composto "dalla Segreteria generale della Regione, dal Dipartimento regionale della famiglia, delle politiche sociali e delle autonomie locali, dal Dipartimento delle finanze e credito, dalla Ragioneria generale della Regione e dall'ANCI Sicilia". Come si precisa nel comma 1 dello stesso art. 29, fino alla definizione di tali modalità applicative i trasferimenti agli enti locali per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite, continuano ad essere disciplinati dalle norme in vigore, salva la destinazione a spese di investimento di almeno il 7% delle assegnazioni (quota da incrementare annualmente almeno dello 0,5%) prevista a carico dei comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, esclusi quelli delle isole minori.

Per la provincia autonoma di Trento la legge finanziaria 2007 prevede la costituzione della Cassa del Trentino, per favorire l'accesso ai mutui da parte degli enti locali e di altri soggetti, al fine di contenere la spesa per interessi (art. 13), nonché limitazioni alla spesa degli enti locali al fine di favorire il rispetto del patto di stabilità interno (artt. 19 e 20).

Anche le leggi finanziarie delle Regioni a statuto ordinario, in alcuni casi, hanno introdotto innovazioni interessanti in materia di finanza degli enti locali. Ad esempio, si possono citare quelle delle Regioni Calabria, Campania e Lazio.

La Calabria, con l'art. 26 del collegato alla finanziaria 2007, è intervenuta in materia di finanziamenti regionali alle province, da un lato per dare certezza a queste ultime sui tempi per l'effettivo trasferimento delle somme dovute (all'inizio di ogni trimestre, in ragione di 3/12 di ciascuno stanziamento, comma 1), ma anche migliorare le informazioni a disposizioni della Regione sull'uso di questi finanziamenti. Infatti è previsto:

- l'obbligo, a carico delle province, di presentare trimestralmente alla Regione sia un monitoraggio "fisico e finanziario" delle somme ottenute, sia il rendiconto delle somme utilizzate, entrambi redatti secondo le indicazioni delle competenti strutture regionali (c. 2);
- la sospensione delle erogazioni successive a quelle del primo trimestre, in caso di mancato invio del rendiconto e del monitoraggio o di mancata risposta ai solleciti inoltrati dalla struttura regionale di riferimento (c. 3).

La Campania, con l'art. 23, ha introdotto, a carico dei propri comuni e province, l'obbligo di certificazione dei debiti assunti al 31 dicembre 2005 nei confronti della Regione e ciò al fine di "ottimizzare i processi di stabilizzazione della finanza regionale" (comma 1). La certificazione dovrà essere presentata entro il 90° giorno dal momento in cui la Regione avrà predisposto il relativo modulo (cosa prevista entro 60 giorni dall'entrata in vigore della finanziaria) e su di esse saranno possibili verifiche da parte delle strutture della Regione. Non sono tuttavia indicate sanzioni a carico degli enti inadempienti.

Il Lazio, infine, con l'art. 61 ha ampliato i poteri dei comuni in materia di incremento dei costi di urbanizzazione a suo tempo fissati dalla Regione. In particolare, modificando l'art. 20 comma 1 della l.r. n. 37 del 1977, i comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti potranno deliberare non solo l'aumento dei costi, fino ad un massimo del 20%, previsto dalla l.r. n. 37, ma anche un ulteriore aumento, sempre entro un massimo del 20%, "in relazione all'incidenza degli oneri concernenti le infrastrutture per la mobilità e la sosta", in questo modo facilitando l'autofinanziamento degli interventi in questo campo.

7.8. Una sintesi dei risultati

Come si è sottolineato nell'introduzione, la legge finanziaria rappresenta uno dei momenti maggiormente critici del processo di bilancio dello Stato. La costruzione e la definitiva approvazione della legge sta divenendo, infatti, particolarmente complessa, soprattutto a causa dei suoi contenuti, sempre più ampi e diversificati e, in definitiva, sempre più

estranei all'obiettivo ad essa attribuito dalla legislazione vigente. Da questa situazione deriva, tra l'altro, un allungamento dei tempi di approvazione del provvedimento – con effetti negativi per gli enti, comprese le Regioni, che per le proprie scelte di bilancio dipendono dalla finanziaria dello Stato – e un forte scadimento della sua leggibilità, dato l'affermarsi della prassi di porre la fiducia su un testo costituito da un unico articolo con un numero sempre crescente di commi.

Ovviamente, anche le finanziarie delle Regioni presentano elementi di criticità ed essi riguardano, come per lo Stato, soprattutto l'aspetto dei contenuti e quello dei tempi per la definitiva approvazione della legge.

Sui contenuti, nelle precedenti edizioni del Rapporto sono state segnalate ogni anno disposizioni normative adottate dalle Regioni per renderli complessivamente più coerenti con le finalità precipue assegnate alla legge finanziaria dalle rispettive leggi di contabilità. Il 2006, sotto tale profilo, non fa eccezione, ma in questo esercizio risulta affrontato almeno un aspetto ulteriore, quello della partecipazione popolare alla formazione degli strumenti del processo di bilancio e, quindi, presumibilmente, anche della legge finanziaria. Dalle risposte al questionario, una sperimentazione su questo versante risulta avviata dalla Regione Lazio, che, tra l'altro, ha anche promosso un progetto per la partecipazione alla formazione dei bilanci degli enti locali.

Per quanto riguarda i tempi di approvazione, anche qui ogni anno – compreso il 2006 - si sono segnalati interventi normativi delle Regioni volti a rendere certi i tempi di discussione della legge finanziaria in seno al Consiglio. Resta il fatto, tuttavia, che la ricerca svolta sulle finanziarie per il 2007 da un lato mette in evidenza, rispetto all'anno precedente, una tendenza all'aumento del numero di quelle approvate ad esercizio ormai ampiamente avviato e, dall'altro, che tale fenomeno sembra soprattutto da attribuire ai tempi per l'elaborazione del disegno di legge da parte della Giunta, più che ai tempi per l'approvazione in Consiglio. Per questo aspetto, l'approvazione della finanziaria dello Stato a fine dicembre costituisce indubbiamente un valido alibi per le Regioni. Per rimuoverlo, una strada percorribile è quella di anticipare a settembre, in una apposita legge, i contenuti dell'attuale finanziaria relativi alla regolazione della

finanza regionale e locale, come indicato nella Nota di sintesi al presente Rapporto. Del resto, disposizioni in questo senso sono contenute nel Capo primo del già citato disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale.

Nonostante i problemi appena accennati, va comunque sottolineato che le finanziarie delle Regioni, pur essendo in molti casi provvedimenti complessi e plurisettoriali, presentano, in generale, un livello accettabile di leggibilità. Quasi tutte, infatti, hanno una titolazione dei singoli articoli rappresentativa del contenuto e molte di esse sono corredate di indice e di una articolazione in Titoli e/o Capi. Inoltre solo due Regioni, e solo per il 2007, hanno finora approvato leggi finanziarie mono-articolo, sul modello di quanto ha rappresentato quasi una prassi (deprecabile) a livello statale negli ultimi anni.

Passando ai contenuti delle leggi finanziarie, come si è detto nell'introduzione è stato necessario effettuare una scelta su quali esaminare. Tra i temi considerati – avendo a riferimento le norme delle finanziarie 2007 ma anche altri provvedimenti adottati dalle Regioni nel 2006 e da esse segnalati - il primo è quello del contenimento della spesa pubblica, con specifico riguardo al rispetto delle regole del patto di stabilità interno, alla riduzione delle spese in specifici ambiti (organi istituzionali, enti e società strumentali, collaborazioni esterne, personale, acquisto di beni e servizi) e al monitoraggio della finanza pubblica. In materia, le tipologie di intervento riportate nel testo indicano non solo la disponibilità delle Regioni ad intervenire per porre in essere adempimenti imposti da norme statali, ma anche per assumere iniziative autonome o, comunque, previste solo come facoltative. Dagli esempi, emerge anche, come è naturale, una certa diversità di approccio per la soluzione di problemi analoghi. Ad esempio, per la riduzione delle spese di consulenza, se la maggior parte delle Regioni ha previsto limiti alla dinamica delle spese, in un caso è stato disposto il divieto di affidare nuovi incarichi e in un altro caso ha costituito un apposito organismo (per il quale, tuttavia, andrebbe fatta un'analisi costi-benefici) incaricato di valutare l'utilità delle collaborazioni e, eventualmente, di proporre alla Giunta l'eliminazione di quelle ritenute non valide.

La politica fiscale - il secondo dei temi preso in esame - è pure di grande interesse. Le disposizioni in materia sono numerose e riguardano sia l'addizionale Irpef e Irap sia i tributi minori, nonché la gestione dei tributi e la lotta all'evasione. A prescindere dagli aumenti dei tributi principali disposti dalle Regioni con pesanti deficit sanitari, possono qui essere richiamati, da un lato, la concessione da parte del Veneto di agevolazioni sull'Irap alle imprese considerate dalla Regione "virtuose" - un modo innovativo, già sperimentato dal Friuli Venezia Giulia, di utilizzazione del tributo per "guidare" lo sviluppo economico - e, dall'altro, gli interventi attuati dalle Regioni e province ad autonomia differenziata. Con riferimento a questi ultimi si registra: l'istituzione di nuovi tributi in Sicilia e in Sardegna, la disciplina dei poteri regionali in materia di Irap in Sardegna, la modifica di tributi istituiti nel 2006 da Trento e, di nuovo, dalla Sardegna, in quest'ultimo caso anche per ovviare al ricorso presentato dal Governo alla Corte Costituzionale sulle norme vigenti prima delle modifiche ora apportate.

Per la finanza locale, infine, appare confermata la tendenza delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome, già messa in evidenza nel precedente rapporto, a usare dei loro poteri in materia per orientare il sistema di finanziamento degli enti locali in modo conforme alle indicazioni contenute nell'art. 119 della Costituzione. Sotto questo profilo rilevano soprattutto alcune disposizioni della finanziaria 2007 della Sardegna. In primo luogo, esse prevedono l'impegno della Regione a predisporre un disegno di legge organico di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali, "contenente altresì la riforma del vigente regime dei rapporti finanziari fra Regione, province e comuni attraverso l'attribuzione di una quota della compartecipazione regionale ai tributi erariali in sostituzione dei trasferimenti finanziari al sistema delle autonomie locali, ad eccezione di quelli finalizzati alla perequazione ed ai programmi regionali di sviluppo economico e sociale". In secondo luogo, nell'immediato, tali norme dispongono la confluenza in un unico fondo a destinazione libera di una serie di trasferimenti prima assegnati dalla Regione per specifiche finalità.

Interessante, da questo punto di vista, è anche l'atteggiamento collaborativo adottato nei confronti degli enti locali in materia di finanza.

Ad esempio per quanto riguarda la definizione delle regole del patto di stabilità interno (in Friuli e nelle province autonome di Trento e Bolzano), per la definizione delle modalità applicative dell'addizionale Irpef (in Sicilia) o per una migliore gestione del catasto (in Sardegna).

Nel capo II del disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale, attualmente all'esame della Camera, è previsto, a fronte di adeguate garanzie, un decentramento di poteri alle Regioni ordinarie in materia di finanza locale, in particolare per quanto riguarda i trasferimenti ai comuni di ridotte dimensioni demografiche. Su queste disposizioni - tra le più innovative, insieme a quelle del Capo I sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario - è stata manifestata una forte resistenza da parte degli enti locali. Tale atteggiamento, tuttavia, non sembrerebbe trovare elementi di giustificazione, almeno in base a quanto sta avvenendo là dove le competenze sul finanziamento ordinario degli enti locali sono state già decentrate.

8. Formazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea *

8.1. Premessa

La riforma del Titolo V della Costituzione, introdotta dalla legge cost. n. 3 del 2001, dispone (al nuovo art. 117, 5° co.) che le Regioni e le Province autonome, nelle materie di loro "competenza", partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari. Dunque, nella fase c.d. ascendente si apre un nuovo spazio operativo per le Regioni, dalle prospettive inedite.

Peraltro, l'attuazione di questo nuovo precetto - che crea funzioni abbastanza diverse da quelle di esecuzione, più consuete, e incide su ambiti di competenza tradizionalmente riservati allo Stato e preclusi alle Regioni - risulta ancora controversa e complessa.

Per quanto è collegato all'attuazione da parte del legislatore statale, su vari punti sensibili si è avuto contrasto tra Stato e Regioni: si pensi alla questione della composizione delle delegazioni, ove la partecipazione regionale rischia di risultare compressa; oppure la tensione raggiuntasi intorno alla creazione del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei, temuto antagonista potenziale della Conferenza Stato-Regioni; o, ancora, alla fitta procedura che avvicina, quasi "cooperativamente" Governo e Regioni nella fase ascendente, caratterizzata da un costante flusso di documentazione informativa, dura da trattare ma essenziale per la decisione.

Allo stesso tempo, però, anche la parte di attuazione che invece compete alle Regioni sembra incontrare vari punti di attrito, forse per la difficoltà di misurarsi con un settore nuovo, o di organizzare le strutture necessarie, o di sintonizzarsi su passaggi procedurali stringenti, oppure, più semplicemente, perché altre materie ed altre tematiche sono sovrastanti. Molte Regioni, dunque, rispetto a questo quadro normativo che sta risultando difficile da gestire, paiono muoversi con incertezza.

* Il presente capitolo, curato da Vincenzo Santantonio, non è stato trasmesso in tempo utile per una valutazione collettiva di tutti i soggetti che partecipano all'elaborazione del Rapporto.

8.2. Regioni e processo normativo dell'Unione europea: la partecipazione diretta

Il legislatore ordinario statale, cui l'art. 117, 5° co., Cost. riserva la determinazione delle norme di procedura da rispettare al riguardo, ha provveduto con la legge n. 131 del 2003²⁹⁹, individuando per la partecipazione regionale due diversi gradi di intensità: la presenza nelle delegazioni del Governo e la possibilità che capo delegazione sia anche un Presidente di Giunta. E questo è un primo punto su cui si sono avuti motivi di attrito tra Stato e Regioni.

Infatti l'art. 5 della legge, espressamente dedicato all'attuazione della previsione costituzionale, in primo luogo dispone che le Regioni, nelle materie di loro "competenza legislativa", concorrono direttamente alla formazione degli atti comunitari partecipando, nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio dell'Unione europea e dei gruppi di lavoro e comitati del Consiglio e della Commissione, secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni. In secondo luogo dispone che, nelle materie di competenza legislativa residuale delle Regioni, il capo delegazione può essere anche un Presidente di Giunta regionale o di provincia autonoma ed è designato dal Governo sulla base di criteri e procedure determinati con un accordo generale di cooperazione in sede di Conferenza Stato-Regioni. Dunque, corrispondentemente, anche due diversi tipi di decisione. In realtà se ne è avuto uno solo, l'Accordo generale di cooperazione del 16 marzo 2006, che però, in modo forse improprio, regola ampiamente le modalità di partecipazione di grado meno intenso (la presenza regionale nelle delegazioni), cui la legge assegnava caratteri formali meno impegnativi, e invece sfuma proprio sul punto su cui era chiamato a intervenire (la configurazione di un capo delegazione di provenienza regionale): infatti il ruolo di capo delegazione resta confermato al rappresentante del Governo, salva diversa determinazione assunta, su istanza delle Regioni, mediante apposita intesa con il Governo (di nuovo in sede di Conferenza permanente), per il

²⁹⁹ Recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3".

raggiungimento della quale peraltro non vengono precisati i criteri-guida (richiesti dall'art. 5 della legge n. 131 del 2003).

Il tema è stato molto dibattuto, anche con riferimento a questo punto, in sede di Conferenza, a partire dal 2004, attraverso varie sedute infruttuose e rinvii, con un lungo silenzio nel 2005, sino alla conclusione dell'accordo nel 2006. E per la parte controversa da completare, oggetto di rinvio ad una futura intesa, la questione resta aperta.

Del resto non è questo l'unico profilo di non corrispondenza rispetto alle attese: esso si iscrive in un processo attuativo contrassegnato, a ben vedere, anche da altri passaggi che, lungi dal massimizzarle, ridimensionano o disattendono le premesse normative sovraordinate.

Così, la partecipazione diretta delle Regioni è garantita dal legislatore costituzionale nelle materie di loro "competenza"; poi, dalla legge ordinaria, viene riferita alla "competenza legislativa" e subordinata, quanto alle modalità, a decisioni concordate in sede di Conferenza; poi ancora resta inoperante per circa due anni finché non è raggiunto l'accordo; questo, a sua volta, è incompleto e andrà integrato con successiva intesa. Sia tutto ciò ascrivibile o non ad un intento di salvaguardare la funzione statale di rappresentanza unitaria (che la legge pone come principio), ciò che appare è che, almeno in questo caso, nell'effettivo sviluppo della catena normativa originata dalla previsione costituzionale, parte del disegno iniziale sembra perdersi, in quanto ad ogni passaggio, dalla norma di principio alla decisione puntuale (attraverso un *décalage* di fonti, dalla più rigida a quella a bassa formalizzazione), si realizza uno slittamento progressivo verso una compressione degli spazi operativi regionali. E ciò pare ascrivibile soprattutto alla condotta dello Stato.

Ma, al di là di queste vicende, resta fermo il principio innovativo, che in ogni caso prefigura possibilità ulteriori e di alto profilo per l'autonomia regionale.

Percorso che, però, stenta a trovare concreto avvio, quantomeno sul versante del coinvolgimento delle assemblee rappresentative. Almeno stando a quanto segnalato dai Consigli regionali, nel corso dell'anno 2006 non risultano casi di partecipazione diretta di Regioni in delegazioni del Governo, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 131 del 2003, in occasione dei

quali il Consiglio abbia formulato indirizzi al Presidente. Il dato, negativo, appare comune a tutte le Regioni.

Gli unici due eventi, che qui possono essere richiamati, sono stati definiti dal Governo come partecipazioni “su base occasionale”, oppure “di rodaggio”, e quindi forse anche per questo indipendenti da atti di indirizzo regionali, sia specifici, sia adottati in via generale..

Si tratta della presenza di rappresentanti regionali al Consiglio Salute del 2 giugno 2006 e della partecipazione della Presidente della Regione Piemonte, assieme al Vice Ministro allo sviluppo economico, al Consiglio informale dei Ministri UE per la politica regionale tenutosi a Bruxelles il 21 novembre 2006, tappa del processo di definizione del quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo relativo alle risorse della politica di coesione per il periodo 2007-2013. Sono esempi significativi in quanto rappresentano comunque i primi passi regionali su una via che dovrebbe considerarsi ormai aperta.

Al di là di questi casi, dunque, le Regioni non paiono aver preso parte a delegazioni, né i Consigli aver trovato modo di inserirsi esprimendo un voto al riguardo. Ad esempio, l’Umbria deve risalire indietro negli anni per rinvenire un ordine del giorno consiliare (deliberazione n. 266 del 2002) mirante ad attivare tutte le iniziative possibili per attuare le intese tra Presidente della Giunta e Presidenza del Consiglio anche in relazione al processo di formazione, e attuazione, delle politiche comunitarie.

Questo dato fattuale complessivo può del resto trovare corrispondenza formale in tutti i casi in cui l’eventuale legislazione regionale rilevante in tema di partecipazione alla elaborazione delle normative comunitarie non mostra specifica attenzione alle forme di partecipazione diretta ed alle problematiche connesse (al di là delle disposizioni poste in via generale).

In proposito, ad esempio, è auspicabile una maggiore iniziativa regionale nel provvedere alla individuazione di propri rappresentanti ed esperti. Infatti l’Accordo generale di cooperazione del 16 marzo 2006 rimette alle Regioni da un lato, per la partecipazione al Consiglio dell’Unione europea, la comunicazione della lista dei rappresentanti alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero degli esteri, e dall’altro, per la partecipazione ai gruppi di lavoro e ai comitati, la redazione di un

elenco di esperti da acquisire semestralmente in sede di Conferenza permanente. L'attuazione concreta di questa parte dell'accordo sembra dipendere, perciò, da tali designazioni regionali: senza di esse – osserva da parte sua il Governo – non vi è modo di integrare la composizione delle delegazioni.

Non solo allo Stato, dunque, ma pure alle Regioni, e anche in merito a questi vari aspetti specifici, spetta il compito di contribuire, attraverso il proprio ordinamento interno, alla realizzazione delle condizioni (non solo politiche) per un'effettiva partecipazione diretta.

8.3. La partecipazione indiretta alla formazione del diritto comunitario

Oltre che in forma diretta, attraverso propri rappresentanti all'interno delle delegazioni del Governo, le Regioni hanno la possibilità di partecipare anche indirettamente al processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea. Questo secondo percorso – che completa, sul versante interno nazionale, l'attuazione del nuovo art. 117, 5° co., Cost. per quanto riguarda la fase ascendente – è delineato dalla legge n. 11 del 2005³⁰⁰.

Come è noto, in questo caso il legislatore ha assunto il compito di risistemare la materia precisando, in un quadro unitario e organico ed in modo dettagliato, le varie forme di concorso di Stato e Regioni (con elementi di simmetria tra Governo e Parlamento e tra Giunta e Consiglio) nonché di enti locali, parti sociali e categorie produttive. Il ruolo dei soggetti coinvolti si articola in una fitta rete di attività, incardinate in due filoni procedurali distinti, finalizzati l'uno alla creazione e l'altro all'attuazione del diritto comunitario. I principi di riferimento, espressamente richiamati, sono quelli di sussidiarietà, proporzionalità, efficienza, trasparenza e partecipazione democratica.

³⁰⁰ “Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari”, in sostituzione della legge n. 86 del 1989 proposta dal ministro La Pergola, contestualmente abrogata.

In particolare, la Presidenza del Consiglio dei ministri (o il Ministro per le politiche europee), cui permane un ruolo guida nelle relazioni comunitarie, dialoga stabilmente sia con le Giunte, sia con i Consigli, in modo da assicurare la più ampia partecipazione delle Regioni alle decisioni relative alla formazione di atti normativi comunitari, sin dalle prime fasi progettuali (trasmissione di tutti gli atti, informazione qualificata e tempestiva, ricevimento delle osservazioni regionali) e poi nelle successive vicende connesse alla elaborazione dei testi (secondo quanto disciplinato dettagliatamente, nei suoi 12 commi, dall'art. 5 della legge n. 11).

Il percorso parallelo così disegnato per gli esecutivi e per le assemblee trova conferma nella attivazione di entrambi i circuiti di auto coordinamento tra gli organi di vertice regionali (la Conferenza delle Regioni ³⁰¹ e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle province autonome), a ciascuno dei quali, secondo i rispettivi canali di rappresentanza, la legge assegna la funzione di tramite necessario nel dialogo tra Regioni e Governo e, con essa, assicura un importante riconoscimento sul piano istituzionale.

8.3.1 Le leggi regionali di procedura per la partecipazione

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, le Regioni sono dunque entrate a pieno titolo in un circuito decisionale di alto livello, ove possono ulteriormente dispiegare il proprio ruolo politico-istituzionale. La novità è data anche dalla valorizzazione, operata dalla legge statale n. 11, dei Consigli, che ora hanno una chiara presenza nel procedimento su un duplice versante: da un lato nei rapporti con il Governo, dall'altro in quelli con la propria Giunta. Nei confronti dell'Esecutivo regionale, anzi, la legge sembra voler promuovere un recupero a favore dell'assemblea, la quale altrimenti, in assenza di specifici presidi normativi, risulta emarginata dalle scelte: quasi un modello riequilibrato di forma di governo regionale, almeno nella materia comunitaria ed europea, che (se ben sperimentato)

³⁰¹ Questa la nuova denominazione assunta dal giugno 2005 dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

non esclude una certa qualche capacità di suggestione anche verso altri settori.

Al riguardo, spetta in primo luogo alle assemblee provvedere all'attuazione di questo nuovo quadro, approntando ogni necessario adeguamento per porre in sintonia ciascun ordinamento interno con le procedure decisionali nazionali e consentire la piena partecipazione della comunità regionale. Ed, al tempo stesso, per cogliere correttamente lo spunto offerto dal legislatore statale, in modo da rendere effettivo e, all'occorrenza, più paritario il confronto con l'Esecutivo: ad esempio, dotando gli apparati consiliari sia di immediati ed autonomi strumenti di conoscenza in ordine alla documentazione comunitaria rilevante, sia di congrui meccanismi procedurali, al fine di poter esercitare efficacemente le funzioni di indirizzo e di controllo.

Una legge di procedura è parsa giustamente la via maestra per definire tali aspetti. Alcune Regioni, infatti, hanno provveduto in questa forma. Così, ai rari interventi degli anni '90³⁰², adottati in un contesto limitativo ed ormai superato, hanno fatto seguito le prime leggi della seconda generazione. In particolare, nel 2004, quelle dell'Emilia-Romagna e del Friuli Venezia Giulia.

Quest'ultima³⁰³ richiama i principi costituzionali e dispone (all'art. 2) che la Regione concorre direttamente, nelle materie di propria competenza, alla formazione degli atti comunitari (secondo quanto indicato dalla legge n. 131 del 2003). Tale scarna disciplina non interviene su molti aspetti cruciali e qualificanti, ad esempio i rispettivi ruoli del Consiglio, della Giunta e del Presidente, ma è stata integrata dal regolamento interno del Consiglio, deliberato l'anno successivo (sul quale si tornerà).

³⁰² Ad esempio, le leggi regionali Toscana 16 maggio 1994, n. 37; Liguria 16 agosto 1995, n. 44; Veneto 6 settembre 1996, n. 30.

³⁰³ L.r. 2 aprile 2004, n. 10, "Disposizioni sulla partecipazione della Regione Friuli Venezia Giulia ai processi normativi dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari". La legge regola anche la fase c. d. discendente.

L'Emilia-Romagna³⁰⁴, invece, al riguardo specifica che da un lato il Consiglio stabilisce il “quadro degli indirizzi”, dall'altro il Presidente “assicura e promuove (...) la più ampia partecipazione (...) alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi e di indirizzo comunitari” e “riferisce” al Consiglio (art. 2), secondo le finalità ed il riparto di competenze fissato dallo Statuto (soprattutto agli artt. 12, 28, 46 e 49), che forse è tra i più esaurienti in merito.

Nel corso dell'anno 2006 sono poi intervenute le leggi di altre due Regioni. La Valle d'Aosta, con la legge 16 marzo 2006, n. 8³⁰⁵, ha introdotto una disciplina ampia. Sul piano generale, ad inizio legislatura la Giunta propone un documento pluriennale di indirizzo sulle attività di rilievo internazionale ed europeo della Regione, il Consiglio lo approva, la Giunta in base ad esso specifica attività, strutture, tempi, il Presidente presenta una relazione al Consiglio nell'ambito di un'apposita sessione europea (art. 4). La Giunta cura le relazioni europee in vari settori enumerati (art. 5) e soprattutto si vede affidato il delicato e rilevante compito di disciplinare “con propria deliberazione” le modalità di partecipazione, sia diretta che indiretta, della Regione alla formazione degli atti comunitari (art. 8), in ordine alle quali il legislatore peraltro non fornisce indicazioni specifiche.

La legge 2 ottobre 2006, n. 14, delle Marche³⁰⁶ per un verso conferma lo schema prevalente quanto alla competenza consiliare ad approvare gli atti di indirizzo e gli atti definitivi a conclusione delle procedure di negoziato, con lo Stato e con la Commissione europea, condotte dalla Giunta, che riferisce periodicamente (art. 6). Per l'altro, se ne discosta nel prevedere specificamente, per la definizione delle osservazioni della Regione sui progetti e sugli atti comunitari (di cui all'art. 3 della legge n. 11

³⁰⁴ L.r. 24 marzo 2004, n. 6, dall'oggetto più ampio, concernente “Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università”. La legge regola anche la fase c. d. discendente.

³⁰⁵ L.r. 16 marzo 2006, n. 8, recante “Disposizioni in materia di attività e relazioni europee e internazionali della Regione autonoma Valle d'Aosta”. La legge disciplina anche la fase c. d. discendente.

³⁰⁶ L.r. 2 ottobre 2006, n. 14, “Disposizioni sulla partecipazione della Regione Marche al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie”.

del 2005), una intesa tra Giunta e Consiglio (art. 2), ciò che però sembra impedire una scelta univoca in ordine alle modalità di trasmissione della posizione così assunta dalla Regione³⁰⁷.

Per altro verso possiamo osservare che, se la legge appare la sede naturale per regolare questa materia, non è da escludersi la scelta, diversa, di ricorrere ad un altro tipo di atto (di rango e provenienza differenti). Ad esempio va qui richiamato il caso della Provincia autonoma di Trento, ove la Giunta, con delibera n. 1290 del 24 giugno 2005, ha ritenuto di approntare alcune prime risposte organizzative.

Similmente la Regione Veneto, ove è stato il Consiglio a provvedere con una propria delibera, la n. 50 del 2005, all'istituzione della Commissione speciale per i rapporti comunitari, insediata il 24 gennaio 2006, alla quale, in merito ai progetti e agli atti dell'Unione europea, è affidata la formulazione delle richieste "osservazioni", in seduta congiunta con la Commissione competente per materia (secondo il Regolamento interno, art. 20).

Come si vede, il panorama offerto dall'attuazione regionale del principio costituzionale che dispone la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti normativi comunitari (oltre che alla loro attuazione), nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato, è ancora alquanto carente. Quantomeno sul piano, ora considerato, dell'attuazione legislativa, in particolare attraverso una legge di natura procedimentale che individui, organizzi, distribuisca funzioni e attività, le Regioni che non hanno mostrato una precisa sensibilità al tema paiono ancora la larga maggioranza. Anche perché ciò che l'ordinamento richiede è una regolazione di sistema (per quanto limitata a questo settore) che evidentemente si rivela complessa.

Tuttavia la situazione è, almeno in parte, in movimento: è importante tener conto che alcuni progetti di legge sono in corso di elaborazione, ad

³⁰⁷ Se cioè la trasmissione delle osservazioni, cui fa riferimento l'art.5, 3° co., della legge n. 11 del 2005, debba avvenire per il tramite della Conferenza delle Regioni oppure della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

esempio in Abruzzo, Calabria, Piemonte, Umbria, Veneto ³⁰⁸, e che sono stati previsti appositi gruppi di lavoro, anche misti, da parte di Consigli e Giunte.

Del resto, il predisporre gli strumenti di attuazione idonei ad inserire la Regione, in modo ordinato ed efficace, nel circuito decisionale europeo è un obiettivo sul quale Giunta e Consiglio ben possono convergere, e perciò formalizzare le regole necessarie, comprese quelle di maggiore respiro.

8.3.2 *I regolamenti interni dei Consigli*

Per consentire alla Regione di dare una pronta risposta ai nuovi compiti acquisiti e dotare le assemblee di adeguate e puntuali soluzioni sul piano organizzativo, è disponibile anche lo strumento del regolamento interno del Consiglio, che per alcuni suoi caratteri potrebbe risultare adatto e, in determinate circostanze, preferibile. Qui nella pratica, tuttavia, questa strada sembra percorsa scarsamente e, semmai, nella massima parte dei casi, non oltre il raggiungimento di soluzioni parziali, a conferma del debole interesse regionale, riscontrabile anche sul piano più generale, verso questo tipo di fonte e le sue potenzialità.

Tra i pochi esempi recenti da segnalare, quello della Provincia di Trento, ove dal gennaio del 2005 sono in vigore modifiche al regolamento interno, che riguardano in particolare (art. 147 bis) l'informazione in materia comunitaria trasmessa dal Presidente della Provincia al Consiglio. Tra i due organi di vertice è prevista un'intesa per stabilire contenuti, modalità e periodicità delle informazioni.

Il Friuli Venezia Giulia, ha mostrato una chiara preferenza per questa fonte particolare, cui ha affidato tutta la disciplina dedicata agli aspetti procedurali e ai profili concernenti la forma di governo (dato che lo Statuto³⁰⁹ non contiene alcun riferimento alla tematica europea e, come si

³⁰⁸ Cfr., nel corso del 2006: il Pdl n. 222 della Regione Abruzzo, il Pdl n. 125/8 della Regione Calabria, il Ddl n.294 della Regione Piemonte; il Ddl n. 663 della Regione Umbria; il Pdl n. 243 della Regione Veneto.

³⁰⁹ Legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1.

è visto, l'apposita legge regionale è molto succinta sul punto). Il regolamento interno, adottato con delibera di Consiglio 6 ottobre 2005, assegna un ruolo-guida al Presidente della Regione, il quale poi informa il Consiglio delle iniziative assunte. Tra Presidente della Regione e Presidente del Consiglio è prevista un'intesa per stabilire contenuti, modalità e periodicità delle informazioni, non diversamente da quanto avviene nella Provincia di Trento; in base ad esse, la Commissione competente può adottare risoluzioni per definire indirizzi relativi alla posizione regionale nel processo di formazione degli atti normativi comunitari. La medesima Commissione riceve ed esamina i progetti di atti comunitari e dell'Unione europea e può proporre al Consiglio di deliberare la trasmissione di osservazioni al Governo, sempre per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome (cfr. art. 170).

In Liguria, secondo la delibera C.R. 9 giugno 2006 n. 18, il regolamento interno disciplina il trattamento consiliare della documentazione comunitaria nella fase ascendente (art. 131, 4° co.): i progetti e gli atti comunitari, trasmessi al Consiglio dalla Conferenza, sono esaminati dalla Commissione per gli affari europei, cui spetta formulare le osservazioni; queste sono approvate dal Consiglio con apposita risoluzione, che viene ritrasmessa al Governo sempre per il tramite della Conferenza.

Nel Lazio una funzione di impulso alla eventuale presentazione di osservazioni da parte del Consiglio spetta alla Commissione permanente per gli affari comunitari e internazionali, in base al Regolamento interno (art. 14-ter) così integrato ad opera della deliberazione consiliare n. 1 del 9 giugno 2005.

Anche qui è opportuno ricordare quanto è attualmente in corso di elaborazione da parte regionale. Ad esempio, con riferimento all'anno 2006, l'Umbria ha in esame un nuovo Regolamento interno, contenente anche norme che interessano rilevanti funzioni concernenti la fase "ascendente". Con analoghe finalità, l'Emilia-Romagna ha approvato in

Commissione una bozza di emendamento puntuale al Regolamento interno, in attuazione dello Statuto³¹⁰.

8.3.3 I Consigli ed i casi di effettiva partecipazione

A valle di quanto previsto formalmente dalla trama normativa regionale, che nelle sue molteplici sfaccettature appare complessa, è opportuno rilevare la concreta consistenza della partecipazione regionale indiretta (così come si è visto per quella diretta).

Una delle modalità ordinarie previste dalla legge n. 11 del 2005 per svolgere tale partecipazione consiste, come è noto, nella possibilità (per la Giunta e per il Consiglio) di formulare “osservazioni” sui progetti di atti comunitari e dell’Unione europea (e sugli atti preordinati alla loro preparazione) e nel trasmetterle al Governo (Presidente del Consiglio o Ministro per le politiche europee, tramite il doppio canale delle Conferenze dei Presidenti) (art. 5, 3° co.).

I Consigli tuttavia non segnalano, per l’anno 2006, casi di effettiva formulazione e trasmissione di proprie osservazioni al Governo (le quali sarebbero destinate a convergere per poi contribuire a formare la posizione italiana).

Altra possibilità è che i Consigli, a seguito dell’esame dei progetti comunitari, votino atti di indirizzo alla Giunta, per guidarla nelle successive fasi procedurali di confronto e trattativa nelle sedi nazionali (quali le Conferenze) ed europee.

Anche a questo riguardo i Consigli non segnalano casi. Tranne l’Emilia-Romagna, con la risoluzione n. 953 del 7 febbraio 2006 sulla proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio Europeo relativa ai servizi nel mercato interno (direttiva Bolkestein).

Entrambe le ipotesi possono dipendere, almeno in parte, da una carente fase di predisposizione normativa a monte, per cui l’assenza di

³¹⁰ La bozza, approvata in Commissione in prima lettura il 28 febbraio 2006, attende ancora l’esame in Aula.

una adeguata intelaiatura formale contribuisce a condizionare e disattivare l'esercizio di funzioni, facendo loro mancare premesse essenziali.

Deve peraltro osservarsi che la procedura introdotta dalla legge n.11 risulta particolarmente complessa ed onerosa per quasi tutte le Regioni, almeno per quanto riguarda la fase ascendente, anche nei suoi aspetti pratici. Non sussistono solo evidenti questioni di sistema, quali la rappresentanza, i rapporti tra Consiglio e Giunta, la capacità decisionale tra efficienza e tutela delle minoranze. Qui i problemi sembrano legati anche a vari aspetti pratici: la fitta rete di adempimenti, le strette sequenze temporali assegnate, il copioso flusso di documentazione difficile da dominare per decidere se proporre osservazioni, e così via. Si tratta di problemi ancora largamente irrisolti, nonostante in varie Regioni vi siano cantieri aperti al riguardo. I quali paiono mirare, in definitiva, da un lato a dipanare l'iter procedurale, in modo da metterlo in chiaro e poterlo meglio disciplinare, eventualmente anche in forma semplificata; dall'altro, e in stretta connessione con adempimenti e tempi, a introdurre criteri selettivi e modalità meno gravose per trattare il flusso di progetti e atti di provenienza comunitaria. Vari gruppi di lavoro, dunque, sono stati creati, talora per iniziative di autocoordinamento interregionale, anche con il sostegno della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, al fine di studiare analiticamente il tema e proporre soluzioni, ed i risultati non dovrebbero tardare.

Infine un'ipotesi particolare di partecipazione, diversa da quelle "ordinarie" qui esaminate. Tra le forme di partecipazione effettiva possono qui essere annoverate, infatti, anche talune "sperimentazioni" condotte da Regioni nella fase ascendente su impulso di organi comunitari e ad essi destinate, in base ad una normativa di provenienza non nazionale, ma comunitaria. E' il caso, ad esempio, dei "Test Sussidiarietà": nell'ambito della CALRE, alcuni legislativi ed esecutivi regionali europei partecipano a progetti pilota del Comitato delle Regioni, per l'esecuzione del Test in riferimento ad una proposta legislativa e ad un atto di programmazione politica della Commissione europea. Nella fase ascendente, il corretto esercizio dell'iniziativa da parte della Commissione viene misurato attraverso la verifica, presso le Regioni, del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (così come sanciti dall'art 5 del Trattato CE

e dal Protocollo sulla sussidiarietà allegato al Trattato). La sperimentazione si inserisce nell'ambito di un disegno di rafforzamento dell'esercizio della funzione consultiva del Comitato delle Regioni.

Emilia-Romagna e Marche, attraverso i rispettivi Consigli, nel 2006 partecipano al secondo Test, su una proposta in materia di apprendimento permanente, istruzione, formazione³¹¹. Nel 2005 l'Emilia-Romagna aveva preso parte anche al primo Test, su una proposta in materia di qualità dell'aria³¹².

8.4. Regioni e attuazione delle politiche comunitarie

8.4.1 Le leggi regionali sulle procedure per l'attuazione del diritto comunitario

A differenza di quanto può dirsi con riferimento alla fase ascendente, la previsione di una competenza regionale in ordine "all'attuazione e all'esecuzione (...) degli atti dell'Unione europea", ad opera del nuovo art. 117 Cost., non rappresenta una novità e conferma una attribuzione già da tempo consolidata. Elementi di novità, invece, sono presenti nella normativa d'attuazione che il legislatore statale era tenuto a introdurre. La legge in questione, la n. 11 del 2005, è la stessa che reca la disciplina della fase ascendente, di cui si è detto, e dunque qui può farsi rinvio a quanto richiamato circa i suoi caratteri, la struttura, la scansione dei passaggi procedurali, il modello di relazioni tra Governo e Regioni, o tra Giunta e Consiglio.

³¹¹ Per l'Emilia-Romagna v. Delibera UP n. 209/2006 avente ad oggetto la "Partecipazione dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna al Progetto pilota del Comitato delle Regioni concernente il Test Sussidiarietà sulla 'Proposta di Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sulla costituzione del quadro europeo delle qualifiche e dei titoli per l'apprendimento permanente (COM (2006) 479 def.)' e sulla 'Comunicazione della Commissione europea al Consiglio e al Parlamento Europeo: Efficienza e equità nei sistemi europei di istruzione e formazione (COM (2006) 481 def)' ". Delibera adottata visti i pareri favorevoli della I Commissione (competente per la materia di diritto comunitario) e della II Commissione (competente per la materia istruzione e formazione professionale).

³¹² Delibera UP n. 152/2005.

Analogo rinvio può farsi ad alcuni tratti della normativa che, a sua volta, ciascuna Regione è chiamata ad adottare per munirsi di tutti gli strumenti necessari per un suo pieno inserimento nel processo nazionale di adeguamento all'ordinamento comunitario e di attuazione delle politiche europee.

A tale scopo, un numero crescente di Regioni prevede l'utilizzo dell'atto legislativo. Le stesse leggi regionali che disciplinano la partecipazione alla formazione del diritto comunitario contengono la definizione delle forme e procedure di attuazione.

Se si escludono le leggi della prima generazione³¹³, vengono in evidenza le nuove leggi che tengono conto del mutato quadro ordinamentale: Emilia-Romagna e Friuli Venezia Giulia nel 2004³¹⁴, seguite ora da altre due Regioni.

La legge n. 8 del 2006 della Valle d'Aosta³¹⁵ e la legge n. 14 del 2006 delle Marche³¹⁶, quanto a struttura e contenuti, sono abbastanza simili e, a loro volta, non si discostano da quelle immediatamente precedenti.

Entrambe indicano la legge comunitaria regionale quale strumento per il periodico adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi comunitari, derivanti dall'emanazione di atti normativi o da sentenze, e disciplinano il suo procedimento di formazione ed i suoi contenuti. La proposta è presentata dalla Giunta annualmente ed entro una data fissa, reca nel titolo il numero identificativo delle direttive attuate e l'indicazione "legge comunitaria regionale" seguita dall'anno di riferimento, è accompagnata da una relazione che dà conto anche dello stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto comunitario e delle eventuali procedure di infrazione (a carico dello Stato per inadempimenti regionali), tratta una tipologia di contenuti predeterminata³¹⁷.

³¹³ Ad esempio, ancora, la Liguria, la Toscana, il Veneto.

³¹⁴ Emilia-Romagna Lr 24 marzo 2004, n. 6, e Friuli Venezia Giulia Lr 2 aprile 2004, n. 10.

³¹⁵ Lr 16 marzo 2006, n. 8, "Disposizioni in materia di attività e relazioni europee e internazionali della Regione autonoma Valle d'Aosta".

³¹⁶ Lr 2 ottobre 2006, n. 14, "Disposizioni sulla partecipazione della Regione Marche al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie".

³¹⁷ Cfr. soprattutto gli artt. 9 e 10 della legge regionale della Valle d'Aosta, cit., e gli artt. 3 e 4 della legge regionale delle Marche, cit..

Con riferimento al 2006, oltre alle Regioni ove le leggi sulle procedure per l'attuazione sono già in vigore, è rilevante ricordare anche le altre ove leggi simili sono in fase di elaborazione o addirittura prossime all'approvazione, come l'Abruzzo, la Calabria, il Piemonte, l'Umbria, il Veneto³¹⁸, a conferma di un impegno regionale diffuso.

Inoltre va osservato che le normative regionali sulle procedure, a cominciare dalle leggi ora citate, non prevedono le leggi comunitarie come il veicolo esclusivo per dare attuazione al diritto comunitario. Infatti le Regioni possono disporre anche di altri strumenti per questa medesima finalità.

Innanzitutto una legge regionale non specializzata (come invece è quella comunitaria): la soluzione interessa Regioni a statuto speciale come la Sardegna (in base alla lr n. 20 del 1998, artt. 9, 10, 11), ma anche buona parte delle Regioni ordinarie, nonché la Provincia autonoma di Bolzano (vedi ad esempio la lp n. 4 del 2006). La Provincia autonoma di Trento esclude espressamente il ricorso alla legge comunitaria, che appare sproporzionata rispetto ai limitati adempimenti provinciali.

Poi, fonti secondarie. Talora è la stessa legge sulle procedure a prevederlo, quando inserisce tra i contenuti della legge comunitaria anche l'individuazione delle direttive attuabili in via regolamentare, distinguendole da quelle attuabili in via amministrativa, autorizzando a tal fine la Giunta (e fissando anche norme generali da rispettare), oppure l'individuazione degli atti comunitari che la Giunta è autorizzata ad attuare o applicare in via amministrativa (nel rispetto di criteri direttivi volta per volta dettati) come in Emilia-Romagna, Valle d'Aosta e Marche³¹⁹. Un rinvio a regolamenti viene fatto anche dalla Provincia di Trento (ad opera della lp n. 11 del 2006, art. 55) e a regolamenti di esecuzione dalla Provincia di Bolzano (dalla lp n. 4 del 2006, art. 30) e dalla Regione Liguria (Regolamento interno del Consiglio, Delibera C.R. n. 18 del 2006, art. 107).

Non è raro, in via generale, il ricorso a delibere di Giunta (come, ad esempio, avviene in Umbria, o a Bolzano); delibere del Consiglio si hanno

³¹⁸ I progetti di legge contengono anche la disciplina della fase ascendente, cfr. la precedente nota 10.

³¹⁹ Si vedano le leggi regionali già citate.

in Toscana. E l'ulteriore attuazione è affidata ad atti amministrativi, sino al provvedimento dell'assessore o dell'ufficio competenti per materia (come, ad esempio, segnala Bolzano).

8.4.2 Le leggi regionali comunitarie e le altre normative attuative

La Regione Friuli Venezia Giulia ha svolto un ruolo pionieristico, approvando sinora due leggi comunitarie, predisposte secondo il modello introdotto con la propria legge di procedure ed ormai collaudato. La legge regionale n.9 del 2006 (legge comunitaria 2005) ha provveduto all'attuazione di varie direttive in materia di prevenzione e alimentazione umana e di lavori pubblici. Contiene, tra gli allegati, l'elenco delle direttive per le quali dispone l'attuazione per rinvio in quanto presentano contenuto incondizionato e sufficientemente specifico.

D'altro canto, la gran parte delle Regioni adegua il proprio ordinamento utilizzando lo strumento legislativo tradizionale. Così, ad esempio, l'Abruzzo, l'Emilia-Romagna, la Liguria, il Veneto, la Provincia di Bolzano.

Come si è ricordato, le Regioni hanno attivato vari gruppi di lavoro al proprio interno, al fine di favorire la progettazione legislativa su vari piani, naturalmente anche con riferimento al ricorso alla legge comunitaria, laddove spesso si tratta di contemperare le istanze di ordine e chiarezza normative con le esigenze di duttilità.

8.5. Profili organizzativi interni

Un segno di specifica sensibilità regionale nei confronti del rilievo crescente della tematica europea emerge da alcuni profili organizzativi interni particolarmente indicativi.

Pressoché tutte le Regioni hanno previsto organi consiliari competenti per i profili comunitari.

Alcune hanno optato per la creazione di apposite Commissioni permanenti. Così, ad esempio, in Abruzzo la VI Commissione³²⁰, che ha all'esame un progetto di legge sulle procedure regionali in materia comunitaria, assegnatole il 19 ottobre 2006, ed ha espresso parere sulla delibera di Giunta del 29 novembre "Approvazione del Programma relativo alle attività di relazione con i paesi del mediterraneo". Oppure in Calabria la VI Commissione³²¹, che in particolare ha esaminato lo stato di attuazione dei programmi di spesa dei fondi strutturali 2000-2006, gli accordi di programma quadro, la programmazione dei fondi strutturali 2007-2013 ed ha effettuato verifiche di conformità dei programmi regionali rispetto alle norme comunitarie. O in Friuli Venezia Giulia, ove si è svolto l'esame della legge comunitaria regionale. E ancora nel Lazio, nelle Marche, in Sardegna e in Sicilia.

Altre hanno esteso alla materia comunitaria le competenze delle Commissioni bilancio e affari istituzionali, come in Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta, Provincia di Bolzano. In altre ancora prevalgono le normali Commissioni competenti per materia, come in Molise, o, tendenzialmente, nella Provincia di Bolzano.

Altre poi hanno preferito il modello della Commissione speciale, come la Toscana, il Veneto, la Provincia di Trento.

Normalmente viene osservato come il sistematico invio degli atti di programmazione e dei provvedimenti di attuazione delle politiche comunitarie da parte della Giunta sia la condizione che consente alla Commissione di svolgere una verifica di conformità dei progetti di atti normativi alla normativa e alla giurisprudenza comunitaria.

Per quanto riguarda infine l'attività consiliare dedicata espressamente alla materia comunitaria, quasi tutte le Regioni risultano aver tenuto sedute specifiche nel corso dell'anno, in alcuni casi particolarmente frequenti, come in Emilia-Romagna e Toscana, o nella Provincia di Trento. Mentre l'ordinamento di alcune Regioni esclude che Consiglio e

³²⁰ Istituita dall'art. 26 del Regolamento interno, così modificato con delibera del Consiglio n. 104/4 del 22 luglio 2003.

³²¹ In base agli artt. 28 dello Statuto e 28 del Regolamento Interno.

Commissioni abbiano Sessioni comunitarie, come l'Emilia Romagna e l'Umbria, altre le hanno previste, anche negli Statuti.

APPENDICE

IL NUMERO E LA TIPOLOGIA DELLE LEGGI E DEI REGOLAMENTI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

(Tabelle riassuntive dei dati forniti dagli uffici regionali)

- Tabella 1 – Numero e dimensione delle leggi – 2006
- Tabella 2 – Iniziativa legislativa delle leggi promulgate – 2006
- Tabella 2a – Leggi di iniziativa mista – tipo di iniziativa – 2006
- Tabella 3 - Durata dell'iter di approvazione delle leggi – 2006
- Tabella 4 – Dati quantitativi sull'iniziativa legislativa (dall'inizio dell'VIII legislatura al 31 dicembre 2006; per il Molise il riferimento è al 2006)
- Tabella 5 – Fonte giuridica della potestà legislativa – 2006
- Tabella 6 – Tipologia normativa – 2006
- Tabella 7 – Classificazione delle leggi secondo macrosettori e profilo delle materie – 2006
- Tabella 8 – Numero e dimensione dei regolamenti delle giunte– 2006
- Tabella 9 - Numero e dimensione dei regolamenti dei consigli – 2006
- Tabella 10 – Numero e dimensione dei regolamenti di Giunta e Consiglio – 2006
- Tabella 10a – Regolamenti di Giunta e di Consiglio – 2006
- Tabella 11 – Regolamenti di Giunta secondo la potestà normativa – 2006
- Tabella 12 - Regolamenti di Consiglio secondo la potestà normativa – 2006
- Tabella 13 – Classificazione dei regolamenti secondo macrosettori e profilo delle materie – 2006

**Tabella 1 - NUMERO E DIMENSIONE DELLE LEGGI
2006**

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. caratteri	n. medio articoli	n. medio commi	n. medio caratteri
Abruzzo	48	434	1.224	511.374	9,0	25,5	10653,6
Basilicata	32	272	699	n.d.	8,5	21,8	n.d.
Calabria	18	169	588	205.796	9,4	32,7	11433,1
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Emilia R.	21	241	512	231.207	11,5	24,4	11009,9
Friuli V. Giulia	29	582	2.519	2.493.609	20,1	86,9	85986,5
Lazio	28	531	1.694	775.750	19,0	60,5	27705,4
Liguria	47	728	2.118	n.d.	15,5	45,1	n.d.
Lombardia	32	263	823	395.882	8,2	25,7	12371,3
Marche	22	307	936	342.448	14,0	42,5	15565,8
Molise	42	349	802	n.d.	8,3	19,1	n.d.
Piemonte	40	389	1.127	408.378	9,7	28,2	10209,5
P.a. Bolzano	16	302	722	n.d.	18,9	45,1	n.d.
P.a. Trento	12	380	1.242	655.548	31,7	103,5	54629,0
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sardegna	21	562	1.973	777.212	26,8	94,0	37010,1
Sicilia	23	241	824	273.156	10,5	35,8	11876,3
Toscana	51	403	877	324.269	7,9	17,2	6358,2
Trentino A.A.	4	25	48	18.500	6,3	12,0	4625,0
Umbria	18	248	715	204.070	13,8	39,7	11337,2
Valle d'Aosta	35	207	1.266	373.842	5,9	36,2	10681,2
Veneto	28	300	682	297.577	10,7	24,4	10627,8
TOTALE	567	6.933	21.391	8.288.618	12,2	37,7	14.618

n. medio di leggi per regione

25,8

Tabella 2 - INIZIATIVA LEGISLATIVA DELLE LEGGI PROMULGATE
2006

Regioni e province autonome	n. leggi	Iniziativa						%					
		di Giunta	di Consiglio	di Enti Locali	Popolare	mista	di Giunta	di Consiglio	di Enti Locali	Popolare	mista	Totale	
Abruzzo	48	29	19	0	0	0	60,4	39,6	0,0	0,0	0,0	100,0	
Basilicata	32	30	2	0	0	0	93,8	6,3	0,0	0,0	0,0	100,0	
Calabria	18	12	6	0	0	0	66,7	33,3	0,0	0,0	0,0	100,0	
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
Emilia R.	21	15	6	0	0	0	71,4	28,6	0,0	0,0	0,0	100,0	
Friuli V. Giulia	29	17	12	0	0	0	58,6	41,4	0,0	0,0	0,0	100,0	
Lazio	28	22	4	0	0	2	78,6	14,3	0,0	0,0	7,1	100,0	
Liguria	47	35	12	0	0	0	74,5	25,5	0,0	0,0	0,0	100,0	
Lombardia	32	23	5	0	0	4	71,9	15,6	0,0	0,0	12,5	100,0	
Marche	22	15	6	0	0	1	68,2	27,3	0,0	0,0	4,5	100,0	
Molise	42	24	17	0	0	1	57,1	40,5	0,0	0,0	2,4	100,0	
Piemonte	40	20	16	0	0	4	50,0	40,0	0,0	0,0	10,0	100,0	
P.a. Bolzano	16	16	0	0	0	0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	
P.a. Trento	12	10	2	0	0	0	83,3	16,7	0,0	0,0	0,0	100,0	
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
Sardegna	21	8	3	0	0	10	38,1	14,3	0,0	0,0	47,6	100,0	
Sicilia	23	11	12	0	0	0	47,8	52,2	0,0	0,0	0,0	100,0	
Toscana	51	40	11	0	0	0	78,4	21,6	0,0	0,0	0,0	100,0	
Trentino A.A.	4	4	0	0	0	0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	
Umbria	18	15	2	0	0	1	83,3	11,1	0,0	0,0	5,6	100,0	
Valle d'Aosta	35	33	1	0	0	1	94,3	2,9	0,0	0,0	2,9	100,0	
Veneto	28	12	16	0	0	0	42,9	57,1	0,0	0,0	0,0	100,0	
TOTALE	567	391	152	0	0	24	69,0	26,8	0,0	0,0	4,2	100,0	

**Tabella 2a - LEGGI DI INIZIATIVA MISTA: TIPO DI INIZIATIVA
2006**

Regioni e province autonome	Giunta / Consiglio	Consiglio / In. Popolare	Totale
Abruzzo			0
Basilicata			0
Calabria			0
Campania			0
Emilia R.			0
Friuli V. Giulia			0
Lazio	2		2
Liguria			0
Lombardia	4		4
Marche	1		1
Molise	1		1
Piemonte	4		4
P.a. Bolzano			0
P.a. Trento			0
Puglia			0
Sardegna	10		10
Sicilia			0
Toscana			0
Trentino A.A.			0
Umbria	1		1
Valle d'Aosta		1	1
Veneto			0
TOTALE	23	1	24
% sul totale	96	4	100

**Tabella 3 - DURATA DELL'ITER DI APPROVAZIONE DELLE LEGGI
2006**

Regioni e province autonome	numero giorni				
	1 - 30	31 - 90	91 - 180	181 - 360	360 -
Abruzzo	19	17	8	2	2
Basilicata	14	11	3	3	1
Calabria	9	5	2	1	1
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Emilia R.	11	5	4	1	0
Friuli V. Giulia	9	11	7	2	0
Lazio	13	8	4	2	1
Liguria	5	21	11	10	0
Lombardia	17	8	3	4	0
Marche	7	7	6	2	0
Molise	19	8	3	9	3
Piemonte	12	16	5	6	1
P.a. Bolzano	3	12	1	0	0
P.a. Trento	1	4	2	1	4
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sardegna	3	6	3	5	4
Sicilia	19	3	1	0	0
Toscana	39	6	4	2	0
Trentino A.A.	0	4	0	0	0
Umbria	10	4	1	2	1
Valle d'Aosta	10	13	10	2	0
Veneto	2	10	6	9	1
TOTALE	222	179	84	63	19

Tabella 4 - DATI QUANTITATIVI SULL'INIZIATIVA LEGISLATIVA
dall'inizio dell'VIII legislatura al 31 dicembre 2006 (per il Molise il riferimento è al 2006)

Regioni e province autonome	Totale progetti di legge	Iniziativa				%				
		di Giunta	di Consiglio delle autonomie locali	di Enti Locali	Popolare	di Giunta	di Consiglio delle autonomie locali	di Enti Locali	Popolare	Totale
Abruzzo	160	41	119	0	0	25,6	74,4	0,0	0,0	100,0
Basilicata	115	53	59	0	3	46,1	51,3	0,0	2,6	100,0
Calabria	93	24	68	1	0	25,8	73,1	1,1	0,0	100,0
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Emilia R.*	117	31	83	0	3	26,5	70,9	0,0	2,7	100,0
Friuli V. Giulia	50	19	31	0	0	38,0	62,0	0,0	0,0	100,0
Lazio	124	29	92	0	3	23,4	74,2	0,0	2,4	100,0
Liguria**	252	68	182	0	1	27,0	72,2	0,0	0,4	100,0
Lombardia***	164	29	133	0	2	17,7	81,2	0,0	1,2	100,0
Marche	141	49	91	0	1	34,8	64,5	0,0	0,7	100,0
Molise	44	23	21	0	0	52,3	47,7	0,0	0,0	100,0
Piemonte°	370	70	282	0	17	18,9	76,1	0,0	4,6	100,0
P.a. Bolzano	23	14	9	0	0	60,9	39,1	0,0	0,0	100,0
P.a. Trento	68	16	52	0	0	23,5	76,5	0,0	0,0	100,0
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sardegna	68	26	42	0	0	38,2	61,8	0,0	0,0	100,0
Sicilia	545	29	516	0	0	5,3	94,7	0,0	0,0	100,0
Toscana°°	78	34	40	0	2	43,6	51,3	0,0	2,6	100,0
Trentino A.A.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Umbria	71	34	37	0	0	47,9	52,1	0,0	0,0	100,0
Valle d'Aosta°°	43	28	10	0	5	65,1	23,3	0,0	11,6	100,0
Veneto°°°	216	59	148	0	4	27,3	68,5	0,0	1,9	100,0
TOTALE	2.742	676	2.015	1	28	24,7	73,5	0,0	1,0	100,0

* La Regione ha inoltre presentato 13 proposte di legge alle Camere

**La Regione ha inoltre presentato 6 proposte di legge alle Camere

***La Regione ha inoltre presentato 1 proposta di legge alle Camere

° La Regione ha inoltre presentato 12 proposte di legge alle Camere

°° La Regione ha inoltre presentato 2 proposte di legge alle Camere

°°° La Regione ha inoltre presentato 4 proposte di legge alle Camere

Tabella 5 - FONTE GIURIDICA DELLA POTESTA' LEGISLATIVA
2006

Regioni e province autonome	n. leggi				%			
	concorrente	residuale	mista	Totale	concorrente	residuale	mista	Totale
Abruzzo	26	22	0	48	54,2	45,8	0,0	100,0
Basilicata	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Calabria	18	0	0	18	100,0	0,0	0,0	100,0
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Emilia R.	12	9		21	57,1	42,9	0,0	100,0
Friuli V. Giulia*	11	5	6	22	50,0	22,7	27,3	100,0
Lazio	14	6	8	28	50,0	21,4	28,6	100,0
Liguria	19	28	0	47	40,4	59,6	0,0	100,0
Lombardia	10	19	3	32	31,3	59,4	9,4	100,0
Marche	16	6	0	22	72,6	27,3	0,0	100,0
Molise	12	24	6	42	28,6	57,1	14,3	100,0
Piemonte	21	19	0	40	52,5	47,5	0,0	100,0
P.a. Bolzano	6	9	1	16	37,5	56,3	6,3	100,0
P.a. Trento	2	10	0	12	16,7	83,3	0,0	100,0
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sardegna**	7	8	2	17	41,2	47,1	11,8	100,0
Sicilia	2	21	0	23	8,7	91,3	0,0	100,0
Toscana	20	31	0	51	39,2	60,8	0,0	100,0
Trentino A.A.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Umbria	13	5	0	18	72,2	27,8	0,0	100,0
Valle d'Aosta***	20	1	1	22	90,9	4,6	4,5	100,0
Veneto	14	14	0	28	50,0	50,0	0,0	100,0
TOTALE	243	237	27	507	47,9	46,7	5,3	100,0

* Le leggi sono 29. 7 leggi sono classificate di potestà primaria statutaria

** Le leggi sono 21. 4 leggi sono classificate di potestà primaria statutaria

*** Le leggi sono 35. 13 leggi sono classificate di potestà "esclusiva"

Tabella 6 - TIPOLOGIA NORMATIVA
2006

Regioni e province autonome	n. leggi	istituzionali	settoriali	intersectoriali	provvedimento	manutenzione	bilancio	abrogazione generale
Abruzzo	48	0	15	0	3	27	3	0
Basilicata	32	0	11	1	0	9	11	0
Calabria	18	0	4	0	1	4	9	0
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Emilia R.	24	0	7	0	3	6	5	0
Friuli V. Giulia	29	1	16	2	0	6	4	0
Lazio	28	1	12	1	0	6	8	0
Liguria	47	6	18	1	2	12	7	1
Lombardia	32	1	5	0	12	9	5	0
Marche	22	1	4	0	3	9	5	0
Molise	42	1	12	0	7	14	8	0
Piemonte	40	2	17	1	4	9	7	0
P.a. Bolzano	16	1	7	1	0	2	5	0
P.a. Trento	12	4	1	0	0	5	2	0
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sardegna	21	2	12	1	1	2	3	0
Sicilia	23	1	9	4	4	0	5	0
Toscana	51	10	9	0	2	22	8	0
Trentino A.A.	4	0	0	0	0	0	4	0
Umbria	18	1	5	2	1	4	5	0
Valle d'Aosta	35	5	20	1	1	2	6	0
Veneto	28	0	11	0	3	10	4	0
TOTALE	567	37	195	15	47	158	114	1
% per tipologia	100,0	6,5	34,4	2,6	8,3	27,9	20,1	0,2

Tabella 7 - Classificazione delle leggi secondo macrosettori e profilo delle materie - 2006

	Macrosettore		Materia	N.Lg.
1	Ordinamento istituzionale	1	Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	26
		2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	0
		3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	4
		4	Personale e amministrazione	27
		5	Enti locali e decentramento	24
		6	Altro (persone giuridiche private, sistema statistico regionale, ecc.)	13
			Totale	94
2	Sviluppo econ. e attività produttive	1	Artigianato	1
		2	Professioni (incluse le nuove figure professionali: es. naturopata, ecc.)	4
		3	Industria	7
		4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	2
		5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	6
		6	Miniere e risorse geotermiche	2
		7	Commercio, fiere e mercati	13
		8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	16
		9	Agricoltura e foreste	30
		10	Caccia, pesca e itticoltura	16
		11	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di	1

	Macrosettore		Materia	N.Lg.
			credito a carattere regionale; Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	
		12	Altro (programmazione negoziata, programm. economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale)	9
			Totale	107
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	1	Territorio e urbanistica (incluso demanio, edilizia)	25
		2	Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	37
		3	Risorse idriche e difesa del suolo	6
		4	Opere pubbliche (es. edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc.)	5
		5	Viabilità	1
		6	Trasporti	19
		7	Protezione civile	0
		8	Altro (es. usi civici)	1
				Totale
4	Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	36
		2	Alimentazione	2
		3	Servizi sociali e assistenza	25
		4	Istruzione scolastica e universitaria	5
		5	Formazione professionale	4
		6	Lavoro	8
		7	Previdenza complementare e integrativa	2
		8	Beni e attività culturali	24

	Macrosettore		Materia	N.Lg.		
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	2		
		10	Ordinamento della comunicazione	0		
		11	Spettacolo	6		
		12	Sport	6		
		13	Altro (es. sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura, ecc.)	7		
			Totale	127		
	5		Finanza regionale	1	Bilancio	117
2				Contabilità regionale	4	
3				Tributi	7	
				Totale	128	
	6	Multisetto	non ascrivibili ad altri settori*	17		
			TOTALE	567		

* Come ad esempio "collegati", leggi di semplificazione, leggi di abrogazione, ecc.

**Tabella 8 - NUMERO E DIMENSIONE DEI REGOLAMENTI DELLE GIUNTE
2006**

Regioni e province autonome	n. reg.	n. articoli	n. commi	n. caratteri	n. medio articoli	n. medio commi	n. medio caratteri
Abruzzo	0	0	0	0	-	-	-
Basilicata	2	2	178	n.d.	1,0	89,0	n.d.
Calabria	4	26	85	528.341	6,5	21,3	132085,3
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Emilia R.	3	15	51	18.197	5,0	17,0	6065,7
Friuli V. Giulia	119	1.263	2.937	n.d.	10,6	24,7	n.d.
Lazio	6	57	121	52.111	9,5	20,2	8685,2
Liguria	1	7	24	n.d.	7,0	24,0	n.d.
Lombardia	0	0	0	0	-	-	-
Marche	0	0	0	0	-	-	-
Molise	0	0	0	0	-	-	-
Piemonte	14	110	318	164.548	7,9	22,7	11753,4
P.a. Bolzano	87	354	980	n.d.	4,1	11,3	n.d.
P.a. Trento	23	378	855	474.557	16,4	37,2	20632,9
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sardegna	0	0	0	0	-	-	-
Sicilia	1	1	1	n.d.	1,0	1,0	n.d.
Toscana	14	186	547	187.170	13,3	39,1	13369,3
Trentino A.A.	13	170	521	36.000	13,1	40,1	2769,2
Umbria	14	146	398	110.524	10,4	28,4	7894,6
Valle d'Aosta	0	0	0	0	-	-	-
Veneto	0	0	0	0	-	-	-
TOTALE	301	2.715	7.016	1.571.448	9,0	23,3	5220,8

**Tabella 9 - NUMERO E DIMENSIONE DEI REGOLAMENTI DEI CONSIGLI
2006**

Regioni e province autonome	n. regolamenti	n. articoli	n. commi	n. caratteri	n. medio articoli	n. medio commi	n. medio caratteri
Abruzzo	3	26	66	25.268	8,7	22,0	8422,7
Basilicata	3	15	26	n.d.	5,0	8,7	n.d.
Calabria	0	0	0	0	-	-	-
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Emilia R.	3	19	52	25.052	6,3	17,3	8350,7
Friuli V. Giulia	0	0	0	0	-	-	-
Lazio	0	0	0	0	-	-	-
Liguria	2	16	23	n.d.	8,0	11,5	n.d.
Lombardia	10	146	543	772.460	14,6	54,3	77246,0
Marche	4	31	51	38.930	7,8	12,8	9732,5
Molise	3	14	42	n.d.	4,7	14,0	n.d.
Piemonte	1	5	6	3.966	5,0	6,0	3966,0
P.a. Bolzano	0	0	0	0	-	-	-
P.a. Trento	0	0	0	0	-	-	-
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sardegna	0	0	0	0	-	-	-
Sicilia	0	0	0	0	-	-	-
Toscana	0	0	0	0	-	-	-
Trentino A.A.	0	0	0	0	-	-	-
Umbria	0	0	0	0	-	-	-
Valle d'Aosta	2	9	11	4.926	4,5	5,5	2463,0
Veneto	4	20	35	70.279	5,0	8,8	17569,8
TOTALE	35	301	855	940.881	8,6	24,4	26882,3

Tabella 10 - NUMERO E DIMENSIONE DEI REGOLAMENTI DI GIUNTA E CONSIGLIO

2006

Regioni e province autonome	n. regolamenti	n. articoli	n. commi	n. caratteri	n. medio articoli	n. medio commi	n. medio caratteri
Abruzzo	3	26	66	25.268	8,7	22,0	8422,7
Basilicata	5	17	204	n.d	3,4	40,8	-
Calabria	4	26	85	528.341	6,5	21,3	132085,3
Campania	n.d	n.d	n.d	n.d	-	-	-
Emilia R.	6	34	103	43.249	5,7	17,2	7208,2
Lazio	6	57	121	52.111	9,5	20,2	8685,2
Liguria	3	23	47	n.d	7,7	15,7	-
Lombardia	10	146	543	772.460	14,6	54,3	77246,0
Marche	4	31	51	38.930	7,8	12,8	9732,5
Molise	3	14	42	n.d	4,7	14,0	-
Piemonte	15	115	324	168.514	7,7	21,6	11234,3
Puglia	n.d	n.d	n.d	n.d	-	-	-
Toscana	14	186	547	187.170	13,3	39,1	13369,3
Umbria	14	146	398	110.524	10,4	28,4	7894,6
Veneto	4	20	35	70.279	5,0	8,8	17569,8
Totale reg.stat.ord.	91	841	2566	1996846	9,2	28,2	21943,4
Friuli V.G.	119	1.263	2.937	n.d	10,6	24,7	-
P.a. Bolzano	87	354	980	n.d	4,1	11,3	-
P.a. Trento	23	378	855	474.557	16,4	37,2	20632,9
Sardegna	0	0	0	0	-	-	-
Sicilia	1	1	1	n.d	1,0	1,0	-
Trentino A.A.	13	170	521	36.000	13,1	40,1	2769,2
Valle d'Aosta	2	9	11	4.926	4,5	5,5	2463,0
Totale reg. stat. spec.e p.a.	245	2175	5305	515483	8,9	21,7	2104,0
TOTALE	336	3016	7871	2512329	9,0	23,4	7477,2

**Tabella 10a - REGOLAMENTI DI GIUNTA E DI CONSIGLIO
2006**

Regioni e province autonome	Giunta	Consiglio	Totale
Abruzzo	0	3	3
Basilicata	2	3	5
Calabria	4	0	4
Campania	n.d.	n.d.	n.d.
Emilia R.	3	3	6
Lazio	6	0	6
Liguria	1	2	3
Lombardia	0	10	10
Marche	0	4	4
Molise	0	3	3
Piemonte	14	1	15
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.
Toscana	14	0	14
Umbria	14	0	14
Veneto	0	4	4
Totale reg.stat.ord.	58	33	91
Friuli V.G.	119	0	119
P.a. Bolzano	87	0	87
P.a. Trento	23	0	23
Sardegna	0	0	0
Sicilia	1	0	1
Trentino A.A.	13	0	13
Valle d'Aosta	0	2	2
Totale reg. stat. spec.e p.a.	243	2	245
TOTALE	301	35	336
%	89,6	10,4	100,0

**Tabella 11 - Regolamenti di giunta secondo la potestà normativa
2006**

Regioni e province autonome	Competenza propria	Competenza delegata	Totale	<i>di cui: con parere consiliare</i>
Abruzzo	0	0	0	0
Basilicata	2	0	2	0
Calabria	4	0	4	0
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Emilia R.	3	0	3	3
Friuli V.G.*	80	0	80	18
Lazio	6	0	6	1
Liguria	1	0	1	1
Lombardia	0	0	0	0
Marche	0	0	0	0
Molise	0	0	0	0
Piemonte	14	0	14	4
P.a. Bolzano	86	1	87	0
P.a. Trento	22	1	23	14
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sardegna	0	0	0	0
Sicilia	1	0	1	0
Toscana	14	0	14	12
Trentino A.A.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Umbria	14	0	14	12
Valle d'Aosta	0	0	0	0
Veneto	0	0	0	0
TOTALE	247	2	249	65
%	99,2	0,8	100,0	26,1

* 80 reg. sono di attuazione, 39 di modifica e/o integrazione (questi ultimi non sono stati classificati secondo la competenza)

**Tabella 12 - REGOLAMENTI DI CONSIGLIO SECONDO LA POTESTA' NORMATIVA
2006**

Regioni e province autonome	Competenza propria	Competenza delegata	Totale
Abruzzo	3	0	3
Basilicata	3	0	3
Calabria	0	0	0
Campania	n.d.	n.d.	0
Emilia R.	0	3	3
Friuli V.G.	0	0	0
Lazio	0	0	0
Liguria	1	1	2
Lombardia*	8	0	8
Marche	3	1	4
Molise	2	1	3
Piemonte	1	0	1
P.a. Bolzano	0	0	0
P.a. Trento	0	0	0
Puglia	n.d.	n.d.	0
Sardegna	0	0	0
Sicilia	0	0	0
Toscana	0	0	0
Trentino A.A.	0	0	0
Umbria	0	0	0
Valle d'Aosta	0	2	2
Veneto	4	0	4
TOTALE	25	8	33
%	75,8	24,2	100,0

* I regolamenti sono 10. 2 sono regolamenti attuativi della legge sulla privacy (quindi, secondo la regione, non sono esercizio né di potestà propria né riconducibili all'art. 117, co. 6, Cost.)

Tabella 13 - Classificazione dei regolamenti secondo macrosettori e profilo delle materie - 2006

	Macrosettore		Materia	N.Reg.
1	Ordinamento istituzionale	1	Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	3
		2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	0
		3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	1
		4	Personale e amministrazione	39
		5	Enti locali e decentramento	6
		6	Altro (persone giuridiche private, sistema statistico regionale, ecc.)	3
			Totale	52
2	Sviluppo econ. e attività produttive	1	Artigianato	2
		2	Professioni (incluse le nuove figure professionali: es. naturopata, ecc.)	1
		3	Industria	0
		4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	5
		5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	0
		6	Miniere e risorse geotermiche	0
		7	Commercio, fiere e mercati	15
		8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ititurismo)	7
		9	Agricoltura e foreste	19
		10	Caccia, pesca e itticoltura	8
		11	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; Enti di credito fondiario e agrario a carattere	1

	Macrosettore		Materia	N.Reg.
		11	Spettacolo	1
		12	Sport	2
		13	Altro (es. sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura, ecc.)	9
			Totale	95
5	Finanza regionale	1	Bilancio	1
		2	Contabilità regionale	6
		3	Tributi	2
			Totale	9
6	Multisetto		non ascrivibili ad altri settori	3
			TOTALE*	297

* I regolamenti sono 336. Nella tabella mancano 39 regolamenti di modifica della Regione Friuli Venezia Giulia (non classificati).

PARTE III

LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI RAPPORTI TRA STATO E REGIONI NELL'ANNO 2006

a cura dell'“Osservatorio sulle fonti” – Università degli studi di Firenze

Il presente contributo è di Paolo Caretti. Ad esso ha collaborato Andrea Cardone.

1. Premessa

La giurisprudenza costituzionale dell'anno 2006 in tema di rapporti Stato-Regioni solleva delicate questioni ed interessanti spunti di riflessione soprattutto in ordine a due delicate materie, quella dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali e quella dell'allocazione delle funzioni amministrative tra i vari livelli di governo territoriale. È, infatti, in questi due ambiti che si registrano i contributi più significativi del Giudice delle Leggi all'incompleto processo di attuazione delle riforme costituzionali che hanno interessato l'articolazione territoriale della nostra forma di Stato. Pertanto su di essi conviene centrare l'attenzione rimandando ai *Rapporti* relativi agli anni precedenti per tutti i profili di seguito non espressamente trattati.

2. L'autonomia finanziaria: l'inattuazione e la "limitata efficacia" dell'art. 119 Cost.

Il punto di partenza di qualsivoglia ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in tema di autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali non può che prendere le mosse dalla constatazione dell'ormai censurabile ritardo in cui l'ordinamento versa, dopo il sostanziale fallimento dei lavori dell'*Alta Corte per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale*, in relazione all'attuazione legislativa delle disposizioni della novella costituzionale inerenti l'autonomia finanziaria degli Enti costitutivi della Repubblica. Solo, infatti, nel contesto di perdurante assenza dei pur necessari strumenti di attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione risulta comprensibile quanto essenziale sia stato il ruolo di "supplenza" delle mancate scelte legislative operato dalla giurisprudenza costituzionale.

In via del tutto preliminare è necessario rimarcare, come già fatto nei *Rapporti* relativi agli anni precedenti, che il filo conduttore della giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 119 Cost. è costituito dalla tesi secondo cui, nelle more dell'adozione dei necessari strumenti

attuativi, tale disposizione costituzionale può esplicitare solo limitatamente la propria carica innovativa. È, infatti, sulla base di questo assunto di carattere generale che, in assenza di una legislazione statale di coordinamento, la Corte ha sostenuto che lo Stato può disporre in merito alla disciplina dei tributi da esso istituiti, anche se il correlativo gettito sia di spettanza regionale.

In particolare, quanto al periodo considerato, con la **sent. n. 2 del 2006**, giudicando in via incidentale sulla legittimità costituzionale di una norma della Regione Marche in tema di addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), la Corte ribadisce che tale addizionale, in quanto istituita e disciplinata dalla legislazione statale (art. 50 del decreto legislativo n. 446 del 1997), è da considerarsi – secondo la costante giurisprudenza costituzionale – tributo statale e non «proprio» della Regione (nel senso di cui al vigente art. 119 Cost.), senza che in contrario rilevino né l'attribuzione del gettito alle Regioni ed alle Province, né le determinazioni espressamente attribuite alla legge regionale dal citato decreto legislativo. Da ciò viene fatta discendere la conclusione che la disciplina della misura di tale addizionale rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e che è precluso alle Regioni integrare detta disciplina, se non nei limiti stabiliti dalla legislazione statale. Interpretando, poi, tali limiti, la medesima sentenza chiarisce che la legge statale, nonostante usi il termine «aliquota» al singolare, non vieta affatto al legislatore regionale di strutturare l'addizionale all'IRPEF secondo più aliquote crescenti per scaglioni di reddito. Infatti, afferma la sentenza, la parola «aliquota», usata al singolare e senza altra specificazione, ben può essere interpretata, secondo l'uso linguistico generale e specialistico del settore tributario, in senso neutrale, e cioè sia nel senso di «aliquota proporzionale», sia nel senso di «aliquota progressiva». Ne consegue che l'uso di tale parola, da parte del legislatore statale, consente al legislatore regionale di realizzare la maggiorazione non solo attraverso un'unica aliquota proporzionale, ma – come avveniva nel caso di specie – anche attraverso un'"aliquota progressiva", articolata in più aliquote crescenti in funzione del reddito. A supporto di tale conclusione la Corte nega che la Costituzione stabilisca una riserva esclusiva di competenza legislativa dello Stato in tema di

progressività dei tributi. Al contrario, ai sensi dell'art. 53, secondo comma, Cost., la progressività viene considerata principio che deve informare l'intero sistema tributario, con la conseguenza che si deve, quindi, considerare legittimo che anche le Regioni, nell'esercizio del loro autonomo potere di imposizione, improntino il prelievo a criteri di progressività in funzione delle politiche economiche e fiscali da esse perseguite. Nella specie, secondo la sentenza, la scelta del legislatore regionale di articolare l'addizionale all'IRPEF secondo scaglioni crescenti di reddito non solo rispetta i limiti di imposizione posti dalla legge statale, ma sviluppa coerentemente, a livello regionale, la struttura tipicamente "progressiva" di detta imposta erariale.

2.1 Segue: la distinzione tra tributi propri in senso stretto e tributi propri in senso lato

Riconducibile all'impostazione generale prima ricordata è anche la distinzione elaborata dalla giurisprudenza della Corte tra tributi regionali (o locali) propri *in senso stretto*, che sono quelli istituiti dalle Regioni con propria legge, nel rispetto dei principi di coordinamento con il sistema tributario statale, e tributi propri *in senso lato*, previsti dalla legge statale, che sono disciplinati dalla legge regionale (o dal regolamento locale), ma solo nell'ambito dello spazio normativo ad essi attribuito dalla legge statale. Si è già avuto modo di sottolineare nei *Rapporti* precedenti che la Corte ha fin qui escluso la configurabilità come "tributi propri delle Regioni" delle tasse automobilistiche, dell'Irap, delle addizionali Irpef per Comuni e Regioni, nonché della tassa di concessione per la ricerca e la raccolta dei tartufi.

Nel corso del 2006, la giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di ribadire che non possono essere considerati tributi propri in senso stretto nemmeno i tributi speciali per il deposito in discarica dei rifiuti solidi. In relazione ad essi la Corte ha affermato alcuni principi generali applicabili a tutti i tributi «non propri».

Così, con la **sent. n. 412 del 2006**, viene chiarito che da tale qualificazione derivano una serie di limiti per il legislatore regionale. In

primo luogo, poichè l'art. 3, comma 30, della legge statale n. 549 del 1995 impone alle Regioni di fissare con legge le modalità di versamento del tributo, la norma regionale non può stabilire che esse siano fissate «con apposito provvedimento della Giunta regionale», e cioè con uno strumento normativo diverso. In secondo luogo, la norma regionale non può prevedere, per gli stessi illeciti considerati dalla legislazione statale, come l'omessa registrazione o l'infedele registrazione delle operazioni di conferimento in discarica, un diverso trattamento sanzionatorio. Infine, la legge regionale non può fissare, per l'applicazione del nuovo ammontare del tributo speciale, un termine di decorrenza contrastante con quello stabilito dalla norma statale interposta (quest'ultimo profilo è affrontato anche dalla successiva **sent. n. 413 del 2006**).

2.2 Segue: la potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario

Altro profilo rilevante che emerge dalla giurisprudenza costituzionale è quello relativo alla "perimetrazione" della potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. In merito a tale funzione la Corte aveva già avuto modo di dichiarare che essa deve essere configurata ed esercitata in concreto in modo consono all'esistenza di sfere di autonomia, costituzionalmente garantite, rispetto a cui l'azione di coordinamento non può mai eccedere i limiti, al di là dei quali si trasformerebbe in attività di direzione o in indebito condizionamento dell'attività degli enti autonomi.

Nonostante tali affermazioni di principio, la funzione statale di coordinamento è in molti casi apparsa oggetto di interpretazione in termini estensivi da parte della giurisprudenza costituzionale, soprattutto nel settore della spesa regionale ed in specie nei casi in cui sussistano obblighi derivanti dal rispetto del c.d. patto di stabilità interno. Non vi è dubbio, quindi, che la potestà legislativa statale in questione abbia assunto un'importanza centrale ed una notevole capacità espansiva, anche se non sembra del tutto condivisibile l'opinione di chi ritiene che essa abbia fatto salve disposizioni legislative anche assai penetranti nelle materie regionali. In effetti, come si è detto nei *Rapporti* precedenti, non

sono stati ricondotti alla potestà in questione, e quindi in linea di principio sono state dichiarate incostituzionali, le disposizioni legislative statali che fissano vincoli puntuali in relazione a singole voci di spesa dei bilanci delle autonomie territoriali.

Nel corso dell'anno in questione, con la **sent. n. 267 del 2006**, la Corte ha avuto modo di chiarire che non si può considerare attinente al controllo ed al coordinamento della finanza pubblica neppure la disciplina regionale di un'Autorità di vigilanza sulla gestione finanziaria, istituita allo scopo «di assicurare il controllo sulla corretta gestione delle risorse collettive da parte della Regione, degli enti locali, dei loro enti ed aziende strumentali in qualsiasi forma costituiti». Secondo lo Stato ricorrente, la legge regionale (nel caso di specie della Regione Valle d'Aosta) avrebbe sovrapposto i compiti di tale Autorità «alle funzioni del controllo proprie della Corte dei conti, le cui competenze non sono in alcun modo fatte salve». Tale impostazione viene, però, rigettata dal Giudice delle Leggi. Osserva, infatti, la Corte, che tale assunto non può essere condiviso perchè ben differenti sono i fini per i quali operano ed i piani su cui si collocano la Corte dei conti, da un lato, e l'Autorità di cui alla legge della Regione Valle d'Aosta, dall'altro.

Segnatamente, la sentenza ricorda che, in base all'art. 3 della legge n. 20 del 1994, il controllo "sulla gestione", differenziandosi dal controllo interno "di gestione", concomitante all'azione della pubblica amministrazione e di natura amministrativa, costituisce un controllo successivo ed esterno all'amministrazione, di natura imparziale e collaborativa. L'estensione di tale controllo a tutte le amministrazioni pubbliche, comprese le Regioni e gli enti locali, prosegue la Corte, è il frutto di una scelta del legislatore che ha riconosciuto alla Corte dei conti il ruolo di organo posto al servizio dello "Stato-comunità", quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità. In linea di continuità rispetto a questo quadro si pone, quindi, l'art. 7, commi da 7 a 9, della legge c.d. "La Loggia" (l. n. 131 del 2003), che, nel mutato quadro costituzionale, a seguito della riforma del Titolo V, valorizza, in un'ottica collaborativa, il controllo sulla gestione, attribuendo alla Corte dei conti, «ai fini del

coordinamento della finanza pubblica», il compito di verificare «il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea». Da ciò la conclusione che la possibilità data, dal già richiamato comma 7 dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003, alle Regioni a statuto speciale, «nell'esercizio della loro competenza, di adottare particolari discipline nel rispetto delle suddette finalità», non pone in nessun caso in discussione la finalità di un distinto strumento, quale il controllo sulla gestione delle risorse collettive, affidato alla Corte dei conti. Del resto, sottolinea la pronunzia, la necessità di coordinamento della finanza pubblica, nel cui ambito materiale si colloca il controllo esterno sulla gestione, riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della “finanza pubblica allargata”.

Quindi, in sintesi, il piano su cui si colloca e le finalità che caratterizzano l'attività dell'Autorità di vigilanza sono differenti da quelli della Corte dei Conti perché la prima, in quanto espressione dell'ordinamento regionale, agisce nell'interesse esclusivo della Regione alla corretta gestione delle risorse finanziarie destinate ai bisogni della propria collettività. Trattandosi, però, di un controllo ovviamente limitato alle gestioni di carattere regionale e locale, esso non è in grado di invadere l'ambito del diverso controllo che, a fini di coordinamento dell'intera finanza pubblica anche con riguardo al rispetto dei vincoli comunitari, soltanto le Sezioni regionali della Corte dei conti, in quanto componenti dell'unitario sistema di controlli esercitati dalla stessa Corte nel suo complesso, possono perseguire.

Sempre con riferimento ai principi di coordinamento della finanza pubblica, con la **sent. n. 88 del 2006**, la Corte chiarisce, su ricorso in via principale della Regione Friuli Venezia Giulia, che lo Stato non può limitare la facoltà delle amministrazioni regionali di effettuare, previo esperimento delle procedure di mobilità, assunzioni a tempo indeterminato stabilendo che esse debbano avvenire entro i limiti delle cessazioni dal servizio verificatesi nell'anno precedente. La Corte motiva la sentenza osservando che l'art. 4, n. 1, dello statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia riconosce alla Regione potestà legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione»;

locuzione che, letta in connessione con quanto la medesima norma prevede subito dopo riguardo «allo stato giuridico ed economico del personale», rende chiaro come l'autonomia regionale debba potersi manifestare non solo nel disciplinare normativamente i propri uffici, ma anche nell'organizzarli, destinando ad essi il personale ritenuto necessario. Da ciò la conseguenza che la norma statale censurata solo illegittimamente può comprimere l'autonomia regionale imponendo limiti precisi e puntuali (e non già di principio – quale il «previo esperimento delle procedure di mobilità» – idonei a contenere la spesa corrente), non giustificabili dall'esigenza di coordinare la spesa pubblica. A tal fine, infatti, sottolinea la sentenza, lo Stato può salvaguardare gli equilibri di bilancio prescrivendo «criteri ed obiettivi» ma senza «imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi».

Ancora più nettamente, è stata esclusa la rilevanza della potestà legislativa statale in questione rispetto ad alcune leggi regionali relative al condono edilizio. A tale proposito la Corte, con la **sent. n. 49 del 2006**, ha osservato che «allorché il legislatore regionale eserciti le proprie competenze legislative costituzionalmente riconosciute, non possa attribuirsi rilievo, ai fini dell'eventuale illegittimità costituzionale di tale intervento, agli effetti che solo in via indiretta ed accidentale dovessero derivare al gettito di entrate di spettanza dello Stato».

Nella successiva **sent. n. 399 del 2006**, invece, la Corte ritiene espressamente che non esuli dai poteri statali di coordinamento della finanza pubblica imporre a tutte le autorità pubbliche di garantire il diritto all'informazione ambientale utilizzando le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente. Secondo la Corte, infatti, la norma impugnata non pone un vincolo puntuale relativo ad una singola voce di spesa, dal quale potrebbe derivare una lesione dell'autonomia finanziaria regionale, bensì una prescrizione a carattere generale volta a limitare la spesa pubblica complessiva, che rientra nella funzione di coordinamento finanziario spettante allo Stato per ragioni connesse ad obiettivi nazionali.

2.3 Segue: l'istituzione di fondi speciali statali a destinazione vincolata

Già nella sua giurisprudenza precedente la Corte ha sancito il principio per cui i fondi speciali vincolati nella destinazione sono costituzionalmente illegittimi, qualora intervengano in materie o funzioni spettanti alla legislazione regionale (e ciò anche nei casi di legislazione concorrente), poiché tali previsioni legislative finiscono, da un lato, per perpetuare forme di ingerenza statale nell'esercizio di funzioni spettanti alle Regioni ed agli enti locali, e, dall'altro, per sovrapporre politiche ed indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni nelle materie di competenza di queste ultime.

Anche nel 2006, la Corte ha proseguito l'opera di "depurazione" dell'ordinamento dalle leggi statali che prevedono l'istituzione di fondi speciali a destinazione vincolata, incidendo illegittimamente su sfere di competenza regionale.

a) Così, la **sent. n. 118 del 2006** ha dichiarato l'incostituzionalità del comma 111 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (la legge finanziaria per il 2005), laddove si disponeva che, «allo scopo di favorire l'accesso delle giovani coppie alla prima casa di abitazione, è istituito, per l'anno 2005, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, un fondo per il sostegno finanziario all'acquisto di unità immobiliari da adibire ad abitazione principale in regime di edilizia convenzionata da cooperative edilizie, aziende territoriali di edilizia residenziale pubbliche ed imprese private». In relazione a tale norma la Corte ribadisce, infatti, che non è consentita, nelle materie riservate alla competenza esclusiva o concorrente delle Regioni, l'istituzione di fondi speciali o comunque la destinazione, in modo vincolato, di risorse finanziarie, senza lasciare alle Regioni e agli enti locali un qualsiasi spazio di manovra. E ciò anche nell'ipotesi in cui siano previsti interventi finanziari statali, nelle medesime materie, destinati direttamente a soggetti privati. Diversamente, attraverso l'imposizione di precisi vincoli di destinazione nell'utilizzo delle risorse da assegnare alle Regioni, si violerebbero i «criteri e limiti che presiedono all'attuale sistema di autonomia finanziaria regionale, delineato dal nuovo

art. 119 della Costituzione, che non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale».

b) La stessa sentenza dichiara l'illegittimità costituzionale anche di un'altra norma della finanziaria per il 2005, contenuta nel comma 153 dell'art. 1 della medesima legge, laddove si prevedeva che «nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche sociali, è destinata una quota di 500.000 euro per l'anno 2005 per l'istituzione di un Fondo speciale al fine di promuovere le politiche giovanili finalizzate alla partecipazione dei giovani sul piano culturale e sociale nella società e nelle istituzioni, mediante il sostegno della loro capacità progettuale e creativa e favorendo il formarsi di nuove realtà associative nonché consolidando e rafforzando quelle già esistenti». Anche in questo caso, la norma impugnata viene considerata lesiva dell'autonomia finanziaria ed amministrativa delle Regioni, in quanto destina, in modo vincolato, risorse in una materia non riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione. Nella specie, inoltre, sottolinea la Corte, l'illegittimità costituzionale della disposizione appare tanto più evidente, considerato che le somme destinate a costituire il nuovo fondo speciale sono tratte dalle risorse di un fondo nazionale a prevalente destinazione regionale, senza che sia dato individuare un qualsiasi titolo che giustifichi l'intervento finanziario diretto dello Stato.

2.4 Segue: gli interventi speciali dello Stato

Può essere ormai considerato patrimonio acquisito della giurisprudenza costituzionale che gli interventi speciali di cui all'art. 119, comma 5 debbono risultare aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri Enti locali ed essere riferiti alle finalità di perequazione e di garanzia di cui allo stesso art. 119, o, comunque, a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, ed, inoltre, che gli stessi debbono essere indirizzati a determinati Comuni o categorie di Enti territoriali. D'altra parte, l'esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze legislative tra Stato e Regioni impone che a queste ultime spettino compiti di programmazione e di riparto dei fondi

all'interno del proprio territorio quando si versi in una materia di competenza regionale. Si è già sottolineato in passato che in alcuni casi, pur riconoscendo la competenza regionale, la giurisprudenza costituzionale ha giustificato previsioni legislative di fondi speciali sulla base del rischio che la loro soppressione determini la lesione di diritti costituzionalmente garantiti ovvero la compromissione di attività strumentali alla realizzazione di valori di fondamentale rilevanza costituzionale, o infine, rilevanti problemi applicativi che il principio di continuità consente di arginare.

A tale filone giurisprudenziale è anche riconducibile la **sent. n. 451 del 2006**, con la quale la Corte giudica sulle censure proposte dalla Regione Emilia-Romagna avverso la disciplina statale istitutiva di un Fondo per l'edilizia a canone speciale. La Corte rigetta le doglianze della Regione ricostruendo la *ratio* delle disposizioni impugnate. Essa osserva che il Fondo per l'edilizia a canone speciale è finalizzato alla stipulazione di contratti di locazione a canone speciale in favore di soggetti il cui reddito annuo sia superiore a quello massimo previsto dalle leggi regionali per la concessione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, ma inferiore all'importo determinato, ai sensi della stessa legge impugnata, dalla Regione nel cui territorio si trovano le unità immobiliari di cui si tratta. L'obiettivo precipuo della disciplina si muove, quindi, secondo la Corte, nella direzione di un ampliamento della platea dei soggetti beneficiari di un canone agevolato, allo scopo di rimuovere quei limiti che permangono in ordine alla fruizione del diritto sociale all'abitazione, specie in quei posti in cui, in considerazione dell'alta tensione abitativa, le quotazioni di mercato delle locazioni risultano particolarmente elevate. Le somme stanziare attraverso il Fondo sono, quindi, utilizzate per l'attuazione di programmi finalizzati alla costruzione e al recupero di unità immobiliari site nel territorio di Comuni determinati: quelli ad alta tensione abitativa. In virtù di tale elemento, la Corte conclude che la disciplina impugnata rappresenta uno di quegli "interventi speciali" cui fa riferimento l'art. 119, quinto comma, Cost. e cioè interventi che, come si è già ricordato, essendo aggiuntivi rispetto al finanziamento delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti locali, devono riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella stessa norma costituzionale (promuovere lo

sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale; rimuovere gli squilibri economici e sociali; favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona), o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, nonché debbono essere indirizzati a determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Nel caso di specie, dunque, la norma va esente da declaratorie di incostituzionalità perché lo strumento di finanziamento risulta qualificato sia da una specifica finalità, che è diversa dal "normale esercizio" delle funzioni dei Comuni, giacché consiste nel peculiare ampliamento della platea dei beneficiari di quella normativa in tema di abitazione che la vigente disciplina regionale non riuscirebbe a soddisfare, sia perché esso è disposto in favore di "determinati" Comuni, che, come si è visto, sono quelli ad alta tensione abitativa, inseriti negli elenchi predisposti ed aggiornati da parte del CIPE.

2.5 Segue: riduzioni della disponibilità finanziaria regionale, finanziamento di strutture amministrative statali e patrimonio delle Regioni

Da ultimo, sempre in tema di autonomia finanziaria, conviene accennare ad altre tre questioni su cui la giurisprudenza costituzionale si è pronunciata nell'anno 2006.

Ci si riferisce, in primo luogo, all'ammissibilità di leggi statali che riducono la disponibilità finanziaria delle Regioni. La questione può essere considerata speculare a quella inerente la destinazione delle risorse aggiuntive. La Corte è intervenuta sul punto con la **sent. n. 155 del 2006**. In quest'occasione, a fronte di un ricorso promosso dalla Regione Friuli Venezia-Giulia contro alcune disposizioni della legge finanziaria per il 2005, la giurisprudenza costituzionale si confronta con la tesi per cui il legislatore statale, nell'esercizio della sua potestà esclusiva in materia tributaria, quando adotta misure che riducono il gettito fiscale derivante da imposte dirette (come ad es. IRAP ed IRE), deve preoccuparsi di predisporre anche misure compensative in favore della Regione che su quel gettito fa affidamento per finanziare la realizzazione dei propri compiti

istituzionali. In particolare, il problema si pone quando il legislatore statale decide di compensare la diminuzione delle predette entrate fiscali attraverso l'aumento del gettito di numerose imposte indirette, perché di esse beneficia soltanto lo Stato. La sentenza rigetta la tesi prospettata muovendo dalla considerazione che la disciplina dei tributi (IRAP ed IRE) su cui hanno inciso le norme denunciate appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e che tale competenza può essere esercitata anche attraverso norme di dettaglio, senza che ciò implichi violazione dell'autonomia tributaria delle Regioni. Da ciò la conclusione che, nell'esercizio di tale potestà esclusiva, «non può reputarsi che ogni intervento, modificativo di un tributo il quale, in ragione di siffatta modificazione, comporti un minor gettito per le Regioni, debba essere accompagnato da misure compensative per la finanza regionale, la quale – diversamente – verrebbe ad essere depauperata». La Corte supporta, poi, tale affermazione enucleando un principio di radicale importanza per la ricostruzione complessiva dei rapporti Stato-Regioni in materia tributaria e cioè che, nel valutare la legittimità delle scelte statali, deve escludersi che possa «essere effettuata una atomistica considerazione di isolate disposizioni modificative del tributo, senza considerare nel suo complesso la manovra fiscale entro la quale esse trovano collocazione, ben potendosi verificare che, per effetto di plurime disposizioni, contenute nella stessa legge finanziaria oggetto di impugnazione principale o in altre leggi, il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni».

In secondo luogo, si ritiene opportuno portare l'attenzione sul connesso tema della legittimità costituzionale delle disposizioni legislative statali che prevedono il finanziamento di strutture amministrative statali da parte delle Regioni. La questione viene in considerazione nella **sent. n. 214 del 2006**, in cui viene chiarito che non lede l'autonomia finanziaria delle Regioni la disciplina statale che prevede che, tra le entrate per mezzo delle quali l'Agenzia nazionale del turismo provvede alle spese necessarie per il proprio funzionamento, rientrano anche contributi delle Regioni. Sostiene, infatti, la Corte che la disposizione non enuncia alcun criterio in ordine alla quantificazione dei contributi regionali, con la conseguenza che sono le Regioni a dover stabilire se contribuire alle spese dell'Agenzia ed in quale

misura. Il riferimento ai contributi regionali contenuto nella disciplina statale non è, dunque, costituzionalmente illegittimo perché non direttamente impositivo di un obbligo finanziario a carico delle Regioni ma semplicemente facoltizzante la corresponsione di contributi regionali al finanziamento dell'attività dell'Agenzia.

Da ultimo, con la **sent. n. 31 del 2006**, la Corte si occupa della portata precettiva della parte dell'art. 119, comma 5, Cost. che prevede che «i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato». Anche in questo caso il problema si pone perché la mancata adozione da parte del legislatore statale della disciplina attuativa revoca in dubbio che la disposizione sia direttamente applicabile. Con la sentenza in questione la Corte accoglie un conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Lombardia ed avente per oggetto un atto dell'Agenzia del demanio che disponeva la sdemanializzazione di aree situate nel territorio della stessa Regione e appartenenti al demanio idrico dello Stato. La Corte precisa che la proprietà e disponibilità dei beni demaniali spettano – sino all'attuazione dell'ultimo comma dell'art. 119 Cost. – allo Stato «e per esso all'Agenzia del demanio». Ciò, però, ad avviso della sentenza, non significa che la necessaria valutazione ponderata degli interessi pubblici coinvolti nel procedimento di alienazione di tali beni possa avvenire senza il coinvolgimento delle Regioni quantomeno per l'identificazione delle aree interessate, le quali erano state individuate solo per la loro contiguità ad opere eseguite mediante sconfinamento su terreni demaniali.

3. Il riparto delle funzioni amministrative. In particolare, il principio di sussidiarietà

Una prima rilevante questione in tema di giurisprudenza costituzionale sull'art. 118 Cost. attiene, com'è noto, alla distinzione tra i nuovi criteri di allocazione della funzione legislativa e quelli di allocazione della funzione amministrativa: i primi ispirati prevalentemente ad un principio di separazione (basato su due potestà "esclusive", una, enumerata, dello Stato, e una, innominata, delle Regioni, cui si aggiunge una competenza

di tipo concorrente), i secondi ispirati, invece, a principi flessibili quali quelli della sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Al riguardo, la Corte, come si è detto nei *Rapporti* relativi agli anni precedenti, a partire dalla “celebre” sent. n. 303 del 2003, ha invece affermato che il principio di sussidiarietà opera su entrambi i versanti, sia quello amministrativo che quello legislativo, sia pure in presenza di certi presupposti (tutela di esigenze unitarie) e nel rispetto di determinate condizioni (soprattutto riferite alla messa in campo di procedure di leale collaborazione con le Regioni).

Più in particolare, per ciò che qui direttamente interessa, con la successiva sent. n. 6 del 2004, la Corte costituzionale ha chiarito che l’attrazione di funzioni amministrative (e normative) allo Stato anche in ambiti nei quali esso ha solo limitati poteri legislativi si spiega con il fatto che «la valutazione della necessità del conferimento di una funzione amministrativa ad un livello territoriale superiore rispetto a quello comunale deve essere necessariamente effettuata dall’organo legislativo corrispondente almeno al livello territoriale interessato e non certo da un organo legislativo operante ad un livello territoriale inferiore (come sarebbe un Consiglio regionale in relazione ad una funzione da affidare – per l’esercizio unitario – al livello nazionale)».

La giurisprudenza sulla c.d. “chiamata in sussidiarietà” ha poi conosciuto svolgimenti ulteriori anche negli anni successivi. Tali sviluppi hanno portato ad un’ulteriore valorizzazione del principio di leale cooperazione, attraverso la dichiarazione d’incostituzionalità di disposizioni o che non prevedevano il necessario coinvolgimento delle Regioni o che lo prevedevano ma con modalità giudicate inadeguate.

In particolare, nel periodo considerato dal presente *Rapporto*, la Corte ha affrontato nuovamente il tema dell’attrazione in sussidiarietà con la già ad altro fine citata sent. n. 214 del 2006. Tale pronuncia appare di particolare interesse perché interviene sull’istituto in esame attraverso il sindacato di costituzionalità di tre distinte discipline.

a) In primo luogo, con la sentenza in questione, la Corte non rinviene l’esistenza dei presupposti giustificativi che consentono allo Stato l’attrazione in sussidiarietà delle funzioni nella disciplina introdotta dal

comma 5 dell'art. 5 del d. l. n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005. Tale norma prevedeva che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, possono essere dichiarati interventi infrastrutturali strategici e urgenti, ai sensi dell'art. 1 della c.d. "legge obiettivo", le opere ed i lavori previsti nell'ambito delle concessioni autostradali già assentite, anche se non inclusi nel primo programma delle infrastrutture strategiche, approvato dal CIPE con delibera n. 121/2001 del 21 dicembre 2001, quando la loro realizzazione o il loro completamento siano indispensabili per lo sviluppo economico del Paese.

In proposito, la Corte riafferma che, allorché sia ravvisabile, ai sensi dell'art. 118, primo comma, un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato a disciplinare questa materia per legge e ciò nonostante quelle funzioni amministrative siano riconducibili a materie oggetto di potestà legislativa concorrente. Tuttavia, precisa la stessa sentenza, conformemente all'indirizzo consolidato, che i principi di sussidiarietà e di adeguatezza, convivono con il normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Costituzione e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia oggetto di un coinvolgimento della Regione interessata.

La Corte quindi, dopo aver ricordato che simili principi sono stati già affermati anche con specifico riferimento alla c.d. "legge obiettivo" (l. n. 443 del 2001), sottolinea che «predisporre un programma di infrastrutture pubbliche e private e di insediamenti produttivi è attività che non mette capo ad attribuzioni legislative esclusive dello Stato, ma che può coinvolgere anche potestà legislative concorrenti (governo del territorio, porti e aeroporti, grandi reti di trasporto, distribuzione nazionale dell'energia, etc.). Per giudicare se una legge statale che occupi questo spazio sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina». Sulla

scorta del così definito parametro di legittimità costituzionale, la sentenza osserva che la norma impugnata, pur avendo anch'essa ad oggetto la realizzazione di opere e lavori previsti nell'ambito di concessioni autostradali (e dunque di opere che interferiscono con materie di potestà legislativa concorrente, quali il governo del territorio e le grandi reti di trasporto), non richiede alcun coinvolgimento delle Regioni. Da qui la conclusione che essa deve essere dichiarata illegittima.

b) Nella medesima sentenza, la Corte ritiene che non sussistano le condizioni per la chiamata in sussidiarietà neppure in relazione all'art. 12, comma 1, dello stesso decreto-legge, il quale prevedeva l'istituzione, tramite un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di un Comitato nazionale per il turismo, allo scopo di assicurare il coordinamento stabile delle politiche di indirizzo del settore turistico in sede nazionale e la sua promozione all'estero. Sul punto la Corte osserva che l'intervento legislativo statale non soddisfa il requisito della proporzionalità perché il legislatore ha attratto, in capo al Comitato, una generale attività di coordinamento delle complessive politiche di indirizzo di tutto il settore turistico. A tale rilievo la sentenza aggiunge la constatazione che la disciplina non prevede alcuna forma di intesa con le Regioni e che la composizione del Comitato non vale a colmare tale lacuna poiché la partecipazione dei membri espressione delle Regioni non è affatto preponderante rispetto a quella dei componenti di origine statale.

c) Sempre con la sentenza n. 214, la Corte accerta, invece, che ricorrono i presupposti per l'attrazione in sussidiarietà in relazione ai commi 2, 3, 4 e 7 dell'art. 12 del medesimo decreto-legge, i quali stabiliscono, rispettivamente, la trasformazione dell'ENIT in Agenzia nazionale del turismo «sottoposta all'attività di indirizzo e vigilanza del Ministro delle attività produttive», la personalità giuridica di diritto pubblico, con autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa, patrimoniale, contabile e di gestione, la successione dell'Agenzia in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi dell'ENIT e l'emanazione di un regolamento diretto alla definizione della sua organizzazione interna. La Consulta ricava dall'esame dello schema del regolamento disciplinante l'attività dell'Agenzia due elementi fondamentali: a) il sufficiente coinvolgimento delle Regioni (attraverso la previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni

per la nomina di tutti gli organi dell'ente ed una qualificata presenza di rappresentanti regionali nel Consiglio d'amministrazione); b) il carattere limitato dell'attività dell'Agenzia, essenzialmente rivolta all'elaborazione di attività promozionale dell'offerta turistica italiana sulla base di un'immagine unitaria della stessa. Tali elementi sono considerati bastevoli per la legittima attrazione a livello centrale di funzioni amministrative e della disciplina relativa al loro esercizio.

3.1 Segue: il principio di leale collaborazione

Come noto, uno dei portati più significativi della giurisprudenza costituzionale in tema di riparto delle funzioni amministrative tra Stato e Regioni è l'elaborazione del principio di leale collaborazione. Nel corso degli anni, infatti, la Corte ha più volte ribadito come l'intreccio inevitabile degli interessi connessi alle materie affidate alla competenza dello Stato o delle Regioni richieda la messa in campo di istituti e procedure in grado di assicurare una previa mediazione delle rispettive esigenze, in una logica di *leale collaborazione*. Questo principio viene ancorato dalla Corte all'art. 5 Cost. che afferma il principio unitario, ma contestualmente, impegna la Repubblica al riconoscimento e alla promozione delle autonomie locali, adeguando non solo i principi, ma anche i metodi della sua legislazione alle loro esigenze. Se ne deve dedurre, secondo la Corte, che, alla luce di tale disposizione costituzionale, il principio di leale collaborazione integra i criteri formali di riparto delle competenze, fungendo da principio guida che «deve governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi» (cfr. la sentenza "capostipite", sent. n. 242 del 1997).

In particolare, come si è detto nel paragrafo precedente, la giurisprudenza costituzionale ha aggiunto alle ipotesi di espressa codificazione del principio contenute nel nuovo Titolo V l'ulteriore ipotesi di applicazione dello stesso relativa alla "chiamata in sussidiarietà", che impone allo Stato, ove intenda ricorrere a questo istituto, di raggiungere una previa intesa con le Regioni interessate.

È, però, necessario tenere presente che nella giurisprudenza successiva alla riforma del Titolo V il principio in questione non è sempre riferito ad ipotesi specifiche ma tende ad assumere una portata di carattere generale. Emblematica di questa tendenza è la **sent. n. 31 del 2006**, dove la Corte afferma che «il principio di leale collaborazione deve presiedere a *tutti* i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti. La genericità di questo parametro, se utile per i motivi sopra esposti, richiede, tuttavia, continue precisazioni e concretizzazioni. Queste possono essere di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale, a partire dalla ormai copiosa giurisprudenza di questa Corte». In questa pronuncia, la Corte mostra di considerare ormai un dato consolidato quello per cui, in presenza di determinati presupposti, l'introduzione di forme di collaborazione tra Stato e Regioni non è affatto una scelta libera del legislatore ordinario, ma una scelta obbligata e sindacabile in sede, appunto, di giudizio di legittimità delle leggi.

Sempre facendo applicazione del principio in questione, con la **sent. n. 21 del 2006**, vengono annullati i decreti del 18 novembre 2004 DEC/DPN 2211 e dell'8 giugno 2005 DEC/DPN 1048 con i quali è stato prorogato l'incarico del commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'arcipelago toscano, in quanto non spetta al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio la nomina del commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'arcipelago toscano nel caso in cui tale nomina avvenga senza che sia stato avviato e proseguito il procedimento per raggiungere l'intesa per la nomina del Presidente. Al riguardo, la Corte ha buon gioco nel ricordare di aver già stabilito, investita di identica questione in relazione alla nomina del commissario straordinario dello stesso Ente, che, anche se nessuna disposizione prevede fra gli organi dell'Ente il commissario straordinario e se ciò non esclude il potere del Ministro dell'ambiente di nominarlo nell'esercizio della vigilanza sulla gestione delle aree naturali protette di rilievo internazionale e nazionale, tale potere non è, però, esercitabile liberamente ma presuppone il coinvolgimento regionale, sotto forma, quantomeno, di avvio e prosecuzione delle procedure per la nomina» (sentenza n. 27 del 2004). Questi principi

risultano violati in occasione dell'emanazione dei due decreti ministeriali impugnati, non potendo – secondo la Corte – considerarsi avvio e sviluppo della procedura dell'intesa per la nomina del Presidente dell'Ente parco la riproposizione dello stesso nominativo da parte del Ministro dell'ambiente (in presenza del rifiuto della controparte di aderire a tale designazione) e la mancata risposta a designazioni alternative formulate dal Presidente della Regione Toscana.

Da ultimo, sempre con riferimento all'applicazione del principio di leale cooperazione, vale la pena ricordare la **sent. n. 181 del 2006**, che ha negato che il mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, sia nella fase di emanazione del decreto-legge, che in quella della conversione in legge, integri un vizio di costituzionalità della norma statale, o postuli, di per sé, la lesione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni.

PARTE IV

DATI E TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE STATALE

a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati

PREMESSA

Nel 2006, anno di riferimento del presente Rapporto, si sono svolte, come è noto, le elezioni per il rinnovo delle Camere, con il passaggio dalla XIV alla XV legislatura.

Il presente Rapporto, curato dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, intende dare un quadro della produzione normativa³²² che, oltre a considerare l'anno solare di riferimento, si estende fino ai primi 16 mesi della XV legislatura (fino al 31 agosto 2007).

Il 2006 viene considerato sia nella sua interezza sia con riguardo ai due periodi, ben contraddistinti, che lo caratterizzano. Analogamente, i primi 16 mesi della XV legislatura vengono analizzati sia nel loro complesso, sia con riguardo ad una partizione periodica che tiene conto dell'anno solare (dal 28 aprile al 31 dicembre 2006, dal 1° gennaio al 31 agosto 2007).

1. Linee di tendenza della produzione normativa

I periodi finali di ogni legislatura sono caratterizzati generalmente da una intensificazione della produzione normativa; i periodi iniziali, altrettanto fisiologicamente, presentano una produzione notevolmente inferiore rispetto a quella a regime.

Nei periodi finali, infatti, arrivano a maturazione molti dei provvedimenti all'esame del Parlamento ed il Governo può dare piena attuazione alle deleghe che gli sono state conferite nel corso della legislatura.

All'inizio di ogni legislatura, la costituzione degli organi impegna il Parlamento per un periodo relativamente lungo, soprattutto se, come nel caso della XV legislatura, uno dei primi adempimenti cui sono chiamate le Camere è l'elezione del Presidente della Repubblica. Nelle more della formazione del Governo (nella XV legislatura, iniziata il 28 aprile 2006, il

³²² La produzione normativa considerata nel presente Rapporto è quella di rango primario, che comprende leggi, decreti legislativi e decreti-legge; nel dato complessivo della produzione normativa si includono anche i regolamenti di delegificazione, cui è demandata la disciplina di materie in precedenza disciplinate con fonti di rango primario.

Governo ha ricevuto la fiducia del Senato il 19 maggio e della Camera il 23) e della costituzione delle Commissioni parlamentari (6 giugno 2006), la produzione normativa entra in una fase di stallo e si limita, essenzialmente, alla decretazione d'urgenza.

Nel computo della complessiva produzione annuale del 2006, la fase di avvio dell'inizio della XV legislatura viene compensata dal notevole attivismo registratosi nella parte finale della XIV legislatura.

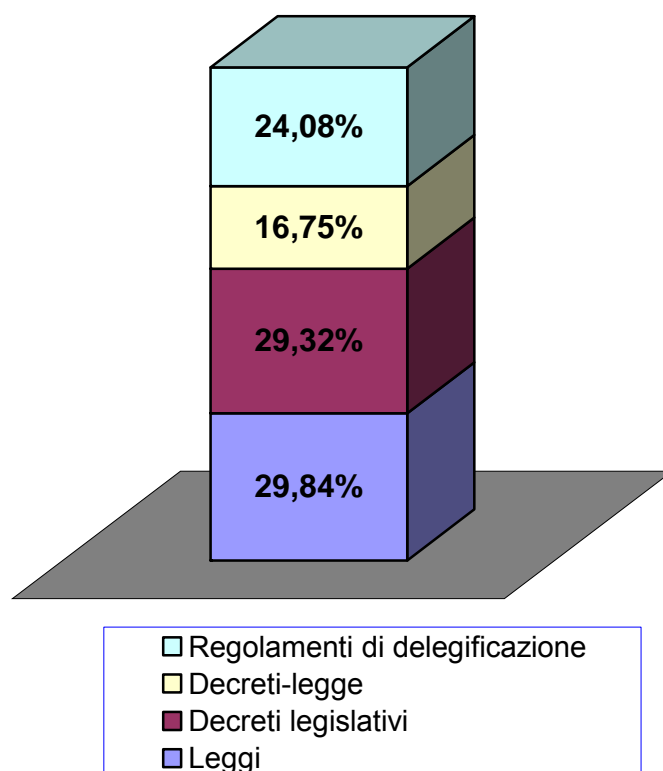
I primi otto mesi del 2007 segnano già un significativo aumento della produzione normativa, cui fa eccezione un ricorso alla decretazione d'urgenza decisamente inferiore rispetto al passato. La media mensile di emanazione dei decreti-legge si attesta infatti – nell'intera legislatura in corso – su **1,99**, che costituisce il valore più basso nella serie storica disponibile (che parte dall'inizio della XIII legislatura).

La tabella che segue dà conto dell'evoluzione della produzione normativa nelle tre fasi oggetto del presente Rapporto: il periodo conclusivo della XIV legislatura (1° gennaio-27 aprile 2006); l'inizio della XV legislatura (28 aprile-31 dicembre 2006); i primi otto mesi del 2007.

	Dall'1/1 al 27/4 2006	Dal 28/4 al 31/12 2006	2006	Dall'1/1 al 31/8/2007	Totale XV legislatura
Leggi	83	24	107	33	57
Decreti-legge	13	19	32	13	32
Decreti legislativi	32	31	63	25	56
Regolamenti di delegificazione	3	17	20	29	46

Nel grafico che segue è riportata la composizione percentuale della produzione normativa nei primi 16 mesi della XV legislatura.

Ripartizione percentuale degli atti normativi



Dal grafico si evincono due dati: le leggi ordinarie rappresentano poco meno del 30 per cento degli atti che concorrono alla produzione normativa qui considerata; decreti legislativi e regolamenti di delegificazione rappresentano insieme più del 50 per cento della produzione normativa.

La tabella seguente dà invece conto della media mensile di emanazione degli atti normativi. Spicca la media mensile di emanazione dei regolamenti di delegificazione, che supera quella dei decreti-legge.

Media mensile per tipologia di atto normativo

	Numero	Media mensile³²³
Leggi	57	3,54
Decreti legislativi	56	3,48
Decreti-legge³²⁴	32	1,99
Regolamenti di delegificazione	46	2,85
Totale	191	11,86

³²³ 16,1 mesi.

³²⁴ Ai 32 decreti-legge di cui si dà conto nella tabella occorre aggiungere due decreti-legge emanati dal Governo Berlusconi sul finire della XIV legislatura, che sono stati "trascinati" e convertiti nella legislatura in corso. Di essi si tiene conto nel computo delle leggi di conversione.

2. L'attività legislativa parlamentare

2.1. La produzione legislativa

107 sono le leggi approvate nel corso del 2006;

83 sono le leggi approvate nel periodo finale della XIV legislatura;

24 sono le leggi approvate nel periodo iniziale della XV legislatura;

33 sono le leggi approvate nei primi otto mesi del 2007;

57 sono le leggi approvate nei primi 16 mesi della XV legislatura, fino al 31 agosto 2007.

La media mensile della produzione legislativa risulta pari a 8,92 nel 2006 e a 3,54 nei primi 16 mesi della XV legislatura.

2.2. La produzione legislativa per tipi di atto

Il dato quantitativo sopra indicato può essere scomposto in relazione alla tipologia delle leggi, alla sede di approvazione ed al tipo di iniziativa.

Nella tabella riportata di seguito si dà conto della tipologia delle leggi approvate.

Tipologia delle leggi

	Dall'1/1 al 27/4 2006	Dal 28/4 al 31/12 2006	2006	Dall'1/1 al 31/8/2007	Totale XV legislatura
Leggi costituzionali	0	0	0	0	0
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>
Conversione di decreti-legge	12	13	25	12	25
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>14,46%</i>	<i>54,17%</i>	<i>23,36%</i>	<i>36,36%</i>	<i>43,86%</i>
Leggi di bilancio	0	4	4	0	4
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>0,00%</i>	<i>16,67%</i>	<i>3,74%</i>	<i>0,00%</i>	<i>7,02%</i>
Leggi collegate alla manovra finanziaria	0	0	0	0	0
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>
Leggi di ratifica	40	0	40	8	8
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>48,19%</i>	<i>0,00%</i>	<i>37,38%</i>	<i>24,24%</i>	<i>14,04%</i>
Leggi comunitarie	1	0	1	1	1
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>1,2%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,93%</i>	<i>3,03%</i>	<i>1,75%</i>
Leggi di semplificazione	0	0	0	0	0
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,0%</i>
Altre leggi ordinarie	30	7	37	12	19
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>36,14%</i>	<i>29,17%</i>	<i>34,57%</i>	<i>36,36%</i>	<i>33,33%</i>
Totale leggi approvate	83	24	107	33	57

Dalla tabella sopra riportata emerge un altro dato di rilievo: la netta prevalenza di leggi che per la loro tipologia discendono dall'iniziativa del Governo: in primo luogo le leggi di conversione; quindi le leggi di bilancio; le leggi di ratifica, la cui iniziativa non è più esclusiva del Governo già dalla XIII legislatura ma che rappresentano ancora parte rilevante dell'attività normativa dell'Esecutivo.

L'85,96 per cento delle leggi approvate nella XV legislatura derivano dall'iniziativa governativa.

si tratta di un dato in linea con quello registrato in Francia, Germania e Spagna e che risulta invece nettamente superiore a quello complessivamente riscontrato nell'insieme delle Regioni, dove si deve all'iniziativa di Giunta soltanto il 69,3 per cento delle leggi (il 26,8 per cento delle leggi sono di iniziativa consiliare ed il 3,9 di iniziativa mista).

Leggi per iniziativa ³²⁵

	Iniziativa governativa	Iniziativa parlamentare	Iniziativa mista	Totale
Dall'1/1 al 27/4/2006	58	24	1	83
Dal 28/4 al 31/12/2006	21	3	0	24
2006	79	27	1	107
Dall'1/1 al 31/8/2007	28	5	0	33
XV legislatura	49	8	0	57

L'incidenza dell'iniziativa legislativa del Governo dipende anche dalla diminuzione dei casi in cui l'iniziativa parlamentare concorre con quella del Governo (iniziativa mista).

³²⁵ Le percentuali indicate nella tabella sono calcolate rispetto al totale delle leggi approvate.

I dati presentati in forma riassuntiva nella tabella precedente possono essere disaggregati con riferimento alle diverse tipologie delle leggi approvate. Dalla tabella che segue emerge qualche conferma e qualche elemento ulteriore rispetto a quelli già segnalati:

- nell'ambito delle leggi di iniziativa governativa, un notevole peso percentuale è rappresentato dall'insieme delle leggi di conversione e delle leggi di ratifica. Il valore della XV legislatura (67,35%) appare più vicino a quello registrato nella XIII legislatura (64,56 per cento) e più basso di quello registrato nella XIV legislatura (78,29 per cento);
- la categoria delle altre leggi di iniziativa governativa rappresenta il 22,65 per cento del complesso delle leggi di iniziativa governativa. Si tratta di un valore superiore a quello registrato nella XIV legislatura (15,02 per cento) ed inferiore a quello della XIII (29,98 per cento).

Si può inoltre anticipare un altro dato che emergerà nel paragrafo 2.4.3: le leggi di iniziativa parlamentare sono state approvate per lo più in sede legislativa: su 8 leggi di iniziativa parlamentare approvate, 7 sono state esaminate in sede legislativa: l'unica approvata dall'Assemblea è la legge relativa alla concessione dell'indulto (n. 241/2006)

Iniziativa delle leggi

	Dall'1/1 al 27/4/2006	Dal 28/4 al 31/12/2006	2006	Dall'1/1 al 31/8/2007	Totale XV legislatura
INIZIATIVA GOVERNATIVA <i>di cui:</i>	58	21	79	28	49
Conversione di decreti-legge	12	13	25	12	25
Leggi di bilancio	0	4	4	0	4
Leggi collegate alla manovra finanziaria	0	0	0	0	0
Leggi di ratifica	40	0	40	8	8
Leggi comunitarie	1	0	1	1	1
Leggi di semplificazione	0	0	0	0	0
Altre leggi di iniziativa governativa	5	4	9	7	11
INIZIATIVA PARLAMENTARE <i>di cui:</i>	24	3	27	5	8
Leggi di ratifica	0	0	0	0	0
INIZIATIVA MISTA <i>di cui:</i>	1	0	1	0	0
Leggi di ratifica	0	0	0	0	0
Leggi collegate alla manovra finanziaria	0	0	0	0	0
TOTALE	83	24	107	33	57

2.3. Sedi dell'esame parlamentare

La tipologia delle leggi incide anche sulle sedi della loro approvazione: la netta prevalenza di leggi per le quali esiste una riserva di esame di Assemblea (leggi di conversione; leggi di ratifica; leggi di bilancio e collegate alla manovra finanziaria contenenti deleghe; altre leggi contenenti deleghe; leggi in materia costituzionale ed elettorale) comporta una corrispondente, necessitata prevalenza della sede referente.

Nel 2006 considerato nella sua interezza, le leggi approvate in sede legislativa rappresentano il 23,36 per cento del totale; nei primi 16 mesi della XV legislatura, si registra una incidenza percentuale del 15,79 per cento, con una tendenza all'aumento nei primi otto mesi del 2007 (nei quali le leggi approvate in sede legislativa superano il 20 per cento) rispetto agli ultimi mesi del 2006.

Sedi dell'esame parlamentare

Periodo	Sede di esame			Totale
	Referente	Legislativa	Redigente	
Dall'1/1 al 27/4/2006	60	23	0	83
Dal 28/4 al 31/12/2006	22	2	0	24
2006	82	25	0	107
Dall'1/1 al 31/8/2007	26	7	0	33
XV legislatura	48	9	0	57

Il dato complessivo può essere altresì scomposto considerando da un lato le leggi che necessitano di un esame in Assemblea (soprattutto: leggi di conversione, di ratifica, di delega, di bilancio) e dall'altro le leggi per le quali non esiste una riserva di esame di Assemblea e quindi il Parlamento è libero di scegliere la sede di esame. La tabella che segue indica le leggi che devono obbligatoriamente passare per un voto dell'Assemblea.

Leggi con riserva di Assemblea

	Dall'1/1 al 27/4/2006	Dal 28/4 al 31/12/2006	2006	Dall'1/1 al 31/8/2007	Totale XV legislatura
Leggi di conversione	12	13	25	12	25
Leggi di ratifica	40	0	40	8	8
Altre leggi con sede referente vincolata*	2	7	9	5	12
Totale leggi con sede referente vincolata	54	20	74	25	45
% sul totale delle leggi	65,06	83,33	69,16	75,76	78,95

* *Leggi costituzionali, di bilancio, finanziarie, comunitarie, elettorali, di semplificazione e altre contenenti delega (incluse, generalmente, le leggi collegate, quasi sempre contenenti deleghe).*

La tabella seguente prende invece in considerazione le leggi per le quali il Parlamento è libero di scegliere la sede di esame. Pur in presenza di un numero di leggi estermamente esiguo, si può rilevare come l'opzione per la sede legislativa risulti anche nella legislatura in corso, come nel passato, la più praticata.

Leggi con sede di esame opzionale

	Dall'1/1 al 27/4/2006	Dal 28/4 al 31/12/2006	2006	Dall'1/1 al 31/8/2007	Totale XV legislatura
Leggi con sede opzionale di cui:	29	4	33	8	12
In sede referente	6	2	8	1	3
In sede legislativa	23	2	25	7	9
In sede redigente	0	0	0	0	0

2.4. Le leggi ordinarie

Non è questa la sede per passare dal dato puramente quantitativo ad una analisi qualitativa delle leggi approvate dal Parlamento. Nel presente paragrafo si intende però fornire qualche elemento sulle leggi ordinarie, concentrando l'attenzione, nei paragrafi successivi, sulle altre tipologie di atti normativi.

I profili qui investigati attengono ad una verifica della caratura delle leggi approvate rispetto alle sedi di esame ed alle decisioni procedurali assunte dalle Commissioni in caso di esame congiunto di una pluralità di progetti di legge afferenti alla medesima materia.

Con riguardo al primo profilo, la tendenza che sembra emergere dalla panoramica consiste nel radicamento della diversa caratura delle leggi approvate in Assemblea rispetto alle leggi approvate in Commissione.

In particolare, si conferma un dato già sottolineato nella nota di sintesi del presente Rapporto e nelle note degli anni precedenti: la frequenza di provvedimenti di riforma talora con forte valenza programmatica, che spesso contengono deleghe al Governo o altre norme che distribuiscono poteri per l'ulteriore svolgimento della disciplina o definiscono procedure di coordinamento e di partecipazione tra diverse istituzioni, con le autonomie

territoriali o con soggetti sociali. Si conferma la tendenza alla legislazione “complessa” o organizzata, come quella tipica e qualitativamente prevalente a partire dagli anni Novanta. Si allarga inoltre l’ambito di utilizzazione dei decreti-legge, con i quali talora si attuano interventi di riforma rapida di politiche legislative in settori cruciali (finanza pubblica, tutela dei consumatori e promozione della concorrenza; intercettazioni telefoniche).

Le leggi approvate direttamente in Commissione in almeno un ramo del Parlamento presentano generalmente un minore impatto politico-istituzionale; fanno eccezione, per la loro valenza, due leggi di recente approvazione:

- la legge 3 agosto 2007, n. 120, recante disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria, di iniziativa del Governo, esaminata in sede deliberante al Senato;
- la legge 3 agosto 2007, n. 124, in materia di sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto, la quale, esaminata in prima lettura in sede referente sia alla Camera, sia al Senato, è stata discussa in seconda lettura, in entrambi i rami, in sede legislativa.

Specularmente, si segnalano alcune leggi all’apparenza di minore impatto politico, per le quali non è stata attivata la sede legislativa e si è seguito il normale *iter*, con l’approvazione dell’Assemblea:

- alcune di tali leggi, pur avendo minore impatto politico, investono settori delicati dell’ordinamento; tra le altre, si segnala, con riguardo alla XIV legislatura, la legge 21 febbraio 2006, n. 102, “*Disposizioni in materia di conseguenze derivanti da incidenti stradali*”; nella legislatura in corso, è stata approvata dall’Assemblea la legge 8 febbraio 2007, n. 9, recante interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali, di iniziativa del Governo;
- in occasioni meno frequenti, l’Assemblea è stata investita di provvedimenti a carattere puramente settoriale, come la legge 8

febbraio 2006, n. 61, “*Istituzione di zone di protezione ecologica oltre il limite esterno del mare territoriale*”.

2.4.1. Le leggi approvate in sede referente - Salvo alcune eccezioni (come quelle appena riportate), le leggi approvate in Assemblea si caratterizzano – generalmente e sempre più – per il loro rilievo ed il loro carattere macro o intersettoriale; frequentemente, danno vita ad ampi processi di riforma, attraverso lo strumento della delega legislativa. Si segnalano, tra le altre, le leggi:

- 30 luglio 2007, n. 111, recante modifiche all’ordinamento giudiziario;
- 3 agosto 2007, n. 123, recante misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia.

Per quanto riguarda l’iniziativa delle leggi esaminate in sede referente, si segnala il ruolo svolto dall’iniziativa del Governo. Nella XV legislatura, su 48 leggi approvate con il normale procedimento referente:

47 (pari al 97,91 %) sono di iniziativa governativa;

1 soltanto (in materia di indulto) è di iniziativa parlamentare.

2.4.2. Le leggi approvate in sede legislativa - Già nei precedenti Rapporti si era fornita qualche indicazione circa l’ambito di intervento delle leggi approvate in sede legislativa nel corso della XIV legislatura. Il presente paragrafo presenta un quadro di insieme della XV legislatura.

Complessivamente, sono state approvate in sede legislativa 9 leggi:

2 nel 2006 (dal 28 aprile);

7 nei primi otto mesi del 2007.

Come già segnalato, 2 di tali leggi (sull’attività intramuraria dei medici e di riforma dei servizi di sicurezza e del segreto) sembrano avere un notevole impatto politico; 2 leggi, esaminate in sede deliberante al Senato, concernono l’istituzione di Commissioni parlamentari di inchiesta; delle

rimanenti 5 leggi, 4 hanno carattere settoriale ed una sola è classificabile come legge provvedimento per il suo limitato ambito di azione³²⁶.

Per quanto riguarda l'iniziativa, si segnala il ruolo svolto dall'iniziativa parlamentare:

2 (pari al 22,22%) sono attribuibili al Governo;

7 (il 77,78%) sono attribuibili al Parlamento.

2.4.3. Decisioni procedurali in caso di esame congiunto di più progetti di legge - Delle 57 leggi approvate nel corso della XV legislatura, 10 (pari al 17,54%) risultano dalla convergenza di più progetti di legge. In 7 casi, le Commissioni competenti hanno optato per la scelta di un testo base; in tre casi hanno proceduto all'elaborazione di un testo unificato.

Generalmente, in presenza di progetti di legge di iniziativa sia governativa sia parlamentare, è stata esercitata un'opzione favorevole alla scelta del testo governativo come testo base: 4 leggi originano da tale scelta, che ha comportato l'assorbimento delle proposte di legge di iniziativa parlamentare³²⁷. Sono state approvate tutte dall'Assemblea, trattandosi di 3 leggi contenenti disposizioni di delega e di una legge di ratifica.

In presenza di esame congiunto di più proposte di legge tutte di iniziativa parlamentare, in 3 casi si è proceduto all'individuazione di un

³²⁶ Si tratta della legge 24 luglio 2007, n. 119, recante contributo al Corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico del Club alpino italiano.

³²⁷ In particolare, si tratta delle seguenti leggi: legge n. 1/2007 (Disposizioni in materia di esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore e delega al Governo in materia di raccordo tra la scuola e le università), n. 19/2007 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali, fatta a Parigi il 20 ottobre 2005), n. 106/2007 (Delega al Governo per la revisione della disciplina relativa alla titolarità ed al mercato dei diritti di trasmissione, comunicazione e messa a disposizione al pubblico, in sede radiotelevisiva e su altre reti di comunicazione elettronica, degli eventi sportivi dei campionati e dei tornei professionistici a squadre e delle correlate manifestazioni sportive organizzate a livello nazionale), n. 123/2007 (Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia).

testo base³²⁸; in 3 casi è stato elaborato un testo unificato³²⁹. Tali leggi sono state approvate tutte in sede legislativa, ad eccezione della legge relativa all'indulto.

2.5. Classificazione delle leggi

Nell'ambito della produzione legislativa è stata condotta una rilevazione (con esclusione delle leggi costituzionali, di ratifica, di conversione di decreti-legge, di bilancio e collegate alla manovra di finanza pubblica), che classifica i provvedimenti approvati sulla base del loro grado di complessità e della loro rilevanza dal punto di vista dell'indirizzo politico.

Sono state a tal fine individuate – in base ad una classificazione ormai consolidata – le seguenti categorie:

leggi provvedimento - finalizzate alla disciplina di situazioni specifiche o alla realizzazione di singoli interventi - e **provvedimenti di manutenzione normativa**, che recano disposizioni di puntuale modifica o di proroga di disposizioni legislative vigenti;

legislazione di settore - volta ad introdurre la regolamentazione di singoli settori o diretta a definire strumenti amministrativi o finanziari per l'attuazione di politiche settoriali;

legislazione istituzionale - che riguarda i diritti fondamentali, l'ordinamento politico-istituzionale, il diritto penale e processuale penale e l'ordine pubblico;

legislazione intersettoriale - che incide, con un unico provvedimento di ampia portata, su più settori.

³²⁸ In particolare, si tratta delle seguenti leggi: legge n. 241/2006 (Concessione di indulto), n. 271/2006 (Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse), n. 56/2007 (Istituzione del "Giorno della memoria" dedicato alle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice).

³²⁹ In particolare, si tratta delle seguenti leggi: legge n. 277/2006 (Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare), n. 130/2007 (Modifiche alla legge 8 luglio 1998, n. 230, in materia di obiezione di coscienza), n. 124/2007 (Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto).

I dati relativi alle tipologie sono riportati, in valori percentuali, nella seguente tabella e nel successivo grafico:

**Classificazione delle leggi approvate³³⁰
(in percentuale)**

	Dall'1/1 al 27/4 2006	Dal 28/4 al 31/12 2006	2006	Dall'1/1 al 31/8 2007	Totale XV legislatura
Legislazione intersectoriale	3,23	--	2,70	14,29	10,00
Leggi provvedimento e interventi di manutenzione normativa	58,06	33,33	54,05	7,14	15,00
Legislazione di settore	32,26	16,77	29,73	71,43	55,00
Legislazione istituzionale	6,45	50	13,52	7,14	20,00

2.6. Leggi e procedimento legislativo

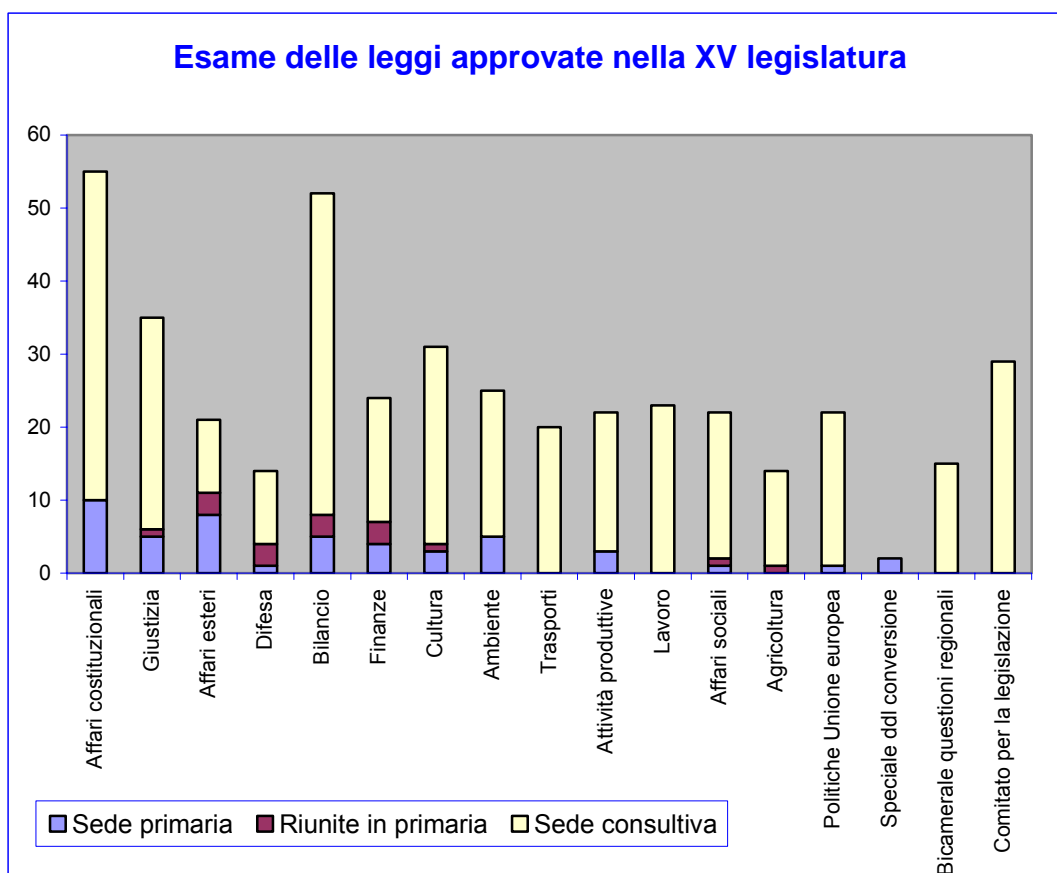
Nel presente paragrafo si intende fornire un quadro della complessità e dell'articolazione delle leggi approvate nei primi 16 mesi della legislatura,

³³⁰ Dati percentuali sul totale delle leggi, ad esclusione delle leggi costituzionali, leggi di conversione di decreti-legge, leggi di bilancio e collegate alla manovra, leggi di ratifica.

che si riflette in un procedimento legislativo che investe generalmente un numero consistente di Commissioni.³³¹

Nel grafico che segue si rilevano, con riguardo alle 57 leggi approvate alla data del 31 agosto 2007, gli apporti delle diverse Commissioni della Camera: in particolare, si dà conto di quante leggi sono state esaminate da ciascuna Commissione (in sede referente o legislativa) e su quante leggi ciascuna Commissione si è espressa in sede consultiva. Occorre preliminarmente segnalare che le prime due leggi di conversione sono state esaminate, nelle more della costituzione delle Commissioni permanenti, da una Commissione speciale: pertanto, tutti i calcoli sugli apporti delle diverse Commissioni devono tenere conto di 55 leggi.

³³¹ Il presente paragrafo riprende, aggiornandolo, un approfondimento già sviluppato nel fascicolo n. 4/XV legislatura degli "Appunti del Comitato per la legislazione", aggiornato al 15 luglio 2007, il quale è stato elaborato sulla base dei dati relativi ai lavori preparatori delle leggi forniti dal Servizio Commissioni.



Nella tabella che segue si presentano gli stessi dati già contenuti nel grafico, con una integrazione: nell'ultima colonna, si indica il numero di pareri espressi da ciascuna Commissione.

Un primo dato è di immediata evidenza: il ruolo consultivo giocato dalle Commissioni Affari costituzionali e Bilancio, che si sono pronunciate – rispettivamente – su tutte o quasi le leggi approvate, in più momenti dell'*iter*, inclusa la fase dell'esame in Assemblea (con il parere sugli emendamenti presentati). La rilevanza riconosciuta per regolamento e per prassi ai pareri di tali Commissioni si riflette quindi sull'altissimo numero di pareri resi.

Appare comunque significativo anche il costante coinvolgimento delle altre Commissioni, a partire, in primo luogo, dalla Commissione Giustizia, chiamata in causa su oltre metà delle leggi approvate. Con l'eccezione delle Commissioni Affari esteri e Difesa, che per le loro competenze sono

necessariamente coinvolte in un numero minore (ma rilevante) di procedimenti, emerge un dato significativo: tutte le altre Commissioni si sono pronunciate su almeno il 20 per cento delle leggi approvate.

Altrettanto importante appare il coinvolgimento del Comitato per la legislazione, che ha espresso pareri su 29 delle 55 leggi considerate (pari al 52,72 per cento), e della Commissione parlamentare per le questioni regionali, pronunciatasi in 15 casi.

Per quanto riguarda le sedi di esame dei provvedimenti, spicca l'alto numero di leggi esaminate da Commissioni riunite: 9 su 55, pari al 16,36 per cento. In tre casi, si tratta di provvedimenti riguardanti l'autorizzazione allo svolgimento di missioni internazionali, esaminati congiuntamente dalle Commissioni Affari esteri e Difesa.

Commissione	Leggi		Numero dei pareri espressi
	Esame in sede primaria	Esame in sede consultiva	
Affari costituzionali	10	45	108
Giustizia	5	29	43
Affari esteri	8	10	14
Difesa	1	10	13
Bilancio	5	44	96
Finanze	4	17	26
Cultura	3	27	32
Ambiente	5	20	25
Trasporti	0	20	26
Attività produttive	3	19	26
Lavoro	0	23	28
Affari sociali	1	20	26
Agricoltura	0	13	16
Politiche Unione europea	1	21	25
Speciale ddl conversione	2		
Affari esteri e Difesa	3		
Giustizia e Cultura	1		
Bilancio e Affari sociali	1		
Bilancio e Finanze	2		
Finanze e Agricoltura	1		
Lavoro e Affari sociali	1		
Totale	57		
Commissione parlamentare questioni regionali		15	15
Comitato per la legislazione		29	31

Dalla tabella che precede emerge dunque la complessità del procedimento legislativo, cui concorrono solitamente, con i loro diversi apporti, numerose Commissioni.

La tabella che segue permette di valutare con maggiore precisione questo aspetto, classificando le 55 leggi considerate secondo il numero di Commissioni intervenute in sede consultiva. Aggregando i dati, si possono individuare tre fasce di leggi:

22 leggi risultano relativamente semplici, chiamando in causa un numero limitato di Commissioni (da 1 a 4);

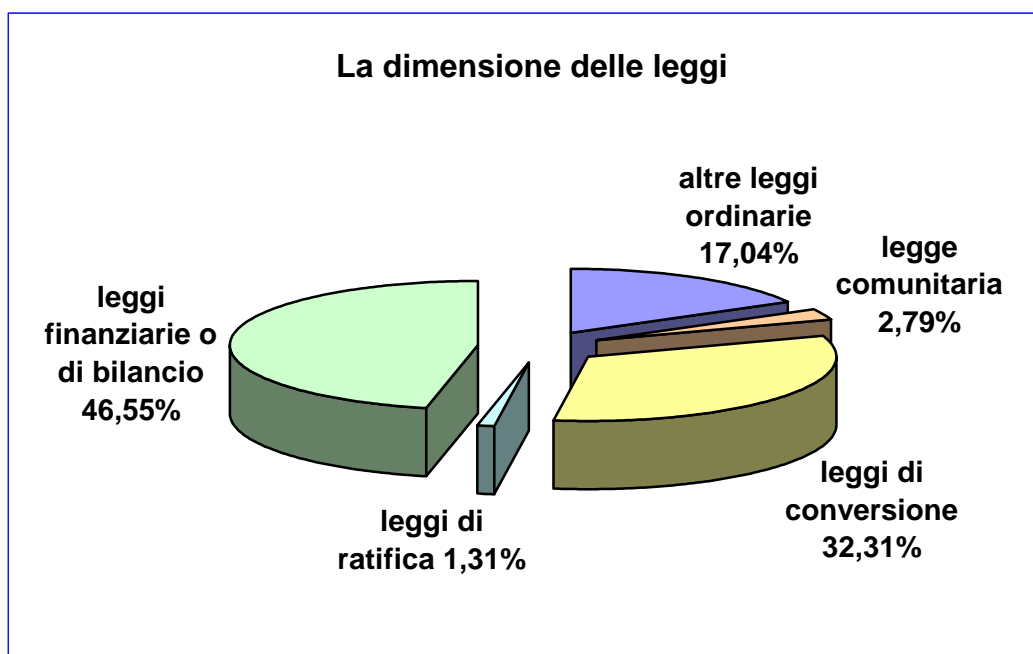
18 leggi presentano un maggiore grado di complessità, avendo impegnato un numero cospicuo di Commissioni (da 5 a 8);

le rimanenti **15** leggi appaiono di notevole complessità, avendo coinvolto almeno 9 Commissioni (oltre quella o quelle intervenute in sede primaria) e, in 6 casi, tutte le Commissioni. Le leggi sulle quali sono intervenute tutte le Commissioni sono le 4 leggi di bilancio³³² e la legge 3 agosto 2007, n. 127, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria (una sorta di preludio alla legge finanziaria 2007), nonché la legge comunitaria, cioè le leggi che per loro natura hanno carattere generale e coinvolgono tutti i settori dell'ordinamento; per l'esame delle leggi di bilancio e comunitaria il regolamento della Camera ha previsto e disciplinato apposite sessioni. Ad esse va aggiunta la legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 15 febbraio 2007, n. 10, recante disposizioni volte a dare attuazione ad obblighi comunitari ed internazionali, assegnata in congiunta alle Commissioni Finanze ed Agricoltura, con il parere di tutte le altre 12 Commissioni.

³³² Le 4 leggi che concorrono al ciclo annuale di bilancio sono le seguenti: bilancio, finanziaria, assestamento, rendiconto.

Leggi	Commissioni intervenute in sede consultiva
3	1
6	2
8	3
5	4
9	5
4	6
4	7
1	8
2	9
4	10
2	11
1	12
6	13

Il grafico che segue dà conto in forma riassuntiva della dimensione delle leggi, mostrando come ciascuna tipologia di leggi concorra in termini percentuali al totale delle colonne occupate appunto dalle leggi stesse nella *Gazzetta ufficiale*. Si tratta complessivamente (esclusi gli allegati) di 1.220,75 colonne di *Gazzetta ufficiale*.



E' evidente il ruolo giocato dalle leggi finanziarie e di bilancio, sul quale si sofferma anche la nota di sintesi del presente Rapporto: tali leggi da sole occupano quasi la metà delle colonne della Gazzetta ufficiale che contengono le leggi approvate e pubblicate nel corso della legislatura (per l'esattezza costituiscono il 46,55 per cento). In tale tipologia, risalta la legge finanziaria 2007, che da sola occupa oltre 500 colonne della *Gazzetta*. In termini puramente quantitativi, commisurati allo spazio occupato nella *Gazzetta ufficiale*, la legge finanziaria corrisponde da sola al 41 per cento delle decisioni legislative assunte nel corso della legislatura. Se si fa riferimento all'altro parametro utilizzabile per misurare la dimensione delle leggi, cioè al numero di commi, la legge finanziaria 2007, con i suoi 1.364 commi, contiene il 39,41 per cento dei commi approvati nel corso della legislatura.

Può essere allora interessante verificare come tale mole di commi riguardi tutti i settori dell'ordinamento, disciplinando materie di competenza di tutte le altre Commissioni, chiamate ad esprimersi in sede consultiva.

Nella tabella che segue si dà quindi conto del numero di commi della legge finanziaria 2007 di competenza delle singole Commissioni. In qualche caso, di materie di confine, i commi sono stati attribuiti a più Commissioni: per questo motivo la somma dei commi risulta superiore a quella effettivamente contenuta nella legge finanziaria.

Commissione	Numero di commi di interesse
Affari costituzionali	100
Giustizia	13
Affari esteri	28
Difesa	22
Bilancio	210
Finanze	411
Cultura	100
Ambiente	102
Trasporti	87
Attività produttive	69
Lavoro	198
Affari sociali	70
Agricoltura	68
Politiche Unione europea	11

La tabella consente di evidenziare tre elementi:

- i commi di stretta competenza della Commissione Bilancio appaiono quantitativamente ridotti: alla Commissione è però ovviamente riservato un ruolo complessivo di regia nel coordinamento della finanza pubblica;
- appare evidente l'importanza delle disposizioni in materia finanziaria e tributaria nel disegnare la manovra di finanza pubblica;

- la legge finanziaria, come già accennato, riguarda tutti i settori dell'ordinamento e sembra assumere particolare importanza in alcune materie, come nel lavoro pubblico e privato.

La legge finanziaria rappresenta il tipico caso nel quale la dimensione si associa all'ampio novero di materie trattate, che chiama in causa tutte le Commissioni.

Non sempre, però, il dato puramente quantitativo (dimensionale)³³³ coincide con il grado di complessità e quindi di intersettorialità delle leggi. A titolo esemplificativo, la legge 11 gennaio 2007, n. 1, in materia di esami di Stato, pur risultando relativamente lunga (13,25 colonne della Gazzetta Ufficiale per 41 commi) è stata esaminata in sede consultiva soltanto da 4 Commissioni, presentando un contenuto omogeneo.

All'opposto, la legge 12 luglio 2006, n. 228, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 12 maggio 2006, n. 173 (proroga termini), pur relativamente breve (4,5 colonne per 29 commi), è stata esaminata in sede consultiva da 10 Commissioni.

Infine, appare rilevante, in qualche caso, il numero di pareri espressi dalle Commissioni, perché testimonia di un procedimento legislativo particolarmente complesso (magari con il ricorso alla *navette*), che necessita di più pronunciamenti delle stesse Commissioni, in fasi diverse dell'*iter*. I casi più eclatanti concernono tutte leggi soggette alla *navette*:

- le leggi finanziaria³³⁴ e di bilancio 2007 (rispettivamente 39 e 26 pareri);
- la legge comunitaria 2006 (35 pareri);

³³³ La lunghezza delle leggi è misurata in rapporto a due parametri: il numero dei commi contenuti in ciascuna di esse e il numero di colonne della *Gazzetta ufficiale*. L'utilizzazione del doppio parametro si rivela utile in quanto il solo dato riguardante il numero dei commi non sempre fotografa la complessità di una legge, in presenza di commi che possono risultare di ridotte dimensioni o, viceversa, di notevole complessità e lunghezza.

³³⁴ Come già segnalato, la legge finanziaria 2007 rappresenta da sola, in termini di lunghezza, oltre il 40 per cento dell'intera produzione legislativa della legislatura.

- la legge 26 febbraio 2007, n. 17, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative (25 pareri);
- la legge di delega al Governo in materia di diritti di trasmissione di eventi sportivi, sulla quale si sono pronunciate 6 Commissioni, esprimendo 22 pareri.

3. Le deleghe legislative

3.1 Le tendenze generali

Nel 2006 sono state approvate complessivamente 5 leggi contenenti disposizioni di delega al Governo, delle quali 2 nel periodo finale della XIV legislatura e 3 nel periodo iniziale della XV. Nei primi 16 mesi della legislatura in corso sono state approvate complessivamente 9 leggi contenenti disposizioni di delega, delle quali 3 leggi di conversione di decreti-legge.

Delle restanti 6 leggi:

1 è la legge comunitaria 2006;

1 legge ulteriore concerne l'attuazione di direttive comunitarie;

4 leggi instaurano processi di riforma a carattere settoriale, talora di grande rilevanza (ordinamento giudiziario, sicurezza sul lavoro).

	Dall'1/1 al 27/4 2006	Dal 28/4 al 31/12 2006	2006	Dall'1/1 al 31/8 2007	Totale XV legislatura
Leggi delega di cui:	2	3	5	6	9
Leggi di conversione	0	2	2	1	3

Nella XV legislatura, il Parlamento ha conferito al Governo **40** deleghe "primarie", delle quali:

31 (77,5%) investono l'attuazione del diritto comunitario³³⁵;

9 (22,5%) concernono esclusivamente il livello nazionale.

³³⁵ Il dato comprende le 3 deleghe "primarie" contenute nella legge n. 77 del 2007.

Alle deleghe primarie vanno aggiunte **47** deleghe integrative e correttive (pari al 54% del totale delle deleghe); **30**³³⁶ di tali deleghe correttive sono relative all'attuazione del diritto comunitario.

La seguente tabella riassume i dati della XV legislatura.

Deleghe	XV		
	Primarie	40	46%
<i>di cui comunitarie</i>	31		77,5%
Integrative/correttive	47	54%	
<i>di cui comunitarie</i>	30		63,8%
Totale	87		
<i>di cui comunitarie</i>	61		70,1%

Nel corso della XV legislatura, sono stati pubblicati nella *Gazzetta ufficiale* **56** decreti legislativi, **41** (73,2%) dei quali in attuazione del diritto comunitario. **55** di tali decreti (40 dei quali in attuazione del diritto comunitario) sono stati adottati in base a leggi delega approvate nella XIV legislatura; uno soltanto, alla data del 31 agosto 2007, è in attuazione di una legge delega approvata nel corso della XV legislatura.

³³⁶ Il dato comprende le 4 deleghe correttive di cui alla legge n. 77/2007.

Decreti legislativi	XV		
Primari	48	85,7%	
<i>di cui comunitari</i>	35		72,9%
Integrativi/correttivi	8	14,3%	
<i>di cui comunitari</i>	6		75%
Totale	56		
<i>di cui comunitari</i>	41		73,2%

3.2 Le leggi delega della XV legislatura

Nel paragrafo precedente già si sono forniti alcuni elementi circa le leggi delega approvate nel corso della XV legislatura. La tabella che segue dà conto nel dettaglio di tali leggi e delle deleghe da esse conferite, nonché del relativo stato di attuazione. Riguardo a quest'ultimo, come già segnalato, si è in una fase iniziale, in cui le deleghe sono state da poco conferite ed è stato quindi emanato un solo decreto legislativo, in attuazione della legge comunitaria 2006.

<i>Legge delega</i>	<i>Disposizioni di delega</i>	<i>Deleghe primarie</i>	<i>D.Lgs. pubblicati</i>	<i>di cui D.Lgs. primari</i>
L. 12 luglio 2006, n. 228 , conv. D.L. proroga termini e proroghe per l'esercizio di deleghe	11	--	--	--
L. 17 luglio 2006, n. 233 , conv. D.L. riordino ministeri	1	1	--	--
L. 11 gennaio 2007, n. 1 , riforma esami di Stato e raccordo scuola-università	8	4	--	--
L. 6 febbraio 2007, n. 13 , legge comunitaria 2006	54	28	1	1
L. 26 febbraio 2007, n. 17 , conv. D.L. proroga termini	1	1	--	--
L. 20 giugno 2007, n.77 , delega per il recepimento delle direttive 2002/15/CE, 2004/25/CE e 2004/39/CE	7	3	--	--
L. 19 luglio 2007, n. 106 , revisione della disciplina dei diritti di trasmissione degli eventi sportivi	2	1	--	--
L. 30 luglio 2007, n. 111 , Modifiche alle norme sull'ordinamento giudiziario	1	1	--	--
L. 3 agosto 2007, n. 123 , tutela della sicurezza sul lavoro	2	1	--	--

3.3. Deleghe che prevedono un doppio parere delle Camere

Dal quadro fin qui tratteggiato emerge con tutta evidenza come i processi riformatori vengano per lo più realizzati attraverso procedimenti complessi, che prevedono generalmente la delega al Governo. Negli ultimi anni, il Parlamento sembra porre particolare attenzione al proprio coinvolgimento nella fase di elaborazione degli schemi di decreti legislativi, puntando su un rafforzamento del proprio ruolo almeno in relazione ai processi di delega di più rilevante impatto.

In particolare, a partire dal 2003, il Parlamento, recuperando qualche isolato precedente, si è riservato, per alcune deleghe, un procedimento particolarmente complesso per l'adozione dei relativi decreti legislativi di attuazione: in questi casi, il Governo, dopo aver acquisito i pareri di altri organismi previsti dalla legge di delega (ad es. la Conferenza Stato-Regioni) e delle Camere, ritrasmette i testi, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Conferenza Stato-Regioni ed alle Camere per il parere definitivo.

Si segnala in proposito che il Comitato per la legislazione, in sede consultiva, ha sempre espresso apprezzamento per la previsione del doppio parere, volta ad intensificare il rapporto tra Parlamento e Governo in fase di attuazione delle deleghe.

Nella legislatura in corso, il ricorso a tale procedura riguarda complessivamente **21** disposizioni di delega, contenute nelle **2** leggi relative all'attuazione del diritto comunitario³³⁷.

³³⁷ L. 6 febbraio 2007, n. 13, Legge comunitaria 2006, 16 deleghe (con riferimento agli schemi di D.Lgs. attuativi di 13 direttive specificamente indicate; agli schemi di D.Lgs. di recepimento di direttive che comportano conseguenze finanziarie, alle sanzioni penali contenute in alcuni schemi di D.Lgs. e alle disposizioni recanti sanzioni per le violazioni di direttive comunitarie attuate in via regolamentare o amministrativa); L. 20 giugno 2007, n. 77, Delega legislativa per il recepimento delle direttive 2002/15/CE, 2004/25/CE e 2004/39/CE, 5 deleghe (con riferimento agli schemi di D.Lgs. attuativi delle direttive 2004/25 e 2004/39, nonché ai rispettivi D.Lgs. correttivi, e ai D.Lgs. integrativi del D.Lgs. 191/2005).

4. I decreti-legge

4.1. Le tendenze generali

4.1.1. I dati quantitativi - Le leggi di conversione dei decreti-legge sono 25 e rappresentano il 43,9% della produzione legislativa.

32 sono i decreti-legge emanati nella XV legislatura, con una media mensile pari a 1,99. Si tratta di una media sensibilmente più bassa rispetto a quella realizzata nelle due precedenti legislature, in cui superava stabilmente i 3 decreti mensili (3,36 nella XIII legislatura e 3,72 nella XIV).

Media mensile di emanazione dei decreti-legge

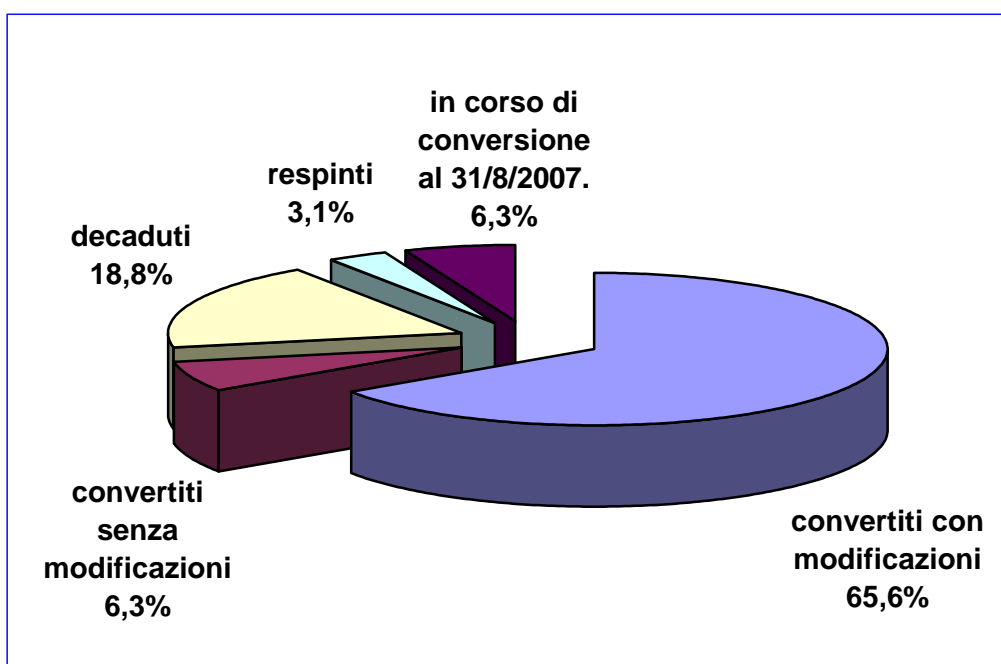
	dall'1/1 al 27/4 2006	dal 28/4 al 31/12 2006	totale 2006	dall'1/1 al 31/8 2007	totale XV legislatura
Decreti-legge	13	19	32	13	32 ³³⁸
Media mensile	3,33	2,35	2,67	1,62	1,99

4.1.2. L'esito dei decreti-legge - Per quanto riguarda l'esito, nel grafico seguente sono riportati i dati relativi al numero dei decreti-legge convertiti in legge, con o senza modificazioni, dei decreti-legge decaduti,

³³⁸ Alla fine della XIV legislatura (conclusasi il 27 aprile 2006) erano in corso di conversione 2 decreti-legge emanati dal III Governo Berlusconi. Nella XV legislatura i relativi disegni di legge di conversione sono stati mantenuti all'ordine del giorno delle Camere: i due decreti-legge sono stati convertiti in legge. Di tali decreti non si tiene conto nel dato relativo alla XV legislatura.

nonché di quelli in vigore alla data di riferimento del presente rapporto (31 agosto 2007).

Nel grafico non sono stati considerati i 2 decreti-legge emanati dal Governo Berlusconi che si trovavano in corso di conversione alla fine della XIV legislatura (27 aprile 2006), per il cui esito si rinvia alla nota 338.



Il grafico considera quindi i **32** decreti-legge emanati nel corso della legislatura, dei quali:

- 23** sono stati convertiti in legge (21 con modificazioni);
- 6** sono decaduti per decorrenza dei termini;
- 1** è stato respinto;
- 2** sono in corso di conversione alla data del 31 agosto 2007.

Appare significativo il dato riguardante i decreti-legge non convertiti: si tratta di un decreto-legge respinto in sede di valutazione dei requisiti di costituzionalità presso l'Assemblea del Senato³³⁹ e di 6 decreti-legge decaduti per decorrenza dei termini.

I contenuti di 4 di tali decreti-legge, emanati nel corso del 2006, hanno trovato comunque accoglimento, con varietà di formule, in altre disposizioni di legge. In particolare:

- le Commissioni riunite Affari esteri e Difesa della Camera dei deputati hanno abbandonato l'esame della legge di conversione del decreto-legge 5 luglio 2006, n. 224, recante disposizioni urgenti per la partecipazione italiana alle missioni internazionali, preferendo proseguire nell'esame del disegno di legge ordinario C. 1288 (poi legge 4 agosto 2006, n. 247, recante disposizioni per la partecipazione italiana alle missioni internazionali);

- i contenuti degli altri 3 decreti-legge sono refluiti, in termini più o meno diversi, nella legge finanziaria 2006. Più nel dettaglio:

- il decreto-legge 16 agosto 2006, n. 251, recante disposizioni urgenti per assicurare l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alla direttiva 79/409/CEE in materia di conservazione della fauna selvatica, ha dato vita ad un ampio dibattito che ha poi indotto il Governo all'inserimento nella legge finanziaria di alcuni commi relativi in generale all'attuazione del diritto comunitario, con specifico riguardo alla responsabilità delle Regioni (cfr. il paragrafo dedicato all'argomento). Successivamente, l'articolo 4 del decreto-legge 27 dicembre 2006, n. 297³⁴⁰, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2007, n. 15, è tornato sul tema, disponendo la sospensione dell'applicazione della legge regionale della Liguria sul prelievo venatorio in deroga (legge regionale 31 ottobre 2006, n. 36);

³³⁹ Si tratta del decreto-legge 29 settembre 2006, n. 261, recante interventi urgenti per la riduzione del disagio abitativo in favore di particolari categorie sociali.

³⁴⁰ Il provvedimento reca disposizioni urgenti per il recepimento delle direttive comunitarie 2006/48/CE e 2006/49/CE e per l'adeguamento a decisioni in ambito comunitario relative all'assistenza a terra negli aeroporti, all'Agenzia nazionale per i giovani e al prelievo venatorio.

- il decreto-legge 13 novembre 2006, n. 279, recante misure urgenti in materia di previdenza complementare, come rilevato nel parere reso dal Comitato per la legislazione il 28 novembre 2006, “riscrive il comma 4 dell'articolo 23 del decreto legislativo n. 252 del 2005, che risulta già oggetto di modifica anche da parte dei commi 388 e 396 dell'articolo 18 del disegno di legge finanziaria, approvato dalla Camera dei deputati ed attualmente all'esame del Senato”. Il relativo disegno di legge di conversione è stato pertanto abbandonato, avendo evidentemente assolto alla sua funzione di disciplina ponte nelle more dell'approvazione della legge finanziaria stessa;
- i contenuti del decreto-legge 23 novembre 2006, n. 283, recante interventi per completare il risanamento economico della Fondazione Ordine Mauriziano di Torino, sono stati trasfusi – sia pure in termini non identici - nei commi 1349 e 1350 dell'articolo unico della legge finanziaria 2007.

L'esame delle **25** leggi di conversione ha avuto inizio in **12** casi presso la Camera dei deputati (2 del Governo Berlusconi) e in **13** casi presso il Senato della Repubblica (1 del Governo Berlusconi).

Dei **25** decreti-legge convertiti, **21** hanno subito modificazioni durante l'esame parlamentare (1 del Governo Berlusconi). In valori percentuali, i decreti-legge convertiti con modificazioni rappresentano l'**84** per cento dei decreti convertiti.

4 decreti-legge sono stati convertiti senza modificazioni: si tratta dei due decreti-legge emanati dal Governo Berlusconi prima dell'inizio della XV legislatura (n. 135 e n. 136 del 2006, rispettivamente riguardanti la funzionalità dell'amministrazione della pubblica sicurezza e la proroga di termini in materia di ammortizzatori sociali), nonché di due decreti-legge emanati dal Governo Prodi (n. 299 del 2006 e n. 37 del 2007, rispettivamente riguardanti l'abrogazione del comma 1343 della legge finanziaria 2006 e l'elezione dei consigli giudiziari).

In **22** casi è stata sufficiente una sola lettura in ciascuna delle due Camere; eventuali modificazioni sono state apportate esclusivamente dalla Camera che ne ha iniziato l'esame, come risulta dalla seguente

tabella, che indica i decreti-legge convertiti con una sola lettura da parte di ciascun ramo del Parlamento.

11	C	S	9 modificati
11	S	C	9 modificati

Entrambe le Camere denotano una notevole propensione ad introdurre modifiche: sia la Camera dei deputati, sia il Senato, hanno modificato l'81,8 per cento dei decreti in ordine ai quali hanno dato avvio alle procedure di conversione.

Nei restanti **3** casi la *navette* ha compreso una doppia lettura in un ramo del Parlamento.

Nella tabella che segue, si dà conto di tali decreti-legge:

1	C	S	C
2	S	C	S

4.2. La questione di fiducia nel procedimento di conversione.

La tabella che segue presenta i dati relativi alla posizione di questione di fiducia durante l'*iter* di conversione.

Anno	Camera	Senato	Totale
2006 (dal 28 aprile)	3	3	6 (2 ddl con doppia fiducia)
2007 (fino al 31 agosto)	4	2	6 (2 ddl con doppia fiducia)
Totale	7	5	12 (4 con doppia fiducia; 3 con fiducia soltanto alla Camera; 1 con fiducia soltanto del Senato)

Dalla tabella si evince che la questione di fiducia è stata posta su 8 disegni di legge di conversione; in 4 casi è stata posta sia alla Camera, sia al Senato (doppia fiducia); in 3 casi, soltanto alla Camera; in un caso soltanto al Senato.

Si tratta di un fenomeno rilevante sia in termini quantitativi (il 32% delle leggi di conversione sono passate attraverso almeno un voto di fiducia), sia dal punto di vista qualitativo, visto che il voto di fiducia ha riguardato generalmente un maxiemendamento volto anche ad ampliare il raggio di azione del provvedimento.

Dal punto di vista del rapporto tra Governo e Parlamento, si rileva che una quota rilevante (il 70,6%) dei casi in cui il Governo ha posto la questione di fiducia su progetti di legge all'esame delle Camere (in totale 17), è relativa a disegni di legge di conversione di decreti-legge.

5. L'adempimento degli obblighi comunitari

Nel corso dei primi 16 mesi della XV legislatura, all'adempimento degli obblighi comunitari si è provveduto non soltanto con il tradizionale strumento della legge comunitaria annuale, ma con ulteriori strumenti, che ad essa si affiancano.

Complessivamente, nel periodo monitorato, vengono approvate due leggi contenenti disposizioni di delega e 4 leggi di conversione; inoltre, importanti disposizioni in materia vengono inserite nella legge finanziaria 2007; un altro decreto-legge, volto a consentire alle imprese deduzioni IRAP inerenti il costo del lavoro anche in assenza dell'autorizzazione della Commissione europea, al cui assenso il testo originario dell'articolo 1, comma 267, della legge finanziaria 2007 subordinava l'applicazione delle deduzioni, è decaduto per decorrenza dei termini.

5.1. La legge comunitaria 2006

La legge 6 febbraio 2007, n. 13 (legge comunitaria 2006) è composta di 28 articoli e di tre allegati (A, B e C), con i quali si prevede il recepimento di 27 direttive (1 con l'allegato A, 25 con l'allegato B e 1 con l'allegato C). Per l'attuazione delle 26 direttive contenute negli allegati A e B è prevista l'adozione di decreti legislativi (rispettivamente senza la previsione e con la previsione del parere parlamentare sui relativi schemi); la direttiva contenuta nell'allegato C sarà attuata con un regolamento di delegificazione³⁴¹.

5.2. La legge 20 giugno 2007, n. 77

La legge n. 77/2007, approvata a poca distanza dall'approvazione della legge comunitaria 2006 e mentre era da poco iniziato l'esame, presso il Senato, del disegno di legge comunitaria 2007, contiene disposizioni di delega al Governo per l'attuazione delle direttive 2002/15/CE, del

³⁴¹ Alla legge comunitaria 2006 è dedicato il quaderno n. 7 del Servizio Studi.

Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2002, concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto; 2004/25/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, concernente le offerte pubbliche di acquisto; 2004/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, e successive modificazioni, relativa ai mercati degli strumenti finanziari.

Le suddette direttive erano incluse nell'allegato B della legge n. 62 del 2005 e il termine ultimo per il loro recepimento è scaduto senza che siano stati emanati i decreti legislativi.

La stessa legge delega inoltre il Governo ad adottare, sempre entro il termine del 30 settembre 2007, disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 191, di attuazione della direttiva 2002/98/CE, che stabilisce norme di qualità e di sicurezza per la raccolta, il controllo, la lavorazione, la conservazione e la distribuzione del sangue umano e dei suoi componenti e che modifica la direttiva 2001/83/CE. Anche il termine per l'adozione del decreto legislativo correttivo ed integrativo del citato decreto n. 191/2005, previsto dalla legge comunitaria 2003, risulta scaduto.

5.3. Le disposizioni per l'adempimento degli obblighi comunitari nella legge finanziaria per il 2007

La legge finanziaria per il 2007³⁴² ha introdotto rilevanti disposizioni che si affiancano a quanto previsto dalla legge n. 11 del 2005 in tema di rapporti tra ordinamento interno ed ordinamento comunitario. In particolare, i commi 1213-1223 dell'unico articolo di cui si compone la legge finanziaria si prefiggono di corresponsabilizzare le Regioni, le province autonome, gli altri enti pubblici e i soggetti equiparati in relazione all'adempimento degli obblighi comunitari, con specifico riguardo alle misure da adottare per porre tempestivamente rimedio alle violazioni loro imputabili.

³⁴² Legge 27 dicembre 2006, n. 296.

In questo modo lo Stato che, in base all'ordinamento comunitario, è l'unico responsabile di eventuali violazioni nei confronti dell'Unione europea, intende coinvolgere le proprie articolazioni territoriali ponendo in capo ad esse un generale obbligo di adempimento che, ove non ottemperato, consente l'esercizio di poteri sostitutivi da parte dello Stato stesso, e stabilendo il diritto di rivalersi nei loro confronti.

In particolare, il comma 1213 prevede che le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti territoriali, gli altri enti pubblici ed i soggetti equiparati:

- adottino le misure necessarie a porre tempestivamente rimedio alle violazioni, loro imputabili, degli obblighi comunitari, al fine di prevenire l'instaurazione delle procedure d'infrazione di cui agli articoli 226 e seguenti del Trattato istitutivo della Comunità europea o per porre termine alle stesse;
- diano esecuzione agli obblighi derivanti dalle sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee, pronunciate ai sensi dell'articolo 228, comma 1, TCE.

In ogni caso, il comma 1214 prevede l'esercizio dei poteri statali sostitutivi nei confronti delle Regioni e degli altri enti indicati al comma 1213, responsabili della violazione degli obblighi comunitari o della non tempestiva esecuzione alle sentenze della Corte di giustizia. Tali poteri sostitutivi vengono esercitati secondo i principi e le procedure stabiliti dall'articolo 8 della legge n. 131/2003 e dall'articolo 11, comma 8, della legge n. 11/2005.

In caso di inadempimento agli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria da parte degli enti suindicati, il comma 1215 prevede il diritto per lo Stato di rivalersi nei confronti degli indicati enti nelle regolazioni finanziarie operate a carico dell'Italia a valere sulle risorse di:

- Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA);
- Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR);
- altri Fondi aventi finalità strutturali.

- Tale diritto di rivalsa è esercitato dallo Stato per compensare gli oneri finanziari derivanti dalle sentenze di condanna della Corte di Giustizia, ex art. 228 TCE (comma 1216), e della Corte europea dei diritti dell'uomo (comma 1217).

I successivi commi 1218-1222 disciplinano le modalità di esercizio del diritto di rivalsa.

Da ultimo, L'articolo 6 del disegno di legge comunitaria 2007 inserisce le disposizioni sopra riassunte nell'ambito della legge n. 11/2005, ove introduce l'articolo 16-*bis*, procedendo contestualmente all'abrogazione dei citati commi della legge finanziaria.

5.4. L'attuazione di obblighi comunitari attraverso la decretazione d'urgenza

Come già segnalato, sono 4 i decreti-legge convertiti; un ulteriore decreto-legge è invece decaduto.

Il primo provvedimento d'urgenza adottato è il decreto-legge 15 settembre 2006, n. 258, recante disposizioni urgenti di adeguamento alla sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee in data 14 settembre 2006 nella causa C-228/05 in materia di detraibilità dell'IVA.

L'ultima fase dell'*iter* di approvazione della legge comunitaria 2006 ha visto l'emanazione e la successiva conversione di altri due decreti-legge, finalizzati a dare attuazione ad obblighi comunitari: si tratta del decreto-legge 27 dicembre 2006, n. 297, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2007, n. 15³⁴³ e del decreto-legge 15 febbraio 2007, n. 10, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 aprile 2007, n. 46³⁴⁴.

³⁴³ Disposizioni urgenti per il recepimento delle direttive comunitarie 2006/48/CE e 2006/49/CE e per l'adeguamento a decisioni in ambito comunitario relative all'assistenza a terra negli aeroporti, all'Agenzia nazionale per i giovani e al prelievo venatorio.

³⁴⁴ Disposizioni volte a dare attuazione ad obblighi comunitari ed internazionali.

In particolare, il primo di tali decreti-legge ha dato attuazione alle direttive comunitarie 2006/48/CE e 2006/49/CE, il cui recepimento è previsto anche nella legge comunitaria 2006 (allegato B).

Esso inoltre, all'articolo 4, provvede all'esecuzione dell'ordinanza della Corte di Giustizia europea del 19 dicembre 2006 che chiede all'Italia di sospendere l'applicazione della legge della Regione Liguria n. 36 del 2006, con la quale sono stabilite deroghe alle specie cacciabili per la stagione venatoria 2006/2007.

L'articolo 5, infine, istituisce l'Agenzia nazionale per i giovani, con sede in Roma, in attuazione della decisione n. 1719/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006, trasferendo alla suddetta Agenzia le dotazioni finanziarie, strumentali e di personale dell'Agenzia nazionale italiana gioventù, costituita presso il Dipartimento della solidarietà sociale, che viene conseguentemente soppressa.

Il decreto-legge n. 10 del 2007 adempie a numerosi obblighi comunitari, in distinti settori, derivanti da sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee e da procedure di infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano.

Infine, il decreto-legge 18 giugno 2007, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2007, n. 125, reca misure urgenti per l'attuazione di disposizioni comunitarie in materia di liberalizzazione dei mercati dell'energia.

Da ultimo, occorre segnalare il decreto-legge 28 maggio 2007, n. 67, finalizzato a consentire alle imprese deduzioni IRAP inerenti il costo del lavoro anche in assenza dell'autorizzazione della Commissione europea, al cui assenso il testo originario dell'articolo 1, comma 267, della legge finanziaria 2007 subordinava l'applicazione delle deduzioni. Il decreto-legge, che aveva suscitato, durante l'*iter* alla Camera, forti perplessità in ordine alla sua conformità con l'ordinamento comunitario, è decaduto per decorrenza dei termini.

6. La semplificazione legislativa

6.1 La delegificazione

Nel 2006 sono state approvati complessivamente 7 provvedimenti contenenti disposizioni di autorizzazione al Governo ad emanare regolamenti di delegificazione, dei quali 2 nel periodo finale della XIV legislatura e 5 nel periodo iniziale della XV.

Nei primi 16 mesi della legislatura in corso sono stati approvati complessivamente **7** provvedimenti che contengono autorizzazioni alla delegificazione, di cui 4 leggi di conversione di decreti-legge.

Dei restanti 3 provvedimenti:

1 è la legge finanziaria 2007;

1 è la legge comunitaria 2006;

1 è un decreto legislativo (n. 240/2006).

	Dall'1/1 al 27/4 2006	Dal 28/4 al 31/12 2006	Totale 2006	Dall'1/1 al 31/8 2007	Totale XV legislatura
Provvedimenti di autorizzazione, di cui:	2	5	7	2	7
Leggi di conversione	0	3	3	1	4
Decreti legislativi	2	1	3	0	1

Nel corso della XV legislatura, sono stati pubblicati nella *Gazzetta ufficiale* **46** regolamenti di delegificazione, **38** dei quali "primari", di cui **1** di attuazione di una autorizzazione contenuta in una legge comunitaria, e **8** modificativi, integrativi o sostitutivi di precedenti regolamenti di delegificazione.

Di questi, ben **25**, cioè oltre la metà di tutti i regolamenti pubblicati e $\frac{3}{4}$ di quelli primari, sono regolamenti di riordino di organismi operanti presso le pubbliche amministrazioni, emanati in attuazione dell'autorizzazione recata dall'articolo 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all' evasione fiscale, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

Da rilevare, inoltre, che **12** regolamenti sono da attribuire al Governo Berlusconi III e **34** al Governo Prodi II.

Infine, **1** regolamento è stato emanato in attuazione di una autorizzazione contenuta in una legge approvata nella XI legislatura, **1** nella XII legislatura, **11** nella XIII, **7** nella XIV e **26** nella XV legislatura. Di questi ultimi, come si è detto, 25 originano da una unica autorizzazione.

Regolamenti di delegificazione	XV		
	Primari	38	82,6%
<i>di cui comunitari</i>	1		2,6%
Modificativi	8	17,4%	
<i>di cui comunitari</i>	--		--
Totale	46		
<i>di cui comunitari</i>	1		2,2%

Già si sono forniti alcuni elementi circa i provvedimenti recanti autorizzazione alla delegificazione approvati nel corso della XV legislatura. La tabella che segue dà conto nel dettaglio di tali provvedimenti e delle autorizzazioni da esse conferite, nonché del relativo stato di attuazione. Riguardo a quest'ultimo, come già segnalato, la grande maggioranza dei

regolamenti emanati in base a autorizzazioni contenute in provvedimenti della XV legislatura sono attribuibili all'attuazione del decreto-legge n. 223/2006.

Provvedimenti di autorizzazione alla delegificazione	Autorizzazioni alla delegificazione	DPR pubblicati
Decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181 (legge 17 luglio 2006, n. 233) [riordino del Governo]	1	1
Decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240, [competenze dei magistrati]	1	--
Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 233 (legge 4 agosto 2006, n. 248) [rilancio economico e sociale]	1	25
Decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (legge 24 novembre 2006, n. 286) [materia tributaria e finanziaria]	4	--
Legge 27 dicembre 2006, n. 296 [legge finanziaria 2007]	8	--
Legge 6 febbraio 2007, n. 13 [legge comunitaria 2006]	1	--
Decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81 (legge 3 agosto 2007, n. 127) [materia finanziaria]	1	--

Ancora una volta, anche nel caso delle autorizzazioni alla delegificazione, va rilevata l'incidenza di provvedimenti che non possono contenere disposizioni di delega, quali la legge finanziaria ed i decreti-legge, che insieme contengono 15 delle 17 autorizzazioni della legislatura. La legge finanziaria, da sola, contiene 8 autorizzazioni alla delegificazione, pari al 47,05 delle autorizzazioni concesse nella legislatura.

6.2. I codici e i testi unici

Per quanto riguarda il riordino legislativo attraverso l'emanazione di testi unici e di codici, va rilevato che nella XV legislatura sono stati pubblicati **2** provvedimenti di questo tipo. In entrambi i casi, si tratta di provvedimenti emanati negli ultimi giorni della XIV legislatura e pubblicati nella legislatura in corso. In particolare, i provvedimenti in questione sono due codici:

- Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE
- Decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246

Nella legislatura in corso sono state approvate 2 leggi contenenti deleghe, non ancora esercitate, per l'emanazione di testi unici:

- 6 febbraio 2007, n. 13, legge comunitaria 2006, che reca la consueta delega per l'adozione di testi unici delle disposizioni dettate in attuazione delle deleghe conferite per il recepimento di direttive comunitarie
- 3 agosto 2007, n. 123, che delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il riassetto e la riforma delle disposizioni vigenti in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro.

Il secondo provvedimento è indicativo della tendenza, inaugurata nella XIV legislatura, ad affiancare ai decreti legislativi denominati formalmente **testo unico** o **codice**, una terza tipologia di provvedimento che si definisce di **riassetto normativo** di una materia specifica.

Recentemente, la casistica si è ulteriormente ampliata con l'introduzione di una nuova fattispecie di delega che pur non potendo essere considerata alla stregua delle autorizzazioni alla emanazione di testi unici, ne mutua alcuni aspetti.

Il riferimento è a due deleghe relative al **coordinamento** delle norme in un determinato settore, contenute nelle leggi:

- 17 luglio 2006, n. 233 (di conversione del decreto-legge n. 181/2006, di riforma del Governo), che autorizza l'Esecutivo ad adottare uno o più decreti legislativi per il coordinamento delle disposizioni in materia di funzione e organizzazione della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri (articolo 1, comma 2);
- 30 luglio 2007, n. 111 (modifica dell'ordinamento giudiziario), che reca la delega al Governo per l'adozione di norme di coordinamento in materia di ordinamento giudiziario (articolo 7).

6.3. Le abrogazioni contenute nelle leggi e nei decreti legislativi

Il dato relativo alle abrogazioni, letto congiuntamente ai dati riguardanti il complesso della produzione legislativa, consente di valutare le variazioni nella consistenza dello *stock* normativo intervenute nei periodi considerati.

Nel corso della XV legislatura più di un terzo delle leggi approvate reca disposizioni di abrogazione esplicita o espressa (20 su 57). Si tratta di un dato significativo, specie se confrontato con il numero relativamente basso di leggi contenenti formule di abrogazione innominata (3).

I provvedimenti interamente abrogati sono 7³⁴⁵.

Abrogazioni contenute in leggi ordinarie - XV legislatura

Totale leggi	57
Leggi contenenti abrogazioni espresse	20
Leggi contenenti formule di abrogazione innominata	3
Provvedimenti interamente abrogati	7

³⁴⁵ Un ulteriore provvedimento, cioè la legge 28 ottobre 1999, n. 410, recante nuovo ordinamento dei consorzi agrari, è stato abrogato quasi integralmente: su 12 articoli, 9 sono stati abrogati nella loro interezza; di uno sono sopravvissuti tre commi su 8; due articoli sono tuttora vigenti nella loro integrità.

Sul versante dei decreti legislativi (nel cui novero sono inclusi i codici ed i testi unici, strumenti per eccellenza del riordino normativo), si registra un numero maggiore di decreti contenenti abrogazioni in rapporto ai decreti emanati (35 su 56). Rilevante è anche il numero di provvedimenti interamente abrogati, che comporta un saldo leggermente negativo dello *stock* legislativo: 57 provvedimenti abrogati a fronte di 56 nuovi provvedimenti. E' necessario, però, tenere conto che una parte dei provvedimenti abrogati (ad esempio decreti ministeriali) non sono atti di rango legislativo.

Più della metà delle abrogazioni di interi provvedimenti (31 su 57) sono contenute in due soli decreti legislativi: 20 nel codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 163/2006, come già detto pubblicato nella XV legislatura ed emanato nella legislatura precedente) e 11 nel decreto legislativo n. 22/2007, sugli strumenti di misura.

Abrogazioni contenute in decreti legislativi - XV legislatura

D.Lgs.	56
D.Lgs. contenenti abrogazioni espresse	35
D.Lgs. contenenti formule di abrogazione innominata	3
Provvedimenti interamente abrogati da D.Lgs.	57

Per quanto riguarda, infine, la semplificazione attuata con i *regolamenti di delegificazione*, va rilevato che i 37 regolamenti di questo tipo emanati nel periodo in esame (esclusi i modificativi di precedenti regolamenti di delegificazione e quelli di attuazione di leggi comunitarie) hanno abrogato interamente 17 provvedimenti.

PARTE V

L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA

Aggiornamento all'anno 2006

a cura del Servizio Biblioteca - Osservatorio sulla legislazione straniera

PREMESSA

Finalità e metodo di formazione

L' "Osservatorio sulla legislazione straniera", istituito presso la Biblioteca della Camera dei deputati, provvede annualmente al monitoraggio ed all'analisi quantitativa e qualitativa dell'attività legislativa in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna nell'anno di riferimento, completando in modo sistematico la ricognizione bimestrale delle principali leggi approvate, di cui si riferisce nei fascicoli periodici del "Bollettino LS: legislazione straniera - Rassegna dell'attività legislativa e istituzionale di paesi stranieri".

In particolare, le schede qui di seguito predisposte in relazione alla legislazione approvata nel 2006 forniscono un aggiornamento dei dati riportati nella Parte III delle precedenti edizioni del rapporto sulla legislazione.

I dati relativi alla produzione legislativa registrata nel 2006 in ciascuno dei quattro paesi presi in esame vengono illustrati attraverso schede sintetiche articolate in una prima parte descrittiva in cui si presentano i risultati quantitativi e qualitativi della rilevazione effettuata ed in una seconda parte di prospettazione tabellare dei dati in questione.

All'analisi di tali dati quantitativi, segue la classificazione dei diversi provvedimenti legislativi sia secondo tipologie proprie di ciascun paese sia in base alle seguenti categorie descrittive, già utilizzate riguardo alla produzione legislativa italiana nel presente "Rapporto sulla legislazione":

- **leggi istituzionali**, relative ai diritti fondamentali, l'ordinamento politico istituzionale, il diritto penale e processuale penale e l'ordine pubblico;
- **leggi settoriali**, di regolamentazione di singoli settori o di definizione degli strumenti amministrativi o finanziari di attuazione delle politiche settoriali;
- **leggi intersettoriali**, che con un provvedimento di ampia portata incidono su più settori;

- **leggi microsettoriali**, con interventi interni ad un settore e ristretti a singoli aspetti o soggetti interessati, fino alla disciplina di situazioni specifiche o alla realizzazione di singoli interventi (c.d. "leggi provvedimento");
- **leggi di manutenzione normativa**, recanti disposizioni di puntuale modifica o di proroga di leggi vigenti.

La parte descrittiva di ogni scheda di sintesi è infine completata da alcuni riferimenti analitici relativi ai principali settori di intervento legislativo nell'anno di riferimento ed alle eventuali riforme costituzionali e istituzionali approvate o in corso di esame. Per la Germania, il Regno Unito e la Spagna, sono infine riportati in un'apposita tabella i dati quantitativi sulla produzione legislativa delle autonomie territoriali negli anni più recenti.

Nota di sintesi

I dati quantitativi sulla produzione legislativa 2006 nei quattro paesi presi in esame confermano le tendenze rilevate negli anni precedenti: l'ordinamento federale tedesco si contraddistingue per la produzione legislativa più ampia, seguita da quella francese, anche se in lieve controtendenza rispetto alla media degli ultimi anni; gli ordinamenti britannico e spagnolo attestano il più esiguo numero di leggi approvate, sebbene in aumento rispetto all'anno precedente.

I dati complessivamente rilevati per ciascun paese nell'anno di riferimento sono i seguenti:

Paese	Leggi approvate nel 2006	Leggi approvate nel 2005
Francia	81	104
Germania	130	131
Regno Unito	55	24
Spagna	52	36

Rispetto agli anni precedenti, si confermano anche per tutti i paesi esaminati i dati riferiti all'iniziativa legislativa che risultano più strettamente connessi all'articolazione dei rapporti fra Governo e Parlamento propria della rispettiva forma di governo.

Per il 2006, i dati percentuali relativi al rapporto fra iniziativa legislativa governativa e parlamentare nell'ambito del numero complessivo delle leggi approvate sono i seguenti:

	Iniziativa governativa		Iniziativa parlamentare		Iniziativa mista o altra (*)	
	2006	2005	2006	2005	2006	2005
Francia	83%	88%	17%	12%	-	-
Germania (**)	82,5%	71,2%	14,8%	24,7%	2,7%	4,1%
Regno Unito	96,4%	100%	3,6%	0%	-	-
Spagna (***)	81%	81%	17%	19%	2%-	-

(*) La categoria dell'iniziativa mista si riferisce alla legislazione federale tedesca e riguarda i provvedimenti derivanti dall'unificazione di iniziative governative e parlamentari o approvati mediante procedimento di mediazione (*Vermittlungsverfahren*) fra i testi rispettivamente approvati in ciascuno dei due rami del Parlamento, mentre la categoria dell'iniziativa "altra", distinta dalla governativa e parlamentare, è riferita alla legislazione spagnola ed è costituita dai provvedimenti derivanti da proposte presentate dalle Regioni (*Comunidades Autónomas*) o dovute all'iniziativa popolare.

(**) Dati ufficiali per legislatura (XV, 2002 -).

(***) Dati ufficiali per legislatura (VIII, 2004 -).

Ad integrazione di questi dati di carattere quantitativo, la classificazione dei diversi provvedimenti legislativi approvati in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna consente di formulare alcune valutazioni generali in ordine alle tipologie di intervento legislativo cui si è fatto ricorso nell'anno di riferimento e, correlativamente, ai principali ambiti materiali cui tali provvedimenti si riferiscono.

Per quanto concerne le tipologie di leggi individuate secondo le categorie descrittive utilizzate in questo Rapporto, i rispettivi dati percentuali complessivi riferiti alla produzione legislativa del 2006 in ciascuno dei paesi considerati sono i seguenti³⁴⁶:

³⁴⁶ Dati percentuali sul totale delle leggi approvate, ad esclusione delle leggi relative alla manovra di bilancio, delle leggi di ratifica e di particolari tipi di leggi proprie solo di alcuni fra gli ordinamenti considerati (ad es., per la Francia, leggi di ratifica di ordinanze e di abilitazione al Governo o, per la Spagna, leggi che traggono origine dalla presentazione al Parlamento di decreti-legge).

		Francia	Germania	Regno Unito	Spagna
Istituzionali	2006	15%	18%	55%	28%
	2005	39%	27%	56%	13,3%
Settoriali	2006	51%	7%	24%	32%
	2005	44%	6%	39%	23,4%
Interset.	2006	12%	0%	0%	0%
	2005	5%	0%	0%	0%
Microsett.	2006	22%	29%	12%	30%
	2005	12%	20%	5%	53,3%
Manut. Normativa	2006	0%	46%	9%	10%
	2005	0%	47%	0%	10%

L'analisi dei principali settori d'intervento legislativo contenuta nelle singole schede-paese rispecchia specifiche priorità politiche individuate nei singoli ordinamenti rispetto alle quali tuttavia si ravvisano anche elementi comuni dovuti alla circolazione fra i diversi ordinamenti europei di problematiche politico-legislative ricorrenti fra cui in particolare, per il 2006, spiccano, in primo luogo, quelle relative alle **riforme costituzionali ed istituzionali** attuate o avviate in alcuni paesi, seguite dal versante della **giustizia e della sicurezza pubblica**, dalla **legislazione economico-finanziaria** e dal settore delle **politiche energetiche**.

1. Al primo posto per importanza vi sono le rilevanti **riforme costituzionali e istituzionali** già attuate o in corso di realizzazione in Germania e Regno Unito, cui è dedicato ampio spazio nelle schede riguardanti i suddetti paesi, qui parzialmente riprese per fornire un quadro d'insieme..

Per la **Germania**, in particolare, va menzionata la riforma dell'ordinamento federale dello Stato,³⁴⁷ che ha rappresentato la più importante e vasta opera di revisione costituzionale che sia mai stata realizzata nella storia della Repubblica federale tedesca.

Il nuovo testo costituzionale ha disposto l'abrogazione dell'art. 75 GG (*Grundgesetz*, Legge fondamentale), vale a dire l'eliminazione della c.d. legislazione quadro (*Rahmengesetzgebung*), ripartendo le materie che ricadevano in tale competenza negli altri tre versanti costituiti dalla legislazione esclusiva dei *Länder*, dalla legislazione esclusiva della Federazione e, infine, dalla legislazione concorrente, rafforzando in generale il potere di organizzazione dei *Länder*, che hanno acquisito la competenza per lo stato giuridico del pubblico impiego a livello regionale, comprensivo della disciplina delle carriere, originariamente prevista nella legislazione quadro. Sono inoltre diventate di competenza esclusiva dei *Länder* - non essendo tali materie contemplate nell'elenco della legislazione concorrente o in quella esclusiva della Federazione - la disciplina giuridica generale della stampa, l'esecuzione penale, il diritto di riunione, la regolamentazione della chiusura degli esercizi commerciali e i servizi di ristoro. In riferimento ai rapporti con l'Unione Europea, il nuovo testo dell'art. 23 GG, comma 6, limita i diritti di partecipazione dei *Länder* nelle questioni europee che interessano le loro competenze esclusive a tre specifiche materie: istruzione scolastica, cultura e sistema radiotelevisivo.

La riforma costituzionale ha previsto, inoltre, la riduzione del novero di leggi che necessitano dell'assenso del *Bundesrat* (c.d. *Zustimmungsgesetze*), ai sensi dell'art. 84 GG, comma 1, ed ha introdotto nuove modalità di codecisione per le leggi federali che comportano rilevanti oneri finanziari a carico dei *Länder*.

Sono state anche introdotte alcune modifiche di carattere finanziario, come la riduzione dei finanziamenti misti (art. 91a GG, comma 1, n. 1: è scomparsa dai "compiti comuni" la materia dell'edilizia universitaria);

³⁴⁷ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c), vom 28. August 2006 (BGBl., I, S. 334) (<http://www.bgblportal.de/BGBl/bgbl1f/bgbl106s2034.pdf>).

l'introduzione di criteri più rigorosi per la concessione di aiuti finanziari federali ai *Länder* (art. 104b GG); il rafforzamento dell'autonomia tributaria dei *Länder*, ai quali spetterà la definizione dell'aliquota della tassa sull'acquisto di terreni (art. 105 GG, comma 2°).

La riforma federale ha stabilito, infine, un nuovo meccanismo di responsabilità solidale tra Federazione e *Länder* per quanto riguarda gli obblighi discendenti dagli atti normativi comunitari in relazione al rispetto della disciplina di bilancio (nuovo comma 5 aggiunto all'art. 109 GG). Le sanzioni per la violazione dei criteri del Patto di stabilità europeo saranno sostenute, rispettivamente, in misura del 65 per cento dalla Federazione e per il 35 per cento dai *Länder*. La quota a carico dei *Länder* dovrà essere ulteriormente suddivisa: i *Länder*, nel loro insieme, risponderanno in via solidale del 35 per cento degli oneri ad essi spettanti in proporzione al rispettivo numero di abitanti; il restante 65 per cento dovrà essere sostenuto dai *Länder* in proporzione alla rispettiva responsabilità.

Con riferimento al **Regno Unito**, benché nel 2006 non siano state approvate nuove leggi direttamente correlate alla riforma costituzionale delineata dal *Constitutional Reform Act* del 2005 (di cui si è dato conto nelle precedenti edizioni di questo Rapporto), non è venuta meno l'attenzione per il tema e, in particolare, per l'istituzione di una Corte Suprema. L'istituzione di tale organo è stata prevista dalla riforma del 2005 e rappresenta una delle più rilevanti tra le innovazioni introdotte dal legislatore negli ultimi anni, giacché tende a superare le commistioni tra potere legislativo ed Esecutivo (incarnate dalla figura del *Lord Chancellor*, ad un tempo presidente della Camera dei Lord e ministro del *Cabinet*, oltre che vertice dell'ordinamento giudiziario) e a stabilire una netta separazione tra questi poteri.

Una novità recente è costituita da un documento diffuso, all'inizio del 2007, dal *Department for Constitutional Affairs*, che ha riassunto gli aspetti salienti della riforma e ne ha descritto lo stato di attuazione³⁴⁸. Il rapporto ministeriale delimita il campo d'azione della nuova Corte Suprema e ne

³⁴⁸ *Establishing a Supreme Court for the United Kingdom*, rapporto pubblicato dal Dipartimento per gli Affari Costituzionali il 1° marzo del 2007, consultabile all'indirizzo Internet: <http://www.dca.gov.uk/supreme/index.htm>

richiama le principali competenze: l'organo ha cognizione sui profili di legittimità nei gradi di appello delle cause di "generale importanza pubblica"; è giudice di ultima istanza nelle cause civili e penali (con modalità differenziate in relazione alle giurisdizioni inglese, gallese, nord-irlandese e scozzese); è competente per la "*devolution jurisdiction*", come già detto, lasciando al *Privy Council* le sole funzioni giurisdizionali per il Commonwealth. Per quanto riguarda la composizione, i dodici membri della Corte saranno, in una prima fase, gli attuali *Law Lords* (ossia i *Lords of Appeal in Ordinary*), i quali durante il proprio mandato continueranno a sedere anche nella Camera Alta. Il collegio verrà poi gradualmente rinnovato con giudici nominati da un'apposita commissione e funzionerà in base a regole di procedura adottate dal suo Presidente (come previsto dall'art. 45 della legge istitutiva; tali regole sono state intanto oggetto di una consultazione promossa dal *Judicial Office* della Camera dei Lord).

Ancora per il Regno Unito vanno segnalati i provvedimenti di riforma istituzionale collegati al decentramento territoriale avviato negli ultimi anni per il Galles e l'Irlanda del Nord, nel quadro delle cosiddette leggi di *devolution* (risalenti al 1998). Con riferimento al Galles è stato approvato il *Government of Wales Act 2006*, che ha ampiamente riformulato i contenuti del precedente testo base del 1998, preservandone tuttavia l'impianto generale. L'organo di governo locale (*Welsh Assembly Government*) vi è configurato come entità separata dall'Assemblea e responsabile dinanzi ad essa, presieduto da un Primo Ministro nominato dalla Regina su designazione della stessa Assemblea, e formato da Ministri scelti dal Primo Ministro. Restano immutate le regole sulla composizione dell'Assemblea (con riguardo al regime elettorale, delle ineleggibilità ed incompatibilità), prevedendosi soltanto - in linea con quanto già disposto per il Parlamento scozzese - la possibilità di un suo scioglimento anticipato rispetto alla scadenza quadriennale qualora ciò venga richiesto con risoluzione approvata da almeno due terzi dei componenti.

Per quanto concerne i profili della potestà normativa correlata all'autonomia gallese, è da segnalare, inoltre, che la legge ha riconosciuto ai Ministri la diretta titolarità di poteri di normazione (anziché esercitati su delegazione dell'Assemblea).

Per quanto attiene alla questione nord-irlandese sono state approvate tre leggi durante l'anno 2006: il *Northern Ireland Act*, il *Northern Ireland (Miscellaneous Provisions) Act* e il *Northern Ireland (St Andrews Agreement Act)*, che hanno scandito una tappa ulteriore della travagliata vicenda dell'autonomia della Regione e della pacificazione tra le sue diverse componenti politico-religiose, perseguita anche attraverso il graduale disimpegno delle milizie che ad esse fanno riferimento. Finalità delle leggi, tra loro correlate, è quella di consentire la formale prosecuzione di questo delicato processo, attraverso il differimento delle scadenze stabilite nei precedenti accordi sottoscritti dal Regno Unito e dall'Irlanda: essenzialmente quello del "venerdì santo" del 10 aprile 1998 (altrimenti noto come *Belfast* oppure *Stormont Agreement*), cui ha fatto seguito, il 13 ottobre 2006, "l'accordo di S. Andrea". Le basi di principio di questo più recente accordo sono da individuare nel consenso delle parti all'instaurazione di un nuovo assetto istituzionale nell'Irlanda del Nord e nel reciproco impegno al ricorso a mezzi pacifici e democratici e a collaborare nel governo locale, attraverso meccanismi di integrazione delle diverse comunità. In dettaglio, l'accordo stabilisce il calendario della propria attuazione e individua, quali tappe fondamentali, l'ordinamento delle polizia locale e della giustizia penale, e il ripristino - seppure in forma transitoria - dell'operatività del governo e del parlamento regionale (*Northern Ireland Executive* e *Northern Ireland Assembly*); a tale riguardo è prevista la predisposizione di corpi normativi (rispettivamente, *ministerial code* del governo e *standing orders* dell'assemblea) destinati a regolare il funzionamento delle due istituzioni nel rispetto e nella salvaguardia dell'equilibrio tra gli interessi delle comunità che vi sono rappresentate.

L'Assemblea dell'Irlanda del Nord è inoltre abilitata (dal *Northern Ireland Act*) a designare, entro scadenze determinate, il Primo Ministro e il Vice Primo Ministro nord-irlandesi e a provvedere alla copertura delle altre cariche ministeriali; questa la condizione affinché il Governo di Londra possa ripristinare nella loro piena funzionalità, con l'emanazione di un "*restoration order*", i locali organi di autogoverno.

Ancora in tema di decentramento, vanno infine evidenziate le importanti disposizioni approvate in **Spagna**.

Sul versante delle Comunità autonome vi sono state infatti le riforme degli statuti regionali della Comunità di Valencia e della Catalogna. In particolare, va segnalata la Legge organica 6/2006 che ha riscritto lo statuto della Catalogna ampliandone notevolmente il contenuto, secondo un modello particolarmente ambizioso; sebbene nella versione definitiva sia stato trasformato il riferimento alla Catalogna come “nazione”, presente nella proposta originaria, in un semplice riconoscimento della “nazionalità” catalana, il nuovo testo si è posto come un modello innovativo di riorganizzazione territoriale e funzionale, non solo del territorio regionale ma, tendenzialmente, anche dello Stato spagnolo. Tra gli aspetti salienti da segnalare vi sono: l’introduzione di una parte relativa ai diritti fondamentali dei cittadini residenti nel territorio della Comunità; la ridefinizione del sistema istituzionale, effettuata nell’ambito del diritto all’autogoverno regionale; l’introduzione di un modello di organizzazione territoriale degli enti locali; l’ampliamento delle competenze regionali e l’allargamento della loro tipologia; la riorganizzazione del sistema giudiziario della Comunità; il potenziamento del principio del bilateralismo nelle relazioni interistituzionali; la definizione di un modello proprio di finanziamento regionale.

Per quanto riguarda il livello locale, sono state approvate la Legge 1/2006, di regolamentazione del regime speciale della città di Barcellona, e la Legge 22/2006 su Madrid capitale.

2. Sul versante della **giustizia e della sicurezza pubblica** vi sono stati provvedimenti di rilievo in tutti e quattro i paesi.

In **Francia** sono state approvate, rispettivamente, la *Loi n. 2006-64* che ha modificato le previgenti disposizioni in materia di lotta al terrorismo e di controlli transfrontalieri, al fine di perseguire l’obiettivo di completare le disposizioni legislative, adottate in Francia dopo l’attentato dell’11 settembre 2001, relative alla sicurezza interna e alla lotta contro la criminalità e la *Loi n. 2006-399*, sulla prevenzione e la repressione dei reati in seno alla coppia o commessi contro i minori, con cui sono state adottate misure che consentono una migliore protezione delle vittime e sanzioni più gravi per gli autori dei reati.

In **Germania**, il provvedimento di maggiore rilevanza è stato rappresentato dalla nuova legge di attuazione della decisione quadro comunitaria (n. 2002/584/GAI del 13 giugno 2002) sul mandato d'arresto europeo e le procedure di consegna tra gli Stati membri della UE del 20 luglio 2006, resasi necessaria dopo che il Tribunale costituzionale federale, con sentenza del 18 luglio 2005 (2 BvR 2236/04), aveva dichiarato la nullità della precedente legge di attuazione del 21 luglio 2004 per incompatibilità con alcune disposizioni costituzionali. La nuova disciplina mira a rendere notevolmente più semplici e agevoli le procedure di consegna e di transito tra paesi membri della UE. Va poi ricordata la legge sull'istituzione e la regolamentazione delle funzioni dell'Ufficio federale della giustizia (*Bundesamt für Justiz*) del 5 dicembre 2006 che ha risposto all'esigenza di svolgere, in modo più proficuo, una serie di attività che rientrano nella sfera della cooperazione giudiziaria internazionale. E' stata infine approvata la seconda legge sulla modernizzazione della giustizia (*2. Justizmodernisierungsgesetz*) del 22 dicembre 2006, modificativa di 25 leggi federali, intesa a migliorare la procedura giudiziaria soprattutto in termini di accessibilità e di risparmio dei costi.

Nel **Regno Unito** sono stati invece approvati una serie di provvedimenti in materia di giustizia militare, di contrasto del terrorismo, di sicurezza pubblica, di giustizia penale e di repressione dei reati.

Tra di essi va segnalato il *Terrorism Act 2006*, che ha modificato la legislazione in materia di ordine pubblico al fine di rafforzare i poteri degli organi di polizia e dei servizi segreti dinanzi alla minaccia del terrorismo internazionale e che costituisce l'elemento portante di un più ampio disegno normativo di cui sono completamento, da un lato, la revisione della disciplina dell'immigrazione e del diritto d'asilo e, dall'altro, l'introduzione dell'obbligo del documento di identità personale (profili regolati, rispettivamente, dall'*Immigration, Asylum and Nationality Act* e dall'*Identity Cards Act*, anch'essi approvati nell'anno di riferimento).

La legge ha, tra l'altro, introdotto la nuova fattispecie di reato consistente nell'incoraggiamento del terrorismo, in ottemperanza all'obbligo posto dalla già richiamata Convenzione del Consiglio d'Europa (art. 5) agli Stati aderenti di prevedere come reato, nei loro ordinamenti, la

“provocazione pubblica a commettere atti terroristici”; e ne reca specificazione enumerando i comportamenti criminosi che la integrano. Nella fattispecie criminosa ricade, in particolare, il contegno diretto a “glorificare” gli atti terroristici, perseguibile in quanto sia idoneo, per le modalità utilizzate o per le circostanze in cui è posto in essere, a suscitare l’emulazione. Si è ricercato, in tal modo, il bilanciamento tra la libertà di espressione e il pericolo rappresentato dall’influenza che, in contesti religiosi o a questi assimilabili, può essere esercitata sugli elementi più radicali di taluni gruppi sociali.

Gli altri reati, in parte previsti già nella precedente legislazione, hanno ricevuto nel testo normativo più ampia formulazione, oppure sono state inasprite le sanzioni correlate: è il caso, ad esempio, della diffusione di pubblicazioni che possano in vario modo incentivare il terrorismo (incluso il mezzo telematico), dell’addestramento ad attività di natura terroristica, del possesso di armi, materiali o dispositivi suscettibili di essere impiegati in attentati. Si è disposto inoltre che l’esercizio dell’azione penale concernente i reati suddetti, qualora essi riguardino anche solo in parte gli interessi o le attribuzioni di uno Stato estero, è soggetto all’assenso concorrente dell’organo che ne ha la titolarità in ambito nazionale (ossia il *Director of Public Prosecution* attraverso il suo Ufficio competente per territorio) e dell’*Attorney General* (investito di compiti di consulenza giuridica nei confronti del Governo). Ciò vale a preconstituire, nei propositi del legislatore, una garanzia rispetto a decisioni inappropriate che possono essere assunte nel quadro delle eventuali attività ultraterritoriali di repressione del terrorismo, rese necessarie dalla stessa natura del fenomeno.

Anche in **Spagna** sono stati approvati provvedimenti di rilievo in tale settore, come la Legge 16/2006 sullo statuto del membro nazionale di Eurojust, la Legge 18/2006 e la Legge organica 5/2006 sull’efficacia, nell’Unione Europea, delle risoluzioni di blocco dei beni e di sequestro probatorio, la Legge 34/2006 sull’accesso alle professioni di avvocato e di procuratore legale e la Legge organica 8/2006 sulla responsabilità penale dei minori. Quest’ultima riforma, in particolare, ha inteso realizzare una maggiore proporzionalità tra la risposta sanzionatoria e la gravità dei reati

commessi da minori, pur nel rispetto del principio della tutela dell'interesse superiore del minore.

3. Ampiamente rappresentato è stato anche il settore costituito dalla **legislazione economico-finanziaria**, con interventi di diversa natura.

In **Francia** possono essere segnalate due leggi di recepimento della normativa europea: la *Loi n. 2006-387 du 31 mars 2006 relative aux offres publiques d'acquisition*, di attuazione della direttiva 2004/25/CE sulle offerte pubbliche di acquisto (OPA), che permetterà alle imprese francesi di conciliare la loro dimensione internazionale con la capacità di attrarre capitali della piazza finanziaria di Parigi e, nello stesso tempo, di disporre di adeguati strumenti di difesa in caso di offerte giudicate non amichevoli e, in secondo luogo, la *Loi n. 2006-406 du 5 avril 2006 relative à la garantie de conformité du bien au contrat due par le vendeur au consommateur et à la responsabilité du fait des produits défectueux*, che ha istituito, a tutela dei consumatori, un nuovo regime della responsabilità del venditore nei confronti del consumatore dando così attuazione alla direttiva comunitaria 99/44/CE.

In **Germania** vi è stata la legge sugli incentivi agli investimenti (*Investitionszulagengesetz 2007*) del 15 luglio 2006, che ha prorogato, fino al 31 dicembre 2009, le misure di incentivazione degli investimenti già previste da un'analogo legge del 2005 con scadenza al 31 dicembre 2006 (*Investitionszulagegesetz 2005*). Particolare attenzione è stata dedicata al rilancio delle economie dei nuovi *Länder* appartenenti all'ex territorio della Repubblica Democratica Tedesca. Gli incentivi riguardano sia la creazione di nuove aziende sia l'ampliamento o la diversificazione produttiva di quelle esistenti. Le tipologie di attività produttiva che possono beneficiare degli incentivi sono particolarmente estese, specie per quanto riguarda l'offerta di servizi produttivi ad altre imprese (elaborazione e gestione dati; ricerca e sviluppo; ricerche di mercato e sondaggi d'opinione; progettazione tecnica e *design* industriale; pubblicità).

Nel **Regno Unito** sono degni di menzione, tra gli altri, Il *Companies Act 2006*, collegato alla revisione del diritto societario promossa dal Governo e volto a modificare il *corpus* normativo vigente in materia, costituito

principalmente dal *Companies Act* del 1985 e dalle successive leggi di modifica. Il provvedimento, assai ampio ed articolato, investe tutti gli aspetti della disciplina societaria, apportandovi gli aggiornamenti resi necessari dall'evoluzione economica e della normativa comunitaria, configurandosi così come un vero e proprio codice normativo settoriale; un secondo provvedimento da evidenziare, in materia di credito al consumo, è costituito dal *Consumer Credit Act 2006*, le cui disposizioni hanno modificato la precedente disciplina del 1974, affrontando, in particolare, il fenomeno del cosiddetto sovraindebitamento dei consumatori, già individuato dal Governo come aspetto di particolare rilevanza sociale. A questo riguardo il provvedimento: amplia la propria portata applicativa, includendovi contratti non soggetti alle norme precedenti; precisa il regime autorizzatorio dei soggetti operanti nel settore, affidato alla competenza dell'*Office of Fair Trading* (OFT); rafforza la posizione del contraente debole nei contratti di credito al consumo; definisce la nozione di consumatore; abolisce la soglia economica da cui precedentemente dipendeva l'applicabilità delle norme di tutela; precisa gli obblighi informativi da adempiere al momento della conclusione del contratto e durante la sua esecuzione; prevede l'istituzione di un Ombudsman, competente all'esame dei ricorsi presentati dagli aderenti ai contratti suddetti.

In **Spagna**, sono stati infine approvati provvedimenti riguardanti sia il bilancio che le imposte statali. Sul primo versante sono state approvate la Legge 15/2006 e la Legge organica 3/2006 sulla stabilità di bilancio, incentrate su: la revisione del meccanismo di interazione tra le diverse amministrazioni pubbliche per il raggiungimento degli obiettivi di bilancio, nel rispetto del principio dell'autonomia finanziaria riconosciuta alle Comunità Autonome; il conferimento di una maggiore concretezza applicativa al principio della trasparenza dei bilanci pubblici, sia mediante l'esplicitazione degli obblighi relativi alla circolazione delle informazioni tra le amministrazioni, in maniera diretta ed attraverso il Consiglio di Politica Fiscale e Finanziaria, sia mediante l'accesso dei cittadini a tali informazioni; la rimodulazione applicativa del principio di stabilità, non più considerato in maniera rigida, prescindendo cioè dalla situazione macroeconomica, ma adattato ai diversi cicli economici al fine di

smussarne le oscillazioni. Per quanto riguarda il versante tributario, va innanzi tutto ricordata la Legge 36/2006 sulla lotta all'evasione fiscale, che si è posta diversi obiettivi strategici: innanzitutto la rimozione degli ostacoli procedurali che possono pregiudicare l'efficacia delle azioni di contrasto all'evasione fiscale, poi un forte potenziamento delle informazioni a disposizione dell'amministrazione tributaria, inteso soprattutto in termini di qualità e di immediatezza delle informazioni acquisibili e, infine, la garanzia dell'effettivo incasso dei debiti tributari intercettati attraverso le azioni di contrasto. Infine, con riferimento alle imposte statali, si segnalano la Legge 3/2006 e la Legge 6/2006, di puntuale modifica dell'imposta sul valore aggiunto, la Legge 25/2006, di modifica del regime fiscale delle riorganizzazioni imprenditoriali e di approvazione di altre misure tributarie e la Legge 35/2006 di riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e di modifica parziale delle imposte sulle società, il reddito dei non residenti ed il patrimonio.

4. Da sottolineare, infine, i provvedimenti approvati nei diversi paesi in materia di **politiche energetiche**.

La **Francia** ha approvato, in primo luogo, la *Loi n. 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie*, al fine di adeguare la normativa previgente alle principali sfide che il settore presenta a livello internazionale: l'aumento dei prezzi del petrolio, i rischi per la sicurezza dell'approvvigionamento del gas in Europa e il movimento accelerato di consolidamento degli attori europei che operano nel campo dell'energia. Di particolare interesse anche due provvedimenti correlati in materia di sicurezza nucleare: in primo luogo la *Loi n. 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire*, che ha affidato allo Stato i compiti relativi alla sicurezza nucleare ridefinendo il concetto di "*securité nucléaire*" quale funzionamento "in sicurezza" delle installazioni e dei dispositivi di radioprotezione che garantisca la protezione delle persone e dell'ambiente contro gli effetti delle radiazioni ionizzanti e, con riferimento agli aspetti legati alla gestione dei rifiuti radioattivi, la *Loi n. 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs*, volta alla ricerca di

soluzioni “sicure” e di lungo periodo per gestire tutti i tipi di rifiuti radioattivi, proteggendo al contempo la salute delle persone e l’ambiente.

In **Germania** è stata invece approvata la prima legge di modifica della legge sulle fonti rinnovabili di energia (*Erstes Gesetz zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes*) del 7 novembre 2006, che ha introdotto sostanziali modifiche alla normativa previgente, con la quale era stata recepita la direttiva comunitaria n. 2001/77/CE del 27 settembre 2001 sulla promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell’elettricità. Le modifiche riguardano, in particolare, la riduzione dei costi relativi agli obblighi di legge connessi all’utilizzazione di energia elettrica prodotta attraverso fonti rinnovabili, l’aumento della trasparenza nella fatturazione a tutela dei consumatori e l’attribuzione all’Autorità federale per le reti (*Bundesnetzagentur*) di ulteriori funzioni di vigilanza sulla distribuzione a livello federale dell’energia prodotta e dei relativi oneri economici.

Per il **Regno Unito** vi è stato il *Climate Change and Sustainable Energy Act 2006*, volto a contrastare i cambiamenti climatici e a potenziare l’utilizzo di fonti energetiche alternative. In tale prospettiva il provvedimento ha introdotto un’articolata serie di misure dirette agli enti locali per promuovere nei loro ambiti la microgenerazione di energia, l’efficienza energetica, l’edilizia eco-compatibile e l’impiego di fonti energetiche rinnovabili. A carico del Governo è stato posto, invece, l’obbligo di fornire informazioni sulle emissioni di gas serra, sul raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica e sull’attuazione dei programmi governativi in materia.

In **Spagna** infine il Parlamento, pur non approvando leggi ordinarie, ha convalidato tre decreti-legge del Governo in materia riguardanti, rispettivamente, l’adozione di misure urgenti nel settore energetico, la modifica delle funzioni della Commissione Nazionale di Energia e le offerte di vendita e di acquisto di energia elettrica sul mercato.

FRANCIA

1. Dati quantitativi

Nel 2006 il Parlamento francese ha approvato in totale **81 leggi**³⁴⁹, contro le 104 del 2005.

Rispetto alla produzione legislativa del periodo 1990-2005³⁵⁰, si rileva che il dato del 2006 registra una sensibile diminuzione della produzione legislativa invertendo la tendenza registrata negli anni 1990, 1994, 1996, 1999 e 2003, 2005 nei quali il numero delle leggi approvate è stato superiore a 100 (rispettivamente 107, 133, 105, 111, 114 e 104).

Il dato relativo al 2006 è pertanto inferiore alla media di produzione legislativa dell'ultimo decennio. Il totale delle leggi approvate negli anni 1990-2006 ammonta infatti a 1529 leggi, con una produzione media di circa 90 leggi per anno.

2. L'iniziativa legislativa

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, nel 2006, come di consueto, si registra una decisa prevalenza dell'iniziativa governativa. Delle 81 leggi approvate, infatti, **67** risultano provenienti da **disegni di legge del Governo (*projets de loi*)** e solo **14** provengono da **proposte di legge di iniziativa parlamentare (*propositions de loi*)**. Le percentuali corrispondenti sono 83% per l'iniziativa governativa e 17% per quella

³⁴⁹ Il dato numerico si riferisce al totale delle leggi promulgate nell'anno 2006. Non sono state prese in considerazione le leggi approvate definitivamente dai due rami del Parlamento nell'ultimo scorcio dell'anno 2006, ma promulgate nel 2007.

³⁵⁰ La produzione legislativa degli anni Novanta è stata complessivamente esaminata nel *Rapporto sullo stato della legislazione 1999. Parte III. Dati sulla legislazione in Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna*, curato dal Servizio Biblioteca e dal Servizio Studi della Camera dei Deputati nel giugno 1999. Le tendenze specifiche dell'attività legislativa nel 1999, nel 2000, nel 2001, nel 2002, nel 2003, nel 2004 e nel 2005 sono state invece rispettivamente analizzate nelle edizioni del 2000, del 2001, del 2002, del 2003 e del 2004-2005 del *Rapporto sullo stato della legislazione. Parte III. Attività legislativa in Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna*, a cura del Servizio Biblioteca - Osservatorio sulla legislazione straniera.

parlamentare (Tabella 1). I dati percentuali si discostano leggermente da quelli del 2005 (rispettivamente 88% e 12%). Il dato, pur indicando una leggera inversione di tendenza a favore dell'iniziativa parlamentare, si pone al livello registrato nel periodo 1990-2005, in cui la percentuale media dei *projets de loi* è stata dell'87%. Occorre considerare che il dato numerico delle proposte di legge di iniziativa parlamentare, avendo subito un leggero aumento rispetto alle 12 leggi del 2005, si avvicina ai dati del periodo 2000-2003 (15 proposte in media).

La marcata prevalenza, conformemente agli ultimi anni, dei progetti governativi, riscontrata nel 2006, può essere attribuita oltre che alla tradizionale prevalenza dell'Esecutivo al fatto che il 2006 è stato l'ultimo anno della XII legislatura e pertanto il Governo si è impegnato a completare il programma di riforme che si era prefissato all'inizio del suo mandato.

La "riserva prioritaria" a favore delle *propositions de loi* - introdotta dalla riforma costituzionale del 1995 - che prevede di dedicare una seduta al mese, in ciascuna delle due assemblee parlamentari, all'ordine del giorno autonomamente fissato dall'assemblea stessa, sembra aver influito positivamente sull'iniziativa parlamentare negli ultimi anni, pur con qualche discontinuità. A giudizio del Presidente del Sénat Poncelet³⁵¹ nel 2006 si è verificato un rilancio dell'iniziativa legislativa parlamentare anche grazie al metodo della "concertazione" con i vice presidenti, i presidenti di gruppo e i presidenti di commissione in seno alla Conferenza dei Presidenti.

Se si considera l'iniziativa parlamentare non in rapporto al totale delle leggi approvate, ma nell'ambito della sola legislazione la cui iniziativa non spetta in via esclusiva al Governo, il dato acquista una valenza particolare, in quanto tra le 14 leggi proposte dai parlamentari si registrano leggi di un certo rilievo soprattutto nei settori economico-sociale e della sicurezza (si segnalano ad esempio la legge sull'accesso dei giovani all'imprenditoria attiva, la legge sulla prevenzione delle violenze all'interno della famiglia e dei minori e la legge sulla prevenzione delle violenze nelle manifestazioni sportive).

³⁵¹ Sénat de la République, Rapport d'activité 2006 (<http://www.senat.fr/rap/rapactivite2006/edito.html>).

Nell'ambito della **legislazione ad iniziativa governativa**, si registra nel 2006 la consueta incidenza prevalente delle **leggi di ratifica di trattati e convenzioni internazionali**, pari a 36 su un totale di 67 leggi ad iniziativa governativa e corrispondenti, in termini percentuali, al 53,7% delle leggi di iniziativa governativa (e al 44,5% del totale delle leggi approvate).

Si tratta, com'è noto, di atti del Parlamento che, prescindendo dai rari casi in cui trattati o convenzioni rivestono un particolare interesse politico, svolgono sostanzialmente una funzione di controllo sull'attività del Presidente della Repubblica e del Governo in ambito internazionale.

Le restanti leggi ad esclusiva iniziativa del Governo approvate nel 2006 possono essere ricondotte a tre diverse tipologie: **leggi di bilancio e di assestamento** (3 su 81), **leggi di finanziamento della sicurezza sociale** (1 su 81), **leggi di programmazione e di orientamento** (4 su 81). Complessivamente queste leggi di indirizzo incidono per il 9,9% sul totale delle leggi approvate (8 su 81). Si tratta di un aumento rispetto al 2005, allorché la percentuale era del 6,7%. In termini assoluti si tratta di 8 leggi contro le 7 dell'anno precedente.

Nel 2006 è stata approvata una **loi de ratification** di un'ordinanza, assimilabile alle leggi di conversione in legge dei decreti-legge previste nell'ordinamento italiano, mentre non sono state approvate **lois d'habilitation** al Governo, equiparabili in linea generale, alle leggi-delega italiane (nel 2005 vi era stata solo una legge di abilitazione).

Nell'ambito delle **altre tipologie di leggi**, su un totale di 36 leggi, **22** sono di **iniziativa governativa** (*projets de loi*), e **14** di **iniziativa parlamentare** (*propositions de loi*): la maggior parte di queste leggi trae quindi origine da progetti di legge governativi, anche se si segnala la tendenza, registrata negli ultimi anni, volta alla valorizzazione dell'attività parlamentare in ambito legislativo.

In un'ottica complessiva, negli ultimi anni si sottolinea comunque che le assemblee legislative francesi sono fortemente orientate verso il recupero della capacità d'azione del Parlamento e del pieno esercizio dei poteri che la Costituzione gli riconosce. Le ultime Presidenze dell'Assemblea nazionale hanno perseguito con decisione questo obiettivo attraverso il rafforzamento degli strumenti di controllo dell'operato del Governo, la

costituzione delle delegazioni parlamentari, la moltiplicazione delle Commissioni d'inchiesta e delle missioni d'informazione, l'istituzione della sessione unica, la costituzione di una struttura per il controllo dell'efficacia della spesa pubblica. In questa direzione si inserisce la nuova prassi, instaurata all'inizio della legislatura, che prevede la presidenza congiunta di un membro della maggioranza e di un membro dell'opposizione a capo delle commissioni d'inchiesta e delle Missioni d'informazione. Questo principio d'azione ha permesso ai lavori condotti dall'Assemblée su soggetti sensibili di rivestire un'autorità particolare che ha portato a condizionare le scelte dei poteri pubblici in determinati settori.

Negli ultimi anni, in Francia, la dottrina ha evidenziato il problema del considerevole aumento della produzione legislativa, descritto come *inflazione legislativa*³⁵², che ha portato ad una qualità inferiore delle leggi approvate e ad una minore intelligibilità della normativa. Tale tesi ha inoltre trovato conforto nelle posizioni assunte in merito presso gli alti livelli istituzionali. Nel 2005 il Presidente del Consiglio costituzionale Pierre Mazeaud³⁵³ ha svolto alcune interessanti considerazioni sulla qualità della legislazione mettendo in evidenza come spesso le leggi siano prive di chiarezza e di intelligibilità, scagliandosi contro la legge manifesto (*loi affichage*) e ricordando che la legge deve stabilire delle regole, ha condannato le disposizioni non normative, spesso contenute nei nuovi provvedimenti cui applica l'etichetta di "neutroni legislativi" (*neutrons législatifs*), coniata da Jean Foyer.

Anche il Presidente dell'Assemblée nazionale Jean-Louis Debré, nel 2004, aveva sottolineato l'eccessivo ricorso alla legge per disciplinare materie di competenza regolamentare. Successivamente egli aveva ravvisato la necessità di un'applicazione più restrittiva dell'articolo 41 della Costituzione, il quale prevede che "se nel corso dell'iter legislativo risulta che una proposta o un emendamento riguardino una materia non riservata alla legge, o siano in contrasto con una delega accordata in virtù

³⁵² Su tale tematica vedi: Jean-Claude Zarka, *À propos de l'inflation législative*, Recueil Dalloz, n. 10, 2005, pp. 660-661; Pascal Mbongo, *De «l'inflation législative» comme discours doctrinal*, Recueil Dalloz, n. 20, 2005, pp. 1300-1301; Jean-Denis Bredin, *Les maladies du droit*, Revue de Jurisprudence Commerciale, n. 3, 2005, pp. 221-227.

³⁵³ Scambio di auguri all'Eliseo del 3 gennaio 2005: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/bilan/annexes/voeuxpr2005.htm>.

dell'articolo 38, il Governo può opporre l'irricevibilità". A tale proposito il Presidente aveva presentato nell'ottobre 2004 una proposta di legge costituzionale volta a rafforzare l'autorità della legge³⁵⁴.

Il problema ha raggiunto una tale rilevanza che nel 2006 il Consiglio di Stato ha dedicato la seconda parte del Rapporto annuale al tema della sicurezza giuridica e della complessità del diritto evidenziando come "la Francia legifera troppo e legifera male"³⁵⁵.

Il Consiglio ha rilevato che i caratteri di coerenza e intelligibilità del diritto francese, modello per molti altri ordinamenti di *civil law*, risultano alterati negli ultimi anni. Le cause vengono attribuite a fattori esterni ai poteri pubblici e all'organizzazione delle stesse istituzioni francesi. In particolare, il legislatore, secondo il Consiglio, è condizionato sia dagli obblighi derivanti dal diritto internazionale e comunitario sia dalla complessità dei disegni di legge esaminati e dal ritardo eccessivo nell'adozione delle norme attuative, a tutto discapito della certezza del diritto.

Per invertire la tendenza in atto, nel rapporto vengono individuate alcune possibili soluzioni a carico del Governo e del Parlamento. Da un lato l'Esecutivo dovrebbe impegnarsi a presentare progetti di legge che non contengano disposizioni travalicanti la stretta competenza legislativa e che siano coerenti con il tema oggetto dei provvedimenti; dall'altro lato il Parlamento dovrebbe migliorare l'uso del diritto di emendamento, adottare procedure semplificate per alcuni progetti e dare maggiore efficacia al controllo sulle modalità di applicazione delle leggi in vigore.

La classificazione delle altre tipologie di leggi approvate nel 2006 evidenzia infine i seguenti dati:

³⁵⁴ *Proposition de loi constitutionnelle* n. 1832 del 5 ottobre 2004 (<http://www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion1832.asp>).

³⁵⁵ Conseil d'Etat, Rapport public 2006 (<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000245/0000.pdf>)

- **6 leggi istituzionali**
- **5 leggi intersettoriali**
- **21 leggi settoriali**
- **9 leggi micro-settoriali**

Rispetto alle percentuali degli anni 2000-2005 si riscontra una particolare incidenza delle leggi settoriali e al contempo si segnala l'assenza nel 2006 di una legge di manutenzione normativa, settore non toccato già nel 2005, mentre era presente una legge nel 2004.

3. Principali settori di intervento legislativo

Nel 2006, ultimo anno della XII legislatura, l'azione del Governo si è concentrata nel portare a termine il suo programma. Tra gli obiettivi principali perseguiti: migliorare la vita quotidiana dei francesi, agendo in particolare nei settori della sicurezza e delle politiche sociali; completare le misure legislative, avviate nel 2005, per dare soluzione alla c.d. "crisi delle periferie", favorendo l'integrazione degli immigrati e l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro; creare nuovi stimoli e incentivi per lo sviluppo economico e sociale.

Fra i principali interventi nel **settore istituzionale** si segnalano in primo luogo le leggi in materia di **giustizia e di sicurezza**:

- Modifica delle disposizioni in materia di lotta al terrorismo e ai controlli transfrontalieri che persegue l'obiettivo di completare le disposizioni legislative, adottate in Francia dopo l'attentato dell'11 settembre 2001, relative alla sicurezza interna e alla lotta contro la criminalità (*Loi n. 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*).
- Legge sulla prevenzione e la repressione dei reati in seno alla coppia o commessi contro i minori, con cui sono state adottate misure che consentono una migliore protezione delle vittime e sanzioni più gravi

per gli autori dei reati. (*Loi n. 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs*).

Il problema dell'**immigrazione**, considerato una delle priorità essenziali dell'azione del Governo, è stato affrontato dal legislatore in modo organico con l'adozione della legge di modifica delle disposizioni in materia di immigrazione (*Loi n. 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration*), al fine di promuovere un'immigrazione scelta ed un'integrazione riuscita e di adattare il flusso migratorio alle capacità di accoglienza della Francia ed ai suoi bisogni economici.

Sullo stesso tema è la Legge sul controllo della validità dei matrimoni (*Loi n. 2006-2376 du 14 novembre 2006 relative au contrôle de la validité des mariages*), che riguarda il fenomeno dei matrimoni misti celebrati al solo fine di acquisizione della nazionalità francese o di immigrazione, che negli ultimi anni ha assunto una rilevanza particolare.

Un'importante ed attesa riforma ha riguardato il diritto delle **successioni** e delle liberalità. Con la *Loi n. 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités* è stato dato maggiore valore alla libertà di disposizione del testatore ed alla tutela degli eredi; inoltre è stata resa più semplice la gestione del patrimonio successorio ed accelerato il regolamento delle successioni.

Una attenzione particolare è stata rivolta al settore delle **competizioni sportive** con l'approvazione delle leggi seguenti:

- Legge anti-doping sulla protezione della salute nello sport (*Loi n. 2006-405 du 5 avril 2006 relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs*)
- Legge sulla prevenzione delle violenze nelle manifestazioni sportive (*Loi n. 2006-784 du 5 juillet 2006 relative à la prévention des violences lors des manifestations sportives*)
- Modifica delle disposizioni sull'arbitrato (*Loi n. 2006-1294 du 23 octobre 2006 portant diverses dispositions relatives aux arbitres*)

Da segnalare inoltre la riforma del **diritto d'autore**, *Loi n. 2006-761 du 1er août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, che ha modificato il codice della proprietà intellettuale per rendere compatibili le norme in esso contenute con le nuove esigenze dettate dall'evoluzione della società dell'informazione.

Tra le altre leggi in materia istituzionale di particolare significato si segnalano:

- Legge sulla sicurezza e lo sviluppo dei trasporti (*Loi n. 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports*)
- Riforma della *Réserve* militare e del servizio di difesa (*Loi n. 2006-449 du 18 avril 2006 modifiant la loi n. 99-984 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense*)
- Legge sui delegati dipartimentali per l'istruzione nazionale (*Loi n. 2006-636 du 1^{er} juin 2006 relative aux délégués départementaux de l'éducation nationale*)
- Legge sulla creazione di enti pubblici di cooperazione culturale (*Loi n. 2006-723 du 22 juin 2006 modifiant le code général des collectivités territoriales et la loi n. 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle*)
- Modifica delle disposizioni statutarie relative ai Consiglieri della Corte dei Conti (*Loi n. 2006-769 du 1^{er} juillet 2006 portant dispositions statutaires applicables aux membres de la Cour des Comptes*)

Per quanto concerne la **legislazione economica e finanziaria** del 2006, si segnalano in primo luogo due leggi con le quali la Francia si è adeguata alla normativa europea:

- la *Loi n. 2006-387 du 31 mars 2006 relative aux offres publiques d'acquisition*, che recepisce nell'ordinamento francese la direttiva 2004/25/CE sulle offerte pubbliche di acquisto (OPA) permettendo alle imprese francesi di conciliare la loro dimensione internazionale con la capacità di attrarre capitali della piazza finanziaria di Parigi e, nello

stesso tempo, di disporre di adeguati strumenti di difesa in caso di offerte giudicate non amichevoli;

- la *Loi n. 2006-406 du 5 avril 2006 relative à la garantie de conformité du bien au contrat due par le vendeur au consommateur et à la responsabilité du fait des produits défectueux*) ha istituito, a tutela dei consumatori, un nuovo regime della responsabilità del venditore nei confronti del consumatore dando così recepimento alla direttiva comunitaria 99/44/CE.

In vista dei grandi progetti del “nucleare francese” previsti per il prossimo futuro (EPR, reattori di quarta generazione o la ricerca sulla fusione nucleare) il legislatore ha ridisegnato la disciplina della **sicurezza nucleare**. La *Loi n. 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire* ha affidato allo Stato i compiti relativi alla sicurezza nucleare ridefinendo il concetto di “*securité nucléaire*” quale funzionamento “in sicurezza” delle installazioni e dei dispositivi di radioprotezione che garantisca la protezione delle persone e dell’ambiente contro gli effetti delle radiazioni ionizzanti.

Sempre sul tema della sicurezza nucleare ma sulle questioni legate alla gestione dei rifiuti radioattivi nel 2006 è stata approvata la *Loi n. 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs*. Risultato di 15 anni di ricerca scientifica e di un lungo e approfondito dibattito, la nuova legge permetterà soluzioni “sicure” e di lungo periodo per gestire tutti i tipi di rifiuti radioattivi proteggendo la salute delle persone e l’ambiente.

Altre leggi di rilievo in materia economica hanno riguardato :

- il turismo (*Loi n. 2006-437 du 14 avril 2006 portant diverses dispositions relatives au tourisme*)
- I porti marittimi (*Loi n. 2006-1667 du 21 décembre 2006 visant à faciliter le transfert des ports maritimes aux groupements de collectivités*)

In materia di **energia** la *Loi n. 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie* ha adeguato la normativa previgente alle principali sfide che il settore presenta a livello internazionale: l'aumento dei prezzi del petrolio, i rischi per la sicurezza dell'approvvigionamento del gas in Europa e il movimento accelerato di consolidamento degli attori europei che operano nel campo dell'energia.

La **politica agricola** è stata ridefinita nella legge di orientamento agricolo (*Loi n. 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole*) con l'obiettivo di favorire l'adattamento dell'agricoltura francese all'evoluzione del contesto mondiale ed alla nuova riforma della PAC in ambito europeo.

Nel settore della **legislazione sociale**, si segnalano in primo luogo le due leggi relative alle **pari opportunità** (*Loi n. 2006-340 du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes* e *Loi n. 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances*).

Un'altra importante riforma approvata riguarda l'**edilizia popolare**. Con la *Loi n. 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement* sono stati amplificati gli sforzi, già intrapresi dal Governo sul piano della coesione sociale, per fronteggiare la crisi degli alloggi che la Francia sta attraversando negli ultimi anni.

In materia di **occupazione** il legislatore francese è intervenuto con la *Loi n. 2006-1770 du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social*, che da un lato estende la partecipazione dei dipendenti alla vita economica dell'impresa, dall'altro introduce o modifica alcune norme particolari del Codice del lavoro. Nello stesso ambito possono essere inserite la *Loi n. 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux* e la *Loi n. 2006-457 du 21 avril 2006 relative à l'accès des jeunes à la vie active en entreprise*.

Altre leggi di particolare rilievo riguardano:

- Il volontariato associativo (*Loi n. 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif*);

- Diritto di prelazione e tutela degli affittuari in caso di vendita dell'immobile (*Loi n. 2006-685 du 13 juin 2006 relative au droit de préemption et à la protection des locataires en cas de vente d'un immeuble*) ;
- Aumento delle pensioni per i funzionari handicappati (*Loi n. 2006-737 du 27 juin 2006 visant à accorder une majoration de pension de retraite aux fonctionnaires handicapés*) ;
- La professione di infermiere (*Loi n. 2006-1668 du 21 décembre 2006 portant création d'un ordre national des infirmiers*).

Nell'ambito della **politica ambientale** nel 2006 è stata approvata la legge sui parchi (*Loi n. 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux*) e la legge di attuazione di disposizioni comunitarie in materia di ambienti acquatici (*Loi n. 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques*).

Si segnala, infine, per il settore della **ricerca**, la legge di programmazione (*Loi de programme n. 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche*) che, oltre a stabilire la politica ed il finanziamento della ricerca per i prossimi anni, ridefinisce la struttura e l'organizzazione degli enti di ricerca e dell'insegnamento superiore.

TABELLE

TABELLA 1 - *Produzione legislativa 1990-2006*

<i>Anno</i>	<i>Totale leggi</i>	<i>Projets de loi</i>	<i>Propositions de loi</i>	<i>Percentuali projets</i>	<i>Percentuali propositions</i>
1990	107	95	12	89%	11%
1991	88	80	8	91%	9%
1992	96	92	4	96%	4%
1993	77	69	8	90%	10%
1994	133	120	13	90%	10%
1995	47	45	2	96%	4%
1996	105	92	13	88%	12%
1997	65	56	9	86%	14%
1998	83	64	19	77%	23%
1999	111	95	16	86%	14%
2000	80	66	14	83%	17%
2001	73	57	16	78%	22%
2002	80	64	16	80%	20%
2003	114	100	14	88%	12%
2004	85	77	8	91%	9%
2005	104	92	12	88%	12%
2006	81	67	14	83%	17%
Totale	1529	1331	198	87%	13%

TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia³⁵⁶

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
INIZIATIVA GOVERNATIVA <i>di cui:</i>	57 (78%)	64 (80%)	100 (88%)	77 (91%)	92 (88%)	67(83%)
Leggi relative alla manovra finanziaria	4	5	3	3	3	3
Leggi di finanziamento della sicurezza sociale	1	1	1	1	1	1
Leggi di ratifica trattati e convenzioni	29	45	57	45	54	36
<i>Lois d'habilitation</i> e leggi di ratifica delle ordinanze	3	0	2	1	2	1
<i>Lois de programmation et d'orientation</i>	0	2	3	0	3	4
Altre leggi d'iniziativa governativa	20	21	35	27	29	22
INIZIATIVA PARLAMENTARE	16 (22%)	16 (20%)	14 (12%)	8 (9%)	12 (12%)	14 (17%)
TOTALE	73	80	114	85	104	81

³⁵⁶ I dati percentuali sono calcolati sul totale delle leggi approvate.

TABELLA 3 - Classificazione delle leggi approvate³⁵⁷

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Istituzionali	11 (33%)	6 (23%)	12 (26%)	10 (29%)	16 (39%)	6 (15%)
Settoriali	15 (46%)	9 (33%)	17 (36%)	14 (40%)	18 (44%)	21 (51%)
Intersettoriali	1 (3%)	2 (7%)	1 (2%)	3 (8%)	2 (5%)	5 (12%)
Microsettoriali	4 (12%)	10 (37%)	17 (36%)	7 (20%)	5 (12%)	9 (22%)
Manutenzione normativa	2 (6%)	0	0	1 (3%)	0	0
Totale	33	27	47	35	41	41

³⁵⁷ Dati percentuali sul totale delle leggi, ad esclusione delle leggi di bilancio e assestamento, leggi di ratifica, leggi di finanziamento della sicurezza sociale, leggi di ratifica di ordinanze e di abilitazione al Governo (per un totale nel 2006 di 67 leggi su 81 leggi complessivamente approvate).

GERMANIA

1. Dati quantitativi

Nel 2006 il Parlamento tedesco ha approvato **130 leggi**.

In linea con i dati registrati negli anni più recenti, il numero complessivo di leggi federali (*Bundesgesetze*) approvate nel 2006 tende ulteriormente a diminuire, seppure in lieve misura. Tuttavia, mettendo a confronto l'esperienza di altri ordinamenti europei, si nota che la produzione legislativa federale tedesca continua, comunque, ad attestarsi su livelli quantitativi elevati rispetto alla media europea.

Oltre ad una legislazione particolarmente abbondante, a livello federale si rileva una parallela e notevole produzione di normativa delegata, a conferma di quanto talora evidenziato in dottrina con riguardo sia alla quantità sia alla complessità delle norme approvate³⁵⁸.

Sotto il profilo quantitativo, il dato ufficiale disponibile riguardo al numero di "regolamenti legislativi federali" (*Rechtsverordnungen des Bundes*) approvati è aggregato per legislatura ed è aggiornato alla XV Legislatura³⁵⁹; a titolo orientativo, la Tabella 5 consente tuttavia di confrontare la produzione legislativa e quella di *Rechtsverordnungen* a partire dalla VII Legislatura (1972-1976).

A complemento dell'analisi sulla produzione legislativa federale, infine, i dati riportati alla Tabella 4 consentono una ricognizione sintetica della produzione legislativa dei singoli *Länder* tedeschi nel quinquennio 2002–2006. Questi dati, ovviamente, vanno interpretati in relazione alle caratteristiche generali del contesto istituzionale cui si riferiscono e, in particolare, alla ripartizione delle competenze legislative fra la

³⁵⁸ Si fa qui riferimento in particolare ai c.d. "Regolamenti legislativi" (*Rechtsverordnungen*) federali che, secondo l'art. 80, (1), della Legge fondamentale, il Governo federale, un Ministro federale o il Governo di un *Land* possono essere autorizzati ad emanare, mediante una apposita legge che definisca il contenuto, lo scopo e la portata dell'autorizzazione che viene concessa.

³⁵⁹ Cfr. al riguardo l'edizione 2006 dell'Annuario statistico federale: *Statistisches Jahrbuch 2006 für die Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden, Statistisches Bundesamt, 2006, p. 108.

Federazione (*Bund*) e i sedici Stati federati (*Länder*). Tale ripartizione è regolata dalla Costituzione federale (c.d. Legge fondamentale, *Grundgesetz*) in base al principio, formalmente enunciato all'articolo 70, secondo cui i *Länder* hanno il diritto di legiferare nella misura in cui la Costituzione non riservi competenze legislative alla Federazione. Nelle materie più strettamente connesse all'unità dello Stato, come gli affari esteri, la difesa, la cittadinanza, la libertà di circolazione, gli scambi commerciali, le poste e le telecomunicazioni (art. 73 Cost.), è prevista una competenza legislativa federale esclusiva (*ausschließliche Gesetzgebung*); in queste materie, i *Länder* possono approvare le leggi solo in base ad un'espressa previsione federale ed entro i limiti da questa fissati. Qualora, invece, la competenza legislativa sia concorrente (*konkurrierende Gesetzgebung*)³⁶⁰, i *Länder* possono intervenire solo e in quanto la Federazione non abbia esercitato il suo diritto prioritario a legiferare allo scopo di assicurare condizioni di vita equivalenti su tutto il territorio nazionale o perché, nell'interesse generale, una disciplina legislativa federale sia necessaria all'unità giuridica ed economica del Paese.

2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, i dati relativi alla legislatura in corso (XVI) confermano il ruolo propulsivo del Governo federale, da cui trae origine l'82,5% del numero complessivo di leggi finora approvate (151 su un totale di 183 leggi). La percentuale dell'iniziativa parlamentare si aggira intorno al 15% con netta prevalenza al riguardo del *Bundestag* rispetto alla Camera alta (*Bundesrat*). La quota percentuale residua (ca. 3%) è invece imputabile all'unificazione di iniziative fra le due Camere o fra una di esse ed il Governo federale.

Fra tutte le leggi finora approvate nell'attuale legislatura, 94 rientrano nella categoria per cui è costituzionalmente previsto il necessario assenso

³⁶⁰ Le materie c.d. condominiali tra Federazione e *Länder*, elencate all'art. 74, riguardano in gran parte settori della legislazione tradizionale (diritto civile, diritto penale, procedure amministrative, ecc...) e settori tipici dell'intervento statale (assistenza pubblica, legislazione economica, diritto del lavoro, previdenza, ecc.).

del *Bundesrat* (c.d. *Zustimmungsgesetze*)³⁶¹ e che comprendono anche le leggi di ratifica dei trattati internazionali.

Per quanto riguarda invece la produzione legislativa nell'intero arco del 2006, si rilevano 34 leggi di ratifica di trattati internazionali³⁶², 8 leggi relative alla manovra di bilancio annuale³⁶³, e 15 leggi di recepimento di normativa comunitaria. Per quanto concerne, in particolare, quest'ultimo aspetto, si specifica che, fatte salve le competenze dei *Länder*, le direttive comunitarie, il più delle volte, sono recepite non con una legge *ad hoc*, ma all'interno di grandi leggi che riordinano l'intera materia, adeguando la legislazione previgente, come, ad esempio, è accaduto con la legge di riforma della tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (*Gesetz zur Neuregelung der Besteuerung von Energieerzeugnissen und zur Änderung des Stromsteuergesetzes*) del 15 luglio 2006 e con la prima legge di modifica della normativa generale concernente le ferrovie (*Erstes Gesetz zur Änderung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes*) del 13 dicembre 2006. Altri settori in cui è frequente l'approvazione di misure di

³⁶¹ Le leggi federali per le quali la Costituzione richiede l'espressa approvazione del *Bundesrat* sono le seguenti: le leggi costituzionali, per la cui approvazione è necessaria la maggioranza dei due terzi dei membri del *Bundestag* e dei due terzi dei voti del *Bundesrat* (art. 79 Cost.); le leggi che incidono sull'ordinamento finanziario dei *Länder* (artt. 104a, commi 3 e 4, 107 e 108 Cost.); le leggi relative a: modificazioni territoriali dei *Länder* (art. 29, comma 7, Cost); determinazione dei compiti comuni dello Stato e dei *Länder* (art. 91a, comma 2, Cost.); esercizio della giurisdizione della Federazione attraverso i tribunali dei *Länder* (art. 96, comma 5, Cost.). In base alle modifiche introdotte dalla **riforma costituzionale del 2006** (in vigore dal 1° settembre 2006) all'art. 84, comma 1 Cost. le leggi relative all'organizzazione degli uffici e alla procedura amministrativa potranno essere approvate dal legislatore federale senza il consenso del *Bundesrat*, salva la possibilità per i *Länder* di adottare disposizioni in deroga (così come previsto dal nuovo art. 72 GG, comma 3). In casi eccezionali in cui sussista l'esigenza di una disciplina unitaria a livello federale, non è ammessa possibilità di deroga da parte dei *Länder* ed è quindi nuovamente prevista la necessaria approvazione da parte del *Bundesrat*.

³⁶² Le leggi di ratifica si riferiscono a 20 trattati multilaterali e a 14 accordi bilaterali.

³⁶³ Per l'approvazione della legge di bilancio, il consenso del *Bundesrat* non è indispensabile. Nel 2006 sono state approvate due leggi annuali di bilancio, quella relativa al 2006 e quella relativa al 2007. La legge di bilancio per il 2006 (*Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2006*) del 18 luglio 2006 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 24 luglio 2006, con efficacia retroattiva a partire dal 1° gennaio 2006. La legge di bilancio per il 2007 (*Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2007*) del 21 dicembre 2006, invece, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 28 dicembre 2006.

attuazione di direttive comunitarie sono, oltre a quelli riguardanti l'energia e i trasporti, la tutela dei consumatori e l'ambiente. Per quanto concerne il primo, si ricorda, in particolare, la legge approvata per adeguare l'ordinamento interno al Regolamento comunitario n. 2006/2004 del 27 ottobre 2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori (*Gesetz über die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze bei innergemeinschaftlichen Verstößen*) del 21 dicembre 2006. Con riferimento al settore dell'ambiente, si segnalano due importanti interventi normativi: la legge recante disposizioni integrative alla disciplina sui ricorsi nelle questioni ambientali, in attuazione della direttiva comunitaria n. 2003/35/CE (*Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG*) del 7 dicembre 2006, e la legge sulla semplificazione dei procedimenti amministrativi in materia di gestione dei rifiuti (*Gesetz zur Vereinfachung der abfallrechtlichen Überwachung*) del 15 luglio 2006, che attua una lunga serie di direttive comunitarie in materia di rifiuti e, nel contempo, procede ad una semplificazione dei procedimenti amministrativi di gestione degli stessi da parte delle imprese e degli impianti di smaltimento.

I dati relativi alle altre tipologie di leggi, secondo le categorie descrittive adottate per la predisposizione di questo Rapporto, sono i seguenti:

- **34 leggi di manutenzione normativa**
- **5 leggi settoriali**
- **21 leggi microsettoriali**
- **13 leggi istituzionali**

Per quanto concerne la **manutenzione normativa** si rileva che, oltre al significativo numero di leggi il cui contenuto consiste, di fatto, nella ripubblicazione del testo di leggi previgenti aggiornato alle modifiche

successivamente intervenute (*Neufassung*)³⁶⁴, la maggior parte dei provvedimenti è rappresentato dalle cosiddette “leggi di modifica” che, nella tecnica legislativa tedesca, sono designate con numeri ordinali progressivi e che intervengono con modifiche ed integrazioni sul testo originario di grandi leggi di settore. Al riguardo, si ricordano la prima legge di modifica alla legge sulle fonti rinnovabili di energia (*Erstes Gesetz zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes*) del 7 novembre 2006, la sesta legge di modifica dell'ordinamento federale sulla professione notarile (*Sechstes Gesetz zur Änderung der Bundesnotarordnung*) del 15 luglio 2006 e la terza legge di modifica della normativa concernente l'imposta di consumo (*Drittes Gesetz zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen*) del 9 dicembre 2006.

Occorre rilevare, infine, che l'attività legislativa del 2006 è stata in gran parte finalizzata all'attuazione della piattaforma programmatica del nuovo Governo federale guidato dalla Grande coalizione (*Große Koalition*) tra cristianodemocratici (CDU/CSU) e socialdemocratici (SPD). Tra gli obiettivi prioritari enunciati nel patto di coalizione (*Koalitionsvertrag*, concluso l'11 novembre 2005) occupa un posto di particolare rilievo la stabilizzazione della finanza pubblica. In questo ambito il nuovo Governo, appena insediatosi, ha lanciato un c.d. “programma fiscale immediato” (*steuerliches Sofortprogramm*), iniziando ad attuarlo con la presentazione di una serie di disegni di legge, alcuni dei quali sono stati rapidamente approvati dal Parlamento entro la fine del 2005 per entrare in vigore già il 1° gennaio 2006. In tale contesto rientra anche il previsto aumento dell'IVA dal 16 al 19 per cento a partire dal 2007 e la maggiorazione di tre punti percentuali dell'aliquota fiscale massima, fino ad allora del 42 per cento, che è imposta sui redditi superiori ai 250 mila euro annui per i *single* e a 500 mila euro per le coppie sposate.

³⁶⁴ Da un riscontro effettuato sulle Gazzette ufficiali del 2006, è risultato che 11 leggi federali sono state nuovamente pubblicate nel testo coordinato con le modifiche introdotte in seguito all'approvazione di un'apposita legge di modifica o di singole disposizioni normative contenute in diversi provvedimenti. Tra le *Neufassungen* più importanti si segnalano i testi aggiornati del IV e dell'VIII Libro del Codice Sociale (*Sozialgesetzbuch*), pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, rispettivamente, del 26 gennaio 2006 e del 21 dicembre 2006, ed il testo aggiornato della legge sull'amministrazione finanziaria (*Finanzverwaltungsgesetz*), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 24 aprile 2006.

3. Principali settori di intervento legislativo

Il più importante intervento legislativo del 2006, vale a dire la **riforma dell'ordinamento federale dello Stato**, sarà esaminato separatamente nel paragrafo successivo. In linea con la produzione normativa degli anni precedenti, anche nel 2006 i principali settori di intervento legislativo hanno riguardato il mondo del lavoro, la promozione delle imprese, la giustizia, lo snellimento burocratico, l'energia, le infrastrutture e i trasporti, nonché le politiche per la famiglia.

Per quanto riguarda il **mercato del lavoro**, in seguito alle elezioni politiche del 2005, il Governo di "grande coalizione" non ha modificato l'impianto della nuova normativa che si è attuata, tra il 2003 ed il 2004, attraverso quattro successive leggi note come Hartz I, II, III e IV. Tuttavia, il Parlamento, su iniziativa del Governo, ha approvato alcune leggi di modifica dei singoli strumenti, al fine di contenere la spesa pubblica e di aumentare l'efficacia economica degli strumenti stessi. Gli interventi legislativi hanno riguardato, in particolare, l'indennità di disoccupazione di lunga durata (*Arbeitslosengeld II*), il minimo individuale per le persone in cerca di lavoro (*Grundsicherung für Arbeitsuchende*) e la promozione dell'occupazione durante l'intero anno (*ganzjährige Beschäftigung*).

La legge recante modifica del Secondo libro del Codice sociale e di altre leggi (*Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze*) del 24 marzo 2006 riduce del 20 per cento l'indennità di disoccupazione di lunga durata (*Arbeitslosengeld II*) corrisposta ai giovani di età inferiore a 25 anni. Tale indennità, introdotta con la riforma Hartz IV (*Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*), entrata in vigore il 1° gennaio 2005, è attribuita ai giovani che non hanno né un contratto di lavoro né un contratto di apprendistato, e prevede, oltre ad una somma forfettaria, la copertura, entro determinati limiti, delle spese di affitto e di riscaldamento. Sotto il profilo giuridico, la riduzione dell'indennità è ottenuta modificando la nozione di *Bedarfsgemeinschaft*, ossia di "comunità beneficiaria". Secondo la precedente normativa, ogni maggiorenne disoccupato di età inferiore a 25

anni costituiva da solo una “comunità” di tal genere e, pertanto, se avesse lasciato la casa familiare, avrebbe avuto diritto all’indennità, all’affitto e al riscaldamento. In base alla nuova disciplina, il giovane e la famiglia costituiscono invece un’unica “comunità beneficiaria”, con la conseguenza che il giovane riceverà la nuova indennità ridotta all’80% di quella precedente. In questo modo, l’incidenza delle spese per l’affitto e per il riscaldamento è ripartita su tutti i membri della famiglia. La nuova legge, inoltre, uniforma a 345 euro mensili, su tutto il territorio nazionale, l’indennità di disoccupazione di lunga durata per i maggiori di 25 anni, mentre, in precedenza, questa ammontava a 331 euro nei *Länder* orientali.

Sempre sul versante del lavoro, è stata approvata la legge che perfeziona il “minimo individuale per le persone in cerca di lavoro”³⁶⁵ (*Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende*), del 20 luglio 2006, al fine di rendere tale prestazione più sostenibile per la spesa pubblica. In primo luogo, ogni beneficiario dell’indennità di disoccupazione di lunga durata (*Arbeitslosengeld II*) che, nell’arco di un anno, senza un valido motivo, rifiuta per tre volte l’offerta di lavoro che gli viene proposta, può vedersi revocate tutte le prestazioni del minimo individuale. In secondo luogo, la legge dispone l’obbligo per l’Agenzia del lavoro di proporre immediatamente ad ogni nuovo beneficiario dell’indennità di disoccupazione di lunga durata un’offerta di lavoro, anche per abbreviare i termini di un’eventuale decadenza del minimo individuale. La legge si basa, in sostanza, sul principio di responsabilità del disoccupato, che rafforza mediante la previsione di controlli e sanzioni.

Infine, occorre fare un breve cenno alla legge sulla promozione dell’occupazione durante l’intero anno (*Gesetz zur Förderung ganzjähriger Beschäftigung*) del 24 aprile 2006, il cui obiettivo principale è di evitare i licenziamenti stagionali nel settore dell’edilizia che, per motivi economici e climatici, aumentano durante i mesi invernali. La legge introduce

³⁶⁵ La quarta ed ultima legge di riforma del mercato del lavoro (c. d. Hartz IV) ha unificato l’indennità di disoccupazione (*Arbeitslosenhilfe*) e l’assistenza ai disoccupati (*Sozialhilfe*) in un’unica prestazione denominata “minimo individuale per le persone in cerca di lavoro” (*Grundsicherung für Arbeitsuchende*). Tale misura è disciplinata nel Libro secondo del Codice sociale ed è cofinanziata dall’Agenzia federale del lavoro, dai *Länder* e dagli enti locali.

un'indennità stagionale denominata *Saison-Kurzarbeitergeld*, apportando diverse modifiche al Libro terzo del Codice sociale (*Sozialgesetzbuch III*). Per avere diritto all'indennità stagionale, il "calo di lavoro" (*Arbeitsausfall*) deve essere di entità "notevole" ossia originato da cause economiche o climatiche oppure da un avvenimento inevitabile, deve avere "carattere transitorio e necessario" e deve essere notificato dall'azienda interessata all'Agenzia federale del lavoro (*Bundesagentur für Arbeit*).

Nell'ambito degli **interventi di carattere economico-finanziario**, la legge sugli incentivi agli investimenti (*Investitionszulagengesetz 2007*) del 15 luglio 2006 proroga, fino al 31 dicembre 2009, le misure di incentivazione degli investimenti già previste da un'analoga legge del 2005 con scadenza al 31 dicembre 2006 (*Investitionszulagegesetz 2005*). Particolare attenzione è dedicata al rilancio delle economie dei nuovi *Länder* appartenenti all'ex territorio della Repubblica Democratica Tedesca. Gli incentivi riguardano sia la creazione di nuove aziende sia l'ampliamento o la diversificazione produttiva di quelle esistenti. Le tipologie di attività produttiva che possono beneficiare degli incentivi sono particolarmente estese, specie per quanto riguarda l'offerta di servizi produttivi ad altre imprese (elaborazione e gestione dati; ricerca e sviluppo; ricerche di mercato e sondaggi d'opinione; progettazione tecnica e *design* industriale; pubblicità).

Nel campo della **giustizia**, il provvedimento di maggiore rilevanza è rappresentato dalla nuova legge di attuazione della decisione quadro comunitaria (n. 2002/584/GAI del 13 giugno 2002) sul mandato d'arresto europeo e le procedure di consegna tra gli Stati membri della UE del 20 luglio 2006. L'approvazione di una nuova legge di attuazione si è resa necessaria dopo che il Tribunale costituzionale federale, con sentenza del 18 luglio 2005 (2 BvR 2236/04), ha dichiarato la nullità della precedente legge di attuazione del 21 luglio 2004 per incompatibilità con alcune disposizioni costituzionali. Il primo articolo di cui consta il nuovo provvedimento di attuazione reca alcune modifiche alla legge sull'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale (*Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen*), in cui è inserita la Parte ottava appositamente dedicata al sostegno degli Stati membri dell'Unione europea. L'articolo 2, che non figurava nella legge abrogata, specifica

chiaramente e in linea con la giurisprudenza costituzionale che la legge sul mandato d'arresto europeo comporta la limitazione di alcuni diritti fondamentali costituzionalmente garantiti (si tratta del diritto di libertà personale, del segreto epistolare, postale e delle telecomunicazioni e della tutela dall'estradizione). La nuova disciplina mira a rendere notevolmente più semplici e agevoli le procedure di consegna e di transito tra paesi membri della UE. Il miglioramento della cooperazione in materia penale è, infatti, una componente irrinunciabile per lo sviluppo di uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia all'interno dell'Unione europea.

La legge sull'istituzione e la regolamentazione delle funzioni dell'Ufficio federale della giustizia (*Bundesamt für Justiz*) del 5 dicembre 2006 risponde all'esigenza di svolgere, in modo più proficuo, una serie di attività che rientrano nella sfera della cooperazione giudiziaria internazionale. Le attività di competenza del nuovo Ufficio federale della giustizia precedentemente erano svolte, in parte, dal Procuratore generale presso la Corte di cassazione federale (*Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof*) e, in parte, dallo stesso Ministero federale della giustizia. Il nuovo Ufficio ha sede a Bonn ed è posto alle dirette dipendenze del Ministero federale della giustizia. Nell'elencare le funzioni e i diversi compiti affidati all'Ufficio federale della giustizia, la legge opera una distinzione tra i settori in cui si evidenzia un ruolo più attivo della nuova autorità e quelli in cui, invece, è previsto un ruolo di sostegno e di ausilio nell'ambito delle competenze attribuite al Ministero federale della giustizia.

Sempre nel settore della giustizia, la seconda legge sulla modernizzazione della giustizia (*2. Justizmodernisierungsgesetz*) del 22 dicembre 2006, modifica 25 leggi federali, al fine di migliorare la procedura giudiziaria soprattutto in termini di accessibilità e di risparmio dei costi. Le modifiche introdotte nel codice di procedura civile (*Zivilprozessordnung - ZPO*) mirano a rendere il processo civile più celere, più efficiente e meno soggetto ad abusi. Nella logica dello snellimento burocratico e della riduzione dei costi, sono state adottate misure che limitano i pagamenti in denaro contante presso i tribunali e le altre autorità giudiziarie. Un altro importante obiettivo perseguito dalla nuova legge consiste nel garantire la qualità della giurisprudenza mediante l'aggiornamento professionale

(*Fortbildung*) dei magistrati. Per quanto concerne, invece, il diritto penale (*Strafrecht*), è rafforzata la tutela delle vittime di reati commessi sia da persone adulte che da giovani in età compresa tra 18 e 20 anni (*Heranwachsende*) e minorenni. Sempre in campo penalistico si segnalano altre importanti innovazioni nel codice di procedura penale (*Strafprozessordnung - SPO*), che mirano a garantire una maggiore sicurezza ai cittadini, come, ad esempio, la possibilità di mantenere in custodia cautelare individui pericolosi e condannati in primo grado per violenza e stupro (art. 46, comma 3 del codice di procedura penale). Al Procuratore generale federale (*Generalbundesanwalt*), inoltre, sono attribuite nuove competenze nel caso di reati commessi in violazione della legge sul commercio estero (*Außenwirtschaftsgesetz*) e della legge sul controllo delle armi da guerra (*Kriegswaffenkontrollgesetz*). In tal modo, si cerca di reprimere, in modo più efficace, quei reati che, in particolare, recano grave danno alla sicurezza esterna dello Stato e alla considerazione del paese nel contesto internazionale.

Nell'ambito delle misure di attuazione del progetto governativo di **“abbattimento” della burocrazia** (*Bürokratieabbau*), così come enunciato nelle decisioni adottate dal Governo federale il 26 febbraio e il 9 luglio 2003, si segnala la prima legge di riordino normativo nel quadro delle competenze riconosciute al Ministero dell'interno (*Erstes Gesetz über die Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums des Innern*) del 19 febbraio 2006. L'obiettivo principale è di porre un limite al gigantesco flusso normativo esistente, in modo da rendere più comprensibile e più facilmente accessibile il diritto federale a coloro che sono chiamati quotidianamente ad applicarlo, non solo i giudici e la pubblica amministrazione, ma anche i privati cittadini e le imprese. Questi stessi orientamenti sono espressi con continuità anche dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale. Successivamente, sono state approvate analoghe leggi di semplificazione e riassetto normativo relativi a settori di competenza di altri ministeri, come, ad esempio la giustizia, l'economia, il lavoro, gli affari sociali e l'agricoltura.

Tra le altre leggi di particolare rilevanza si segnalano:

- la legge di recepimento di direttive europee per l'attuazione del principio di **parità di trattamento** (*Gesetz zur Umsetzung europäischer Richtlinien zur Verwirklichung des Grundstatzes der Gleichbehandlung*) del 14 agosto 2006, che introduce, all'articolo 1, una nuova legge generale sulla parità di trattamento (*Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz – AGG*) avente come scopo quello di impedire o di rimuovere le situazioni di svantaggio a motivo della razza, dell'origine etnica, del sesso, della religione o delle opinioni filosofiche, della condizione di invalidità, dell'età o dell'identità sessuale di un individuo. Un ruolo di notevole importanza nella lotta contro la discriminazione è attribuito all'Ufficio federale antidiscriminazione (*Antidiskriminierungsstelle des Bundes*) istituito dall'art. 25 della legge presso il Ministero federale per la famiglia, gli anziani, le donne e i giovani. A questo Ufficio, cui sono tenuti a fornire informazioni tutte le autorità federali e tutti gli uffici pubblici, potrà rivolgersi chiunque ritenga di essere stato discriminato per uno dei motivi citati dalla legge.
- la prima legge di modifica della legge sulle **fonti rinnovabili di energia** (*Erstes Gesetz zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes*) del 7 novembre 2006 introduce sostanziali modifiche alla normativa previgente, con la quale era stata recepita la direttiva comunitaria n. 2001/77/CE del 27 settembre 2001 sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità. Le modifiche riguardano, in particolare, la riduzione dei costi relativi agli obblighi di legge connessi all'utilizzazione di energia elettrica prodotta attraverso fonti rinnovabili, l'aumento della trasparenza nella fatturazione a tutela dei consumatori e l'attribuzione all'Autorità federale per le reti (*Bundesnetzagentur*) di ulteriori funzioni di vigilanza sulla distribuzione a livello federale dell'energia prodotta e dei relativi oneri economici.
- la legge sull'accelerazione dei procedimenti di **pianificazione nei progetti di infrastrutture** (*Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben*) del 9 dicembre 2006 ha l'obiettivo di accelerare i procedimenti amministrativi necessari alla pianificazione dei progetti di infrastrutture nel settore dei trasporti e in quello dell'energia, con particolare riguardo per le autostrade e le

superstrade, le grandi stazioni e le linee ferroviarie, gli aeroporti, le vie di navigazione interna, le linee ad alta tensione e gli impianti di distribuzione del gas. In primo luogo, la legge semplifica i procedimenti di svolgimento dei *Raumordnungsverfahren* (ROV) o procedimenti di impatto territoriale. Il ROV è un procedimento preliminare, al quale partecipano le popolazioni interessate, che permette di trattare, in una fase precoce e, quindi, con effetti e costi ancora sostenibili, tutte le questioni di compatibilità territoriale della pianificazione. In particolare, esso permette di ottimizzare la riflessione sulle alternative in materia di siti e tracciati. In secondo luogo, la legge stabilisce la competenza della *Bundesverwaltungsgericht* (Corte amministrativa federale) in prima e in seconda istanza per i progetti di trasporto esplicitamente denominati come tali.

- la legge sull'introduzione dell'**indennità di genitore** (*Gesetz zur Einführung des Elterngeldes*) del 5 dicembre 2006 si colloca nell'ambito della politica della famiglia e istituisce, a partire dal 1° gennaio 2007, una "indennità di genitore" (*Elterngeld*), destinata in modo specifico ai genitori che, dopo la nascita di un figlio, desiderano ridurre l'attività lavorativa (con conseguente diminuzione del reddito) per dedicarsi maggiormente alla sua cura. L'indennità si applica solo per i figli nati dopo il 1° gennaio 2007, mentre per quelli nati anteriormente continua ad applicarsi l'indennità di educazione (*Erziehungsgeld*). Della nuova indennità possono beneficiare i genitori con lavoro dipendente o autonomo, quelli del pubblico impiego, nonché i disoccupati e gli studenti. Vi hanno diritto anche i genitori adottivi. L'indennità può essere corrisposta per una durata massima di 14 mesi. Più precisamente, ferma la libertà dei genitori di ripartirsi fra loro i periodi di tempo, uno dei due può beneficiarne da solo, al massimo, per 12 mesi, mentre i 2 mesi restanti costituiscono un'opzione riservata dalla legge all'altro genitore. Coloro che dopo la nascita di un figlio continuano a lavorare per più di 30 ore alla settimana non hanno diritto all'indennità.
- la legge sulla **Biblioteca nazionale tedesca** (*Gesetz über die Deutsche Nationalbibliothek*) del 22 giugno 2006 ha come principale obiettivo l'estensione dei compiti di conservazione della Biblioteca nazionale per ricomprendervi le pubblicazioni elettroniche *on-line* e *off-*

line. La legge dispone che di tali risorse dovrà essere assicurata la conservazione a lungo termine (cosiddetto *digital long-term archiving*), superando il problema costituito dall'invecchiamento delle tecnologie. La *Deutsche Nationalbibliothek* ha sede a Francoforte sul Meno ed è composta dalla *Deutsche Bücherei* di Lipsia, dalla *Deutsche Bibliothek* di Francoforte e dal *Deutsches Musikarchiv* di Berlino. Questi tre enti di diritto pubblico sono stati raggruppati nel 1990 dopo la riunificazione della Germania.

4. La riforma dell'ordinamento federale

La riforma dell'ordinamento federale dello Stato³⁶⁶, approvata con un'ampissima maggioranza in entrambi i rami del Parlamento ed entrata in vigore il 1° settembre 2006, rappresenta la più importante e vasta opera di revisione costituzionale che sia mai stata realizzata nella storia della Repubblica federale tedesca.

Il nuovo testo costituzionale ha disposto l'abrogazione dell'art. 75 GG (*Grundgesetz*, Legge fondamentale), vale a dire l'eliminazione della c.d. legislazione quadro (*Rahmengesetzgebung*). Come sottolineato nella relazione di accompagnamento al progetto di revisione, la richiesta di due successivi procedimenti legislativi (sul piano federale il primo, su quello di ciascun *Land* il secondo) aveva contribuito a rendere il sistema inutilmente complicato e inefficiente, specialmente per quanto riguardava l'attuazione del diritto comunitario o il settore del diritto dell'ambiente, dove veniva maggiormente avvertita l'esigenza di una disciplina unitaria.

Contestualmente all'abrogazione della legislazione quadro nel suo complesso, le materie che ricadevano in tale competenza sono state trasferite, in parte, alla legislazione esclusiva dei *Länder*, in parte, alla legislazione esclusiva della Federazione e, in parte, alla legislazione concorrente. È stato così rafforzato il potere di organizzazione dei *Länder*,

³⁶⁶ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c), vom 28. August 2006 (BGBl., I, S. 334)
(<http://www.bgblportal.de/BGBL/bgbl1f/bgbl106s2034.pdf>).

che hanno acquisito la competenza per lo stato giuridico del pubblico impiego a livello regionale, comprensivo della disciplina delle carriere, originariamente prevista nella legislazione quadro. Alla Federazione è stato trasferito il potere di disciplinare, nell'ambito della legislazione concorrente, lo stato giuridico dei pubblici impiegati e dei magistrati regionali, per garantire la loro mobilità all'interno del territorio federale. Per quanto concerne, invece, il trattamento economico e previdenziale dei dipendenti pubblici regionali, a seguito dell'abrogazione dell'art. 74 GG, la relativa competenza legislativa in materia è stata trasferita ai *Länder*.

Le materie relative all'anagrafe e ai documenti d'identità e alla tutela del patrimonio culturale tedesco dai trasferimenti all'estero sono passate dalla legislazione quadro alla legislazione esclusiva federale. La disciplina giuridica generale della stampa è diventata di competenza legislativa esclusiva dei *Länder*. Le restanti materie della legislazione quadro, infine, sono state trasferite alla legislazione concorrente.

Oltre la metà delle materie attribuite alla legislazione concorrente (art. 72 GG) sono state sottratte alla clausola di necessità. Tra queste figurano, ad esempio, il diritto civile, il diritto penale, il diritto del lavoro e quello previdenziale. In questi settori, la Federazione potrà legiferare senza l'onere di dimostrare che una disposizione sia necessaria per realizzare condizioni di vita equivalente nel territorio federale. La riforma prevede inoltre che, nel caso in cui la Federazione eserciti il diritto di legiferare in via prioritaria, i *Länder* possano adottare disposizioni in deroga in alcune materie (caccia, protezione della natura e tutela del paesaggio, ripartizione delle terre, gestione del territorio, regime delle acque, criteri di ammissione all'università e diplomi universitari), seppure con certe limitazioni

Alla competenza legislativa esclusiva della Federazione (art. 73 GG) sono state trasferite, inoltre, materie come la disciplina in materia di armi ed esplosivi, la produzione e l'utilizzo dell'energia nucleare a scopi pacifici, l'assistenza agli invalidi di guerra, alle famiglie dei caduti e agli ex prigionieri di guerra. Una nuova competenza (comma 1, punto 9a), introdotta dalla riforma, riguarda la disciplina dei poteri preventivi dell'Ufficio federale di polizia investigativa (*Bundeskriminalpolizei*) ai

fini della difesa dai pericoli del terrorismo internazionale. La legislazione in tale settore è soggetta ad approvazione del *Bundesrat*.

Sono diventate di competenza esclusiva dei *Länder* - non essendo tali materie contemplate nell'elenco della legislazione concorrente o in quella esclusiva della Federazione - la disciplina giuridica generale della stampa, l'esecuzione penale, il diritto di riunione, la regolamentazione della chiusura degli esercizi commerciali e i servizi di ristoro. In riferimento ai rapporti con l'Unione Europea, il nuovo testo dell'art. 23 GG, comma 6, limita i diritti di partecipazione dei *Länder* nelle questioni europee che interessano le loro competenze esclusive a tre specifiche materie: istruzione scolastica, cultura e sistema radiotelevisivo.

La riforma costituzionale prevede, inoltre, la riduzione del numero di leggi che necessitano dell'assenso del *Bundesrat* (c.d. *Zustimmungsgesetze*), ai sensi dell'art. 84 GG, comma 1, ed introduce nuove fattispecie di codecisione per le leggi federali che comportano rilevanti oneri finanziari a carico dei *Länder*.

In attesa che venga affrontato, in una seconda fase del processo di revisione costituzionale, il dibattito sui rapporti finanziari tra Federazione e *Länder*, la riforma ha tuttavia introdotto alcune modifiche di carattere finanziario che prevedono: la riduzione dei finanziamenti misti (art. 91a GG, comma 1, n. 1: è scomparsa dai "compiti comuni" la materia dell'edilizia universitaria); l'introduzione di criteri più rigorosi per la concessione di aiuti finanziari federali ai *Länder* (art. 104b GG); il rafforzamento dell'autonomia tributaria dei *Länder*, ai quali spetterà la definizione dell'aliquota della tassa sull'acquisto di terreni (art. 105 GG, comma 2°).

La riforma federale ha stabilito, infine, un nuovo meccanismo di responsabilità solidale tra Federazione e *Länder* per quanto riguarda gli obblighi discendenti dagli atti normativi comunitari in relazione al rispetto della disciplina di bilancio (nuovo comma 5 aggiunto all'art. 109 GG). Le sanzioni per la violazione dei criteri del Patto di stabilità europeo saranno sostenute, rispettivamente, in misura del 65 per cento dalla Federazione e per il 35 per cento dai *Länder*. La quota a carico dei *Länder* dovrà essere ulteriormente suddivisa: i *Länder*, nel loro insieme, risponderanno in via

solidale del 35 per cento degli oneri ad essi spettanti in proporzione al rispettivo numero di abitanti; il restante 65 per cento dovrà essere sostenuto dai *Länder* in proporzione alla rispettiva responsabilità.

In concomitanza con la riforma del federalismo, è stata approvata anche una legge c.d. di accompagnamento (*Begleitgesetz*)³⁶⁷ per attuare e rendere applicabili le nuove disposizioni costituzionali sul piano normativo federale.

L'articolato della legge di accompagnamento contiene una lunga serie di modifiche legislative che riguardano, in particolare, alcuni aspetti dei rapporti finanziari tra la Federazione e i *Länder*, le competenze del Tribunale costituzionale federale in attuazione del nuovo disposto costituzionale di cui all'art. 93, comma 2, aggiunto dalla riforma, e la cooperazione interistituzionale nelle questioni relative all'Unione europea con particolare riguardo alle materie dell'istruzione scolastica, della cultura e della radiotelevisione.

Nel testo complessivo della legge, costituito da 22 articoli, sono contenute anche quattro nuove leggi: la legge sul trasferimento di competenze ai *Länder* per quanto riguarda l'edilizia sociale agevolata (articolo 6); la legge di esecuzione (articolo 13) del nuovo articolo 143c della Costituzione che prevede l'abolizione dei compiti comuni e degli aiuti finanziari della Federazione ai *Länder*³⁶⁸; la legge (articolo 14) che disciplina la responsabilità solidale³⁶⁹ della Federazione e dei *Länder* per

³⁶⁷ *Föderalismusreform-Begleitgesetz* (BGBl., I, S. 2098) - Legge di accompagnamento alla riforma del federalismo del 5 settembre 2006.

³⁶⁸ La legge, che resterà in vigore dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2019, ripartisce tra tutti i *Länder* la percentuale dei contributi annuali versati dalla Federazione a titolo di compensazione per il venir meno dei finanziamenti federali a causa dell'abolizione dei compiti comuni in materia ampliamento e nuova costruzione di istituti universitari, comprese le cliniche universitarie, di programmazione dell'istruzione, nonché dell'abolizione degli aiuti finanziari diretti al miglioramento delle condizioni della circolazione stradale nei Comuni e dell'edilizia sociale agevolata.

³⁶⁹ La legge attua il disposto dell'art. 109, comma 5, della Costituzione che rinvia ad un'apposita legge federale, con la necessaria approvazione da parte del *Bundesrat*, la regolamentazione dettagliata della previsione costituzionale in base alla quale la Federazione e i *Länder* rispondono delle sanzioni imposte dalla Comunità europea in un rapporto di 65 a 35: i *Länder* nel loro insieme rispondono in via solidale del 35 per cento degli oneri ad essi spettanti ripartiti in rapporto al numero degli abitanti; il 65 per cento degli oneri spettanti ai *Länder* vengono da essi sostenuti in proporzione alla rispettiva responsabilità oggettiva.

gli obblighi discendenti dall'articolo 104 del Trattato che istituisce la Comunità europea in relazione al rispetto della disciplina di bilancio; infine la legge contenuta nell'articolo 15 che, in attuazione dell'art. 104a, comma 6, della Costituzione³⁷⁰, stabilisce i particolari attinenti alla ripartizione, in capo alla Federazione e ai *Länder*, degli oneri discendenti dalla violazione di obblighi sovranazionali e internazionali della Germania.

Le restanti disposizioni contenute nella legge di attuazione della riforma federalista riguardano principalmente la materia fiscale. Tra le varie modifiche introdotte in questo settore si segnala il comma 1 dell'art. 116 del Codice tributario (*Abgabenordnung*), in base al quale tribunali e autorità della Federazione, dei *Länder* e delle amministrazioni comunali, che non siano autorità della finanza, devono comunicare all'Ufficio federale centrale delle imposte i fatti di cui vengano a conoscenza per motivi di servizio e che si possano far risalire ad un reato di natura fiscale. L'Ufficio federale centrale delle imposte comunicherà a sua volta tali fatti alle autorità competenti ai fini del procedimento penale.

5. La Commissione bicamerale per la modernizzazione dei rapporti finanziari tra Federazione e Länder

Nella seduta del 15 dicembre 2006 il *Bundestag* ha discusso e approvato una mozione³⁷¹, presentata dai gruppi parlamentari della Grande coalizione di governo (CDU/CSU e SPD) e da quello dei liberali (FDP), finalizzata all'istituzione di una Commissione bicamerale (*gemeinsame Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen – c.d. Föderalismuskommission II*) per affrontare la seconda fase della riforma federalista, quella cioè relativa alla disciplina

³⁷⁰ La norma costituzionale stabilisce che nel caso di rettifiche finanziarie dell'Unione europea che riguardano più di un *Land*, la Federazione e i *Länder* sopportano le spese in un rapporto di 15 a 85. In questi casi la quota dei *Länder* è sopportata in via solidale da tutti i *Länder* nella misura del 35 per cento dell'onere complessivo secondo un criterio generale; il 50 per cento dell'onere complessivo ricade sui *Länder* che hanno causato le spese, in misura proporzionale all'entità dei mezzi percepiti.

³⁷¹ Il testo della mozione (stampato BT n. 16/3885) è stata approvata con un'amplissima maggioranza, il voto contrario del gruppo parlamentare della Sinistra (*die Linke*) e l'astensione dei Verdi. Nello stesso giorno anche il *Bundesrat* ha adottato all'unanimità una decisione (*Beschluss*) di contenuto identico (stampato BR n. 913/06).

dei rapporti di tipo finanziario tra lo Stato federale e i *Länder*. Come si è già accennato, gli aspetti finanziari sono stati infatti esclusi dalla prima fase della riforma costituzionale entrata in vigore il 1° settembre 2006 e rinviati ad una successiva progettazione legislativa *ad hoc*.

Sul modello della precedente commissione bicamerale istituita nel 2003 (*Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*), anche la nuova commissione è composta da 16 deputati del *Bundestag* e 16 rappresentanti del *Bundesrat*, e altrettanti membri supplenti. Questi ultimi possono partecipare a tutte le sedute della Commissione e, in caso di assenza di un membro ordinario, hanno diritto di intervento e diritto di voto. Quattro tra i membri indicati dal *Bundestag* su proposta dei Gruppi parlamentari appartengono al Governo federale (il Ministro dell'interno, il Ministro della cancelleria, il Ministro delle finanze e il Ministro della giustizia). Il Governo di ciascun *Land* sceglie tra i propri rappresentanti in seno al *Bundesrat* un membro ordinario e un membro supplente da inviare alla Commissione. La presidenza della Commissione è esercitata congiuntamente da un membro di ciascuna delle due Camere, eletti all'interno della stessa Commissione. Alle sedute della Commissione possono prendere parte in ogni momento, con diritto di parola ma non di voto, quattro deputati dei Parlamenti dei *Länder*. La mozione stabilisce inoltre che sia inclusa anche una rappresentanza adeguata dei comuni (punto 7 della mozione).

Il principale compito della Commissione, così come definito al punto 2 della mozione, consiste nell'elaborare proposte per la modernizzazione dei rapporti finanziari tra Stato federale e *Länder*, al fine di adattare tali rapporti alle mutate condizioni generali all'interno e all'esterno della Germania, in particolare per quanto riguarda la politica finalizzata alla crescita e all'occupazione. Le raccomandazioni della Commissione devono mirare al rafforzamento della responsabilità propria degli enti territoriali e della loro dotazione finanziaria in modo che questa risulti adeguata ai compiti che ad essi sono attribuiti.

Al testo della mozione è allegato un elenco dettagliato delle principali questioni che dovranno essere affrontate dalla Commissione nei prossimi mesi in vista di una riforma dei rapporti finanziari tra Federazione e

Länder. Il primo tema riguarda, nell'ambito dell'economia di bilancio, da un lato la prevenzione delle crisi di bilancio (sistema di preallarme, introduzione di limiti all'indebitamento con modifica degli articoli 109 - gestione del *budget* della Federazione e dei *Länder* - e 115 della Legge fondamentale in materia di ricorso al credito, considerazione delle differenze strutturali tra i *Länder*), dall'altro il superamento delle crisi in atto con progetti di risanamento e di ampliamento dell'autonomia, tenendo in particolare considerazione le direttive del Tribunale costituzionale federale. La Commissione tratterà inoltre altre importanti tematiche come lo snellimento burocratico e l'aumento dell'efficienza mediante il decentramento di compiti nella pubblica amministrazione, l'introduzione di *standard* e sistemi connessi alla tecnologia dell'informazione e la semplificazione delle disposizioni normative che si estendono ai *Länder*.

6. Accordi interstatali fra Länder

Nell'esperienza dell'ordinamento federale tedesco, gli accordi interstatali fra *Länder* vengono di norma stipulati quando, in una materia di competenza legislativa esclusiva dei *Länder*, la natura di tale materia rende necessaria od opportuna, per motivi tecnici, economici, costituzionali o comunitari, una regolazione omogenea in tutta la Federazione.

Sotto il profilo procedimentale, questi accordi:

- sono negoziati dai governi dei *Länder*, attraverso una conferenza dei Ministri regionali competenti per materia;
- a conclusione dei negoziati, vengono firmati dai Presidenti dei governi regionali;
- sono quindi ratificati dai Parlamenti di tutti i *Länder* interessati, di regola attraverso una apposita legge statale (*Landesgesetz*).

La stessa procedura viene seguita anche nel caso in cui siano concordate modifiche ad accordi già esistenti, come ad esempio è avvenuto con il nono Accordo interstatale sulla radio (*Neunten*

Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge) sottoscritto dai *Länder* dal 31 luglio al 10 ottobre 2006 ed entrato in vigore il 1° marzo 2007.

TABELLE

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1972 - 2006³⁷²

Legislatura	Totale leggi approvate	Iniziativa governativa	Iniziativa parlamentare		Iniziativa mista (BRg/BT; BRg/BR; BT/BR)
			BRg (*)	BR (**)	
VII (1972-1976)	506	421 (83,2%)	17 (3,4%)	58 (11,5%)	10 (2%)
VIII (1976-1980)	339	276 (81,4%)	15 (4,4%)	36 (10,6%)	12 (3,5%)
IX (1980-1983)	136	102 (75%)	8 (5,9%)	15 (11%)	11 (8,1%)
X (1983-1987)	320	237 (74,1%)	32 (10%)	42 (13,1%)	9 (2,8%)
XI (1987-1990)	366	265 (72,4%)	15 (4,1%)	67 (18,3%)	19 (5,2%)
XII (1990-1994)	493	371 (75%)	27 (5%)	92 (19%)	3 (1%)
XIII (1994-1998)	551	401 (73%)	35 (6%)	92 (17%)	23 (4%)
XIV (1998-2002)	559	394 (70%)	22 (4%)	109 (20%)	34 (6%)
XV (2002-2005)	385	274 (71,2%)	16 (4,1%)	79 (20,6%)	16 (4,1%)
XVI (2005-....)	183	151 (82,5%)	6 (3,3)	21 (11,5%)	5 (2,7%)

Fonte: Deutscher Bundestag, Stand der Gesetzgebung des Bundes (Berichtsstand: 23.05.2007)

(*): BRg, Bundesregierung (Governo federale)

(**): BR, Bundesrat

(***): BT, Bundestag

³⁷² Le percentuali indicate nella tabella sono calcolate rispetto al totale delle leggi approvate e pubblicate sul *Bundesgesetzblatt*, parte I.

TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia

<i>Legislatura</i>	XIII (1994-1998)	XIV (1998-2002)	XV (2002-2005)	XVI (2005-....)
INIZIATIVA GOVERNATIVA <i>di cui:</i>	401 (73%)	394 (70%)	274 (71,2%)	151 (82,5%)
Leggi di bilancio, assestamento etc.	13	16	23	9
Leggi di ratifica	197	183	95	34
Leggi relative alla partecipazione UE (*)	14	22	53	16
INIZIATIVA PARLAMENTARE <i>di cui:</i>	127 (23%)	131 (23%)	95 (24,7%)	27 (14,8%)
Bundesrat	35	22	16	6
Bundestag	92	109	79	21
INIZIATIVA MISTA	23 (4%)	34 (6%)	16 (4,1%)	5 (2,7%)
TOTALE	551	559	385	183

(*) Tale categoria riguarda la sola legislazione istituzionale federale volta a dare efficacia nell'ordinamento nazionale a particolari atti e documenti relativi agli sviluppi dell'Unione Europea, distintamente dal complessivo recepimento delle direttive comunitarie a cui si provvede, secondo l'ambito materiale d'incidenza, con normativa federale o regionale di rango legislativo o sub-legislativo.

TABELLA 3 - Classificazione delle leggi approvate³⁷³

		Istituzionali	Settoriali	Microsettoriali	Manut. Norm.	Totale
2002	val. ass.	6	26	21	7	60
	(%)	10%	43%	35%	12%	100%
2003	val. ass.	6	9	18	29	62
	(%)	10%	15%	29%	46%	100%
2004	val. ass.	21	4	33	35	93
	(%)	23%	4%	35%	38%	100%
2005	val. ass.	24	5	18	41	88
	(%)	27%	6%	20%	47%	100%
2006	val. ass.	13	5	21	34	73
	(%)	18%	7%	29%	46%	100

³⁷³ Dati percentuali sul totale delle leggi approvate, ad esclusione delle leggi di ratifica, delle leggi relative alla manovra finanziaria e delle leggi relative alla partecipazione all'UE (per un totale nel 2006 di 73 leggi su 130 leggi complessivamente approvate) .

TABELLA 4 - Produzione legislativa regionale 2002 - 2006

<i>Land</i>	2002	2003	2004	2005	2006	Totale
Amburgo	28	33	33	51	59	204
Assia	53	18	26	32	37	166
Baden-Württemberg	18	29	33	31	20	131
Bassa Sassonia	39	25	47	32	35	178
Baviera	28	23	24	33	42	150
Berlino	26	45	57	47	60	235
Brandeburgo	14	42	40	28	32	156
Brema	31	33	30	31	37	162
Meclemburgo- Pomerania	24	19	31	37	27	138
Renania Palatinato	24	31	32	38	27	152
Renania sett.- Westfalia	32	33	45	39	33	182
Saarland	28	29	18	23	25	123
Sassonia	25	26	25	21	24	121
Sassonia-Anhalt	20	24	41	46	22	153
Schleswig-Holstein	30	37	38	37	35	177
Turingia	31	38	24	27	18	138
Totale	451	485	544	553	533	2566

Fonte: Sito ufficiale internet Parlamento (*Landtag*) della Renania settentrionale-Westfalia: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/home.jsp>, nella cui sezione relativa all'archivio dei documenti (*Dokumentenarchiv*) sono reperibili i testi delle Gazzette ufficiali di tutti i *Länder*.

TABELLA 5 - Numero complessivo di leggi e *Rechtsverordnungen* federali

Legislatura	Leggi approvate	Regolamenti legislativi federali (Rechtsverordnungen des Bundes)
I (1949-1953)	545	-
II (1953-1957)	510	998
III (1957-1961)	424	1093
IV (1961-1965)	425	1368
V (1965-1969)	453	1537
VI (1969-1972)	333	1343
VII (1972-1976)	506	1726
VIII (1976-1980)	339	1615
IX (1980-1983)	136	853
X (1983-1987)	320	1229
XI (1987-1990)	366	1330
XII (1990-1994)	493	1695
XIII (1994-1998)	551	1753
XIV (1998-2002)	560	1515
XV (2002-2005)	385	968
XVI (2005-)	183	<i>dato non disponibile</i>

Fonti: Statistisches Jahrbuch 2006 für die Bundesrepublik Deutschland, p. 108
Deutscher Bundestag, *Stand der Gesetzgebung des Bundes* (agg. al 23 maggio 2007)

REGNO UNITO

1. *Dati quantitativi*

Nel 2006 sono stati approvati nel Regno Unito **59** provvedimenti legislativi, di cui la maggior parte è costituita, secondo il criterio distintivo tradizionale, da leggi di interesse pubblico generale (55 *Public General Acts*) e in numero minimo da leggi di interesse locale (4 *Local Acts*).

Posto a confronto con gli indici relativi agli anni più recenti, il dato quantitativo evidenzia un incremento della produzione legislativa, dopo che nel 2005 il numero complessivo delle leggi approvate (24) aveva segnato il minimo storico dell'intero arco di tempo che va dal 1990 ad oggi.

Per contro, l'approvazione, durante il 2006, di 3511 *Statutory Instruments* è indice di un lieve decremento rispetto all'anno precedente; si mantiene tuttavia costante - e risulta anzi superiore alla media annuale registrata dal 1990 ad oggi - il ricorso alla legislazione delegata (*delegated legislation*). Questa categoria comprende, nell'esperienza inglese, provvedimenti eterogenei e solo in parte assimilabili al decreto legislativo così come configurato nel sistema italiano delle fonti normative; essi hanno talora contenuto sostanziale e dettagliato (è il caso delle cosiddette *Regulations* oppure, se di deregolamentazione, dei *Deregulation Orders*) oppure, in altri casi, incidenza meramente formale (quali i *Commencement Orders*, di cui il Governo si avvale, previa delega parlamentare, per fissare il termine di entrata in vigore di determinate disposizioni legislative).

2. *L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi*

Per quanto concerne l'iniziativa legislativa è da rilevare che la quasi totalità dei provvedimenti approvati nell'anno di riferimento si deve all'iniziativa governativa (53 su 55). Il dato è coerente con la specificità dell'ordinamento britannico, che notoriamente assegna al Governo un ruolo preponderante nell'organizzazione delle procedure parlamentari

concernenti l'attuazione del programma legislativo, delineato nel discorso della Corona all'inizio della sessione parlamentare annuale.

Tra i provvedimenti derivati dall'iniziativa del Governo vanno menzionate, in primo luogo, le leggi connesse alla manovra di bilancio, che nel Regno Unito tradizionalmente si articola in una serie di atti normativi, corrispondenti ad altrettante fasi nelle quali è articolato il ciclo finanziario statale. Nel 2006 la manovra di bilancio ha richiesto l'approvazione di quattro provvedimenti: il *Finance Act*, che disciplina il versante delle entrate; il *Consolidated Fund Act*, con cui è autorizzato dal Parlamento il prelievo dal Fondo consolidato in cui confluiscono le entrate fiscali, costituito presso la Banca d'Inghilterra; ed infine i due *Appropriation Acts*, con cui sono disposti, in forma disaggregata, i singoli stanziamenti assegnati a ciascun Dipartimento governativo.

Nel novero dei provvedimenti di origine governativa rientrano quelli dettati dall'appartenenza del Regno Unito all'Unione Europea, da porre in separato risalto, ai fini della nostra ricognizione, rispetto alle singole leggi di recepimento di specifiche normative comunitarie, peraltro non molto frequenti stante il prevalente ricorso, in questo ambito, alla legislazione delegata attraverso lo strumento degli *statutory instruments*. A questo riguardo si segnala, per l'anno di riferimento, lo *European Union (Accessions) Act*, legge di ratifica del trattato sottoscritto a Lussemburgo il 25 aprile 2005 sull'ingresso nell'Unione della Bulgaria e della Romania.

3. Principali ambiti di intervento legislativo

La maggior parte della legislazione approvata nel 2006 è costituita da provvedimenti perlopiù di tenore istituzionale o di portata settoriale, talora alquanto estesi ed articolati; essi complessivamente incidono per circa tre quarti del totale delle leggi approvate nell'anno (con preponderanza, all'interno di questo ambito di intervento legislativo, della componente di tipo istituzionale). Il dato è da ritenersi, anche in questo caso, in linea con la produzione legislativa media degli ultimi anni.

3.1. La legislazione istituzionale

Nella categoria della legislazione istituzionale si fanno rientrare, secondo il consueto criterio utilizzato ai fini di questa indagine, i provvedimenti la cui incidenza si dispiega sul piano dell'**organizzazione costituzionale dello Stato** o su quello dei **diritti e dello status della persona**.

Con riguardo al primo dei due profili (rinviando ad un distinto paragrafo alcune brevi note di aggiornamento sugli sviluppi più recenti della riforma costituzionale di cui è stato capitolo fondamentale, nel 2005, il *Constitutional Reform Act*), sono da menzionare i provvedimenti approvati relativamente agli **ambiti parlamentare, elettorale e della cooperazione internazionale**.

Tra questi, il *Parliamentary Costs Act*, riferito ad un istituto peculiare della tradizione parlamentare britannica, provvede a consolidare – in linea con le raccomandazioni della *Law Commission* - le disposizioni sui costi connessi all'esame dei progetti di legge di iniziativa parlamentare (*private Member's Bills*), le quali, adottate in gran parte nel XIX secolo, sono preordinate a garantire la libera esplicazione dell'iniziativa legislativa da parte dei membri del Parlamento.

L'*Electoral Administration Act* modifica sotto molteplici aspetti la disciplina elettorale allo scopo di agevolare l'esercizio del diritto di voto, di promuovere una più ampia partecipazione alle consultazioni elettorali e referendarie e di limitare, nel contempo, la possibilità di brogli. A tal fine la legge disciplina la registrazione degli elettori nelle liste elettorali (delle quali si prevede il coordinamento in un registro informatico); la loro identificazione presso i seggi elettorali; il voto a distanza; il finanziamento delle campagne elettorali, con la previsione di requisiti per i candidati e per le liste di partito ad essi collegate. Degna di nota, infine, è la riduzione da 21 a 18 anni del requisito di età minima per poter presentare la propria candidatura alle elezioni.

L'*International Development (Reporting and Transparency) Act*, derivato da un progetto di iniziativa parlamentare, persegue il fine di garantire, attraverso il controllo del Parlamento, una maggiore trasparenza circa l'utilizzazione dei fondi stanziati dal Governo per la cooperazione con

i Paesi in via di sviluppo. Le nuove disposizioni non modificano quindi le regole già vigenti in materia – che hanno fonte nell'*International Development Act* del 2000 – ma le completano, munendo di base legislativa l'obbligo referente verso il Parlamento del Ministro competente (a capo del *Department for International Development*, DFID), e determinandone il contenuto.

Si dispone, infatti, che nella sua relazione annuale il Ministro fornisca indicazione specifica dei programmi di aiuto allo sviluppo posti in essere dal Governo, degli stanziamenti a tale scopo effettuati e dei criteri di utilizzazione dei fondi. In tal modo si intendono predisporre gli strumenti conoscitivi necessari all'esame parlamentare della spesa complessivamente effettuata per la cooperazione internazionale (cui il Regno Unito destina attualmente 6,5 milioni di sterline), nonché ad una valutazione dei progressi compiuti in relazione all'impegno, al quale ha aderito il Regno Unito, di riservare entro il 2015 lo 0,7% del prodotto interno lordo al perseguimento degli otto obiettivi dichiarati prioritari, nel 2000, dalle Nazioni Unite nel quadro dell'iniziativa nota come *Millennium Development Goals*. Questi obiettivi, giova ricordare, sono stati individuati nella eliminazione dei casi più gravi di fame e povertà; nella generalizzazione dell'istruzione primaria; nella parità tra i sessi e nella tutela della condizione femminile; nella riduzione della mortalità infantile; nella tutela della salute delle donne in gravidanza; nella lotta all'AIDS, alla malaria ed altre malattie; nella sostenibilità ambientale; nell'assistenza allo sviluppo economico. La relazione del Ministro – dei cui elementi essenziali è riportata espressa indicazione nell'allegato al testo normativo – deve dunque contenere informazioni puntuali sul grado di realizzazione degli obiettivi suddetti; sulla coerenza rispetto a ciascuno di essi delle misure adottate, specie sotto il profilo della loro efficacia e trasparenza; sulle iniziative riferite ai singoli ambiti regionali e ai differenti Paesi beneficiari, nel quadro degli accordi sia bilaterali che multilaterali conclusi dal Regno Unito.

Proseguendo nell'esame della legislazione di portata istituzionale, vengono in rilievo i provvedimenti con cui il legislatore è intervenuto sull'assetto istituzionale del **decentramento territoriale** a suo tempo delineato per il Galles e l'Irlanda del Nord nel quadro delle cosiddette leggi

di *devolution* (risalenti al 1998). Tra queste leggi, approvate in attuazione di un disegno politico complessivamente diretto a devolvere ad organi di governo locale competenze precedentemente accentrate nel Governo e nel parlamento nazionale, il *Government of Wales Act* del 1998, in particolare, ha istituito in quella Regione un'assemblea legislativa – l'Assemblea Nazionale del Galles – dotata di poteri di normazione secondaria.

Un carattere peculiare dell'Assemblea del Galles, tale da differenziarla rispetto ai corrispondenti organi della Scozia e dell'Irlanda del Nord, era rappresentato, al momento della sua istituzione, dalla titolarità di funzioni le quali, in una diversa e tradizionale impostazione, sarebbero da ricondurre agli ambiti distinti del Legislativo e dell'Esecutivo. All'Assemblea gallese erano stati infatti conferiti dalla legge istitutiva, oltre all'esercizio in nome della Corona di determinati poteri normativi, determinati compiti in precedenza spettanti al *Secretary of State of Wales* membro del Governo di Londra; in tal modo, questa natura "ibrida" dell'Assemblea si era rispecchiata nella sua organizzazione interna, polarizzata in due nuclei corrispondenti alle sue funzioni, rispettivamente, di tipo legislativo e di governo. Tale soluzione è stata oggetto, in anni successivi e alla luce dell'esperienza applicativa, di un ripensamento critico che è giunto infine a prospettare l'opportunità di demarcare un confine tra le due sfere di attribuzioni nonché tra i correlati ambiti funzionali. La stessa Assemblea, d'altronde, adottava nel febbraio del 2002 una mozione favorevole alla "separazione più chiara possibile tra Governo e Assemblea che possa ottenersi alla stregua della legislazione vigente", cominciando, da quel momento, a designare i ministri e le relative amministrazioni come *Welsh Assembly Government* e a tenerli distinti dall'Assemblea propriamente detta e dal suo apparato servente, denominato *Assembly Parliamentary Service*.

L'attribuzione alla titolarità di organi distinti delle sfere di competenza fin da principio concentrate in modo unitario nell'Assemblea Nazionale del Galles è stata, d'altra parte, ritenuta necessaria anche in vista di una riformulazione della sua potestà normativa in modo da farvi rientrare compiti di legislazione primaria, seppure destinata ad esplicarsi in ambito regionale e nel limite della loro compatibilità con le competenze riservate

al Parlamento di Londra. In questo senso, un superamento dell'assetto unitario, od "ibrido", delineato dal legislatore del 1998 veniva raccomandato anche in base all'esito dell'indagine affidata ad una commissione appositamente insediata dalle autorità gallesi (si tratta del *Richard Report* pubblicato nel 2004), mentre a favore di una modifica della propria legge istitutiva si pronunciava nel contempo la stessa Assemblea, adottata il 6 ottobre 2004.

Da tali premesse è derivata l'iniziativa del Governo centrale, che dopo aver anticipato le linee di fondo di una nuova disciplina dell'autonomia del Galles nel "Libro Bianco" pubblicato sul tema nel 2005 (*Better Governance for Wales*), ha ottenuto nel 2006 l'approvazione del nuovo *Government of Wales Act*.

La legge ha ampiamente riformulato i contenuti del precedente testo normativo, preservandone tuttavia l'impianto generale. L'organo di governo locale (*Welsh Assembly Government*) vi è configurato come entità separata dall'Assemblea e responsabile dinanzi ad essa, presieduto da un Primo Ministro nominato dalla Regina su designazione della stessa Assemblea, e formato da Ministri scelti dal Primo Ministro. Restano immutate le regole sulla composizione dell'Assemblea (con riguardo al regime elettorale, delle ineleggibilità ed incompatibilità), prevedendosi soltanto - in linea con quanto già disposto per il Parlamento scozzese - la possibilità di un suo scioglimento anticipato rispetto alla scadenza quadriennale qualora ciò venga richiesto con risoluzione approvata da almeno due terzi dei componenti. La legge, inoltre, riformula, rispetto alla precedente disciplina e con previsioni di maggior dettaglio, il ruolo del Presidente, del Vice Presidente e del *Clerk* o Segretario generale dell'Assemblea (la cui figura è ora espressamente prevista dalle legge, sull'esempio dello *Scotland Act* del 1998), ed attribuisce ad una commissione appositamente istituita (la *Assembly Commission*) la responsabilità dei servizi di supporto e degli affari del personale (la cui gestione dovrà aver luogo secondo criteri uniformi con quelli applicati al personale del *Welsh Assembly Government*). Sebbene la legge rimandi ai regolamenti dell'Assemblea l'istituzione e l'ordinamento delle commissioni da creare al suo interno, sono dettate disposizioni di principio sulla loro

composizione, orientate ad assicurarvi la rappresentanza complessiva dei gruppi politici.

Per quanto concerne i profili della potestà normativa correlata all'autonomia gallese, è da segnalare, inoltre, che la legge in rassegna riconosce ai Ministri la diretta titolarità di poteri di normazione (anziché esercitati su delegazione dell'Assemblea). Essa prevede, d'altra parte, la possibilità di estendere l'ambito di competenza legislativa dell'Assemblea attraverso un procedimento che contempla la devoluzione (mediante *Order in Council* e previa approvazione del Parlamento di Westminster) dei relativi poteri, da esercitare nelle materie enumerate nell'allegato quinto del testo normativo; i provvedimenti adottati dall'Assemblea in esercizio di tali accresciute competenze ricevono il *nomen legis* di *Assembly Measures*.

Nel quadro della legislazione istituzionale, e ancora in materia di decentramento regionale, vengono altresì in rilievo i tre provvedimenti approvati nel 2006 relativamente alla questione nord-irlandese: il *Northern Ireland Act*, il *Northern Ireland (Miscellaneous Provisions) Act* e il *Northern Ireland (St Andrews Agreement Act)*. Essi segnano una tappa ulteriore della travagliata vicenda dell'autonomia della Regione e della pacificazione tra le sue diverse componenti politico-religiose, perseguita anche attraverso il graduale disimpegno delle milizie che ad esse fanno riferimento. L'attribuzione, nel 1998, di competenze di auto-governo ad organi rappresentativi locali non ha potuto infatti dispiegare appieno i suoi effetti a causa del loro scioglimento disposto in applicazione della legge istitutiva dal Governo di Londra nel 2002, una volta rilevati ritardi e inadempienze nell'attuazione del programmato disarmo bilaterale dei contrapposti gruppi militari.

Finalità delle leggi, tra loro correlate, è di consentire la formale prosecuzione di questo delicato processo, attraverso il differimento delle scadenze stabilite nei precedenti accordi sottoscritti dal Regno Unito e dall'Irlanda: essenzialmente quello del "venerdì santo" del 10 aprile 1998 (altrimenti noto come *Belfast* oppure *Stormont Agreement*), cui ha fatto seguito, il 13 ottobre 2006, "l'accordo di S. Andrea". Le basi di principio di questo più recente accordo sono da individuare nel consenso delle parti

all'instaurazione di un nuovo assetto istituzionale nell'Irlanda del Nord e nel reciproco impegno al ricorso a mezzi pacifici e democratici e a collaborare nel governo locale, attraverso meccanismi di integrazione delle diverse comunità. In dettaglio, l'accordo stabilisce il calendario della propria attuazione e individua, quali tappe fondamentali, l'ordinamento delle polizia locale e della giustizia penale, e il ripristino - seppure in forma transitoria - dell'operatività del governo e del parlamento regionale (*Northern Ireland Executive* e *Northern Ireland Assembly*); a tale riguardo è prevista la predisposizione di corpi normativi (rispettivamente, *ministerial code* del governo e *standing orders* dell'assemblea) destinati a regolare il funzionamento delle due istituzioni nel rispetto e nella salvaguardia dell'equilibrio tra gli interessi delle comunità che vi sono rappresentate.

L'Assemblea dell'Irlanda del Nord è inoltre abilitata (dal *Northern Ireland Act*) a designare, entro scadenze determinate, il Primo Ministro e il Vice Primo Ministro nord-irlandesi e a provvedere alla copertura delle altre cariche ministeriali; questa la condizione affinché il Governo di Londra possa ripristinare nella loro piena funzionalità, con l'emanazione di un "*restoration order*", i locali organi di autogoverno.

In aggiunta al "pacchetto" di leggi appena esaminato e concernente i profili della costituzione e del funzionamento delle istituzioni politiche della Regione, è da menzionare inoltre il *Terrorism (Northern Ireland) Act*, adottato allo scopo di prorogare nel tempo la vigenza, prevista in origine come transitoria, delle disposizioni specificamente dedicate all'Irlanda del Nord dal *Terrorism Act* del 2000 (anche questo modificato nel 2006, come si dirà in prosieguo) e di mitigare il carattere eccezionale delle relative misure, nell'intento di renderle omogenee alle regole di applicazione generale.

Alla categoria della legislazione di carattere istituzionale, come precedentemente delimitata, va ascritto il *Legislative and Regulatory Reform Act*, in materia di **delegificazione e di semplificazione normativa**; il provvedimento, anche in questo caso, si ricollega ad un più ampio "filone" legislativo. Già a partire dai primi anni dello scorso decennio il legislatore britannico ha adottato, infatti, molteplici iniziative finalizzate alla riduzione degli oneri amministrativi derivanti dal diritto interno e

comunitario e ritenuti di freno all'innovazione e alla produttività delle attività economiche. Tra le misure dirette ad alleviare il cosiddetto *regulatory burden* gravante sulle imprese può richiamarsi, soprattutto, l'introduzione del *Regulatory Impact Assessment*, ossia la preliminare valutazione di impatto delle regolamentazioni emanate da ciascun Dipartimento governativo, e l'istituzione in seno al *Cabinet Office*, nel 1997, di un comitato consultivo - denominato *Better Regulation Task Force* - incaricato di vigilare sulla qualità della normazione secondaria e degli atti di recepimento del diritto comunitario.

Un'organica sistemazione degli strumenti normativi per le delegificazione venne perseguita, nel 2001, con il *Regulatory Reform Act*; mentre, più di recente, il ruolo rivestito dal comitato anzidetto ne ha suggerito la trasformazione, a partire dal 2006, nella *Better Regulation Commission*, competente a rivolgere pareri e raccomandazioni ai Dipartimenti governativi affinché gli atti normativi da questi emanati siano conformi ai basilari principi di "buona regolazione". Principi i quali, giova ricordare, comportano che i testi normativi di fonte governativa – come prescritto dalla legge del 2001 – siano proporzionati al fine perseguito (*proportional*), adeguatamente motivati (*accountable*), dotati di effettività (*consistent*), trasparenti (*transparent*) e pertinenti allo scopo (*targeted*).

A quattro anni dall'entrata in vigore del *Regulatory Reform Act*, la *Better Regulation Task Force* effettuò nel 2005 un primo bilancio della sua applicazione in un rapporto al Primo Ministro (dal titolo «*Less is More: Reducing Burdens, Improving Outcomes*») ³⁷⁴. Il rapporto della *Task Force* (ora *Commission*) conteneva, in particolare, l'espressa raccomandazione rivolta al Governo di prendere a modello, per le ulteriori misure di delegificazione e di semplificazione amministrativa da introdurre nel Regno Unito, il sistema adottato in Olanda; le cui caratteristiche salienti, esposte nello stesso documento, erano individuate, tra l'altro, nella previa misurazione, da parte di ciascun dipartimento governativo e secondo

³⁷⁴ Sulla valutazione dei costi economici dipendenti dalla qualità della regolazione venne svolta anche un'indagine promossa dal Dipartimento del Tesoro, le cui conclusioni sono state egualmente rese pubbliche (con il documento diffuso lo stesso anno ed intitolato «*Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*», noto anche come «*Hampton Report*» dal nome del suo estensore).

criteri prestabiliti ed uniformi, delle ricadute economiche prodotte dagli interventi regolativi (anche di derivazione comunitaria); nella riduzione degli oneri di natura amministrativa secondo scadenze programmate (il Governo olandese si è prefissato l'obiettivo di una graduale riduzione nella misura approssimativa del 25% ogni quattro anni); nell'istituzione di un organismo indipendente di controllo, al cui vaglio passino i testi normativi elaborati dai dipartimenti governativi corredati della relativa valutazione d'impatto affinché ne sia verificata la congruenza (sull'esempio dell'Actal olandese, che svolge il suo scrutinio sui disegni di legge prima della loro trasmissione al Consiglio dei Ministri e al Parlamento e formula su di essi opinioni motivate), e che vigili sull'attuazione dei programmi di delegificazione, come tali finalizzati, a seconda dei casi, all'abrogazione, al consolidamento e alla razionalizzazione di norme; nel conferimento al Ministro delle Finanze, coadiuvato da una struttura governativa interdipartimentale, della particolare responsabilità di conseguire i prestabiliti obiettivi generali di riduzione degli oneri regolativi e di riferire al Parlamento con rapporti semestrali.

L'impostazione accolta nel rapporto della *Task Force* faceva perno, in buona sostanza, sul necessario equilibrio tra l'adozione di nuove regole e la semplificazione di quelle già esistenti, e prefigurava una modifica del *Regulatory Reform Act* del 2001 al fine di ampliare la portata degli strumenti di delegificazione previsti dalle sue disposizioni.

Tali orientamenti si sono tradotti, appunto, nelle previsioni del *Legislative and Regulatory Reform Act*, che introducono potestà normative di rango secondario e disciplinano i requisiti sostanziali e procedurali del loro esercizio. Esse, in particolare, conferiscono ai Ministri il potere di adottare provvedimenti (nella forma di *regulatory reform orders*) per rimuovere o ridurre gli oneri ai quali siano sottoposti i soggetti privati per effetto, anche indiretto, di disposizioni legislative; intendendosi per onere (*burden*) sia i costi finanziari, ovvero i costi determinati dall'ottemperanza (*compliance*) a regole poste dalla legge o dalla stessa comprensione di esse, ove ciò richieda uno sforzo sproporzionato; sia gli adempimenti amministrativi, pur non immediatamente produttivi di costi finanziari; sia gli ostacoli all'efficienza, alla produttività e alle opportunità di guadagno; sia le

sanzioni, anche penali, incidenti sullo svolgimento di qualsivoglia legittima attività.

Analoghi provvedimenti di fonte ministeriale (*orders*) possono essere adottati allo scopo di promuovere i noti principi di *good regulation*, eventualmente attraverso la modifica della stessa disciplina delle funzioni regolatrici svolte da organismi pubblici. Requisito generale e necessario affinché questo *order-making power* possa essere correttamente esercitato è il ricorrere di sei condizioni, individuate dalla legge medesima: che non sia possibile una soluzione non legislativa (segnatamente, un codice di condotta) per regolare la materia oggetto delle misure da adottare; che i loro effetti siano proporzionati agli obiettivi sostanziali; che sia assicurato il bilanciamento tra l'interesse pubblico e quello del soggetto la cui sfera ne viene incisa; che non risulti indebolita la tutela di diritti fondamentali; che siano fatte salve le legittime aspettative dei privati riguardo all'esercizio dei loro diritti e libertà; che l'emanazione di tali provvedimenti non abbia rilevanza al livello costituzionale.

Nel quadro della legislazione di rilievo istituzionale approvata nel 2006 sono da annoverare i provvedimenti adottati in materia di **giustizia militare**, di **contrasto del terrorismo**, di **sicurezza pubblica**, di **giustizia penale** e di **repressione dei reati**.

L'*Armed Forces Act* ha per finalità quella di rifondere in un testo normativo unitario ed organico i distinti statuti disciplinari vigenti per ciascuno dei tre corpi in cui tradizionalmente si ripartiscono le forze armate del Regno Unito (*Royal Navy, Army, e Royal Air Force*). Tali statuti, noti come *Service Discipline Acts* e concernenti principalmente i procedimenti disciplinari e la giustizia militare, benché costitutivi di fonti differenziate, erano connotati dalla sostanziale omogeneità del contenuto normativo; ciò ha consentito l'adozione di disposizioni le quali, lasciando immutate le regole di merito e processuali, hanno sostituito con organismi unitari le precedenti strutture giudiziarie competenti ad applicarle.

Il *Terrorism Act* si segnala anche per l'ampiezza del dibattito che ne ha preceduto l'approvazione, svoltosi attraverso più d'una sessione parlamentare e con notevole risonanza presso l'opinione pubblica. Intervenuta a modificare la legislazione in materia di ordine pubblico al fine

di rafforzare i poteri degli organi di polizia e dei servizi segreti dinanzi alla minaccia del terrorismo internazionale, la legge costituisce l'elemento portante di un più ampio disegno normativo di cui sono completamento, da un lato, la revisione della disciplina dell'immigrazione e del diritto d'asilo e, dall'altro, l'introduzione dell'obbligo del documento di identità personale (profili regolati, rispettivamente, dall'*Immigration, Asylum and Nationality Act* e dall'*Identity Cards Act*, approvati nell'anno di riferimento ed esaminati in prosieguo).

La tragica esperienza degli attentati di Londra del 7 e 21 luglio 2005 ha infatti imposto, nelle valutazioni del Governo, la necessità di aggiornare il quadro normativo vigente benché questo fosse costituito da provvedimenti di recente adozione (come il *Prevention of Terrorism Act* del 2005, il *Criminal Justice Act* del 2003 e, soprattutto, il precedente *Terrorism Act* del 2000), e di renderlo altresì conforme alle previsioni della recente Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo, adottata nel 2006. Per le possibili implicazioni restrittive sul piano del godimento di diritti fondamentali, alcune delle disposizioni della legge sono state oggetto di aspre critiche durante il lungo esame parlamentare, talché una delle previsioni qualificanti - e più controverse - contenute nella versione originaria del provvedimento (concernente l'estensione fino a 90 giorni del fermo di polizia per i sospetti terroristi) non è riuscita a conseguire l'approvazione per il voto contrario anche di esponenti della stessa maggioranza. Una ulteriore disposizione, relativa all'introduzione del reato di "esaltazione del terrorismo", è stata al centro di un teso confronto tra la Camera dei Comuni e la Camera Alta riguardo ai termini della sua compatibilità con il principio della libera manifestazione del pensiero.

Divergenti opinioni su una materia che investe la portata e l'effettività dei diritti fondamentali si sono, del resto, delineate anche fuori delle aule parlamentari, allorché le associazioni e i gruppi impegnati nel campo dei diritti dell'uomo hanno denunciato l'incompatibilità di misure restrittive quali i *control orders* (limitativi della libertà personale ma emanati senza una sostanziale supervisione del giudice) con il quadro normativo internazionale (ora innovato dalla Convenzione già richiamata) e con il pieno godimento dei diritti civili. In questa prospettiva, i recenti annunci del

Governo del Regno Unito di voler configurare un nuovo assetto, mediante l'adozione di ulteriori iniziative, il bilanciamento tra la salvaguardia dei diritti civili e le esigenze di pubblica sicurezza e di tutela dell'ordine pubblico (ove necessario, anche con puntuali modifiche dello *Human Rights Act* del 1988 al fine di precluderne talune applicazioni giudiziali), pare destinato a riproporre e ad alimentare gli spunti polemici già emersi in occasione dell'approvazione del *Terrorism Act*.

Alcune delle critiche rivolte al progetto iniziale, con riferimento particolare alla disposizione sul fermo di polizia, sono state tuttavia accolte nella legge poi approvata, che limita ora ad un massimo di 28 giorni (attraverso proroghe di non più di sette giorni per volta) la detenzione dei sospetti di terrorismo in assenza di una formale incriminazione (*pre-charge detention*); un temperamento della previsione originaria (che, in una delle precedenti versioni del progetto, estendeva il termine massimo della detenzione fino a tre mesi) era stato suggerito, d'altronde, nel rapporto redatto dall'osservatore indipendente (*Independent Reviewer*) designato in applicazione delle clausole di salvaguardia dei diritti fondamentali contenute nel *Prevention of Terrorism Act* del 2005.

La legge in rassegna ha introdotto la nuova figura di reato consistente nell'incoraggiamento del terrorismo, in ottemperanza all'obbligo posto dalla già richiamata Convenzione del Consiglio d'Europa (art. 5) agli Stati aderenti di prevedere come reato, nei loro ordinamenti, la "provocazione pubblica a commettere atti terroristici"; e ne reca specificazione enumerando i comportamenti criminosi che la integrano. Nella fattispecie criminosa ricade, in particolare, il contegno diretto a "glorificare" gli atti terroristici, perseguibile in quanto sia idoneo, per le modalità utilizzate o per le circostanze in cui è posto in essere, a suscitare l'emulazione. Si è ricercato, in tal modo, il bilanciamento tra la libertà di espressione e il pericolo rappresentato dall'influenza che, in contesti religiosi o a questi assimilabili, può essere esercitata sugli elementi più radicali di taluni gruppi sociali.

Gli altri reati, in parte previsti già nella precedente legislazione, hanno ricevuto nel testo normativo più ampia formulazione, oppure ne sono state inasprite le relative sanzioni: è il caso, ad esempio, della diffusione di

pubblicazioni che possano in vario modo incentivare il terrorismo (incluso il mezzo telematico), dell'addestramento ad attività di natura terroristica, del possesso di armi, materiali o dispositivi suscettibili di essere impiegati in attentati. Si è disposto inoltre che l'esercizio dell'azione penale concernente i reati suddetti, qualora essi riguardino anche solo in parte gli interessi o le attribuzioni di uno Stato estero, è soggetto all'assenso concorrente dell'organo che ne ha la titolarità in ambito nazionale (ossia il *Director of Public Prosecution* attraverso il suo Ufficio competente per territorio) e dell'*Attorney General* (investito di compiti di consulenza giuridica nei confronti del Governo). Ciò vale a preconstituire, nei propositi del legislatore, una garanzia rispetto a decisioni inappropriate che possono essere assunte nel quadro delle eventuali attività ultraterritoriali di repressione del terrorismo, rese necessarie dalla stessa natura del fenomeno.

In considerazione dei loro addentellati con la legislazione anti-terrorismo, conviene qui segnalare alcuni provvedimenti approvati nell'anno di riferimento, benché per le materie disciplinate e per gli ulteriori profili di rilevanza essi potrebbero essere egualmente censiti tra le leggi attinenti ai diritti e alle libertà fondamentali dell'individuo. Si tratta, in particolare, del *Racial and Religious Hatred Act*, dell'*Identity Cards Act* e infine dell'*Immigration, Asylum and Nationality Act*.

Il *Racial and Religious Hatred Act* ha introdotto (modificando il *Public Order Act* del 1986) una nuova figura di reato, di "istigazione all'odio contro altri per motivi religiosi", nella quale incorre colui che con parole o comportamenti, o attraverso il possesso, la pubblicazione o la diffusione di materiale a stampa od audiovisivo, sia intenzionato ad istigare l'odio verso un gruppo di persone definite con riferimento al loro credo religioso (o, per converso, alla sua assenza). Il legislatore ha così preferito riformulare organicamente la disciplina della materia (riscrivendo la parte terza del testo del 1986), dopo essersi in un primo momento limitato ad estenderne la portata applicativa mediante puntuali previsioni incluse nell'*Anti-Terrorism, Crime and Security* del 2001 e rinunciando ad introdurre in questo testo normativo, come inizialmente prospettato, una apposita *incitement clause* che sanzionasse l'odio etnico e religioso.

Successivamente alle disposizioni del 2001, aventi carattere di emergenza in quanto approvate a seguito dei tragici avvenimenti dell'11 settembre, il tema dei reati a sfondo religioso era tornato di attualità nel quadro di proposte di legge (non pervenute però all'approvazione) finalizzate, per un verso, ad abrogare il reato di blasfemia, radicato nella tradizione del *common law* e disciplinato da leggi assai risalenti nel tempo, e ad introdurre, per altro verso, una regola generale in materia, di cui il contenuto e la portata applicativa sono stati oggetto dei lavori della Commissione appositamente costituita presso la camera dei Lord (*Select Committee on Religious Offences in England and Wales*).

La legge accoglie questo mutamento di prospettiva, orientata a valutare la rilevanza penale non dell'offesa rivolta alla dimensione del sacro (come nel caso della blasfemia) bensì dell'istigazione all'odio riferita a persone o a gruppi individuati sulla base delle loro appartenenze religiose. Per le sue evidenti implicazioni con la libertà di espressione e con la libertà religiosa, il testo normativo è stato oggetto di un attento esame parlamentare, sollevando, tra l'altro, perplessità circa il suo ambito di applicazione e riguardo all'opportunità di introdurre norme penalistiche in ambiti talmente "sensibili". La disciplina pone tuttavia una soglia di rilevanza dei comportamenti perseguibili, di modo che vi rientrano soltanto quelli diretti, secondo circostanze oggettive, a suscitare l'odio e non quelli posti in essere per finalità critiche o satiriche. La definizione, inoltre, di uniformi parametri di tutela della dignità individuale e dei gruppi, dal legislatore perseguita con la contemporanea approvazione dell'*Equality Act* – di cui si dirà in seguito - concorre, nei suoi propositi, a formare l'equilibrato ed omogeneo contesto applicativo delle norme penali.

Trae origine dal medesimo e più ampio disegno politico, complessivamente orientato a rafforzare gli strumenti di tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, la legge che ha introdotto nel Regno Unito, seppure con alcuni temperamenti, l'obbligo del documento di identificazione personale. L'*Identity Cards Act*, giunto nel 2006 all'approvazione dopo che il relativo progetto era stato più volte presentato durante le precedenti sessioni parlamentari, ha per fine l'introduzione, in modo graduale e a partire dal 2008, dell'obbligo del documento personale di riconoscimento, non più vigente nel Regno Unito dal 1952 se non su

base volontaria e per alcuni ambiti circoscritti, dopo essere stato oggetto di specifiche e cogenti prescrizioni in determinati periodi storici (durante le due guerre mondiali).

Il Governo ha inteso così perseguire alcuni obiettivi di interesse generale: l'efficace contrasto delle attività della criminalità organizzata, di tipo soprattutto finanziario e terroristico, ma anche la riduzione dell'immigrazione illegale e del lavoro irregolare; l'individuazione e la repressione delle frodi; la maggiore efficienza nell'ambito della prestazione dei servizi pubblici. A tale scopo è delineato dalla legge un quadro normativo caratterizzato dall'istituzione di un registro anagrafico nazionale (*National Identity Register*) e dalla prevista attribuzione, ad autorità pubbliche appositamente designate, della potestà di emettere carte di identità, il cui rilascio ai titolari può aver luogo in forma separata o contestualmente ad altri documenti (come il passaporto), od essere altrimenti surrogato dalla registrazione di documenti diversi e già esistenti, che le predette autorità, in base a normative ministeriali, provvedano a dichiarare validi per l'identificazione personale.

L'inserimento dei dati nel registro – ai quali è collegato un numero unico di identificazione (*National Identity Registration Number*) - e l'emissione delle relative attestazioni hanno luogo, in conformità con l'approccio gradualistico adottato dal legislatore, generalmente su iniziativa dell'interessato, ed è fatto divieto, fintantoché ciò non venga prescritto da puntuali disposizioni legislative, di porre l'accesso a beni o servizi sotto condizione del possesso del documento d'identità. E', d'altro canto, evidente l'intento di incentivare la più ampia diffusione di tali documenti, dal momento che diversi Dipartimenti governativi hanno già prospettato, negli ambiti e per le prestazioni di loro competenza (sanità, lavoro e pensioni, istruzione) semplificazioni correlate al previo rilascio della carta di identità.

Quello delle possibili discriminazioni effettuabili in relazione al possesso della carta d'identità non è l'unico profilo che ha richiesto, già nelle precedenti sessioni, approfondimenti durante l'esame parlamentare del provvedimento. Al momento della pubblica consultazione promossa sul tema nel 2002, e durante l'esame preliminare effettuato, nel 2004, su una

prima versione, dalla commissione competente della Camera dei Comuni (*Home Affairs Select Committee*), erano state formulate osservazioni critiche con riguardo alla paventata lesione dei diritti fondamentali attraverso indebite utilizzazioni dei dati personali concentrati nel *National Register*. Accogliendo alcune delle raccomandazioni espresse in quelle sedi, il Governo ha incluso nel testo normativo previsioni dirette a delimitare l'ambito della legittima raccolta ed utilizzazione dei dati identificativi, nonché a rafforzare complessivamente il quadro delle garanzie.

E' infatti precisato nella legge che i dati identificativi possono essere raccolti per il solo fine istituzionale del *National Register*, ossia per l'espletamento delle operazioni relative all'identificazione, motivata da ragioni di pubblico interesse, delle persone maggiori di 16 anni residenti nel Regno Unito. Gli stessi dati identificativi di cui si assume lecita la raccolta e la conservazione sono tipologicamente individuati, essendo consentita la registrazione delle sole informazioni concernenti le generalità dell'individuo, le caratteristiche fisiche rilevanti per la sua identificazione (compresi i dati biometrici, quali le impronte digitali e la scansione dell'iride) nonché le informazioni incluse su richiesta dell'interessato; non è prevista, invece, l'inclusione di dati particolari ovvero di natura sensibile, come quelli riferiti alle condizioni di salute o alle opinioni religiose. La comunicazione o diffusione dei dati, inoltre, non può prescindere dalla previa acquisizione del consenso dell'interessato, fatte salve le rilevanti eccezioni previste in relazione alla utilizzazione dei dati medesimi per finalità di ordine pubblico.

Come già anticipato, anche la materia dell'**immigrazione** è stata oggetto di innovazioni legislative. L'*Immigration, Asylum and Nationality Act* del 2006 ne ha in alcune parti modificato la vigente disciplina (costituita principalmente dall'*Immigration Act* del 1999, dal *Nationality, Immigration and Asylum Act* del 2002 e dall'*Asylum and Immigration (Treatment of Claimant, etc.) Act* del 2004). Tra gli aspetti incisi dalle nuove disposizioni, si segnalano: il regime delle impugnazioni delle decisioni relative al permesso di soggiorno, che il legislatore ha integrato con la previsione di limiti e condizioni alla esperibilità dei relativi ricorsi; la sanzionabilità penale, nei riguardi del datore di lavoro, dell'assunzione di

stranieri privi del necessario permesso di soggiorno, e la contestuale adozione di un codice di condotta, di emanazione ministeriale, finalizzato ad evitare che attraverso l'applicazione di tale precetto legislativo vengano poste in essere forme di discriminazione razziale; la modifica - al fine di incrementarne l'efficacia - delle regole circa l'acquisizione, da parte delle autorità doganali e degli *Immigration officers*, delle informazioni e dei dati identificativi concernenti gli stranieri che fanno ingresso sul territorio nazionale; il rafforzamento dei poteri delle autorità di polizia nei riguardi dei vettori, in particolare quelli concernenti l'ispezione, la perquisizione e il sequestro dei mezzi di trasporto.

Il tema della pubblica sicurezza costituisce il comune denominatore di un ulteriore gruppo di leggi. Di queste, il *Police and Justice Act* persegue una modernizzazione delle forze di polizia sotto il profilo sia della formazione professionale che dei poteri conferiti, dei quali, in particolare, sono riformulate talune modalità di esercizio in modo da incrementarne l'efficacia rispetto alle esigenze di sicurezza nelle aree urbane. Nella prospettiva della repressione dei reati minori, il *Violent Crime Reduction Act* detta disposizioni riguardo ai comportamenti criminosi correlati al consumo di alcolici, alla detenzione di armi e ai disordini in occasione di manifestazioni calcistiche.

In materia di giustizia penale sono stati approvati, nell'anno di riferimento, un provvedimento di contenuto sostanziale - il *Fraud Act* - ed uno rilevante sul piano dell'ordinamento giudiziario, il *Criminal Defence Service Act*. La prima legge modifica la disciplina penalistica delle attività fraudolente, riformulando le corrispondenti figure di reato e ampliandone la portata ai crimini informatici; la seconda interviene sul gratuito patrocinio nel processo penale, affidato alla gestione di un apposito organismo (*Legal Service Commission*), per concentrare in capo a questo, in luogo delle corti giudicanti come prima previsto, le potestà decisionali dirette a garantire il diritto alla rappresentanza processuale e la gestione delle risorse finanziarie per il patrocinio gratuito.

Profilo ulteriore di rilevanza all'interno della legislazione istituzionale ed elemento distintivo della relativa categoria è, come già anticipato, la

produzione legislativa in materia di **diritti fondamentali** o comunque incidente sullo **status della persone**.

In questo ambito è stato approvato, nel 2006, l'*Equality Act*, con cui si è compiuta un'evoluzione significativa per l'ordinamento del Regno Unito ove si consideri che il principio dell'eguaglianza e della tutela dalle discriminazioni vi ha avuto, per lungo tempo, attuazione legislativa soltanto settoriale, ossia riferita ad ambiti definiti, ai quali talora sono stati preposti appositi organismi di garanzia. Con provvedimenti quali il *Sex Discrimination Act* del 1975, il *Race Relations Act* del 1976 e il *Disability Rights Commission Act* del 1999 sono stati infatti istituiti nel tempo, rispettivamente, la *Equal Opportunity Commission* (EOC) la *Commission for Race Equality* (CRE) e la *Disability Rights Commission* (DRC), deputate alla tutela e alla promozione dell'eguaglianza rispetto alle discriminazioni fondate sul sesso, sull'origine etnica e sulle disabilità. Il quadro normativo si è esteso, nel 2003, a comprendere le nuove discipline in materia di eguaglianza tra i lavoratori con riguardo all'orientamento sessuale o al credo religioso (si tratta dell'*Employment Equality (Sexual Orientation) Regulations* e dell'*Employment Equality (Religion or Belief) Regulations*, adottate in recepimento della Direttiva 2000/78/CE), senza però che il corrispondente ambito di competenza fosse attribuito ad uno dei già esistenti organismi di vigilanza. L'approccio settoriale fino ad allora preferito poteva inoltre considerarsi non più adeguato a seguito dell'entrata in vigore dello *Human Rights Act*, la cui effettiva applicazione avrebbe richiesto finalmente di ricondurre la materia dei diritti fondamentali ad un sistema unitario di garanzie. Di qui la revisione, avviata dal Governo nel 2002³⁷⁵, degli organismi di tutela esistenti, e la definizione di linee programmatiche, diffuse nel 2004, circa l'unificazione delle competenze prima ripartite nella sfera di attribuzioni di un nuovo soggetto³⁷⁶.

La legge ora in esame ha dunque mutato la precedente impostazione, prevedendo l'istituzione della *Commission for Equality and Human Rights*

³⁷⁵ Le linee della riforma in questo ambito sono state anticipate dal Governo nel documento di consultazione dal titolo: "*Equality and Diversity: Making it Happen - Consultation on future structures for equality institutions*" (2002).

³⁷⁶ L'istituzione di un organismo unitario di garanzia in questo ambito è stata prefigurata dal Governo nel Libro bianco dal titolo: "*Fairness for All: A New Commission for Equality and Human Rights*" (2004).

(CEHR) e dettando disposizioni di tutela rispetto alle discriminazioni sulla base del credo religioso e dell'orientamento sessuale: materia attribuita alla competenza della Commissione, che assume però anche le competenze degli altri organismi di garanzia, dei quali si dispone contestualmente la soppressione. Alla CEHR sono conferite altresì competenze correlate allo *Human Rights Act* e rivolte perlopiù a promuoverne la conoscenza da parte del pubblico, a favorire la sua applicazione ed il formarsi di regole di buona pratica.

La Commissione (composta di membri in numero variabile da dieci a quindici, nominati dal Governo tra persone dotate della necessaria esperienza e competenza professionale, per un mandato di durata non superiore ai cinque anni e rinnovabile), conforma la propria attività al fondamentale obiettivo di incoraggiare e promuovere lo sviluppo di una società in cui la capacità degli individui di esprimere le proprie potenzialità non sia ostacolata da discriminazioni e pregiudizi; siano a ciascun individuo garantiti il rispetto e la tutela dei diritti umani nonché della sua dignità e del suo valore; ogni individuo possa partecipare alla società in parità di condizioni; vi sia reciproco rispetto tra i gruppi sociali, fondato sulla comprensione e valorizzazione delle diversità e sul rispetto condiviso dell'eguaglianza e dei diritti dell'uomo.

Nel perseguimento delle sue finalità istituzionali la Commissione è chiamata a redigere, avvalendosi anche della consultazione di esperti e dei gruppi sociali interessati (individuabili in base all'età, sesso, all'origine etnica, al credo religioso, all'orientamento sessuale, alle disabilità) un documento programmatico in cui siano individuate, su base triennale, le attività da porre in essere, i tempi necessari per la realizzazione di ciascuna di esse e le relative priorità. Questo particolare adempimento si salda con l'altro, prescritto dalla legge, di sottoporre a costante monitoraggio la sua applicazione e i progressi ottenuti. Tra i poteri attribuiti alla Commissione possono, infine, segnalarsi quelli concernenti lo svolgimento di inchieste; la rilevazione delle infrazioni e la conseguente prescrizione di interventi correttivi, la cui pianificazione e messa in opera soggiacciono alla sua vigilanza; il deferimento di terzi alla magistratura ordinaria in caso di loro inottemperanza; l'esperimento di procedure di conciliazione; l'assistenza legale nei confronti di soggetti che agiscano per

far valere in giudizio le disposizioni di tutela; la redazione di codici di condotta destinati a trovare applicazione nei diversi ambiti professionali e sociali.

Un gruppo ulteriore di leggi, rilevanti sotto il già evidenziato profilo dei diritti delle persone, riguardano la tutela dei minori e dei soggetti più deboli. Tra questi devono segnalarsi principalmente il *Childcare Act* ed il *Children and Adoption Act*, con i quali il legislatore è intervenuto, rispettivamente, sull'ordinamento dei servizi di assistenza all'infanzia e a riformare la disciplina della filiazione e dell'adozione.

Il *Childcare Act*, in particolare, è stato approvato ad esito di un complessivo riesame dei servizi di assistenza prestati ai minori e alle famiglie, e con l'intento di raggiungere, nel quadro di un piano d'azione nazionale avviato dal Governo nel 1998 (*National Childcare Strategy*), migliori livelli qualitativi e di fruizione dei servizi medesimi. Il legislatore ha perciò provveduto a riformulare le competenze e le modalità operative degli enti locali, ponendo questi in condizione di esercitare con autonomia e flessibilità le loro funzioni dirette alla promozione del benessere dei minori e alla riduzione delle disuguaglianze esistenti. Attenzione particolare è posta sull'assistenza a favore dei genitori che lavorano o sono impegnati in corsi di formazione od avviamento al lavoro, così come dei genitori di minori disabili; in ogni caso, è fatto obbligo alle autorità locali di garantire la prestazione, nell'area di loro competenza, di servizi di assistenza gratuiti e di livello definito ai minori in età pre-scolare. La legge delinea altresì il sistema di controlli cui sono sottoposti i servizi di assistenza e i soggetti incaricati della loro prestazione. Compiti ispettivi in questo ambito sono affidati all'Ispettore Capo (*Chief Inspector*) dell'*Office for Standards in Education* (OFSTED), responsabile dinanzi al ministro competente e preposto, in particolare, alla registrazione dei soggetti e degli enti attivi nella prestazione di servizi di assistenza all'infanzia.

In tema di salvaguardia dei soggetti deboli (minori, ma anche adulti in condizioni di vulnerabilità) sono altresì da menzionare anche le disposizioni del *Safeguarding Vulnerable Groups*, concernenti la compilazione e l'aggiornamento di liste riferite a persone alle quali è precluso, in ragione delle condanne penali riportate o di altri

provvedimenti, lo svolgimento di attività a contatto con soggetti vulnerabili; la tenuta di queste liste (*barred lists*) è affidata ad un apposito organismo (*Independent Barring Board*).

Il *Children and Adoption Act*, come sopra anticipato, innova la disciplina della filiazione e dell'adozione³⁷⁷, al fine di conferire, per un verso, nuovi poteri alle corti in relazione agli atti e ai procedimenti di loro competenza in materia di rapporti tra genitori e figli nel caso della separazione dei coniugi e di introdurre, per altro verso, alcune eccezioni alle regole generali sull'adozione internazionale (*intercountry adoption*), destinate ad operare nei confronti di Stati le cui discipline in materia di adozione siano di livello inadeguato e non offrano perciò sufficienti garanzie.

Con riguardo ai provvedimenti giurisdizionali in materia di separazione dei coniugi, la legge disciplina, in particolare, i "*contact orders*", ossia le ordinanze che regolamentano l'esercizio del diritto di visita da parte del coniuge non affidatario. La disciplina vigente (dettata dal *Children Act* del 1989) è stata integrata mediante la previsione di ulteriori provvedimenti orientati all'interesse del minore, la cui finalità è quella di prescrivere un determinato contegno ad una delle parti ove il giudice ritenga ciò opportuno per facilitare (od evitare, nei casi in cui ciò si reputi necessario) i contatti tra il minore ed un genitore. L'emanazione di tali provvedimenti è preceduta da una fase istruttoria, in cui è dal giudice considerata, alla luce delle informazioni acquisite, l'adeguatezza delle misure al caso di specie ed accertata altresì la sussistenza dei requisiti di idoneità degli interessati, nonché la compatibilità delle misure medesime con le occupazioni o con il credo religioso dell'interessato. Su richiesta del giudice, inoltre, l'applicazione dei provvedimenti suddetti può essere sottoposta a monitoraggio da parte dei servizi sociali, mentre per il caso di loro inottemperanza la legge dispone che le corti possano sanzionarla mediante l'irrogazione di pene consistenti in prestazioni lavorative non retribuite al servizio della comunità (*unpaid work requirement*).

³⁷⁷ L'intervento legislativo è stato preceduto, anche in questo caso, da documenti programmatici diffusi dal Governo nel 2004 e nel 2005. Si tratta, rispettivamente, del "libro verde" dal titolo "*Parental Separation: Children's Needs and Parents' Responsibilities*", e del successivo documento conclusivo della consultazione pubblica promossa sul tema, intitolato "*Parental Separation: Children's Needs and Parents' Responsibilities: Next Steps*".

Con riferimento al tema dell'adozione, la legge in rassegna abilita le autorità ministeriali competenti a prevedere restrizioni – o a porre particolari condizioni – circa l'ingresso nel territorio nazionale di minori adottati in altri Stati da soggetti residenti nel Regno Unito, qualora i minori provengano da paesi in cui si attuano pratiche illegali, come la sottrazione o il commercio dei bambini, o vi sia il fondato sospetto che ciò avvenga. Il ministro dovrà motivare le sue decisioni, emanando appositi provvedimenti (*orders*) con riguardo ad ognuno dei paesi sottoposto a restrizioni, e redigendo nel contempo una lista dei paesi suddetti da controllare ed aggiornare periodicamente.

A motivo della loro incidenza sui diritti delle persone e sulle relative tutele pare opportuno qui segnalare (benché possano anche considerarsi, ai fini della presente ricognizione, provvedimenti di portata settoriale) altre leggi approvate nel 2006. Tra queste, il *Commissioner for Older People (Wales) Act* disciplina per il Galles i servizi di tutela e assistenza degli anziani e vi prepone un'apposita autorità di controllo. Lo *Health Act* reca disposizioni eterogenee su una molteplicità di profili dell'organizzazione sanitaria: sul divieto di fumo nei luoghi pubblici e sul posto di lavoro; sulla prevenzione e il controllo delle infezioni contratte a seguito di trattamenti sanitari e sull'adozione di codici di condotta relativi agli standard di qualità ai quali devono attenersi le strutture del sistema sanitario nazionale; sulla designazione, nell'ambito di tali strutture, di una figura responsabile della fornitura e della somministrazione dei farmaci in regime controllato (*controlled drugs*); sulla distribuzione territoriale delle farmacie; sulle nomine degli organi di vertice del sistema sanitario nazionale e degli enti correlati.

Ancora in materia di diritto alla salute, oltre alla disciplina organica del sistema sanitario del Galles (introdotta con il *National Health Service (Wales) Act*, di consolidamento della legislazione precedente), è degno di nota il *NHS Redress Act*, concernente il risarcimento dei danni derivanti da negligenza medica e la risoluzione stragiudiziale delle relative controversie. La risarcibilità del danno alla salute, d'altra parte, è oggetto di un ulteriore provvedimento, il *Compensation Act*, le cui disposizioni codificano le regole di responsabilità civile e i parametri di diligenza

(altrimenti disciplinate alla stregua del *common law*) con riguardo alle malattie professionali contratte per l'esposizione all'amianto.

Riguarda la condizione dei lavoratori e le loro relazioni familiari - e ha pertanto incidenza sul piano dei diritti fondamentali - il *Work and Families Act*. Con tale provvedimento il legislatore, come preannunciato nei documenti preparatori della legge³⁷⁸, si è proposto di porre premesse favorevoli al costituirsi di contesti familiari adeguati alla crescita dei minori e all'esplicazione della maternità e della paternità.

A tale scopo la legge introduce, con riferimento ai congedi per maternità e per adozione, un'estensione del periodo minimo di astensione dal lavoro durante il quale la lavoratrice ha diritto a percepire, a tenore delle norme vigenti, remunerazioni a titolo di indennità o di sussidio (*maternity pay* oppure *maternity allowance*) e definisce i requisiti per accedere a tali benefici. La novella riguarda egualmente i congedi di paternità (*paternity leave*), introdotti già nel 2003 e riconosciuti sia in caso di nascita di un figlio (dello stesso soggetto che ne beneficia oppure della moglie o convivente) sia in caso di adozione di un minore; in tale ipotesi, il beneficiario del congedo può essere anche una donna quale componente di una coppia dello stesso sesso regolarmente costituitasi come *civil partnership*. La legge ha altresì previsto l'introduzione di un ulteriore periodo di congedo usufruibile da parte degli uomini, denominato *additional paternity leave*, di cui è demandata la disciplina di dettaglio al ministro competente; tale disciplina dovrà tuttavia attenersi a due criteri fondamentali, fissati dalla legge e relativi alla durata massima di questo congedo (26 settimane) e al periodo di godimento (entro 12 mesi dalla nascita o dall'adozione del bambino).

Per completare la rassegna delle leggi di portata istituzionale è infine da menzionare, in quanto attinente alla sfera dei diritti fondamentali, il *Charities Act*, legge di riforma della disciplina delle *charities*, ossia degli enti, dotati o meno di personalità giuridica, per alcuni aspetti affini alle

³⁷⁸ Si tratta del documento del dicembre 2004 intitolato "*Choice for parents, the best start for children: a ten year strategy for childcare*", (consultabile all'indirizzo Internet: http://www.hm-treasury.gov.uk/media/426/F1/pbr04childcare_480upd050105.pdf), e di quello successivo, del febbraio 2005, dal titolo: "*Work and families: choice and flexibility*" (http://www.dti.gov.uk/er/choice_flexibility_consultation.pdf),

fondazioni della tradizione di *civil law*. Di questi enti è resa per la prima volta la definizione legislativa e si sono tipizzate le finalità (*charitable purposes*), se si eccettua il lontano precedente rappresentato dall'enumerazione delle attività caratteristiche della *charity* riportata nel preambolo – ma non nell'articolato – dello *Statute of Charitable Uses* del 1601, sulla cui base, nei secoli successivi, si è formata l'interpretazione giurisprudenziale ora confluita nella nozione legislativa.

Si qualificano, pertanto, come *charities* gli enti istituiti esclusivamente per scopi caritatevoli (*charitable purposes only*), quali – tra gli altri - la prevenzione o il sollievo della povertà, il progresso dell'istruzione, la promozione della fede religiosa, la tutela della salute, il progresso delle arti, la tutela dell'ambiente, la salvaguardia dei diritti umani, la protezione dei soggetti deboli. Dall'applicazione della legge restano quindi escluse le organizzazioni senza scopo di lucro che perseguono, assieme alle finalità caratteristiche della *charity*, anche finalità diverse ed ulteriori. Gli scopi perseguiti devono, in ogni caso, essere orientati al “bene pubblico” (*public benefit*), ciò costituendo il criterio in base al quale un ente può in concreto qualificarsi come *charity*. L'individuazione di questo fondamentale requisito dell'attività esercitata dall'ente, da cui ne discende la qualificazione, è materia attribuita dalla legge alla competenza della *Charity Commission*, autorità indipendente di nomina governativa, che oltre ad esercitare compiti promozionali e di controllo sul settore è preposta ad emanare decisioni del caso concreto; avverso le sue pronunce è ammessa l'impugnazione, in prima istanza, dinanzi al *Charity Appeal Tribunal*, e in appello dinanzi alla *High Court*.

3.2. La legislazione settoriale

La legislazione di rilevanza settoriale approvata nel 2006 - di cui si ravvisa il sostanziale incremento rispetto agli anni precedenti - annovera provvedimenti di riforma strutturale di alcuni settori, ed interventi di portata più circoscritta.

Tra i primi, viene in rilievo l'*Education and Inspections Act*, che introduce una riforma organica dell'**istruzione secondaria**. Le disposizioni

salienti del testo normativo prevedono che gli istituti scolastici attualmente gestiti dalle autorità locali competenti (*local education authorities*) possano trasformarsi da “*community schools*” in “*trust schools*” (o “*foundation schools*”) attraverso accordi conclusi con altri enti (anche privati: università, associazioni di vario genere, comunità religiose, imprese), i quali potranno, in tale ipotesi, nominare la maggioranza dei membri degli organi direttivi degli istituti (*governing bodies*). Le scuole così costituite divengono proprietarie dei loro beni, possono procedere autonomamente alla selezione del proprio personale e stabilire i criteri di ammissione degli studenti, pur sempre nel rispetto della legge e ferma restando la loro soggezione all’attività ispettiva dell’*Office for Standards in Education*, come le altre scuole finanziate con fondi pubblici (cosiddette *maintained schools*).

Correlata a tale trasformazione degli istituti scolastici è quella delle autorità locali competenti in materia, le quali, dal canto loro, dismettono i precedenti compiti di amministrazione e gestione diretta per assumere quelli di impulso e di controllo. Ad esse spetta quindi di vigilare affinché sia effettivamente possibile, negli ambiti territoriali di competenza, compiere scelte a fronte di un’offerta formativa diversificata e di alto livello, e affinché siano evitate, nella formulazione dei criteri di ammissione da parte dei singoli istituti, misure discriminatorie fondate sul pregresso rendimento e sullo status socioeconomico degli studenti; a tale proposito è previsto che le scuole debbano conformarsi ad un apposito codice di condotta (*Schools Admissions Code*).

Il testo normativo disciplina altri aspetti dell’ordinamento scolastico, quali la disciplina degli studenti e la diversificazione dei *curricula* scolastici; ma anche profili rilevanti per la condizione dello studente (dagli standard nutrizionali dei pasti somministrati nelle scuole all’organizzazione dei trasporti e del tempo libero) vi sono affrontati.

Tra le leggi di tipo settoriale, che incidono in modo sistematico nell’ambito dei settori disciplinati, vanno annoverate le leggi approvate nel 2006 in materia di **sanità pubblica**: il *National Health Service Act*, che delinea l’ordinamento del sistema sanitario nazionale, e il *National Health Service (Wales) Act*, le cui disposizioni si correlano alle autonome

competenze devolute al Galles. Si tratta di leggi di consolidamento, le quali dunque (assieme ad un terzo provvedimento, il *National Health Service (Consequential Provisions) Act*) non innovano in modo sostanziale la legislazione previgente, ma conferiscono ad essa un assetto organico depurandola dalle incongruenze sedimentatesi nel tempo a causa di interventi legislativi successivi.

Un altro gruppo di provvedimenti riguarda l'ambito dei **trasporti e delle comunicazioni**.

Tra questi, il *Transport (Wales) Act*, ancora riferito al Galles, trae origine dall'esplicita richiesta dell'Assemblea gallese (formulata con una risoluzione del 17 marzo 2004) circa il trasferimento all'autonomia regionale di competenze ulteriori in materia di trasporti, al fine di agevolare lo sviluppo di un sistema locale di trasporti rispondente a criteri di sicurezza, integrazione, sostenibilità, efficienza ed economicità. La legge in esame è di conseguenza intervenuta a modificare il *Transport Act* del 2000 per attribuire all'Assemblea del Galles generali poteri di indirizzo concernenti la definizione di politiche per la promozione dei servizi di trasporto non solo all'interno della Regione, ma anche da e verso il Galles.

Il *Civil Aviation Act*, in materia di trasporto aereo, ha per finalità principale il bilanciamento dei benefici sociali ed economici e dei costi ambientali a fronte della crescente rilevanza economica e strategica del settore. Tale proposito era stato enunciato nel 2003 dal Governo nel Libro bianco sul tema³⁷⁹, assieme all'obiettivo di individuare le strategie di sviluppo di lungo periodo (circa 30 anni); in questo quadro venivano individuate, tra le questioni di maggior rilievo ai fini della nuova disciplina legislativa, la realizzazione di una piena concorrenza, attraverso la rimozione degli ostacoli esistenti; e l'adozione di misure rispetto all'inquinamento acustico ed atmosferico che si determina in prossimità delle strutture aeroportuali, con pesanti ripercussioni sulla qualità della vita della popolazione residente nelle zone limitrofe.

³⁷⁹ Il Libro bianco sul "Futuro del trasporto aereo", pubblicato il 16 dicembre 2003, è consultabile al seguente indirizzo Internet:
http://www.dft.gov.uk/stellent/groups/dft_aviation/documents/divisionhomepage/029650_hcsp

In relazione a questo secondo profilo, la legge ha modificato le disposizioni precedenti (del *Civil Aviation Act* del 1982) per potenziare le attribuzioni delle autorità aeroportuali; esse sono abilitate, in particolare, ad applicare tasse correlate al livello locale di rumore e di inquinamento atmosferico provocato dagli aeromobili, ad esperire misure di controllo e ad imporre sanzioni economiche in caso di infrazione. La legge interviene altresì sui poteri del Ministro dei Trasporti relativamente all'impatto ambientale che si registra nelle zone circostanti i maggiori aeroporti dell'area londinese, di modo che possono essere imposte restrizioni al traffico aereo o forniti incentivi per ridurre i livelli di inquinamento acustico.

Per quanto concerne le società aeroportuali di proprietà degli enti locali, la nuova legge modifica la sezione dell'*Airports Act* del 1986 che vietava loro (così come alle loro controllate) di svolgere determinate attività e prevede che, con regolamento ministeriale, possa esserne ampliata la sfera di operatività.

Altre disposizioni della legge in rassegna introducono due prelievi fiscali a carico dell'industria aeronautica; il primo è destinato al finanziamento dell'*Air Travel Trust Fund*, istituito a garanzia dei consumatori danneggiati da eventuali inadempimenti o disservizi dei *tour operators*; il secondo è finalizzato alla copertura dei costi sostenuti dall'autorità di vigilanza sul settore, a *Civil Aviation Authority*, per il funzionamento della *Aviation Health Unit* operante al suo interno, titolare di compiti consultivi nei confronti della stessa industria, dei consumatori e del Governo.

Con il *Road Safety Act* il legislatore ha affrontato il tema della sicurezza sulle strade e ha aggiornato la precedente normativa con riguardo a diversi aspetti: la repressione della guida in stato di ebbrezza, prevedendo il ritiro della patente nei casi di recidiva; l'eccesso di velocità, con l'inasprimento delle relative sanzioni; l'obbligo di assicurazione dei veicoli; la differenziazione dei titoli abilitanti alla guida di veicoli civili e industriali; l'incremento dei punti di penalità in relazione a determinate infrazioni; la previsione di uno specifico reato di omicidio colposo cagionato da guida pericolosa.

Con il *Wireless Telegraphy Act* il legislatore è intervenuto a consolidare l'ordinamento delle telecomunicazioni, dopo averne innovato nel 2003 le

regole sostanziali con il *Communications Act*; il provvedimento raccoglie, in particolare, le disposizioni concernenti le frequenze dello spettro elettromagnetico, la cui gestione è affidata all'autorità regolatrice del settore, l'OFCOM.

Un diverso gruppo di leggi di portata settoriale riguarda l'**energia**, la **tutela dell'ambiente** e la **protezione degli animali**. Tra questi, il *Climate Change and Sustainable Energy Act*, di iniziativa parlamentare, ha per fine l'intensificazione degli sforzi del Regno Unito rivolti a contrastare i cambiamenti climatici e a potenziare l'utilizzo di fonti energetiche alternative. In tale prospettiva il provvedimento introduce un'articolata serie di misure dirette agli enti locali per promuovere nei loro ambiti la microgenerazione di energia, l'efficienza energetica, l'edilizia eco-compatibile e l'impiego di fonti energetiche rinnovabili. A carico del Governo è posto, invece, l'obbligo di fornire informazioni sulle emissioni di gas serra, sul raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica e sull'attuazione dei programmi governativi in materia³⁸⁰.

Il *Natural Environment and Rural Communities Act*, nell'intento di dare attuazione ad alcuni obiettivi precedentemente fissati dal Governo³⁸¹, reca disposizioni in materia di biodiversità, uso dei pesticidi nell'agricoltura e protezione della flora e della fauna naturale; il testo normativo provvede inoltre al riordino degli enti preposti alla tutela dei beni paesaggistici e ambientali, attraverso l'istituzione, in particolare, di un organismo indipendente – denominato *Natural England* – che assume le competenze di altri enti (*English Nature, Countryside Agency, Rural Development Service*) e di un'autorità di vigilanza i cui compiti sono orientati agli aspetti socio-economici dell'ambiente rurale, la *Commission for Rural Communities*.

Con il *Merchant Shipping (Pollution) Act* il legislatore ha previsto la ratifica, mediante *Order in Council* emanato dalla Sovrana, delle convenzioni internazionali del 1992 in tema di prevenzione

³⁸⁰ Cfr. la *microgeneration strategy* messa a punto dal Governo del Regno Unito nel marzo del 2006, esposta nel documento consultabile all'indirizzo Internet: <http://www.dti.gov.uk/files/file27575.pdf>.

³⁸¹ V. La Rural Strategy pubblicata dal Governo e consultabile all'indirizzo Internet: http://www.defra.gov.uk/rural/pdfs/strategy/rural_strategy_body.pdf.

dell'inquinamento causato da navi mercantili, di responsabilità civile per inquinamento causato da navi petrolifere e sulla costituzione del relativo fondo di compensazione.

L'*Animal Welfare Act* detta disposizioni in materia di protezione degli animali, le quali si aggiungono alle altre, già vigenti, specificamente dedicate alla fauna selvatica e agli animali utilizzati per scopi scientifici e di ricerche. I profili disciplinati da questo provvedimento attengono alle condizioni in cui devono essere detenuti gli animali, con previsioni dirette a sanzionare la responsabilità dei relativi proprietari, a vietare l'organizzazione di combattimenti tra animali e a reprimere, più in generale, gli atti di crudeltà nei loro confronti.

La legislazione di rilevanza settoriale approvata nel 2006 annovera diversi provvedimenti in **materia economico-finanziaria**.

Il *Companies Act* trae origine dalla revisione del diritto societario promossa dal Governo attraverso una serie di documenti programmatici,³⁸² e interviene a modificare sotto molteplici aspetti il *corpus* normativo vigente, costituito principalmente dal *Companies Act* del 1985 e da successive leggi di modifica. Rilevante, pertanto, sotto il profilo sia sostanziale che della manutenzione normativa, il provvedimento, assai ampio ed articolato, investe tutti gli aspetti della disciplina societaria, apportandovi gli aggiornamenti resi necessari dall'evoluzione economica e della normativa comunitaria e configurandosi come un codice normativo settoriale.

In materia finanziaria è altresì da menzionare l'*Investment Exchanges and Clearing Houses Act*, le cui disposizioni abilitano l'autorità di settore, la *Financial Services Authority* (FSA), a semplificare gli oneri regolamentari gravanti sugli investitori finanziari e sulle stanze di compensazione dotati dei requisiti per operare nel Regno Unito.

Il credito al consumo è oggetto del *Consumer Credit Act*, le cui disposizioni modificano la precedente disciplina del 1974 e affrontano, in particolare, il fenomeno del cosiddetto sovraindebitamento dei

³⁸² Tali documenti preparatori sono consultabili all'indirizzo Internet: <http://www.dti.gov.uk/bbf/co-act-2006/clr-review/page22794.html>

consumatori, già individuato dal Governo come aspetto di particolare rilevanza sociale. A questo riguardo il provvedimento amplia la propria portata applicativa, includendovi contratti non soggetti alle norme precedenti; precisa il regime autorizzatorio dei soggetti operanti nel settore, affidato alla competenza dell'*Office of Fair Trading* (OFT); rafforza la posizione del contraente debole nei contratti di credito al consumo; definisce la nozione di consumatore; abolisce la soglia economica da cui precedentemente dipendeva l'applicabilità delle norme di tutela; precisa gli obblighi informativi da adempiere al momento della conclusione del contratto e durante la sua esecuzione; prevede l'istituzione di un Ombudsman, competente all'esame dei ricorsi presentati dagli aderenti ai contratti suddetti.

Con riguardo alle lotterie e ai giochi a premi, il legislatore ha provveduto, con il *National Lottery Act*, a modificare la normativa esistente innovando il regime delle relative licenze ed autorizzazioni e individuando ulteriori finalità di interesse generale o di particolare rilevanza sociale (*good causes*) alle quali sono destinati in misura percentuale i proventi delle lotterie.

Tra le leggi di ambito applicativo più circoscritto (e pertanto classificabili tra quelle di portata microsettoriale) si segnalano l'*Emergency Workers Act*, relative alla punibilità di comportamenti diretti ad ostacolare le attività dei servizi di emergenza; il *Commons Act*, relativo ad un istituto tipico dell'ordinamento del Regno Unito in parte assimilabile agli usi civici della nostra tradizione; il *London Olympic Games and Paralympic Games Act*, concernente la preparazione dei giochi olimpici e paraolimpici che avranno a luogo a Londra nel 2012; ed infine alcuni provvedimenti i quali si limitano ad apportare brevi e puntuali modifiche alle discipline vigenti in materia edilizia, tributaria e previdenziale (*Housing Corporation (Delegation) Act*; *Council Tax (New Valuations Lists for England) Act*; *National Insurance Contributions Act*).

3.3 La manutenzione normativa

Nell'anno di riferimento non sono stati approvati provvedimenti di manutenzione normativa nella forma tipica degli *Statute Law (Repeals) Acts*, i quali hanno origine, di norma, nell'attività della *Law Commission* e il cui iter, che solitamente inizia alla Camera dei Lord, si svolge in conformità a particolari norme di procedura. Per contro, sono state approvate 4 leggi di consolidamento, del cui contenuto si è già dato conto nei precedenti paragrafi: si tratta del *Parliamentary Costs Act*, del *Wireless Telegraphy Act*, del *National Health Service Act* e del *National Health Service (Wales) Act*. A questi due ultimi provvedimenti, già richiamati a proposito degli interventi legislativi concernenti l'autonomia del Galles, deve aggiungersi il *National Service (Consequential Provisions) Act*.

Il consolidamento legislativo non ha comportato - com'è tipico di questa forma di manutenzione normativa - modifiche sostanziali dei testi interessati, limitandosi all'eliminazione di disposizioni obsolete o divenute incongruenti. Nel caso del *National Health Service Act*, è degno di nota che l'approvazione del provvedimento sia stata preceduta da un *Pre-consolidation Order* emanato nella forma di *Statutory Instrument* (S.I. 2006 No. 1407), con cui sono state individuate le ambiguità della legislazione da consolidare, anche alla luce di talune pronunce giurisprudenziali.

4. La riforma costituzionale

Benché nell'anno di riferimento non siano state approvate leggi direttamente correlate alla riforma costituzionale delineata dal *Constitutional Reform Act* del 2005 (di cui si è dato conto nelle precedenti edizioni di questo Rapporto), non è venuta meno l'attenzione per il tema e, in particolare, per l'**istituzione di una Corte Suprema**, da quella legge prevista.

Per la tradizione costituzionale del Regno Unito essa rappresenta, infatti, una delle più rilevanti tra le innovazioni introdotte dal legislatore negli ultimi anni, giacché tende a superare le commistioni tra potere legislativo ed Esecutivo (incarnate dalla figura del *Lord Chancellor*, ad un tempo presidente della Camera dei Lord e ministro del *Cabinet*, oltre che

vertice dell'ordinamento giudiziario) e a stabilire una netta separazione tra questi poteri.

Fulcro della riforma, nel disegno della legge del 2005 (di chiaro rilievo costituzionale sebbene priva dei connotati formali tipici degli ordinamenti continentali) è appunto l'istituzione di un organo "di chiusura" del sistema giudiziario, destinato ad assumere le funzioni giurisdizionali esercitate dalla Camera Alta (attraverso l'*Appellate Committee della House of Lords*) e le analoghe competenze in materia di contenzioso tra Stato e Regioni prima rimesse al *Judicial Committee del Privy Council*; anche di queste ultime non sfugge l'incidenza sul piano costituzionale, dal momento che riguardano l'applicazione delle leggi di *devolution* approvate a partire dal 1998.

Nei primi mesi del 2007 un documento diffuso dal *Department for Constitutional Affairs* ha riassunto gli aspetti salienti della riforma e ne ha descritto lo stato di attuazione³⁸³. Il rapporto ministeriale delimita il campo d'azione della nuova Corte e ne richiama le principali competenze: l'organo ha cognizione sui profili di legittimità nei gradi di appello delle cause di "generale importanza pubblica"; è giudice di ultima istanza nelle cause civili e penali (con modalità differenziate in relazione alle giurisdizioni inglese, gallese, nord-irlandese e scozzese); è competente per la "*devolution jurisdiction*", come già detto, lasciando al *Privy Council* le sole funzioni giurisdizionali per il Commonwealth. Per quanto riguarda la composizione, i dodici membri della Corte saranno, in una prima fase, gli attuali *Law Lords* (ossia i *Lords of Appeal in Ordinary*), i quali durante il proprio mandato continueranno a sedere anche nella Camera Alta. Il collegio verrà poi gradualmente rinnovato con giudici nominati da un'apposita commissione, e funzionerà in base a regole di procedura adottate dal suo Presidente (come previsto dall'art. 45 della legge istitutiva; tali regole sono state intanto oggetto di una consultazione promossa dal *Judicial Office* della Camera dei Lord).

³⁸³ *Establishing a Supreme Court for the United Kingdom*, rapporto pubblicato dal Dipartimento per gli Affari Costituzionali il 1à marzo del 2007, consultabile all'indirizzo internet: <http://www.dca.gov.uk/supreme/index.htm>

Dell'indipendenza e dell'autonomia - anche organizzativa e finanziaria – attribuita all'organo, e della cesura rispetto al passato che ciò rappresenta è da cogliere il segno anche nell'assegnazione di una sede distinta da quella parlamentare, benché poco distante da Westminster: è infatti programmato per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2009 l'insediamento della Corte nell'edificio di Middlesex Guildhall su Parliament Square.

5. La produzione legislativa dei parlamenti e delle Assemblies legislative della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord

Si riportano di seguito, al fine di offrire un quadro per quanto possibile esauriente della produzione legislativa del Regno Unito, i dati quantitativi riferiti ai singoli organi legislativi istituiti in Scozia, nel Galles e nell'Irlanda del Nord nel contesto del processo di decentramento politico-istituzionale (*devolution*) avviato, con leggi riferite a ciascuna delle tre Regioni, nel 1998³⁸⁴. In sede di valutazione di tali dati occorrerà tenere presente che gli statuti di autonomia di ciascuna Regione, e conseguentemente l'ampiezza degli ambiti di competenza attribuiti dalle leggi istitutive ai rispettivi organi legislativi, si caratterizzano in modo alquanto diverso e delineano, complessivamente, un quadro "asimmetrico" dei rapporti tra lo Stato centrale e gli organi di governo locale, nonché delle fonti normative mediante le quali si esplicano i poteri di questi ultimi.

Il Parlamento Scozzese ha approvato, nell'anno di riferimento, 17 leggi e 616 *Statutory Instruments*, relativi alle materie devolute alla sua competenza, in particolare nei settori della sanità, della tutela ambientale, dei trasporti, dell'edilizia, dell'anagrafe patrimoniale dei membri del Parlamento Scozzese, dell'istruzione, della finanza locale; un limitato numero di provvedimenti è servito a trasporre in ambito regionale disposizioni legislative approvate a livello centrale e concernenti i diritti delle persone³⁸⁵.

³⁸⁴ Si tratta, com'è noto, dello *Scotland Act*, del *Government of Wales Act* e del *Northern Ireland Act*, tutti approvati nel 1998.

³⁸⁵ Per comodità del lettore è forse utile, con particolare riferimento all'autonomia scozzese - rispetto alle altre connotata da un più ampio novero di competenze trasferite - riportare l'indicazione sintetica dei gruppi di materie riservati, alla stregua dello *Scotland Act* del 1998, al Governo centrale:

L'Assemblea Nazionale gallese ha approvato 3452 *Statutory Instruments*; tra le materie da questi disciplinate (perlopiù in attuazione della legislazione nazionale³⁸⁶) figurano l'ambiente e la sicurezza dei prodotti alimentari, l'organizzazione sanitaria e dei servizi di assistenza, l'agricoltura, l'istruzione primaria, la pianificazione urbanistica.

Per l'Irlanda del Nord (la cui Assemblea Nazionale non ha potuto prodotto leggi nell'anno di riferimento, stante la sua protratta inattività a seguito dello scioglimento intervenuto nel 2002) sono state approvate 538 *Statutory Rules*, in larga misura costituite da normativa di dettaglio adottata in vista dell'attuazione della legislazione nazionale.

-
- ordinamento giudiziario, difesa e sicurezza nazionale; conduzione della politica estera e della cooperazione internazionale; ordinamento del pubblico impiego;
 - economia e finanza; ordine pubblico e tutela di diritti fondamentali; industria e commercio; energia; trasporti (in questi ambiti materiali sono attribuite alle istituzioni locali competenze soltanto residuali e ulteriormente delimitate da clausole interpretative contenute nelle leggi che hanno dato attuazione al processo di *devolution*).
 - politica economica e monetaria (controllo della moneta, vigilanza sui servizi e sui mercati finanziari, repressione del riciclaggio dei profitti di attività illecite);
 - repressione del terrorismo e del traffico e del consumo di stupefacenti; immigrazione, diritto d'asilo, cittadinanza, estradizione; tutela dei dati personali; legislazione elettorale; disciplina della detenzione di armi, del gioco e della scommessa, della sperimentazione su animali, della censura delle opere audiovisive e cinematografiche;
 - disciplina societaria e fallimentare, tutela della concorrenza e della proprietà intellettuale, servizio postale, controlli doganali, pesca, tutela dei consumatori; disciplina della conformità tecnica e sicurezza dei prodotti e della relativa responsabilità, dei pesi e delle misure, delle telecomunicazioni, della individuazione delle aree depresse al fine di conferimenti finanziari, della tutela degli interessi economici e commerciali nazionali;
 - produzione e distribuzione di energia elettrica; regime della proprietà e dello sfruttamento dei giacimenti di idrocarburi e di gas naturale e delle miniere; produzione di energia nucleare; trasporti stradali, ferroviari e marittimi.

³⁸⁶ L'Assemblea Nazionale del Galles ha poteri di normazione principalmente in materia di agricoltura, tutela dei beni culturali e degli edifici storici, promozione dello sviluppo economico locale, tutela ambientale, istruzione e formazione professionale, sanità, edilizia residenziale, trasporti e infrastrutture locali, turismo, servizi sociali, pubblica amministrazione locale, tutela della lingua gaelica.

TABELLE

Tabella 1 - Produzione legislativa 1990-2006

Anno	Totale leggi approvate	Public General Act	Local and Personal Act
1990	78	46	32
1991	92	69	23
1992	82	61	21
1993	70	52	18
1994	57	41	16
1995	65	54	11
1996	76	63	13
1997	73	69	4
1998	54	49	5
1999	39	35	4
2000	53	45	8
2001	30	25	5
2002	50	44	6
2003	50	45	5
2004	44	38	6
2005	24	24	0
2006	59	55	4
Totale	996	791	182

Tabella 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
INIZIATIVA GOVERNATIVA <i>di cui:</i>	39	25	35	32	33	24	53
Leggi relative alla manovra finanziaria (<i>Appropriation, Finance, Consolidated Fund Act</i>)	4	5	5	4	4	6	4
Leggi relative alla partecipazione UE	0	2	1	2	1	0	1
Leggi di consolidamento	0	1	1	1	0	0	4
<i>Statute Law Repeals Act</i>	0	0	0	0	1	0	0
INIZIATIVA PARLAMENTARE	7	0	9	13	5	0	2
TOTALE	46	25	44	45	38	24	55

Tabella 3 - Classificazione delle leggi approvate³⁸⁷

		Istituzionali	Settoriali	Microsettoriali	Manu. Norm.	Totale
2002	val. ass.	25	10	3	1	39
	(%)	63%	26%	8%	3%	100%
2003	val. ass.	20	18	2	1	41
	(%)	49%	44%	5%	2%	100%
2004	val. ass.	10	19	4	1	34
	(%)	29%	56%	12%	3%	100%
2005	val. ass.	10	7	1	0	18
	(%)	56%	39%	5%	0	100%
2006	val. ass.	28	12	6	5	51
	(%)	55%	24%	12%	9%	100%

³⁸⁷ I dati percentuali sono riferiti al totale delle leggi di interesse pubblico generale (*Public General Act*) ad esclusione delle leggi relative alla manovra di bilancio (per un totale, nel 2006, di 4 leggi su 55 *Public General Acts* complessivamente approvati).

Tabella 4 - Produzione legislativa della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord*

Anno	Scozia		Galles	Irlanda del Nord	
	Leggi	<i>Statutory Instruments</i>	<i>Statutory Instruments</i>	Leggi **	<i>Statutory Rules</i> ***
1999	1	203	3470	0	502
2000	12	453	3388	5	412
2001	15	494	4048	17	441
2002	17	570	3279	14	414
2003	19	699	3273	0	553
2004	12	565	3212	0	531
2005	16	663	3395	0	590
2006	17	616	3452	0	538
Totale	109	4263	27517	36	3981

* Fonte: Her Majesty's Stationery Office, sito internet: <http://www.hmsso.gov.uk> .

** La produzione legislativa dell'Irlanda del Nord risente dei periodi di sospensione dell'Assemblea rappresentativa locale e di ripristino della competenza legislativa centrale (Direct Rule).

*** I dati sono riferiti cumulativamente alla produzione normativa locale ed a quella emanata a livello centrale dal Northern Ireland Office.

Tabella 5 - Legislazione delegata (Statutory Instrument) 1990-2006

Anno	Totale leggi approvate (General and Local)	Statutory Instrument
1990	78	2667
1991	92	2953
1992	82	3359
1993	70	3282
1994	57	3336
1995	65	3345
1996	76	3278
1997	73	3114
1998	54	3262
1999	39	3491
2000	53	3499
2001	30	4199
2002	50	3299
2003	50	3399
2004	44	3459
2005	24	3601
2006	55	3511
TOTALE	992	57054
MEDIA 1990-2006	58,35	3356

SPAGNA

1. Dati quantitativi

Nel 2006 sono state approvate dal Parlamento **52 leggi**.

Considerando, con riferimento alle due precedenti legislature regolarmente durate per quattro anni (1996-2000 e 2000-2004), i dati relativi agli altri anni centrali della legislatura (Tabella 1), il numero di leggi approvate nel 2006 è inferiore rispetto a quello del 1998 (61 leggi approvate) ed a quello del 2002 (63 leggi).

All'interno delle 52 leggi approvate, vi sono **8 leggi organiche** (Tabella 1). Tra di esse si segnalano:

- le leggi organiche 1/2006 e 6/2006, con le quali sono stati approvate, rispettivamente, le riforme degli statuti di autonomia delle Comunità di Valencia e della Catalogna;
- la Legge organica 2/2006, di riorganizzazione del settore dell'istruzione;
- la Legge organica 7/2006, sulla protezione della salute e la lotta al fenomeno del *doping*;
- la Legge organica 8/2006, di modifica della Legge organica 5/2000, sulla responsabilità penale dei minori.

Durante l'anno sono stati emanati **13 decreti-legge** (Tabella 1) dei quali, diversamente dall'anno precedente, soltanto una minoranza (2) sono stati approvati per fronteggiare emergenze di natura ambientale (siccità, incendi). Da segnalare la presenza di 3 decreti leggi relativi al settore dell'energia, ma la maggioranza dei provvedimenti (4) ha riguardato il versante tributario, con 3 decreti in materia di imposte sui derivati dal tabacco. A tale proposito va segnalato un avvenimento eccezionale nella storia del Parlamento spagnolo, cioè l'abrogazione (*derogación*) di un decreto da parte del Congresso dei Deputati, avvenuta nella seduta del 9 febbraio 2006, in relazione all'esame del *Real Decreto-*

Ley 1/2006, del 20 gennaio, con il quale si modificavano le tipologie impositive dell'Imposta sui derivati del tabacco. La portata politica dell'accadimento non è stata però rilevante, dato che si è trattato di un mero errore di votazione, commesso da trenta deputati del gruppo socialista, e neanche vi sono state conseguenze importanti dal punto di vista fiscale, poiché l'abrogazione di un decreto-legge, nell'ordinamento spagnolo, ha effetti *ex nunc* e non retroattivi.³⁸⁸

Ancora con riguardo ai decreti-legge, va segnalata la trasformazione del *Real Decreto-Ley 5/2006*, del 9 giugno, in materia di crescita ed occupazione, in un disegno di legge da esaminare in Parlamento (Tabella 1), subito dopo la sua convalida da parte del Congresso, secondo una procedura caratteristica dell'ordinamento spagnolo; il progetto è stato successivamente approvato con la Legge 43/2006, del 29 dicembre.

Anche nel 2006 non sono stati emanati decreti legislativi ma, diversamente dall'anno precedente, sono state conferite **3 deleghe legislative al Governo** per l'elaborazione di futuri decreti legislativi (Tabella 1), costituiti da testi unici (*textos refundidos*) in materia, rispettivamente, di procedure di bilancio, di valutazione di impatto ambientale e di tutela del consumatore.

2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi

Delle **52 leggi** approvate nel 2006, **42** derivano da **disegni di legge del Governo**, mentre le restanti **10** scaturiscono, rispettivamente, da **proposte di legge presentate dai gruppi parlamentari del Congresso dei Deputati** (7), da **proposte di legge provenienti dal Senato** (1) e da **proposte di riforma di statuti di autonomia presentate da Comunità autonome** (2);³⁸⁹ dall'inizio della ottava legislatura, nel 2004, il dato complessivo (Tabella 2) attesta una percentuale di iniziativa governativa pari all'81% delle leggi approvate dal Parlamento (77 su 95), in perfetta

³⁸⁸ Il governo spagnolo ha quindi provveduto ad approvare all'indomani (10 febbraio) un nuovo decreto-legge, pubblicato sulla gazzetta ufficiale l'11 febbraio ed immediatamente entrato in vigore, minimizzando così gli effetti economici dell'accaduto.

³⁸⁹ Si tratta delle sopra menzionate leggi organiche 1/2006 e 6/2006.

continuità con il dato parziale dell'anno precedente, a conferma della tradizionale prevalenza dell'iniziativa dell'Esecutivo nell'attività legislativa delle *Cortes* spagnole.

Per quanto riguarda i dati relativi alle diverse tipologie di leggi, secondo le categorie descrittive adottate per la predisposizione di questo Rapporto, escludendo la legge di bilancio e la legge sulla crescita e l'occupazione, precedentemente citata, derivante dalla trasformazione di un decreto-legge del governo, le restanti **50 leggi** possono essere così classificate (Tabella 3):

- **14 leggi istituzionali;**
- **16 leggi settoriali;**
- **15 leggi microsettoriali;**
- **5 leggi di manutenzione normativa.**

La maggioranza delle leggi approvate (30 su 50) è consistita in provvedimenti di rilievo istituzionale (14), riguardanti i diritti fondamentali, le autonomie territoriali ed il versante della giustizia, nonché in leggi di riforma di importanti settori socio-economici (16), relative principalmente all'ambiente, alla sanità ed al fisco.³⁹⁰

Al di fuori dei suddetti ambiti, meritano una particolare segnalazione alcuni provvedimenti significativi.

In primo luogo la **Legge 5/2006**, del 10 aprile, **sui conflitti di interessi dei membri del Governo e delle alte cariche dello Stato**, con la quale si è perseguito l'obiettivo di stabilire le regole cui devono conformarsi i membri del Governo e le alte cariche dell'amministrazione generale dello Stato per prevenire situazioni che possano dare luogo a conflitto di interessi, sia attraverso il perfezionamento del regime delle incompatibilità, sia mediante l'introduzione di nuove disposizioni che garantiscano in modo migliore l'obiettività, l'imparzialità e l'indipendenza dei soggetti

³⁹⁰ Di tali provvedimenti si riferisce più diffusamente nel paragrafo successivo "3. Principali settori di intervento legislativo".

interessati. Tra di esse possono essere evidenziati: il rafforzamento sul controllo sugli interessi patrimoniali dei titolari di cariche pubbliche, del loro coniuge o del convivente e dei familiari, mediante il divieto alla partecipazione, diretta o indiretta, superiore al 10% nelle imprese che abbiano relazioni contrattuali o di altra natura con il settore pubblico, o che percepiscano contributi pubblici; l'obbligo dell'amministrazione dei beni mobiliari dei titolari di cariche pubbliche da parte di un "fondo cieco", affidato ad un fiduciario che non deve intrattenere alcun tipo di rapporto con il proprietario; la limitazione all'esercizio di attività private, anche dopo la cessazione del mandato, con il divieto per i titolari di alte cariche, nei due anni successivi alla fine del loro impegno pubblico, di svolgere alcuna attività presso imprese o società private che abbiano interessi nel settore di competenza della carica che era stata ricoperta.

Poi vi è la già menzionata **Legge organica 2/2006**, del 3 maggio, **sull'istruzione**, ispirata a tre principi fondamentali: educazione di qualità per tutti i cittadini, ma con una effettiva uguaglianza di opportunità per tutti; collaborazione necessaria da parte di tutte le componenti del sistema educativo (studenti, insegnanti, famiglie, centri di insegnamento, amministrazioni competenti e società nel suo complesso); convergenza del sistema di educazione e formazione nazionale verso gli obiettivi stabiliti dall'Unione Europea. Tali principi, a loro volta, possono essere realizzati agendo su diversi aspetti complementari: esigenza di una formazione che sia un processo permanente, sviluppato per tutta la vita della persona; ampia flessibilità del sistema educativo per favorire il passaggio dalla formazione al lavoro; margine di autonomia dei centri di insegnamento, nell'ambito del quadro generale disegnato dalle amministrazioni competenti; introduzione di meccanismi di valutazione e di verifica dei risultati conseguiti da parte dei centri di insegnamento; particolare attenzione ai percorsi di formazione degli insegnanti; semplificazione normativa ed amministrativa, nel rispetto della ripartizione di competenze che la Costituzione e le sue leggi attuative pongono in materia.

Un'ultima segnalazione, infine, per la **Legge 17/2006**, del 5 giugno, **sulla radio e la televisione di titolarità statale**, la cui approvazione ha rappresentato l'ultima tappa di un processo di riforma del sistema pubblico

radio-televisivo, avviato nei mesi immediatamente successivi all'insediamento del governo Zapatero. I principali obiettivi della legge di riforma sono: migliorare la qualità, la trasparenza e la neutralità dei contenuti radio-televisivi; migliorare una regolamentazione diventata palesemente inadeguata ai nuovi standard tecnologici e ai nuovi assetti di mercato; stabilire un meccanismo di finanziamento stabile, nel rispetto dei principi comunitari di proporzionalità e trasparenza per la gestione del servizio pubblico, evitando il finanziamento del deficit corrente attraverso il ricorso all'indebitamento. Dal punto di vista degli assetti societari, la *Radio Television Española* (RTVE) è costituita come una società per azioni, a capitale interamente statale, che opera in regime di diritto privato con particolari margini di autonomia. A RTVE fanno capo due società controllate, incaricate dell'effettiva erogazione del servizio pubblico: la *Sociedad Mercantil Estatal Televisión Española* per i servizi televisivi e la *Sociedad Mercantil Estatal Radio Nacional de España* per i servizi radiofonici. L'amministrazione e la gestione di RTVE sono affidate al Consiglio di Amministrazione, composto da dodici membri scelti fra personalità con adeguata esperienza professionale (e comunque in numero pari tra uomini e donne) eletti dal Parlamento (otto dal Congresso dei deputati e quattro dal Senato). Il mandato è di sei anni e non è rinnovabile. Il Consiglio di Amministrazione nomina come Presidente il consigliere designato dal Congresso a maggioranza dei due terzi dell'Assemblea.

3. Principali settori di intervento legislativo

Per l'anno 2006 possono essere segnalati diversi settori nei quali si è concentrata l'attività del legislatore statale spagnolo.

In primo luogo, nell'ambito delle **politiche economiche**, sono stati approvati provvedimenti riguardanti sia il **bilancio** che le **imposte statali**. Innanzi tutto sono state approvate la **Legge 15/2006** e la **Legge organica 3/2006** sulla **stabilità di bilancio**, incentrate su: la revisione del meccanismo di interazione tra le diverse amministrazioni pubbliche per il raggiungimento degli obiettivi di bilancio, nel rispetto del principio

dell'autonomia finanziaria riconosciuta alle Comunità Autonome; il conferimento di una maggiore concretezza applicativa al principio della trasparenza dei bilanci pubblici, sia mediante l'esplicitazione degli obblighi relativi alla circolazione delle informazioni tra le amministrazioni, in maniera diretta ed attraverso il Consiglio di Politica Fiscale e Finanziaria, sia mediante l'accesso dei cittadini a tali informazioni; la rimodulazione applicativa del principio di stabilità, non più considerato in maniera rigida, prescindendo cioè dalla situazione macroeconomica, ma adattato ai diversi cicli economici al fine di smussarne le oscillazioni. In secondo luogo, con riguardo al **versante tributario**, va ricordata la **Legge 36/2006** sulla **lotta all'evasione fiscale**, che si è posta diversi obiettivi strategici: innanzitutto la rimozione degli ostacoli procedurali che possono pregiudicare l'efficacia delle azioni di contrasto all'evasione fiscale, poi un forte potenziamento delle informazioni a disposizione dell'amministrazione tributaria, inteso soprattutto in termini di qualità e di immediatezza delle informazioni acquisibili e, infine, la garanzia dell'effettivo incasso dei debiti tributari intercettati attraverso le azioni di contrasto. Infine, con riferimento alle **imposte statali**, si segnalano la **Legge 3/2006** e la **Legge 6/2006**, di puntuale modifica dell'imposta sul valore aggiunto, la **Legge 25/2006**, di modifica del regime fiscale delle riorganizzazioni imprenditoriali e di approvazione di altre misure tributarie e la **Legge 35/2006** di **riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche** e di modifica parziale delle imposte sulle società, il reddito dei non residenti ed il patrimonio. Quest'ultima legge, improntata a criteri di semplificazione, neutralità ed efficienza, è stata dettata in base alle seguenti linee strategiche: riduzione delle imposte per i redditi da lavoro dipendente; equità nel trattamento dei benefici fiscali legati alle circostanze familiari e personali; riduzione del numero delle aliquote e contestuale abbassamento dell'aliquota massima; incentivazione e sviluppo dei piani privati di previdenza complementare; introduzione di vantaggi fiscali per le assicurazioni a sostegno delle persone non autosufficienti; applicazione di una stessa aliquota fiscale per tutte le forme di risparmio; riduzione delle aliquote dell'Imposta sulle Società per stimolare la produttività e la creazione di nuove imprese.

Altrettanto rappresentato è stato il settore della **giustizia**, nel quale sono state approvate la **Legge 16/2006** sullo statuto del membro

nazionale di Eurojust, la **Legge 18/2006** e la **Legge organica 5/2006** sull'efficacia, nell'Unione Europea, delle risoluzioni di blocco dei beni e di sequestro probatorio, la **Legge 34/2006** sull'accesso alle professioni di avvocato e di procuratore legale e la **Legge organica 8/2006** sulla **responsabilità penale dei minori**. Quest'ultima riforma, in particolare, ha inteso realizzare una maggiore proporzionalità tra la risposta sanzionatoria e la gravità dei reati commessi da minori, pur nel rispetto del principio della tutela dell'interesse superiore del minore.

Importanti disposizioni sono state inoltre approvate nell'ambito delle **autonomie territoriali**, a livello regionale e locale. Sul versante delle **Comunità autonome** vi sono state le due menzionate riforme degli statuti regionali della Comunità di Valencia e della Catalogna. La **Legge organica 1/2006**, che ha riformato lo **statuto della Comunità di Valencia**, ma con minore ampiezza e mantenendo un maggior legame con il testo precedente, ha quindi assunto un carattere diverso rispetto alla **Legge organica 6/2006**, che ha riscritto lo **statuto della Catalogna** ampliandone notevolmente il contenuto, secondo un modello molto più ambizioso; sebbene nella versione definitiva sia stato trasformato il riferimento alla Catalogna come "nazione", presente nella proposta originaria, in un semplice riconoscimento della "nazionalità" catalana, il nuovo testo si è posto come un modello innovativo di riorganizzazione territoriale e funzionale, non solo del territorio regionale ma, tendenzialmente, anche dello Stato spagnolo. Tra gli aspetti salienti da segnalare vi sono: l'introduzione di una parte relativa ai diritti fondamentali dei cittadini residenti nel territorio della Comunità; la ridefinizione del sistema istituzionale, effettuata nell'ambito del diritto all'autogoverno regionale; l'introduzione di un modello di organizzazione territoriale degli enti locali; l'ampliamento delle competenze regionali e l'allargamento della loro tipologia; la riorganizzazione del sistema giudiziario della Comunità; il potenziamento del principio del bilateralismo nelle relazioni interistituzionali; la definizione di un modello proprio di finanziamento regionale. Per quanto riguarda il **livello locale**, sono state approvate la **Legge 1/2006**, di regolamentazione del regime speciale della città di Barcellona, e la **Legge 22/2006** su Madrid capitale.

Anche nell'ambito dei **diritti della persona** possono essere segnalati interventi legislativi di rilievo, come la **Legge 39/2006** sulla promozione dell'autonomia delle **persone in stato di dipendenza** (anziani, disabili, infermi bisognosi di assistenza), che ha istituito il "Sistema per l'Autonomia e l'Attenzione alla Dipendenza", al quale partecipano tutte le pubbliche amministrazioni (statali, regionali e locali) con impegno, da parte dell'Amministrazione centrale dello Stato, a garantire un contenuto minimo di diritti, comune per ogni cittadino in tutto il territorio nazionale, e basato sui principi dell'universalità, dell'equità, della disponibilità e della qualità dei servizi di assistenza predisposti. A tale contenuto minimo può essere aggiunto un secondo livello, concordato dall'Amministrazione centrale dello Stato con le amministrazioni di ciascuna Comunità autonoma, attraverso la sottoscrizione di apposite convenzioni (*convenios*), ed anche un ulteriore, terzo livello aggiuntivo, che può essere stabilito da ciascuna Comunità autonoma. Vi è poi la **Legge 40/2006**, che ha definito lo Statuto del cittadino spagnolo all'estero e la **Legge 44/2006** sulla **protezione dei consumatori e utenti**, principio garantito dall'articolo 51 della Costituzione spagnola; tale provvedimento, oltre a dare seguito ad una sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che aveva condannato il Regno di Spagna per inadempimento degli obblighi disposti dalla direttiva 93/13/CEE, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, ha inteso rafforzare, per particolari aspetti, le garanzie a tutela dei consumatori. In senso più ampio può essere ricordata, in tale settore, anche la **Legge organica 4/2006**, di modifica della Legge organica 3/1984, attuativa del diritto all'iniziativa legislativa popolare, riconosciuto dalla Costituzione.

Un altro settore "sensibile" è stato quello della **protezione dell'ambiente** in senso lato, per il quale sono state approvate la **Legge 9/2006** sulla valutazione di piani e programmi in materia ambientale, la **Legge 10/2006** sui monti e le foreste, la **Legge 27/2006** sui diritti di accesso all'informazione, di partecipazione pubblica, e di accesso alla giustizia in materia ambientale e la **Legge 30/2006** sui semi e le piante da vivaio e sulle risorse fitogenetiche.

Da segnalare, infine, l'approvazione di importanti provvedimenti in materia di **sanità**. Merita particolare attenzione la **Legge 14/2006**, del 26

maggio, **sulle tecniche di riproduzione umana assistita**, con la quale il parlamento a maggioranza socialista è voluto intervenire sulle novità introdotte, nella precedente legislatura a guida popolare, mediante l'approvazione della Legge 45/2003, con particolare riguardo sia alla limitazione a tre del numero di ovociti prodotti in ogni ciclo riproduttivo, sia alla differenziazione del destino degli embrioni soprannumerari prodotti prima dell'entrata in vigore della suddetta legge del 2003. La legge 14/2006 ha innanzi tutto introdotto in modo chiaro il concetto di "preembrione", definendolo come "l'embrione *in vitro* costituito dall'insieme di cellule derivanti dalla divisione progressiva dell'ovocito dal momento della fecondazione fino a 14 giorni dopo" ed ha quindi definito in modo esplicito le tecniche di riproduzione assistita che possono essere praticate, elencando: 1) Inseminazione artificiale 2) Fecondazione *in vitro* e iniezione intracitoplasmatica di spermatozoi provenienti da eiaculato, con gameti propri o di donatore e con trasferimento di preembrioni, e 3) Trasferimento intratubarico di gameti. Tale lista non è però definitiva e può essere modificata ed aggiornata mediante decreto governativo, ascoltato il parere della Commissione Nazionale per la Riproduzione Umana Assistita, una volta verificata la validità clinica e scientifica di una nuova tecnica. L'eliminazione del limite dei tre ovociti fecondati per ogni ciclo riproduttivo (mentre è rimasto il limite di tre preembrioni trasferibili nella donna in ogni tentativo) ha reso necessaria la disciplina della crioconservazione di gameti e di preembrioni soprannumerari e l'elencazione dei loro possibili destini finali, che sono: a) utilizzazione successiva da parte della donna stessa o del suo coniuge; b) donazione con fini riproduttivi; c) donazione a fini di ricerca; d) fine della conservazione senza utilizzazione. In aggiunta alla Legge 14/2006, sono state infine approvate la **Legge 29/2006** sull'utilizzo razionale dei farmaci e degli altri prodotti sanitari e la **Legge organica 7/2006**, sulla protezione della salute e la lotta al fenomeno del *doping*.

4. L'attività legislativa regionale

Prima di considerare la produzione legislativa delle Comunità autonome spagnole, va sottolineato che anche nel 2006, così come nell'anno

precedente, il rapporto tra lo Stato centrale e le autonomie regionali è stato fortemente segnato dalle vicende riguardanti le **riforme degli statuti delle Comunità**, delle quali si è precedentemente riferito e la cui approvazione definitiva da parte delle *Cortes*, con particolare riguardo allo statuto di autonomia della Catalogna, è stata preceduta da momenti di notevole tensione politica.

In aggiunta ai testi approvati, va segnalata la presenza di altre **5 proposte di riforma statutaria** presentate, nell'ordine, dalle comunità di Andalusia (maggio 2006), Isole Baleari (giugno 2006), Aragona (settembre 2006), Isole Canarie (settembre 2006) e Castiglia e Leon (dicembre 2006).³⁹¹

Per quanto riguarda l'attività legislativa delle singole Comunità, va detto che, in termini quantitativi (Tabella 4), è continuata la ripresa nel **numero complessivo delle leggi regionali** approvate durante l'anno (**233**). Nel 2006 si sono tenute le elezioni regionali soltanto in **Catalogna**, dove sono state comunque approvate 15 leggi, che mantengono la Regione, con riferimento agli ultimi cinque anni, al secondo posto per numero di leggi approvate (**105** leggi, dopo le **128** della **Navarra**). Durante l'anno sono state le **Isole Baleari** ad approvare il maggior numero di leggi (**25**), soprattutto a seguito della decisione del Parlamento regionale, su istanza del Governo, di tenere una sessione straordinaria di attività nei mesi di luglio, agosto e settembre, al fine di approvare numerosi progetti di legge di iniziativa governativa ancora giacenti. E' stata invece la **Comunità di Madrid**, all'opposto, ad approvare il minor numero di leggi (**4**), in linea con la tendenza già manifestata negli ultimi due anni (Tabella 4).³⁹²

Con riguardo invece ai **principali settori di intervento legislativo**, a parte le numerose leggi in **materia finanziaria e tributaria**, si segnalano i seguenti ambiti:

³⁹¹ All'inizio del 2007 sono state definitivamente approvate le proposte delle Isole Baleari (febbraio 2007), dell'Andalusia (marzo 2007) e dell'Aragona (aprile 2007).

³⁹² Queste ed altre considerazioni, relative al volume di attività legislativa delle singole Regioni spagnole, si trovano all'interno dell'*Informe Comunidades Autónomas 2006*, pubblicato a cura dell'Instituto de Derecho Público di Barcellona nel maggio 2007.

- **ambiente e natura** (Legge 1/2006 e Legge 2/2006 della Castiglia La-Mancha, Legge 2/2006 della Comunità Valenciana, Legge 4/2006 e Legge 17/2006 della Cantabria, Legge 4/2006 delle Isole Canarie, Legge 7/2006 dell'Aragona, Legge 9/2006 delle Asturie, Legge 9/2006 dell'Estremadura, Legge 11/2006 delle Isole Baleari, Legge 12/2006 della Castiglia e Leon, Legge 12/2006 della Catalogna e Legge 15/2006 della Galizia)
- **caccia** (Legge 3/2006 della Castiglia-La Mancha, Legge 4/2006 della Castiglia e Leon, Legge 6/2006 della Galizia, Legge 6/2006 delle Isole Baleari e Legge 12/2006 della Cantabria);
- **farmacie** (Legge 3/2006 delle Isole Canarie, Legge 6/2006 dell'Estremadura, Legge 7/2006 della Galizia, Legge 7/2006 della Comunità Valenciana e Legge 7/2006 de La Rioja);
- **società cooperative** (Legge 8/2006 dell'Estremadura, Legge 8/2006 della Murcia, Legge 8/2006 dei Paesi Baschi, Legge 5/2006 e Legge 14/2006 della Navarra);
- **territorio e urbanistica** (Legge 1/2006 dell'Andalusia, Legge 2/2006 dei Paesi Baschi, Legge 4/2006 delle Isole Canarie, Legge 5/2006 de La Rioja e Legge 14/2006 della Castiglia e Leon).

TABELLE

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1990-2006

Anno	Totale leggi approvate	Leggi organiche	Decreti-legge emanati	Decreti-legge trasformati in DDL	Deleghe legislative	Decreti delegati
1990	32	1	6	1	2	3
1991	44	13	5	3	1	0
1992	50	10	6	4	0	1
1993	23	0	22	0	2	1
1994	63	20	13	4	2	2
1995	60	16	12	0	2	2
1996	19	5	17	6	0	1
1997	72	6	29	8	0	0
1998	61	11	20	3	5	0
1999	70	15	22	2	2	1
2000	23	9	10	3	0	5
2001	33	7	16	4	2	1
2002	63	10	10	1	3	1
2003	82	20	7	1	3	0
2004	7	3	11	3	0	8
2005	36	6	16	0	0	0
2006	52	8	13	1	3	0
Totale	738	152	222	43	27	26

TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia

<i>Legislatura</i>	V (1993-1996)	VI (1996-2000)	VII (2000-2004)	VIII (2004-
INIZIATIVA GOVERNATIVA <i>di cui:</i>	112 (76%)	172 (78%)	173 (90%)	77 (81%)
Leggi di bilancio, accompagnamento e assestamento	15	32	28	3
Leggi di ratifica e attuazione accordi internazionali	7	11	6	2
Leggi di trasformazione di decreti-legge	7	16	7	4
INIZIATIVA PARLAMENTARE	21 (14%)	32 (15%)	18 (9%)	16 (17%)
ALTRE INIZIATIVE (Regioni, popolo)	14 (10%)	16 (7%)	1 (1%)	2 (2%)
TOTALE	147	220	192	95

TABELLA 3 - Classificazione delle leggi approvate ³⁹³

		Istituzionali	Settoriali	Microsettoriali	Manut. Norm.	Totale
2002	val. ass.	13	11	10	20	54
	(%)	24%	20%	19%	37%	100%
2003	val. ass.	17	32	21	2	72
	(%)	24%	44%	29%	3%	100%
2004	val. ass.	3	0	3	0	6
	(%)	50%	0%	50%	0%	100%
2005	val. ass.	4	7	16	3	30
	(%)	13,30%	23,30%	53,30%	10%	99,90%
2006	val. ass.	14	16	15	5	50
	(%)	28%	32%	30%	10%	100%

³⁹³ Dati percentuali sul totale delle leggi approvate, ad esclusione delle leggi derivanti da decreti-legge, delle leggi di bilancio ed assestamento e delle leggi di ratifica e di attuazione di accordi internazionali.

TABELLA 4 - Produzione legislativa regionale 2002-2006

Comunità autonoma	Leggi approvate nel 2002	Leggi approvate nel 2003	Leggi approvate nel 2004	Leggi approvate nel 2005	Leggi approvate nel 2006	Totali per Comunità
Andalusia	10	18	3	16	12	59
Aragona	31	26	12	13	19	101
Asturie	16	6	6	7	11	46
Cantabria	11	4	7	6	19	47
Castiglia e León	22	14	10	14	16	76
Castiglia-La Mancia	25	15	12	17	10	79
Catalogna	31	25	12	22	15	105
Estremadura	12	7	10	9	10	48
Galizia	9	10	16	7	17	59
Isole Baleari	11	10	8	13	25	67
Isole Canarie	13	22	5	9	13	62
La Rioja	10	10	9	15	11	55
Madrid	15	13	7	8	4	47
Murcia	15	10	10	10	12	57
Navarra	35	35	19	21	18	128
Paesi Baschi	8	8	10	5	10	41
Valencia	12	17	14	16	11	70
Totali per anno	286	250	170	208	233	1147