

Camera dei deputati

OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE

Rapporto 2003 sullo stato della legislazione

XIV LEGISLATURA
novembre 2004

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). La nota di sintesi che precede il testo mette a fuoco le principali tendenze evolutive individuate nel periodo considerato e i progressi nelle politiche per migliorare la qualità della legislazione.

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, quali l'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie del CNR e l'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze.

Sommario

- PREMESSA
- NOTA DI SINTESI

PARTE I

- TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE TRA STATO, REGIONI E UNIONE EUROPEA NEI SETTORI AGRICOLTURA, ENERGIA, FINANZA PUBBLICA, INFRASTRUTTURE, SANITÀ

PARTE II

- DATI E TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE STATALE
(a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati)
- I PIÙ RECENTI SVILUPPI DELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE IN MATERIA DI RAPPORTI TRA STATO E REGIONI NEL PROCESSO DI RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE
(a cura dell'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze)
- TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
(a cura del CNR, Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini")

APPENDICE

PARTE III

- L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA
(a cura del Servizio Biblioteca - Osservatorio sulla legislazione straniera)

Indice

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

1. La conoscenza dello stato della legislazione e la cooperazione tra le istituzioni.....	1
2. Il metodo di formazione del Rapporto	3
3. I contenuti del Rapporto 2003	4

NOTA DI SINTESI

1. Sintesi e interpretazione dei principali risultati dell'analisi svolta nel Rapporto 2003	
1.1. Le tendenze fondamentali	7
Le caratteristiche generali del nuovo sistema territoriale.....	9
La distribuzione delle competenze	10
Affinità e continuità tra Italia e Unione europea	11
1.2. La parte speciale	13
Agricoltura	14
Infrastrutture	16
Sanità	17
Energia	19
Finanza pubblica	21
2. Linee di tendenza della legislazione statale.....	25
3. Linee di tendenza della legislazione regionale.....	31
4. Le prospettive politiche della cooperazione tra le istituzioni per la politica della legislazione.....	33

– PARTE I –

TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE TRA STATO, REGIONI E UNIONE EUROPEA NEI SETTORI AGRICOLTURA, ENERGIA, FINANZA PUBBLICA, INFRASTRUTTURE, SANITÀ

Agricoltura

1. Aspetti generali	43
2. La legislazione statale: la legge collegata.....	45
3. La legislazione regionale	52
3.1. Le tendenze della legislazione regionale.....	53
3.2. Il “seguito” dei decreti legislativi di orientamento	56
3.3. Il riordino normativo	58
3.4. Le procedure di raccordo con l’Unione europea	59
3.5. Partecipazione consiliare alla formazione delle politiche comunitarie in connessione con il semestre di presidenza italiana	60
4. Orientamenti della giurisprudenza costituzionale e contenzioso in atto tra Stato e regioni.....	62
5. Conclusioni	68

Energia

1. Premessa: le perduranti incertezze del federalismo energetico	71
2. Gli interventi legislativi in materia energetica approvati nel corso del 2003	73
3. La giurisprudenza costituzionale in materia energetica	81
4. Il più recente contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni.....	91
5. Considerazioni conclusive	95

Finanza pubblica

1. La difficile definizione di un nuovo assetto della finanza pubblica.....	101
2. Caratteri generali della riforma costituzionale e sue ricadute sull’attività legislativa.....	103
3. I provvedimenti legislativi volti a garantire il conseguimento degli obiettivi programmatici	110
4. Il coordinamento della finanza pubblica: il Patto di stabilità interno.....	112
5. Gli interventi in materia di debito pubblico	115

Infrastrutture

1. Gli interventi legislativi sui lavori pubblici approvati nel corso del 2003	121
2. Le incertezze interpretative in materia di lavori pubblici.....	125
2.1. La “materia” dei lavori pubblici.....	126
2.2. L’ambito operativo a cui i lavori pubblici si riferiscono	129
2.3. Il rilievo dell’intervento	130
2.4. Le potestà normative subprimarie in materia di infrastrutture strategiche	133
2.5. Regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale	134

Sanità

1. La legislazione a livello nazionale.....	135
1.1. La legge sulla procreazione medicalmente assistita.....	140
1.2. La riforma degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico.....	136
1.3. Le emergenze sanitarie	137
1.4. Altre disposizioni.....	138
2. Le misure di contenimento e razionalizzazione della spesa	
2.1. Gli interventi adottati dalle Regioni	140
3. Gli atti di alta amministrazione	143
3.1. Il Piano sanitario nazionale 2003-2005.....	140
3.2. La programmazione sanitaria a livello regionale.....	146
3.3. La disciplina del procedimento di contrattazione collettiva.....	147
3.4. Altri atti adottati in sede di Conferenza Stato regioni.....	148
4. La giurisprudenza costituzionale.....	149
5. Il contenzioso in corso	153
6. Alcune riflessioni.....	155

– PARTE II –

DATI E TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE STATALE

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

1. L’attività legislativa parlamentare

1.1. La produzione legislativa	163
1.2. La produzione legislativa per tipi di atti	164
1.3. Sedi dell'esame parlamentare	170
1.4. Le leggi ordinarie	173
1.4.1. Le leggi approvate in sede referente	173
1.4.2. Le leggi collegate alla manovra di bilancio	174
1.4.3. Le leggi approvate in sede legislativa	175
1.5. Classificazione delle leggi.....	181
2. Le deleghe legislative	
2.1. Le tendenze generali	183
2.2. Le leggi contenenti delega.....	185
3. I decreti-legge	
3.1. Le tendenze generali	
3.1.1. I dati quantitativi.....	194
3.1.2. L'esito dei decreti-legge.....	196
3.2. Tipologia degli interventi.....	197
3.3. Ulteriori tendenze della decretazione d'urgenza.....	200
4. La semplificazione legislativa	
4.1. Le abrogazioni contenute nelle leggi e nei decreti legislativi	202
4.2. La delegificazione.....	205
4.2.1 Le leggi di semplificazione.....	208
4.2.2. La semplificazione operata dalle leggi comunitarie.....	210
4.3. I codici e i testi unici.....	213
5. La produzione normativa per tipologia di atto	216

**I PIÙ RECENTI SVILUPPI DELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE
COSTITUZIONALE IN MATERIA DI RAPPORTI TRA STATO E REGIONI NEL
PROCESSO DI RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE**

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

1. Premessa: la giurisprudenza costituzionale nell'attuale contesto politico-istituzionale	221
2. Il preoccupante aumento del contenzioso costituzionale	224
3. Le principali questioni affrontate dalla Corte: considerazioni introduttive	228
4. Verso il superamento della separazione delle competenze legislative di cui al "novellato" art. 117 Cost.?	231

5. L'interpretazione dei titoli competenziali "trasversali" dello Stato.....	235
6. La potestà legislativa "residuale" delle Regioni.....	241
7. Alcune precisazioni sulla potestà concorrente.....	244
8. <i>Segue</i> : la questione dell'ammissibilità delle norme statali di dettaglio "cedevoli" nelle materie di competenza concorrente.....	247
9. La rilevanza del principio di leale cooperazione e la disciplina del potere sostitutivo.....	249
10. La potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale.....	250
11. La disciplina del potere regolamentare.....	252
12. Verso nuove tipologie di sentenze della Corte costituzionale?.....	256
13. Considerazioni conclusive.....	257

TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

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

Introduzione.....	265
1. Riordino normativo e qualità della legislazione	
1.1. Premessa.....	269
1.2. Lo stato del riordino: le leggi di semplificazione e le abrogazioni espresse (comprese quelle differite a data certa o condizionate al verificarsi di un evento).....	271
1.3. Il coordinamento della legislazione: i testi unici e/o le leggi organiche.....	273
1.4. La deregolazione.....	274
1.5. I regolamenti del consiglio e della giunta che hanno sostituito e/o integrato la legislazione.....	275
1.6. Le iniziative per la qualità della legislazione assunte dal consiglio e dalla giunta.....	276
1.7. Gli studi di impatto per i disegni di legge (e per i regolamenti).....	283
1.8. Le procedure informative esterne (o interne) al procedimento legislativo.....	286
1.9. I controlli sulla fase di attuazione delle leggi (forme di monitoraggio o di valutazione finalizzate alla revisione della disciplina, o le cosiddette "clausole valutative").....	288

2. Formazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea	
2.1. Analisi introduttiva.....	294
2.2. I risultati dell'indagine	297
2.2.1. Le forme di partecipazione del Consiglio all'elaborazione delle norme comunitarie. Innovazioni attribuibili a quanto dispone ora il quinto comma dell'art. 117, Cost.....	302
2.2.2. Eventuali osservazioni formulate dai Consigli regionali con riferimento agli atti, ai progetti di atti, ai libri verdi ed ai libri bianchi della Commissione europea loro trasmessi	304
2.2.3. Le informazioni del Consiglio regionale su eventuali accordi, in sede di Conferenza Stato-Regioni, circa le modalità di partecipazione delle Regioni ai gruppi di lavoro, nell'ambito delle delegazioni governative, presso le istituzioni comunitarie. Con quali modalità si è proceduto a tali accordi. Le forme di partecipazione delle Regioni	304
2.2.4. I principali canali informativi regolari, a livello consiliare, sulle modalità di partecipazione all'elaborazione di norme comunitarie	306
2.2.5. Eventuali sessioni comunitarie specifiche dell'Assemblea o delle Commissioni consiliari e modalità di svolgimento. Riferimenti, nella bozza dei nuovi statuti, a sessioni comunitarie	307
2.2.6. Eventuali provvedimenti con cui il Consiglio regionale ha dato attuazione a livello regionale alle direttive comunitarie. Il numero dei provvedimenti di attuazione adottati.....	312
2.2.7. Le informazioni, da parte del Consiglio, su eventuali richieste avanzate dalla Regione in sede di Conferenza Stato-Regioni in ordine all'intervento del Governo per adire la Corte di giustizia europea contro atti normativi comunitari ritenuti illegittimi. Esito e tipologia delle richieste.....	315
2.2.8. Eventuale valutazione, a livello consiliare, dei programmi comunitari anche in vista della loro rimodulazione nel 2003. I risultati di tale valutazione risultanti da atti portati a conoscenza del Consiglio in relazione allo stato di	

avanzamento al 2003 (impegni-pagamenti; misure più significative; eventuali disimpegni automatici.....	315
2.2.9. Le modalità con cui il Consiglio è informato delle posizioni assunte dalla Giunta in seno alla sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni.....	320
2.2.10. Il ruolo del Consiglio nella formazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione europea.....	321
2.2.11. Tipologia dei provvedimenti che il Consiglio regionale ha preventivamente notificato alla Commissione europea. Esito delle notifiche. Elenco dei provvedimenti notificati. Eventuali informazioni del Consiglio sulle notifiche effettuate dalla Giunta. In quali casi è avvenuta la notifica.....	325
3. Procedimenti per l'approvazione degli statuti regionali, nonché delle leggi statutarie delle regioni a statuto speciale e province autonome.	
3.1. Lo stato di avanzamento del procedimento di approvazione dei nuovi statuti ordinari.....	334
3.2. Delle principali soluzioni innovative emergenti nei lavori preparatori degli statuti in materia di procedimenti normativi.....	336
3.3. Lo stato di avanzamento del procedimento di approvazione delle leggi statutarie delle regioni a statuto speciale in attuazione della legge cost. n. 2 del 2001, nonché degli eventuali procedimenti di revisione dei rispettivi statuti speciali.....	341
3.4. Le leggi di disciplina del referendum popolare confermativo degli statuti ordinari e delle leggi statutarie concernenti la forma di governo e il sistema elettorale delle regioni speciali.....	345
4. Rapporti tra Giunta e Consiglio	
4.1. L'influenza dell'elezione diretta dei presidenti sui procedimenti non legislativi del consiglio.....	351
4.1.1. Votazioni e discussioni assimilabili a quelle 'fiduciarie' e l'istituto della sfiducia 'individuale'.....	353
4.1.2. La partecipazione del presidente della regione alle sedute del consiglio.....	356

4.1.3. Gli assessori esterni e la loro partecipazione alle sedute del consiglio	358
4.1.4. Partecipazione degli assessori alle sedute del consiglio regionale.....	360
4.2. Gli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo presentati e discussi	361
4.3. Coinvolgimento del consiglio nel procedimento di formazione dei regolamenti regionali.....	365
4.4. Pareri espressi dal consiglio su atti non regolamentari della giunta	367
4.5. L'attività amministrativa del consiglio.....	368
4.6. Il consiglio, la giunta e le Conferenze	369
5. Organi e procedure di consultazione di enti locali e forze sociali	
5.1. L'attività degli organismi di raccordo regioni-enti locali e la tipologia degli atti esaminati.....	381
5.2. Gli organismi di raccordo con le forze sociali: caratteristiche e attività.....	384
6. Alcuni aspetti della legislazione regionale in materia di finanza e contabilità	
6.1. Finalità e principali risultati dell'indagine.....	386
6.2. Principali caratteristiche delle leggi finanziarie regionali	
6.2.1. Disposizioni a carattere generale sui contenuti delle leggi finanziarie.....	387
6.2.2. Tempi di approvazione e struttura della legge finanziaria	388
6.2.3. Alcune indicazioni sui contenuti delle leggi finanziarie approvate	389
6.3. Interventi delle regioni in materia di tributi propri	400
6.4. Oggetti del confronto con lo Stato sui temi della finanza e ruolo dei Consigli regionali.....	406
<u>Appendice</u>	
Il numero e la tipologia delle leggi e dei regolamenti delle Regioni e delle Province autonome (<i>tabelle riassuntive</i>)	415
Quesiti per la rilevazione dei dati	437

– PARTE III –

L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA*(a cura del Servizio Biblioteca – Osservatorio sulla legislazione straniera)*

Introduzione 473

FRANCIA

1. Dati quantitativi 476

2. L'iniziativa legislativa 476

3. Principali settori d'intervento legislativo 479

GERMANIA

1. Dati quantitativi 486

2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi..... 487

3. Principali settori d'intervento legislativo 490

4. La produzione legislativa regionale..... 492

5. Accordi interstatali fra Länder 497

REGNO UNITO

1. Dati quantitativi 504

2. L'iniziativa legislativa 505

2.1. Il codice per le consultazioni pubbliche..... 505

3. L'iniziativa governativa..... 508

4. Principali ambiti di intervento legislativo..... 509

4.1. La legislazione istituzionale 509

4.2. La legislazione settoriale..... 515

4.3. La manutenzione normativa..... 517

5. La riforma costituzionale 518

6. La produzione legislativa dei Parlamenti e delle
Assemblee legislative della Scozia, del Galles e
dell'Irlanda del Nord 521

SPAGNA

1. Dati quantitativi 532

2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi..... 533

3. Principali settori d'intervento legislativo 534

4. L'attività legislativa regionale 537

PREMESSA

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

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

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

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

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

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

L'obiettivo principale del Comitato è quello di promuovere le politiche volte a garantire il buon funzionamento della legislazione e dunque, in tempi di complessità crescente, di generare una costante tensione verso la necessità di curare il suo continuo riordino e verso la massima possibile semplificazione anche attraverso il singolo progetto di legge.

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

Con il Rapporto, ci si propone di fornire ogni anno al Comitato per la legislazione ed agli altri organi parlamentari una visione di insieme degli andamenti della legislazione, in modo che la sua complessiva azione si giovi di una specifica conoscenza delle tendenze più recenti della produzione normativa nel nostro paese. Su questa base sono redatti fascicoli quadrimestrali, che danno conto delle risultanze del lavoro del Comitato sui diversi filoni.

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

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

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

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

La preparazione e la presentazione dei Rapporti annuali forniscono regolarmente l'occasione di organizzare riunioni interistituzionali di alto livello politico, che prendono spunto da una base conoscitiva condivisa. La

sequenza di tali riunioni realizza, grazie alla sua regolarità (due l'anno), un forum di dialogo pressoché continuo tra le assemblee legislative.

Il Rapporto 2003 prende in considerazione l'attività normativa svoltasi nell'anno solare, sullo sfondo di una visione complessiva della XIV legislatura, che alla fine di quell'anno giunge a circa metà del suo cammino. Il campione di analisi della legislazione offerto dall'intero anno 2003 è utilizzato nella nota di sintesi posta all'inizio per trarre alcune conclusioni sulle nuove tendenze che si manifestano nella legislazione e nelle riforme costituzionali tra Stato e regioni in rapporto allo sviluppo dell'Unione europea.

2. Il metodo di formazione del Rapporto

Gli indirizzi per la formazione del Rapporto 2003 nascono dalla discussione del Rapporto 2002 nell'ultima riunione interistituzionale promossa dal Comitato per la legislazione della Camera e dalla Conferenza dei presidenti delle Assemblee regionali il 4 luglio del 2003 ad Ancona. In tale sede si è concordato di mantenere l'impostazione del Rapporto, apportando limitate modifiche al questionario inviato alle Regioni e proseguendo l'indagine sulle cinque aree legislative oggetto dell'indagine effettuata in relazione al 2002 (agricoltura, energia, finanza pubblica, grandi infrastrutture, sanità). Si ritiene che esse siano meritevoli di un ulteriore studio, anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, che nel corso del 2003 ha fornito interessanti ed evolutive chiavi di lettura del nuovo Titolo V.

Sulla base di questi indirizzi, il Rapporto 2003 è stato predisposto dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati in strettissima collaborazione con gli uffici legislativi delle Assemblee regionali, attraverso un unico gruppo di lavoro, che opera come un comitato di redazione.

A questa collaborazione, di tipo interistituzionale, si aggiunge quella con i maggiori centri di studio sui fenomeni legislativi. All'elaborazione del rapporto 2003 hanno partecipato, come già nella precedente edizione, l'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle autonomie

“Massimo Severo Giannini” del CNR, diretto dal professor Antonio D’Atena, e l’Osservatorio sulle fonti dell’Università di Firenze, diretto dal prof. Paolo Caretti.

3. I contenuti del Rapporto 2003

Il Rapporto 2003 è composto – come quello dello scorso anno - da una parte speciale dedicata all’analisi delle aree già oggetto del precedente rapporto e dalle altre tre tradizionali sezioni che si ripetono ogni anno e che danno conto degli andamenti della legislazione nei diversi ambiti nazionale e regionale, con speciale riferimento ai raccordi con gli altri livelli territoriali:

la parte speciale è dedicata ad analizzare la significativa evoluzione registrata nel 2003 nell’ambito delle cinque aree legislative di confine già analizzate lo scorso anno: agricoltura, energia, finanza pubblica, grandi infrastrutture, sanità. In ciascuna di esse l’analisi è stata svolta congiuntamente da appositi gruppi di lavoro interistituzionali, mettendo a fuoco l’interazione tra legislazione statale e legislazione regionale e la giurisprudenza della Corte costituzionale, che nel corso del periodo di riferimento del rapporto ha prodotto decisioni d’indubbio rilievo ed interesse. L’analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale nei cinque settori considerati è stata svolta dall’Osservatorio delle fonti dell’Università di Firenze;

la prima sezione riguarda gli andamenti della produzione legislativa nei primi due anni e mezzo della legislatura in corso, con specifico riguardo al 2003, posti a raffronto con la legislatura precedente. Questa parte include le rilevazioni riguardanti anche la produzione normativa del Governo (decreti legislativi e regolamenti) e i dati concernenti le iniziative per il riordino e la semplificazione normativa (riordino normativo, leggi di semplificazione ecc.);

la seconda sezione riguarda i dati della produzione legislativa regionale. Questa sezione sviluppa il lavoro svolto nelle precedenti

edizioni del rapporto ed è realizzata dall'Istituto di studi regionali del CNR, sulla base dei dati e delle analisi fornite dagli uffici legislativi dei consigli regionali, in risposta ad un questionario elaborato dall'Osservatorio della Camera. Nell'appendice curata dal Servizio Studi della Camera si forniscono i dati quantitativi dell'attività normativa regionale;

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

Inoltre, viene pubblicata, in allegato al Rapporto, la griglia degli elementi comuni ai rapporti regionali sulla legislazione riferiti al 2003, corredata delle relative tabelle. Si dà così ospitalità ad un importante lavoro di coordinamento svolto dall'Osservatorio legislativo interregionale, che segna un ulteriore passo nel coordinamento tra le Regioni in ordine alla rilevazione dei dati. Già dodici Regioni pubblicano annualmente i loro rapporti: la griglia pubblicata in allegato ne evidenzia gli elementi comuni, in un significativo sforzo di standardizzazione.

NOTA DI SINTESI

1. SINTESI E INTERPRETAZIONE DEI PRINCIPALI RISULTATI DELL'ANALISI SVOLTA NEL RAPPORTO 2003

1.1. Le tendenze fondamentali

Nel 2003 si confermano le tendenze fondamentali già rilevate nel precedente Rapporto relativo alla XIV legislatura, ma emergono anche fattori fortemente innovativi, connessi soprattutto all'esplicitarsi in via di interpretazione legislativa e giurisprudenziale dei principi di sistema introdotti con la riforma del Titolo V della Costituzione.

Nei precedenti Rapporti sono state messe in evidenza le tendenze che hanno segnato la trasformazione della legislazione italiana nel trascorso decennio. Tali tendenze sono caratterizzate da una dinamica di continua redistribuzione di poteri normativi su diversi livelli territoriali e all'interno di ciascun livello territoriale su diversi piani normativi. Le nuove forme di legislazione perciò sono assai complesse, richiedono norme di organizzazione e di distribuzione dei poteri normativi e di tipo prevalentemente intersettoriale.

Si è inoltre rilevato come accanto a queste nuove forme di legislazione permangono tutte le forme di legislazione più tradizionale (decreti-legge, legislazione settoriale, ratifiche, ecc.), con andamenti alterni e con una rilevanza politica complessivamente minore di quella assunta in passato.

Nel corso della XIV legislatura, la tendenza verso forme di legislazione più complessa, legata a politiche legislative policentriche, di tipo intersettoriale, e, sul piano temporale, contrassegnate dalla lunga durata o dall'andamento ciclico, si è andata stabilizzando e normalizzando, accompagnandosi anche ad una certa ripresa della legislazione più tradizionale. I decreti-legge, in particolare, tornano a

svolgere non solo compiti di manutenzione delle politiche in atto, come è avvenuto nella seconda parte della XIII legislatura, ma anche compiti di rapida innovazione di importanti politiche legislative.

Per molti aspetti il 2003 conferma questa tendenza ambivalente sul piano della produzione legislativa: a casi assai significativi di grandi deleghe e leggi programmatiche o cicliche, corrispondenti al nuovo tipo della legislazione policentrica, intersettoriale e “complessa”, si affiancano forme tradizionali di legislazione soprattutto nei settori di competenza più tipicamente statale, come la giustizia e i diritti civili.

Il fatto nuovo è il concreto funzionamento, a due anni dall’entrata in vigore, del nuovo assetto dei rapporti tra Stato, Regioni, enti locali ed Unione europea disegnato dalla riforma del Titolo V della Costituzione approvata nel 2001.

Alla operatività di una legislazione innovativa, accumulatasi negli anni immediatamente precedenti, si aggiunge l’importante giurisprudenza della Corte costituzionale, che ridisegna i contorni di tale legislazione confermandone il nucleo essenziale (si vedano ad esempio le sentenze in tema di legge obiettivo, di condono edilizio e di legge La Loggia).

Le forme di legislazione organizzata o “complessa” originate nel decennio precedente si dimostrano particolarmente congeniali al nuovo sistema disegnato dal Titolo V.

Questo tipo di legislazione è in effetti il frutto delle stesse tendenze di fondo da cui viene la materia prima delle riforme costituzionali in tema di autonomie territoriali. Tendenze che si manifestano anche su un piano sopranazionale attraverso lo sviluppo ed il consolidamento dell’ Unione europea.

Il ciclo delle riforme costituzionali del Titolo V, che si riavvia nel 2004, non contraddice ma tende a sviluppare ulteriormente – sia pure in modo controverso - le stesse basi concettuali.

Le caratteristiche generali del nuovo sistema territoriale che si sta progressivamente delineando alla luce della giurisprudenza della Corte.

Se si confrontano le sentenze della Corte costituzionale e il dibattito parlamentare in corso sulla riforma costituzionale, si nota che il Parlamento – anche da opposti punti di vista - e la Corte tendono a convergere, in un quadro estremamente dinamico e movimentato, verso alcuni principi fondamentali.

In un quadro ancora aperto e mutevole, emergono tuttavia alcune linee di tendenza che uniscono riforme costituzionali approvate e quelle in via di approvazione, la legislazione ordinaria più recente e la concreta dinamica dei rapporti Stato-autonomie alla luce della giurisprudenza costituzionale.

Viene ovunque in evidenza nel sistema che si sta progressivamente delineando il superamento di un criterio “semplice” di riparto per materia quale modulo di attribuzione di competenza fra i diversi livelli dell’ordinamento.

Questa conseguenza deriva dalle stesse caratteristiche più generali su cui il nuovo sistema si sta fondando, al di là delle espressioni utilizzate e del concreto riparto di competenze di volta in volta adottato nei singoli comparti. Lo dimostrano le categorie argomentative adottate dalla Corte nelle sentenze più importanti. Sono queste sentenze che offrono, infatti, una complessiva chiave di lettura del nuovo sistema fondata su elementi evidenti e macroscopici di varia natura:

l’elencazione delle competenze statali comprende definizioni non corrispondenti a materie riguardanti ad ambiti o settori, ma piuttosto a finalità o a versanti generali della legislazione;

nelle competenze concorrenti vi sono materie che sdoppiano competenze già considerate in quelle esclusive dello Stato, consentendo un doppio livello di intervento statale e regionale nelle stesse materie;

il principio mobile adottato per la ripartizione delle competenze amministrative dall’articolo 118 prevede che la legislazione possa

distribuire le competenze amministrative in funzione dei principi di concorrenza, proporzionalità e sussidiarietà, con la conseguenza di ridistribuire anche le competenze normative relative alle funzioni amministrative;

la natura residuale e non nominata delle competenze esclusive delle Regioni rende questo campo privo di riferimenti materiali. Tali competenze sono definibili solo a partire dalle politiche legislative concretamente in atto tra Stato e Regioni. Nell'area non nominata sono le stesse Regioni a riempire di contenuti le competenze esclusive disegnando le loro politiche legislative anche in via di anticipazione o di competizione con quelle statali, come dimostra la analisi della legislazione regionale 2003;

in aggiunta, le direttive europee rappresentano un elemento di permanente fluidificazione del sistema quando chiamano in causa anche le competenze regionali e locali, in quanto in questo campo lo Stato concorre per definizione alla responsabilità per l'attuazione e garantisce la conformità dell'ordinamento italiano. Allo stesso modo agiscono i vincoli conseguenti al rispetto del patto di stabilità;

infine, il tipo di legislazione oggi prevalente, tendenzialmente intersettoriale, rende comunque le materie tradizionali insufficienti a contenere le correnti politiche legislative, che si riferiscono piuttosto a grandi finalità ben più ampie delle materie. Anzi tali grandi finalità richiedono quasi sempre il concorso di diversi livelli territoriali e un continuo intreccio tra atti normativi e atti amministrativi.

L'effettiva distribuzione delle competenze dipende dalla natura complessa delle correnti politiche legislative, che comprendono una pluralità di materie

La distribuzione delle competenze segue ormai modalità assai più complesse nelle quali, insieme alle materie, concorrono altri fattori:

le finalità perseguite dalle grandi politiche intersettoriali (sviluppo, sicurezza, miglioramento della competitività del sistema paese, ecc.) in rapporto alla dimensione degli interessi di volta in volta perseguiti

e l'effettiva capacità di perseguirli che allocano le funzioni pubbliche secondo i criteri di sussidiarietà e proporzionalità;

la tutela di una base uniforme di fruizione dei diritti di cittadinanza;

la natura assai complessa dei fini che animano le correnti politiche legislative, in relazione al loro carattere interterritoriale e intersettoriale e alla dimensione degli interessi e dei diritti di cittadinanza in gioco.

Per questo le politiche legislative sono spesso il risultato di moduli negoziali che coinvolgono i diversi soggetti istituzionali interessati e che si svolgono in sedi differenziate: le Istituzioni comunitarie, le conferenze fra Stato e Regioni e autonomie, la interlocuzione diretta fra il Parlamento e le stesse autonomie, che assume una importanza sempre maggiore nell'ambito della decisione legislativa.

In questo quadro, l'attribuzione di competenze non viene effettuata una volta per tutte in base ad una rigida ripartizione per materie, ma in base all'attribuzione, ai diversi livelli territoriali, di quote nello svolgimento di più ampie politiche legislative in relazione alle finalità, alle caratteristiche e alla miscela di profili "materiali" che compongono ciascuna politica legislativa.

Affinità e continuità tra i fondamenti del nuovo sistema territoriale che si sta progressivamente delineando in Italia e i fondamenti dell'ordinamento comunitario

Alla base di queste tendenze vi sono dunque principi e fattori materiali comuni e continui tra l'ordinamento comunitario – storicamente caratterizzato da una tendenziale parità tra i livelli territoriali che lo compongono - e il nuovo ordinamento nazionale che si delinea in Italia.

Ne sono espressione formale alcune norme fondamentali, introdotte dal nuovo Titolo V, che non a caso restano ferme anche nel testo della riforma costituzionale in discussione:

l'articolo 114 sulla composizione della Repubblica, nel quale Regioni ed Enti locali si affiancano paritariamente allo Stato;

il primo comma dell'articolo 117, per il quale lo Stato e le Regioni esercitano le loro competenze legislative nel quadro dei vincoli stabiliti dall'ordinamento comunitario.

Il primo comma dell'articolo 118, che pone a fondamento della distribuzione delle funzioni amministrative i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Nell'ordinamento unitariamente considerato e comprensivo di tutti i diversi livelli territoriali, il principio di sussidiarietà opera come veicolo di collegamento tra i diversi livelli territoriali e come fattore di una continua fluidità e concorrenza degli stessi.

L'attrazione e la connessione di diversi gradi di competenze per sussidiarietà produce una sussidiarietà "procedimentalizzata", cioè un contesto caratterizzato dalla concertazione e dal coordinamento tra i vari livelli territoriali che devono essere proceduralmente coinvolti, in base al principio di leale cooperazione.

Si delineano così i contorni di un sistema di poteri normativi e di competenze scorrevoli nei due sensi (verso il basso non meno che verso l'alto) in relazione alle necessità e alle scelte politiche che animano le maggiori politiche legislative che si dipartono dai diversi livelli territoriali.

Ne risulta una logica del tutto nuova basata sulla concorrenza dei diversi livelli territoriali nella formazione di politiche legislative e su competenze normative pronte a combinarsi tra loro in mille modi, in relazione alle finalità e agli obiettivi che di volta in volta concretamente si propongono o s'impongono in via politica a livello statale e regionale. E' una logica che conduce nel lungo periodo a togliere peso o forse semplificare la ripartizione per materie e a valorizzare invece i fattori dinamici di collegamento e competizione tra i livelli territoriali negli ambiti costituiti da comuni finalità.

1.2. La parte speciale

Nel rapporto 2003, la parte speciale è dedicata all'analisi della legislazione e della giurisprudenza costituzionale lungo alcune aree di confine tra le competenze dello Stato e delle Regioni (agricoltura, energia, finanza pubblica, infrastrutture, sanità).

Il Rapporto 2003 cerca di cogliere e di portare all'attenzione delle Assemblee elettive, cui in primo luogo si rivolge, le tendenze più costruttive e positive che si delineano nel nuovo sistema. Ad esse spetta la valutazione delle possibili conseguenze, nella formazione delle future politiche legislative, di un nuovo approccio più consapevole della loro natura complessa, intersettoriale e interterritoriale, e del rilievo che assumono in questo quadro la previa definizione di obiettivi e procedure secondo il modulo tipico della legislazione "complessa".

A questo scopo il Rapporto riprende l'analisi - già svolta lo scorso anno - di cinque aree legislative intermedie tra lo Stato e le Regioni (*agricoltura, energia, finanza pubblica, infrastrutture, sanità*), scelte nel 2002 tra quelle dove si concentra la legislazione statale di maggior rilievo politico approvata nella prima parte della legislatura. Si individuano, in queste aree, politiche legislative in grado di fornire un esempio significativo di come vengono interpretate le competenze in presenza di finalità che trascendono per ampiezza le materie tradizionali.

Per ciascuna di tali aree, sono stati considerati e riassunti nelle schede che seguono gli indirizzi derivanti:

dalla legislazione statale e regionale approvata nello stesso periodo, con aperture prospettiche sul periodo immediatamente successivo;

dalla innovativa giurisprudenza della Corte costituzionale apparsa nel 2003 e nella prima parte del 2004;

dalle valutazioni espresse in sede parlamentare sia dalle Commissioni Affari costituzionali delle due Camere, sia dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali.

L'andamento della produzione legislativa nel 2003 nelle cinque aree considerate fa emergere, in un apparente disordine e in un clima di persistente incertezza, i segnali che consentono di confermare la chiave di lettura enunciata nel paragrafo precedente. E' significativo che in tutte e cinque le aree si registrano:

una forte dinamica legislativa statale, che non è frenata, ma sembra quasi trarre alimento da una ricerca attiva degli spazi di competenza statale lungo le aree di confine;

importanti pronunce della Corte costituzionale, per molti versi anticipate, nel merito, dai pareri di costituzionalità espressi dalle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato nel corso del procedimento di approvazione, entrambi fondati sulle categorie interpretative di carattere generale ricordate nel paragrafo precedente;

la assoluta prevalenza nella legislazione e nella giurisprudenza di soluzioni legate allo sviluppo di procedure capaci di raccordare il sistema delle competenze all'effettivo perseguimento degli obiettivi attraverso accordi e a forme di collegamento tra i diversi livelli territoriali.

Le politiche legislative, analizzate nella parte speciale del rapporto con riferimento alle aree dell' *agricoltura, delle infrastrutture, dell' energia, della sanità e della finanza pubblica*, soprattutto per i modi in cui sono filtrate e convalidate dalle sentenze della Corte costituzionale, confermano la linea interpretativa fin qui esposta come risulta dalle seguenti schede riassuntive.

Agricoltura

Il nuovo riparto di competenze previsto dalla riforma del Titolo V in materia ha concorso a determinare una situazione aperta e molto fluida per l'esercizio di competenze statali e regionali.

La materia non è menzionata nell'articolo 117 e sembrerebbe quindi ascrivibile alla potestà residuale regionale. Nei fatti permangono funzioni statali connesse all'influenza della normativa comunitaria e della distribuzione di compiti che essa richiede in via principale o sostitutiva. Inoltre tutta l'area dell'agricoltura risulta fortemente connessa con alcuni settori affidati alla competenza esclusiva o concorrente dello Stato (es. tutela della concorrenza, profilassi internazionale, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema).

In ambito parlamentare, tutto ciò ha determinato sensibili innovazioni nel modo di procedere della Commissione competente, che ha proceduto a continue convocazioni in audizione dei rappresentanti delle Regioni per analizzare a fondo, di volta in volta, l'effettiva sussistenza della competenza statale. A livello statale, si segnala la legge delega n. 38/2003 (collegato agricoltura), che offre specifiche soluzioni per il raccordo tra Stato e Regioni.

Dal canto loro le Regioni, nel perdurare dell'incertezza in ordine ai confini del loro ambito di azione, tentano di risolvere in sede di Conferenza Stato-Regioni i contrasti con lo Stato. E' utilizzata a tal fine anche la sede parlamentare.

E' sintomatico che vi siano frequenti ricorsi alla Corte costituzionale.

Quest'ultima, nella sentenza n. 12/2004, definisce il concetto di "materia", individuando un "nocciolo duro" da assegnare alla competenza residuale regionale, che "ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione".

Dalla definizione di nocciolo duro si desume che tale spazio di competenza dovrebbe essere impenetrabile, mentre nella polpa circostante Stato e Regioni concorrono secondo le regole aperte e fluide derivanti dal complesso dei fattori sopra analizzati.

La Corte lo riconosce e, infatti, nella stessa sentenza, sottrae alla competenza esclusiva regionale la tutela di interessi che devono essere garantiti uniformemente sul territorio nazionale e che, anche in base al principio di adeguatezza, travalicano la capacità di intervento delle Regioni.

Analogamente, la sentenza n. 14 del 2004 giustifica l'intervento statale nel settore riconducendolo, per un profilo, alla materia della tutela della concorrenza e, per un altro profilo, al quadro dei rapporti dello Stato con l'Unione europea.

In conclusione, si registra comunque la necessità di una continua ricerca di equilibri complessi, ma positivi e dinamici tra lo Stato e le Regioni, in relazione agli obiettivi e alle politiche chiaramente in atto a partire dall'Unione europea. Ciò richiede processi di negoziazione tra Governo e Regioni e procedimenti parlamentari capaci di giocare un ruolo attivo, condizionando i processi negoziali esterni in chiave pre e post legislativa nell'ambito dell'Unione europea e in ambito nazionale.

Infrastrutture

Nel settore delle infrastrutture, la cosiddetta "legge obiettivo" (legge n. 443 del 2001) ed i conseguenti decreti legislativi nn. 190 e 198 del 2002 sono stati oggetto dell'importante sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003, che ha un valore generale sottolineato nella parte speciale del presente Rapporto. Quello dei lavori pubblici è un settore nel quale l'intreccio fra competenze statali e regionali presenta con particolare evidenza le caratteristiche sopraindicate.

La giurisprudenza resa in materia dalla Corte costituzionale dissolve la stessa considerazione dei "lavori pubblici" quali materia unitaria.

Nella sentenza n. 303/2003 la Corte afferma, infatti, che la mancata elencazione dei "lavori pubblici" nell'elenco dell'articolo 117 della Costituzione «non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle regioni. Al contrario, si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti».

Da tali affermazioni sembrerebbe potersi ricavare un principio guida per il governo della legislazione nel settore, principio che supera

l'interpretazione dei "lavori pubblici" quali materia unitaria per considerarli invece un "ambito di legislazione" in cui le diverse disposizioni, sulla base di un criterio finalistico, svolgono una diversa funzione e riguardano diversi oggetti, afferendo ora alla legislazione statale esclusiva, ora a quella concorrente.

In una prospettiva più ampia, si veda il valore generale della sentenza n. 303/2003, che, in effetti, ha influenzato numerose sentenze successive della corte nella stessa materia e in altre (es. energia). Uno dei punti più rilevanti sta nell'aver affermato per la prima volta che il principio di sussidiarietà, cioè il criterio "mobile" di allocazione delle competenze amministrative enunciato nell'art. 118 della Costituzione, può essere applicato alla funzione legislativa. Perché ciò accada correttamente devono comunque ricorrere:

l'esigenza di soddisfare un interesse nazionale indivisibile, da tutelare in base all'articolo 5 della Costituzione;

il coinvolgimento procedimentale del livello territoriale interessato, nel rispetto del principio di leale collaborazione.

Sanità

In materia sanitaria sono stati approvati alcuni importanti provvedimenti legislativi statali (ad esempio, la legge sulla procreazione medicalmente assistita, o alcuni decreti-legge su emergenze sanitarie quali la Sars e il bioterrorismo) che testimoniano la complessità del riparto di competenze nel settore: le discipline recate, infatti, investono una pluralità di profili, poiché incidono in materie di competenza esclusiva statale (come ad es. l'ordinamento civile e penale o la profilassi internazionale), ma riguardano altresì aspetti sanitari od organizzativi particolarmente rilevanti che rientrano nel campo della tutela della salute, oggetto di legislazione concorrente.

Di conseguenza, il contenzioso costituzionale non si è fatto attendere ed ha fornito preziose indicazioni di riferimento.

Un contributo di rilievo è senz'altro costituito dal ruolo significativo svolto dal "parere di costituzionalità" della Commissione affari costituzionali, che con le sue osservazioni e condizioni ha talvolta condotto a modificare l'impostazione originaria della Commissione di merito.

Nella legislazione statale, come anche rilevato nel precedente Rapporto, non risultano interventi significativi ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione ("determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni"), ma ciò è ascrivibile al meccanismo previsto per tale determinazione dei LEA, che pone in primo piano la sede del raccordo Governo-Regioni e limita il ruolo delle Camere.

Nel periodo di riferimento, la legislazione regionale sembra concentrata prevalentemente sugli aspetti di riorganizzazione delle strutture sanitarie e di razionalizzazione della spesa.

La giurisprudenza più significativa della Corte costituzionale si è riferita in questo settore alle leggi regionali. Nel 2003 talune sentenze hanno imposto alle Regioni il rispetto dei principi fondamentali vigenti in materia (sentenza n. 353 del 2003), specificando che essi ineriscono a diritti la cui tutela richiede condizioni di fondamentale eguaglianza su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 338/2003). In altri casi (sentenza n. 162/04), l'interpretazione della Corte ha declassato alcune disposizioni della legislazione statale dal rango di "principio fondamentale" nel campo della tutela della salute, ad una delle possibili modalità di regolazione del settore.

Un dato costante in materia è costituito dalla necessità di individuare forme di raccordo e intesa tra i diversi livelli istituzionali impegnati nell'attuazione delle politiche sanitarie, come testimonia l'Accordo del 24 luglio 2003 in sede di Conferenza Stato-Regioni, che prevede una serie di azioni concertate e coordinate dello Stato e delle Regioni, nel quadro del federalismo sanitario, per coordinare l'esercizio delle rispettive competenze (specie nell'attuazione del Piano Sanitario Nazionale 2003-2005).

In ogni caso, estremamente significativa è stata la presenza delle rappresentanze regionali a livello centrale, e ciò attraverso una

molteplicità di strumenti, quali l'espressione di pareri su progetti di legge e documenti programmatici del governo (DPEF e PSN), la partecipazione ad audizioni presso le Commissioni parlamentari di merito nel corso dell'iter legislativo ovvero presso le Commissioni bilancio nell'ambito dell'esame della finanza pubblica regionale; realizzazione di Accordi, Intese e Linee guida in sede di Conferenza Stato-Regioni e Conferenza unificata; partecipazione a "tavoli di monitoraggio" della spesa, con particolare riferimento alla verifica dei livelli essenziali di assistenza e della congruità delle risorse finanziarie destinate al loro soddisfacimento.

Energia

Il settore energetico costituisce un esempio paradigmatico della rivoluzione copernicana di concetti e di categorie interpretative necessarie per contemperare i diversi interessi e competenze sottesi al governo del comparto.

L'articolo 117 della Costituzione, infatti, ascrive la materia della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" alla competenza concorrente, che deve dunque includere le competenze regionali, insieme alle dimensioni nazionali delle politiche energetiche, oltre alle notevoli interdipendenze comunitarie efficacemente gestibili solo al livello statale.

La prima fase di applicazione ha quindi dato luogo ad incertezze e una forte conflittualità nel rapporto tra lo Stato e le Regioni, testimoniata dal significativo aumento del contenzioso costituzionale.

Nel corso del 2003, con l'approvazione della legge di "Riforma e riordino del settore energetico" (legge n. 239 del 2004) si è affermata una politica di regolazione del settore basata, in maniera evidente, sulla volontà di favorire forme di collaborazione e di cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali nella disciplina del settore, in vista del conseguimento di obiettivi condivisi.

La logica della leale collaborazione tra Stato ed autonomie territoriali, che costituisce la trama di fondo della legge di riordino del settore

energetico, appare in linea con l'indirizzo giurisprudenziale formulato dalla Corte costituzionale in questa materia (sentenze nn. 6, 7 e 8 del 2004).

In particolare con la sentenza n. 6/2004, resa sul decreto-legge n. 7/2002 (cosiddetto "decreto sblocca centrali bis"), impugnato dalle Regioni perché recava normativa di dettaglio in materia concorrente, la Corte, confermando l'orientamento già espresso nella sentenza n. 303/2003, ha superato gli angusti ambiti dell'articolo 117 della Costituzione, sulla cui unica base il decreto-legge in oggetto sarebbe sembrato certamente incostituzionale, per inquadrare la questione in una prospettiva più ampia.

Significativamente, la Corte ha affermato che il problema della competenza legislativa dello Stato non può essere risolto esclusivamente alla luce dell'articolo 117 della Costituzione; ma è "indispensabile una ricostruzione che tenga conto dell'esercizio del potere legislativo di allocazione delle funzioni secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell'articolo 118 della Costituzione". In altri termini, limitare l'attività dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principî nelle materie di potestà concorrente, significherebbe certo garantire fortemente le competenze legislative delle Regioni, ma mortificherebbe "oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze".

Alla ricerca di congegni volti a rendere più flessibile il disegno riformatore dinanzi alle istanze di unificazione, la Corte richiama esplicitamente il contenuto dell'articolo 118, primo comma della Costituzione, il quale introduce per le funzioni amministrative "un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida la stessa distribuzione delle competenze legislative", là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Il fatto che una funzione amministrativa possa essere esercitata dallo Stato quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, secondo la Corte si riflette sull'esercizio della funzione legislativa, per il principio di legalità.

In tale prospettiva, quindi, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono anche con il riparto di competenze legislative contenuto nell'articolo 117, ma – e si sottolinea questo aspetto – 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; sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata.

La concezione dinamica della sussidiarietà, che le consente di operare anche a livello legislativo come fattore di flessibilità per il soddisfacimento di esigenze unitarie, può pertanto aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una regola di procedura in cui la concertazione e il coordinamento orizzontale con le Regioni assuma il dovuto risalto.

Finanza pubblica

Nel campo della finanza pubblica, il complesso delle norme introdotte muove nel senso di un rafforzamento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, comunque in termini tali da garantire la coerenza complessiva del sistema. La normativa sembra avere essenzialmente carattere sperimentale, in attesa di definire un assetto più stabile nei rapporti tra la finanza statale e la finanza regionale e locale.

La questione delle risorse per la finanza regionale e locale si ripropone ogni anno e non si può ancora contare su quell'assetto stabile e chiaro che sarebbe necessario. Ma è anche vero che in una situazione così complessa una soluzione adeguata per la finanza regionale e locale può nascere solo da una ricerca sul campo e da un progressivo perfezionamento anno per anno, sulla base dei risultati e della effettiva capacità di conciliare l'autonomia degli enti territoriali con il rispetto dei vincoli del complessivo equilibrio della finanza pubblica nazionale. Ogni

anno si assiste ad un difficile confronto su questi temi, che passa attraverso diversi provvedimenti e si concentra nella discussione del DPEF e della legge finanziaria. Al tempo stesso sappiamo che proprio questa stretta crea la tensione da cui può venire ogni anno un progressivo affinamento nelle regole, tale da consentire un effettivo esercizio di autonomia e di responsabilità.

Nel corso degli anni novanta si è assistito ad un duplice processo, per cui, da un lato, è stata definita, in ambito comunitario, una disciplina sovranazionale delle decisioni di bilancio degli Stati membri, e, dall'altro, è stata potenziata l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, che ha trovato pieno riconoscimento nella riforma del Titolo V della Costituzione.

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). Non di rado tali interrelazioni assumono la forma di vere e proprie negoziazioni, ovvero possono dare luogo a contrasti e contenziosi.

Nell'ambito della finanza pubblica, pertanto, prima e in misura più accentuata che in altri settori, è emersa l'esigenza di definire normative che rispondano alle finalità di coordinamento, attraverso la determinazione di obiettivi e la disciplina di procedure di programmazione e controllo.

Sotto questo profilo sia il patto di stabilità e crescita, a livello comunitario, che il patto di stabilità interno, a livello nazionale, possono essere considerati un esempio di legislazione volta ad organizzare le decisioni, individuando vincoli in relazione ai quali si esplica l'autonomia di scelta degli enti interessati.

Il fatto che, in ambedue i casi, si assista ad un faticoso processo di progressivo aggiustamento delle regole, ovvero delle loro modalità interpretative e applicative, dipende anche dalla novità che questi strumenti normativi rappresentano e dalla molteplicità di esigenze alle quali sono chiamati a rispondere.

Non si può, tuttavia, trascurare un aspetto positivo di grande rilievo: tanto le procedure del patto di stabilità e crescita che quelle del patto di stabilità interno hanno determinato la comune consapevolezza che il vincolo di bilancio non è una variabile indipendente, ma corrisponde ad una esigenza profonda di qualità delle politiche pubbliche. Vincoli quantitativi, infatti, anziché limitare l'autonomia di scelta, possono tradursi per le istituzioni competenti in uno stimolo a valutare quale sia la migliore allocazione delle risorse disponibili e a porre in essere strumenti di verifica dei risultati effettivamente raggiunti.

In relazione a questo contesto generale bisogna considerare anche le innegabili difficoltà che, per quanto concerne i rapporti tra lo Stato da un lato, le Regioni e gli enti locali dall'altro, si sono registrate nel 2004 in materia di conduzione della finanza pubblica e che trovano la più evidente espressione nella perdurante assenza di interventi organici volti a dare attuazione normativa alla nuova struttura della finanza regionale e locale delineata dall'articolo 119 della Costituzione.

L'esigenza di assicurare il rispetto dei parametri comunitari e di garantire la coerenza, anche a livello locale, del perseguimento degli obiettivi governativi di progressiva riduzione del carico tributario, ha prodotto, in particolare nell'ultimo anno, una tendenza all'esercizio da parte dello Stato centrale di un ruolo di governo della finanza pubblica, manifestata dall'adozione di disposizioni più penetranti volte a introdurre vincoli specifici nella gestione finanziaria degli enti territoriali.

In assenza di una rideterminazione più organica delle linee del sistema tributario e quindi di una ridefinizione complessiva dei rapporti finanziari tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, ne è derivato un significativo incremento del contenzioso costituzionale. E la Corte costituzionale, in alcuni recenti pronunce su ricorsi vertenti su profili finanziari, ha sollecitato insistentemente il legislatore a definire un quadro coerente della finanza pubblica, in modo da evitare di alimentare la conflittualità tra i diversi livelli di governo.

In questo contesto, la normazione statale in materia di finanza pubblica del 2003 e dei primi mesi del 2004, si è tradotta in interventi legislativi, per lo più non concordati in via preventiva, che hanno imposto

vincoli e restrizioni al potere decisionale delle Regioni e degli enti locali in materia finanziaria, determinando un'accentuazione della conflittualità.

E ciò è valso sia per i provvedimenti legislativi volti a garantire il conseguimento degli obiettivi programmatici, poiché le misure di carattere correttivo hanno significativamente interessato la finanza regionale e locale; sia per gli interventi in materia di debito pubblico, laddove l'esigenza di un controllo sugli andamenti generali della finanza pubblica ha direttamente interessato le autonomie territoriali (ad esempio, è stato adottato il regolamento interministeriale n. 389 del 2003 che ha disciplinato le operazioni finanziarie delle Regioni e degli enti locali e i poteri di coordinamento del Ministero dell'economia e delle finanze).

Con la legge finanziaria per il 2004 si è realizzato un primo tentativo di interpretazione e attuazione della disposizione contenuta nel nuovo testo dell'articolo 119, comma 6 della Costituzione, che espressamente limita la facoltà delle Regioni e degli enti locali di ricorrere all'indebitamento solo nel caso in cui si tratti di finanziare spese per investimenti. Al riguardo, la legge finanziaria per il 2004 ha definito limiti puntuali per le operazioni di indebitamento che le regioni e gli enti locali possono effettuare.

Si è trattato dell'unico intervento, sia pure circoscritto, di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione che finora sia stato realizzato. Da un lato, tale intervento chiaramente risponde a finalità di controllo, del resto giustificate dall'espansione che il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali ha registrato negli ultimi anni. Per altro verso, tuttavia, le disposizioni inserite nella legge finanziaria, anche in conseguenza di un mancato confronto preliminare con gli enti interessati, ha dato luogo da parte di questi ultimi a numerosi ricorsi di legittimità costituzionale, per l'asserito carattere restrittivo delle modalità di applicazione del dettato costituzionale.

2. LINEE DI TENDENZA DELLA LEGISLAZIONE STATALE

A livello statale, il 2003 fa segnalare una leggera ripresa della produzione normativa nel suo complesso: la media mensile si attesta su quasi 22 atti (21,95), mentre al 31 dicembre 2002 era ferma a 20 atti normativi ; nella precedente legislatura aveva raggiunto la media di 27,2 atti normativi al mese.

	X leg.	XI leg.	XII leg.	XIII leg.	XIV leg. (31/12/03)
<i>Media mensile</i>	24,75	25,74	23,28	27,20	21,95

In particolare, si registra un aumento nella media mensile della produzione legislativa, che passa da 9,75 leggi approvate mensilmente fino al 31 dicembre 2002 ad una media di 11,49 leggi .

Oltre l'80 per cento delle leggi approvate derivano dall'iniziativa governativa.

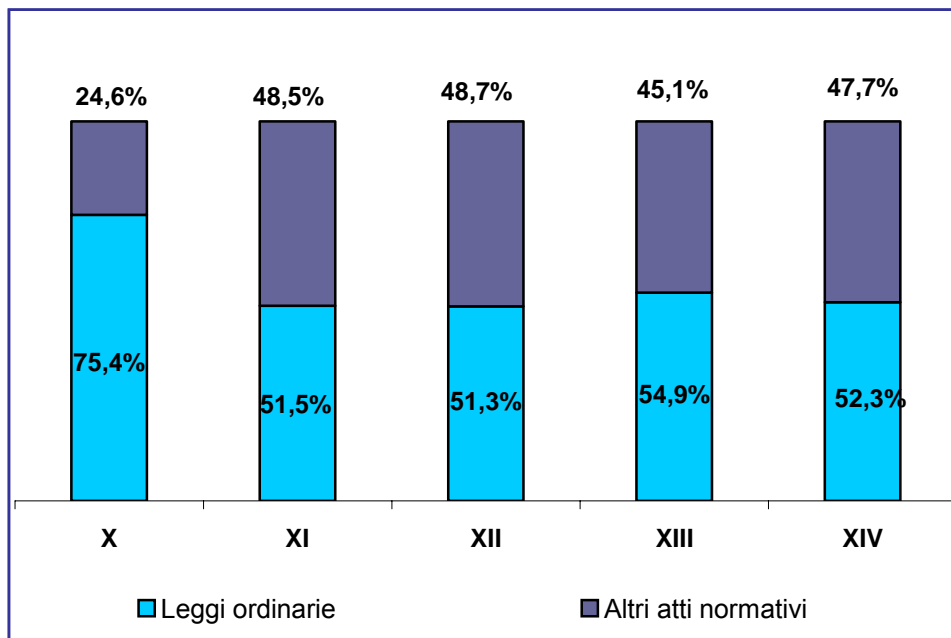
	X 1987-1992	XI 1992-1994	XII 1994-1996	XIII 1996-2001	XIV 2001-dic. 2003
Iniziativa governativa	704 (65,4%)	231 (73,6%)	261 (88,5%)	697 (76,9%)	291 (81,5%)
Iniziativa parlamentare	287 (26,7%)	75 (23,9%)	28 (9,5%)	170 (18,8%)	62 (17,4%)
Iniziativa mista	85 (7,9%)	8 (2,5%)	6 (2,0%)	39 (4,3%)	4 (1,1%)
TOTALE	1.076	314	295	906	357

Si accentua il ruolo guida assunto dall'iniziativa legislativa del Governo, in quanto il suo ulteriore aumento dipende anche dalla diminuzione dei casi in cui l'iniziativa parlamentare concorre con quella del Governo.

Anche sul piano qualitativo l'iniziativa del Governo si conferma per la frequenza di provvedimenti di riforma talora con forte valenza programmatica, che spesso contengono deleghe allo stesso 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 90. Si allarga inoltre l'ambito di utilizzazione dei decreti-legge, oltre la manutenzione normativa, che ha caratterizzato la seconda parte della passata legislatura, e riguarda anche interventi di riforma rapida di politiche legislative in settori cruciali (come agricoltura, sanità, finanza pubblica).

Il ruolo complessivamente giocato dal Governo nella produzione normativa risulta evidente nel grafico seguente, che presenta il rapporto tra le leggi (incluse quelle di conversione) e gli altri atti normativi incidenti su fonti di rango primario (decreti-legge, decreti legislativi e regolamenti di delegificazione).

Incidenza percentuale delle leggi e degli altri atti normativi sul complesso della produzione normativa



La tabella seguente mostra come l'incidenza dell'iniziativa governativa sul complesso delle leggi approvate sia sostanzialmente in linea con gli altri Paesi europei considerati nel presente Rapporto.

Incidenza percentuale delle leggi di iniziativa governativa sul complesso delle leggi approvate

Paese (Anno)	Germania (XV legislatura: 2002-31.12.2003)	Regno Unito (2003)	Spagna (2002)	Italia (XIV legislatura fino al 31.12.2003)
Francia (2003)	69%	71%	90%	81,5%

Nell'ambito delle leggi approvate, l'incidenza percentuale delle leggi di conversione rimane significativa.

Le leggi di conversione rappresentano nel periodo considerato il 31,9% dell'intera produzione legislativa ed il 39,2% delle leggi di iniziativa governativa.

I decreti-legge continuano a svolgere funzioni di aggiustamento della normativa vigente al fine di consentirne il funzionamento (manutenzione normativa). Si mantiene significativa come nel 2002 la percentuale dei decreti che concorrono con altri atti normativi ad integrare politiche legislative di ampio respiro, secondo le tipiche modalità della legislazione “complessa”, caratterizzata dalla molteplicità di strumenti e dalla loro varia combinazione.

Un caso del tutto speciale è costituito dal decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici, emanato contestualmente al disegno di legge finanziaria 2003, che ha concorso in maniera prevalente alla manovra di finanza pubblica per il 2004, ed è stato convertito, con modificazioni, con un doppio voto di fiducia nei due rami del Parlamento.

Il Parlamento legifera meno, ma le leggi approvate hanno sempre più la funzione di organizzare e indirizzare l'esercizio di altri poteri normativi nelle forme della legislazione complessa.

Nel corso del periodo considerato nel Rapporto e nei primi mesi del 2004, tra i casi di legislazione “complessa” vanno considerate (oltre alle leggi a ciclo annuale: leggi di bilancio, legge comunitaria e legge annuale di semplificazione normativa) altre due tipologie di leggi organizzatrici di processi:

leggi di organizzazione dei processi normativi generali o intersettoriali che perseguono finalità trasversali (ad esempio, la legge 5 giugno 2003, n. 131 – legge La Loggia – e il testo unificato di riforma della legge La Pergola (A.S. 2386)).

leggi intersettoriali o riferite a vasti settori (con la prevalenza, nei primi due anni e mezzo della legislatura in corso, di leggi collegate alla manovra di finanza pubblica), che organizzano grandi comparti, talora delineando un ampio programma normativo, la cui attuazione è distribuita tra più soggetti. Le leggi macrosettoriali delineano per i singoli settori assetti e procedure speciali, creando una sistematica ad hoc per le diverse politiche legislative.

Nel corso del 2003, in particolare, sono state promulgate cinque grandi leggi di delega collegate alla manovra di finanza pubblica:

legge 16 gennaio 2003, n. 3, in materia di pubblica amministrazione (approvata nel dicembre 2002);

legge 14 febbraio 2003, n. 30, in materia di occupazione e mercato del lavoro;

legge 7 marzo 2003, n. 38, in materia di agricoltura;

legge 28 marzo 2003, n. 53, in materia di riforma della scuola;

legge 17 aprile 2003, n. 80, in materia di riforma fiscale.

Inoltre, sono state approvate altre tre leggi delega. Oltre alla già ricordata legge n. 131, si segnalano:

la legge 8 luglio 2003, n. 172, concernente il riordino della nautica da diporto;

la legge 27 ottobre 2003, n. 290 (di conversione, con modificazioni, del decreto legge 29 agosto 2003, n. 239), recante deleghe al Governo sulla sicurezza del sistema elettrico nazionale.

La maggior parte di queste leggi si caratterizzano per la forte valenza programmatica: in particolare le leggi nn. 53 e 80, rispettivamente in materia scolastica e fiscale, rappresentano contenitori di indirizzi politici, correlati obiettivi e procedure che organizzano e stabilizzano politiche legislative da svolgere nel medio lungo periodo.

E' comunque tendenza generale delle leggi delega quella di non caratterizzarsi per un contenuto normativo sostanziale dei principi e criteri direttivi, quanto piuttosto per la loro trasformazione in indirizzi ed obiettivi e correlate procedure in modo da organizzare compiutamente in modo articolato e complesso lo svolgimento dei processi di delega e da valorizzare la partecipazione interistituzionale ai procedimenti delegati. In particolare, vanno segnalati l'ormai costante coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni e l'impegno del Parlamento per attribuire maggiore forza ai pareri resi sugli schemi di provvedimento.

L'attuale assetto costituzionale, oggetto di un ampio disegno di riforma all'esame delle Camere, è contraddistinto dalla perdurante assenza di un organo di raccordo a livello legislativo tra Stato e Regioni, anche a causa della mancata attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001.

Tale lacuna dell'ordinamento è colmata, in questa fase, dal ruolo giocato dalla Conferenza permanente Stato-Regioni, il cui coinvolgimento nei processi legislativi e di alta amministrazione è ormai un dato costante. Il coinvolgimento della Conferenza e la significatività del suo peso specifico incidono sia sulle scelte del Parlamento nazionale, che si discosta sempre più raramente dalle scelte compiute in questa sede, sia sulle attività dei Consigli regionali, tagliati fuori da un circuito decisionale tutto interno agli esecutivi nazionale e regionali.

3. LINEE DI TENDENZA DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

A livello regionale, sembra ancora prematuro individuare un andamento consolidato nell'attuazione delle nuove competenze normative; emergono sempre più, invece, significative analogie rispetto alle tendenze della legislazione statale.

Tali analogie concernono, in primo luogo, la tipologia delle leggi approvate che, analogamente a quanto accade a livello statale, sono frequentemente volte a organizzare e indirizzare i processi normativi, anche nell'ottica della delegificazione e dell'attribuzione alle Giunte dei provvedimenti di attuazione, e le dinamiche del riordino normativo.

Per quanto riguarda l'iniziativa delle leggi, il dato aggregato della legislazione regionale evidenzia un'incidenza percentuale dell'iniziativa delle Giunte pari al 65% del complesso delle leggi approvate dalle Regioni: si tratta quindi di un valore inferiore a quello statale.

Anche il livello regionale, però, analogamente a quello statale, vede, come già anticipato, lo sviluppo di forme di legislazione complessa, nelle quali gli esecutivi esercitano un ruolo spesso significativo, desumibile da tre distinti indicatori:

la tendenziale attribuzione della potestà regolamentare alle Giunte, a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1999 e fino alla sentenza della Corte costituzionale n. 313 del 2003, la quale afferma che, nelle more dell'approvazione di un nuovo statuto regionale, che potrebbe conferire tale potestà alle Giunte, "vale la distribuzione delle competenze normative già stabilita nello statuto medesimo";

il rinvio operato dalle leggi alla disciplina sostanziale da definire con atti della Giunta;

il proliferare di atti amministrativi (variamente denominati) a contenuto regolamentare.

Dei 378 regolamenti complessivamente emanati dalle Regioni nel corso del 2003, soltanto 7 sono di fonte consiliare; 371 sono stati elaborati dalle Giunte.

Sul fronte del riordino normativo, le Regioni hanno compiuto notevoli sforzi volti ad un disboscamento della legislazione vigente, ottenendo notevoli risultati in termini di riduzione dello stock normativo. A tali risultati si è pervenuti sia ricorrendo, in analogia con il livello statale, all'adozione di leggi di semplificazione, sia con l'adozione di leggi generali che hanno proceduto all'abrogazione di numerose disposizioni precedenti.

La riduzione dello stock normativo è stata in molti casi favorita da un rallentamento della complessiva produzione legislativa regionale, che si attesta, nel 2003, su una media di 28 leggi per Regione (nel 1998 la media era stata di 42). Tale rallentamento deriva – essenzialmente – da diverse evenienze:

in primo luogo, appare in evoluzione, almeno in alcune Regioni, il modo di legiferare e la struttura delle leggi: a leggi provvedimento, di respiro più limitato, si preferiscono leggi a carattere settoriale, che disciplinano politiche e creano procedure per la loro attuazione, anche in chiave di delegificazione;

il ruolo dei Consigli, a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/1999, sull'elezione diretta dei presidenti delle Regioni, necessita di essere ridisegnato e rilanciato: è un tema affrontato nei nuovi statuti;

le Regioni sembrano avvalersi con prudenza delle nuove possibilità date loro dal Titolo V, denotando – per così dire – una doppia velocità: massima attenzione e decisione nei confronti delle leggi statali considerate lesive delle loro prerogative, con l'apertura di un vasto contenzioso costituzionale; una certa timidezza, ancora, nello svolgere attività legislativa nelle materie loro attribuite.

4. LE PROSPETTIVE POLITICHE DELLA COOPERAZIONE TRA LE ISTITUZIONI PER LA POLITICA DELLA LEGISLAZIONE

La prima fase di vigenza del nuovo Titolo V, che si intreccia con la discussione su una più complessiva riforma della Parte II della Costituzione, ha dato luogo a profondi cambiamenti nei rapporti tra Stato e Regioni, oggi mediati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Fin dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, i due rami del Parlamento hanno attribuito alle Commissioni rispettivamente competenti per gli affari costituzionali il compito di verificare la base giuridica dei progetti di legge all'esame del Parlamento in relazione al nuovo assetto delle competenze.

Inoltre, le Commissioni competenti per le singole materie hanno generalmente attivato un circuito di consultazione degli organi regionali, volto a trovare soluzioni condivise.

Sia il merito dei pareri adottati dalle Commissioni Affari costituzionali, sia il metodo delle consultazioni interistituzionali generalmente applicato dalle Commissioni trovano una corrispondenza talora quasi speculare nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Quest'ultima, infatti, affermando il principio di sussidiarietà e di adeguatezza quali fattori di deroga al riparto delle competenze, fa emergere – come spiega il rapporto predisposto dall'Osservatorio sulle fonti – una concezione in qualche modo “procedimentalizzata” della sussidiarietà, che valorizza le esigenze di concertazione e di coordinamento orizzontale, ovvero le intese che devono essere condotte in base al principio di leale cooperazione, ma che deve fare i conti con la perdurante assenza nel nostro ordinamento di meccanismi di partecipazione delle Regioni al procedimento legislativo statale, anche a causa della mancata attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001.

All'assenza di tali meccanismi il Parlamento ha cercato di ovviare nei limiti delle attuali possibilità istituzionali, ma è indubbio che l'asse della negoziazione Stato-Regioni è nei rapporti tra gli esecutivi, nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni.

La giurisprudenza della Corte costituzionale, superando il rigido riparto di competenze previsto dal nuovo Titolo V, ha recepito l'esigenza propria dello Stato di configurare un quadro programmatico unitario nelle politiche legislative, cui le Regioni concorrono con forme negoziate ed assumendo compiti di tipo amministrativo.

Dalle sentenze della Corte e dalla produzione legislativa degli ultimi anni consegue quindi una procedimentalizzazione delle attività a valle della legislazione: si tratta di una modalità che si consolida nelle grandi leggi di delega (con l'attenzione prestata ai successivi rapporti interistituzionali e, in particolare, alla fase dei pareri parlamentari) e che poi si trasferisce nella legislazione ripartita.

Le dinamiche legislative agiscono in un unico ambito normativo che coinvolge tre distinti livelli territoriali: comunitario, statale, regionale.

Negli ultimi anni, i legami tra la legislazione comunitaria e nazionale si sono consolidati ed arricchiti. A livello statale, lo strumento della legge comunitaria ha consentito un costante e sufficientemente tempestivo adeguamento della legislazione alle direttive comunitarie.

La legge n. 131 del 2003 e la riforma della legge La Pergola attualmente in discussione incidono sia sulla fase discendente sia sulla più travagliata fase ascendente, riconoscendo il ruolo delle Regioni.

La parte del presente rapporto curata dal CNR pone in luce l'evoluzione in corso a livello regionale, anche alla luce del nuovo quinto comma dell'articolo 117 della Costituzione

All'unico ambito normativo devono corrispondere tecniche normative fondate su basi comuni ed una unitaria rappresentazione informatica.

La produzione legislativa dei singoli livelli territoriali non può essere esaminata isolatamente, ma converge nella formazione di politiche legislative nazionali e frequentemente comunitarie. Da ciò consegue che

lo Stato e le Regioni proseguano nella ricerca di una convergenza il più possibile completa sulle tecniche legislative, concordando metodi, strumenti e linguaggio legislativi.

Si tratta di mettere mano alle regole del drafting, definendo un quadro comune che comprenda alcuni principi in materia di istruttoria legislativa, anche con riguardo ai rapporti tra organi esecutivi e legislativi.

Le Regioni prestano da molti anni la massima attenzione alle tematiche della qualità della legislazione, che trova spunti di particolare interesse in molti dei nuovi statuti (si veda in proposito la parte del presente Rapporto curata dal CNR). Da qualche anno, all'attenzione per la qualità si sono aggiunti lo studio e la sperimentazione di tecniche riguardanti la valutazione ex ante ed ex post delle leggi. Si segnala in particolare il progetto CAPIRE, promosso dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana, che dovrebbe in tempi brevi coinvolgere altre Regioni.

Un terreno comune allo Stato ed alle Regioni potrebbe essere l'armonizzazione delle regole di drafting, anche nell'ottica dell'informatizzazione della legislazione vigente. Nel mettere mano a tale processo di armonizzazione, si potrebbe dedicare specifica attenzione al corredo informativo che deve accompagnare le iniziative dell'esecutivo e le informazioni che l'esecutivo stesso deve fornire in caso di richiesta dell'organo legislativo.

Il tema dei flussi informativi tra organi esecutivi ed assemblee legislative è, infatti, cruciale e non riguarda soltanto il procedimento legislativo, bensì anche le attività di indirizzo e di controllo.

La convergenza verso regole comuni di drafting è strumentale al coordinamento tra i progetti di informatizzazione in corso.

Come già segnalato, la convergenza verso regole comuni faciliterebbe la predisposizione e la raccolta informatica in un unico

contesto della produzione normativa statale e regionale, consentendo il coordinamento dei progetti attualmente in corso.

A livello statale, in attuazione dell'articolo 107 della legge finanziaria per il 2001, si sta perseguendo l'obiettivo dell'informatizzazione della legislazione vigente, con la duplice finalità di facilitare la conoscibilità e la fruibilità delle norme da parte dei cittadini e di favorire il processo di riordino normativo in atto. Le Regioni perseguono da tempo obiettivi analoghi, ed alcune già dispongono di banche dati di legislazione vigente; è ora in corso di attuazione, nella prospettiva della costruzione di una banca dati comune, il progetto "Inforegioni".

L'auspicabile coordinamento tra i due progetti è stato oggetto di una riunione interistituzionale promossa dal Comitato per la legislazione e svoltasi alla Camera dei deputati l'8 novembre 2004. Al termine della riunione è stata diffusa una dichiarazione conclusiva volta alla costituzione di un gruppo di lavoro tecnico che dovrebbe svolgere le attività preparatorie volte al conseguimento di alcuni obiettivi di grande rilevanza, non soltanto nell'ottica delle relazioni interistituzionali, ma anche nella comunicazione con i cittadini. Tali obiettivi possono essere così sintetizzati:

la realizzazione di una modalità unitaria di consultazione, che consenta ai cittadini di accedere in maniera contestuale alla normativa statale e regionale;

la classificazione e la marcatura delle leggi statali e regionali in modo uniforme;

la predisposizione di un apparato critico atto ad individuare profili di incompatibilità ed abrogazioni implicite fra disposizioni;

la realizzazione di un sistema di supporto alla gestione dei processi di elaborazione ed approvazione degli atti normativi, che produca alla fonte documenti nel formato elettronico conforme allo standard XML;

la costruzione dei presupposti tecnologici per consentire la promulgazione telematica degli atti normativi.

Tali obiettivi, si specifica nella dichiarazione conclusiva, andrebbero perseguiti nella prospettiva di un collegamento con le banche dati concernenti la normativa comunitaria. Sul terreno dei collegamenti con l'Unione europea occorre, infatti, avviare lo studio delle modalità con le quali realizzare in futuro la possibilità di utilizzare medesime chiavi di ricerca della normativa vigente sullo stesso argomento nelle varie banche dati corrispondenti ai diversi livelli di governo (comunitario, statale, regionale). Una ulteriore iniziativa della Commissione della Camera competente per le politiche dell'Unione europea, svoltasi il 19 novembre, ha messo a fuoco proprio il tema dei raccordi tra Parlamento nazionale ed Assemblee legislative regionali in relazione alle attività dell'Unione europea.

I raccordi tra tutte le istituzioni che partecipano al processo legislativo sono, infatti, fondamentali anche con riguardo all'informatizzazione in corso, al fine di consentire una perlustrazione completa della legislazione vigente, nel suo costruirsi dal livello comunitario, a quello statale a quello regionale.

PARTE I

Tendenze della legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea nei settori agricoltura, energia, finanza pubblica, infrastrutture, sanità

Le schede di sintesi sui settori sono state predisposte congiuntamente dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, dagli uffici delle Assemblee regionali e dall'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" del C.N.R., con la collaborazione dell'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze.

AGRICOLTURA

1. Aspetti generali

La ripartizione di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni delineata dal nuovo testo dell'articolo 117 Cost. ha indotto la Commissione Agricoltura, praticamente dall'inizio della XIV legislatura, ad interrogarsi, ogni volta che è previsto l'esame di un progetto di legge, se e in che misura possa presupporre una competenza dello Stato nella materia che si intende disciplinare.

Ciò ha determinato alcune innovazioni nel modo di procedere della Commissione.

In primo luogo, in occasione dell'esame praticamente di ogni provvedimento legislativo, l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha deciso di convocare in audizione (informale, posta l'impossibilità di procedere ad audizioni formali ai sensi del vigente regolamento parlamentare) i rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle Regioni, al fine di acquisire l'orientamento delle Regioni sulle iniziative in esame: in qualche caso ciò ha fornito indicazioni utili ai fini dell'istruttoria legislativa; in altri casi le Regioni hanno espresso la loro contrarietà, sulla base del nuovo titolo V Cost., a parti o a tutto il provvedimento all'esame della Commissione; in altri casi ancora le Regioni non si sono dichiarate interessate a partecipare (ad esempio la prima situazione si è verificata per il disegno di legge sulle deroghe al prelievo venatorio¹ ; la seconda per le proposte di legge in tema di

¹ Il provvedimento (ora legge 3 ottobre 2002, n. 221) prevede, all'articolo 1, comma 4, una disposizione che legittima l'intervento dello Stato, in qualità di soggetto che può esercitare il potere di annullamento su atti amministrativi regionali rilevatesi contrari alle norme comunitarie e nazionali che regolano il prelievo in deroga. I rappresentanti delle regioni, chiamati in audizione dalla Commissione agricoltura durante l'esame del provvedimento, hanno rilevato la loro contrarietà alla disposizione in esame, ritenendola lesiva delle competenze loro riservate dal nuovo titolo V della Costituzione. La Commissione agricoltura, esaminata tale posizione, ha, comunque, ritenuto che il potere di annullamento di atti amministrativi regionali in contrasto con norme comunitarie potrebbe essere giustificato alla luce dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, dove si prevede il potere sostitutivo del Governo nei

agriturismo² ; la terza per le proposte di legge in materia di tutela del pane tradizionale³).

In secondo luogo, per alcuni provvedimenti (ad esempio, il disegno di legge sulle deroghe al prelievo venatorio), la Commissione ha anticipato la richiesta di parere alle Commissioni in sede consultiva e, in particolare, alla I Commissione affari costituzionali, appunto al fine di comprendere – ancor prima di procedere all’esame degli emendamenti – se e in che misura sussistesse una competenza legislativa dello Stato.

Al momento, le esperienze sembrano mostrare che non si dispone di una visione generale ed organica di quali siano le competenze rimaste in capo allo Stato nel comparto primario, alla luce del nuovo titolo V Cost. La I Commissione Affari costituzionali della Camera, chiamata ad esprimere un proprio parere sulla legittimità, ai sensi dell’articolo 117 Cost., delle proposte legislative all’esame delle Commissioni di merito, sembra per ora orientata ad individuare i profili funzionali di competenza dello Stato o delle Regioni all’interno del generico comparto agricolo; infatti, se è pur vero che il settore primario non viene menzionato nella nuova versione dell’articolo 117 Cost., con ciò potendosi desumere che esso risulta assegnato alla competenza legislativa “residuale” delle Regioni, la materia agricola risulta strettamente connessa con alcuni settori affidati alla competenza esclusiva o concorrente dello Stato.

confronti degli organi regionali qualora la loro azione si riveli, tra l’altro, in contrasto, con le normative comunitarie.

² Si veda l’audizione, svolta in sede di indagine conoscitiva e perciò resocontata in forma stenografica, di rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle province autonome, svoltasi il 18 settembre 2002, nella quale l’assessore all’agricoltura della Regione Puglia, Nicola Marmo, esprime la posizione delle Regioni che “ritengono – come è già accaduto per altri due provvedimenti legislativi, quello relativo ai piccoli comuni e quello sugli usi civici - che la materia in esame sia di loro esclusivo interesse”.

³ Si tratta delle proposte di legge C. 1394 Mazzocchi, C. 1703 Volontè, C. 2484 Rotundo, C. 4117 Polledri e C. 4554 Mazzocchi, C. 5075 Pecoraro Scanio) relative al “Pane tradizionale italiano”.

2. La legislazione statale: il “collegato agricolo” (legge n.38/2003) e la sua attuazione

Il provvedimento più significativo sia per il contenuto, sia per i rapporti con le Regioni, è il collegato alla finanziaria, contenente un'articolata delega legislativa per il completamento del processo di riforma e di modernizzazione del settore agricolo (legge 7 marzo 2003, n. 38), già avviato con i decreti legislativi n. 226, 227 e 228 del 2001. Gli schemi di decreti legislativi attuativi di tali deleghe sono stati trasmessi dal Governo alle Camere, per l'espressione del parere parlamentare, nei primi mesi del 2004.

Relativamente all'iter di formazione della legge n. 38 del 2003 si ricorda che l'esigenza di presentare entro la fine del 2001 (comunque in ritardo rispetto al termine del 15 novembre fissato dall'articolo 1-bis della legge n. 468 del 1978) i provvedimenti collegati alla manovra finanziaria per il 2002 ha fatto sì che il parere della Conferenza Stato-Regioni sia intervenuto quando l'iter parlamentare del disegno di legge (frutto di uno “stralcio” disposto dal Presidente della Camera, ai sensi dell'articolo 123-bis, comma 1, del Regolamento, e comunicato all'Assemblea il 14 gennaio 2002) era già in una fase piuttosto avanzata, ossia quando il testo era già stato definito in Commissione ed inviato, con le relative modifiche, alle Commissioni in sede consultiva.

Nella consultazione “tardiva” della Conferenza Stato-Regioni, le Regioni hanno concordato con il Governo un nuovo testo della norma di delega in questione, interamente alternativo rispetto al testo approvato in Commissione ed inclusivo della disciplina dei rapporti tra lo Stato e le Regioni, con particolare riferimento ai rapporti con l'Unione europea. L'esigenza di tenere conto dell'accordo raggiunto, senza pregiudicare il lavoro già svolto in Commissione, ha fatto sì che il provvedimento, dopo la discussione generale in Assemblea, sia stato rinviato in Commissione, dove è iniziato un nuovo esame sulla base del testo dell'emendamento del Governo con cui erano state recepite le osservazioni formulate dalla Conferenza Stato-Regioni.

Il testo della legge n. 38 del 2003 ha posto evidenti problemi di raccordo con altre due iniziative legislative del Governo: in primo luogo, con la

legge recante “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3” (legge 5 giugno 2003, n.131, c.d. legge La Loggia) e poi con il disegno di legge recante “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari” (meglio nota come riforma della legge La Pergola) (AS 2386, tuttora all’esame del Parlamento). Non appare infatti chiaro il rapporto tra la disciplina di carattere generale contenuta in tali provvedimenti e la disciplina – che sembrerebbe essere relativa al solo settore agricolo – che viene prefigurata nella delega contenuta nel collegato agricolo, in attuazione dei principi e criteri direttivi di cui alle lettere a), b) e c) dell’articolo 1, comma 2⁴. Il problema è stato affrontato da un ordine del giorno approvato dal Senato nella seduta antimeridiana del 13 febbraio 2003, con il quale si è impegnato il Governo a non dare attuazione a tali principi e criteri direttivi prima dell’approvazione dei disegni di legge La Loggia e di riforma della cosiddetta La Pergola. E, in effetti, l’attuazione di tali principi e criteri direttivi è stata fin qui pressochè nulla.

In esito a questo processo di riforma è previsto che, entro due anni dall’entrata in vigore della legge di delega, si giunga ad adottare un “codice agricolo” attraverso il quale procedere al riassetto delle disposizioni legislative vigenti in materia di agricoltura, pesca e acquacoltura e foreste, ai sensi e secondo i principi e criteri direttivi di cui all’articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive

⁴ L’articolo 1, comma 2, lettera a), della legge n.38/2003 prevede l’istituzione di un sistema di concertazione permanente fra Stato, regioni e province autonome riguardante la preparazione dell’attività dei Ministri partecipanti ai Consigli dell’Unione europea concernenti le materie di competenza concorrente con le regioni e, per quanto occorra, le materie di competenza esclusiva delle regioni medesime. La concertazione avverrà fra il Ministro competente per materia in occasione di ogni specifico Consiglio dell’Unione europea e i presidenti di giunta regionale o componenti di giunta regionale allo scopo delegati. La lettera b) stabilisce che la suddetta concertazione abbia per oggetto anche l’esame di progetti regionali rilevanti ai fini della tutela della concorrenza, prevedendo a tale fine un apposito procedimento di notifica al Ministero competente. Il Governo, qualora ritenga conforme alle norme nazionali in materia di concorrenza il progetto notificato, libera le regioni da ogni ulteriore onere, ne cura la presentazione e segue il procedimento di approvazione presso gli organismi comunitari. La lettera c), infine, prevede che la medesima concertazione si applichi anche in relazione a progetti rilevanti ai fini dell’esercizio di competenze esclusive dello Stato e delle regioni o concorrenti, con previsione di uno specifico procedimento per la prevenzione di controversie;

modificazioni⁵, e comunque con il compito di eliminare duplicazioni e chiarire il significato di norme controverse. La norma di delega che prevede tale riassetto (articolo 1, comma 3) dedica una specifica attenzione ai rapporti Stato-Regioni, specificando che tali decreti legislativi dovranno essere strutturati “in modo da evidenziare le norme rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, della Costituzione, le norme costituenti principi fondamentali ai sensi dell’articolo 117, terzo comma, della Costituzione, e le altre norme statali vigenti sino all’eventuale modifica da parte delle Regioni”.

Il problema dei rapporti Stato-Regioni si è riproposto in sede di elaborazione dei decreti legislativi.

Va ricordato, in proposito, che la legge di delega prevedeva che i decreti legislativi venissero adottati su proposta del Ministro delle politiche agricole e forestali, svolgendo le procedure di concertazione con le organizzazioni di rappresentanza agricola e della filiera agroalimentare, ai sensi dell’articolo 20 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228 (c.d. “tavolo agroalimentare”) e una volta acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Ebbene, il parere della Conferenza Stato-Regioni ed il ruolo da essa giocato, anche in relazione al parere parlamentare, sono stati molto differenti, a seconda dei casi.

Il primo caso concerne la formazione del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102, recante “Interventi finanziari a sostegno delle imprese agricole, a norma dell’articolo 1, comma 2, lettera i), della legge 7 marzo 2003, n. 38”. In questo caso la dialettica si è svolta secondo le forme più consolidate: la Conferenza ha espresso, il 10 dicembre 2003, un parere favorevole con l’accoglimento di una serie di modifiche, su cui ha concordato il rappresentante del Ministero delle politiche agricole e forestali; tale parere è stato quindi trasmesso alle Camere contestualmente allo schema di decreto legislativo e richiamato nel parere

⁵ L’articolo 20 della legge n. 59/1997 è stato peraltro interamente sostituito dall’articolo 1 della legge n. 229 del 2003 (legge di semplificazione 2001).

parlamentare (espresso il 2 marzo 2004), che dichiaratamente tiene conto anche delle modifiche suggerite dalla Conferenza.

Nel secondo caso, relativo alla formazione del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99, recante "Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettere d), f), g), l), ee), della legge 7 marzo 2003, n. 38", si è invece registrato un mancato coordinamento tra il parere favorevole della Conferenza (espresso il 15 gennaio 2004), nel quale si dà conto del fatto che gli assessori regionali, vista l'imminente scadenza della delega, hanno convenuto di esprimersi favorevolmente, "acquisendo l'impegno del Ministro delle politiche agricole e forestali a rappresentare, alle competenti Commissioni parlamentari, eventuali osservazioni e proposte emendative delle Regioni", e il parere favorevole con condizioni, osservazioni e raccomandazioni approvato, il 16 marzo 2004, con una accentuata diversificazione di posizioni tra maggioranza e opposizione, dalla XIII Commissione agricoltura. Al riguardo merita segnalare che è stata la stessa opposizione parlamentare a lamentare, con apposita interrogazione a risposta immediata presentata presso la Commissione agricoltura della Camera (alla quale il Governo ha risposto nella seduta del 1° aprile 2004) che non erano state rispettate le previsioni legislative circa l'espressione dei pareri da parte della Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, atteso che nel decreto legislativo il Governo, sulla base delle raccomandazioni contenute nel parere delle Commissioni Agricoltura della Camera e del Senato, ha inserito alcuni articoli aggiuntivi (attinenti, tra l'altro, la promozione dei prodotti agroalimentari e in materia di agromeccanica e di frodi agroalimentari ⁶). Anche il Presidente della V Commissione bilancio della

⁶ Nella risposta il rappresentante del Governo ha ricordato che l'attuazione dei principi e criteri di delega in questione è stata chiesta nei pareri "resi dalle due Commissioni Agricoltura della Camera dei Deputati e del Senato, le quali hanno articolato i predetti pareri, oltre che in condizioni, anche in osservazioni e raccomandazioni che il Governo ha accolto, in quanto compatibili proprio con l'assetto delle competenze Stato-Regioni senza recare ulteriori oneri a carico del bilancio dello Stato. Per quanto riguarda i tre principi di delega attuati sulla base delle predette raccomandazioni - dall'articolo 1, comma 2, lettera ff) in materia di attività agromeccanica; dall'articolo 1, comma 2, lettera r), in materia di coordinamento, indirizzo e organizzazione dell'attività di promozione del sistema agroalimentare italiano; dall'articolo 1, comma 2, lettera o), in materia di armonizzazione e razionalizzazione della normativa in materia

Camera ha segnalato l'episodio, lamentando che in tal modo non è stato possibile verificare la coerenza tra la previsione di delega circa l'obbligo di invarianza dell'onere e il dettato delle disposizioni attuative introdotte in accoglimento delle raccomandazioni parlamentari ⁷.

Il terzo caso è quello relativo alla formazione dei due decreti legislativi in materia di pesca, anch'essi attuativi della legge n. 38 del 2003, ossia il D.lgs. 26 maggio 2004, n.153, recante "Attuazione della legge 7 marzo 2003, n.38, in materia di pesca marittima" e il D.lgs 26 maggio 2004, n.154, recante "Modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 marzo 2003, n.38". I due schemi sono stati trasmessi alle Camere in assenza dei pareri della Conferenza Stato-Regioni ed assegnati alla XIII Commissione al fine di consentire l'attivazione del meccanismo di proroga "automatica" del termine della delega, con l'invito però a non esprimersi prima dell'espressione di tali pareri. I pareri in questione sono quindi stati espressi dalla Conferenza nella seduta del 29 aprile 2004, ma si è trattato di pareri contrari, nei quali peraltro la stessa Conferenza ha ricordato che in alcune riunioni preliminari erano state concordate alcune modifiche, trasmesse in allegato al parere. Secondo quanto affermato, in seduta, dal rappresentante del Governo, la Conferenza dei Presidenti delle regioni aveva chiesto un rinvio al 20 maggio dell'espressione del parere; tuttavia, considerando la scadenza del termine previsto per l'esercizio delle deleghe legislative in questione, il Governo ha ritenuto preferibile non concordare sul rinvio e ricevere un parere negativo (atteso che il parere

di controlli e frodi agroalimentari - su tutte e tre entrambe le Commissioni Agricoltura di Camera dei Deputati e Senato hanno concordato nel dare ad essi rapida attuazione, proponendo le Commissioni stesse dei testi normativi. Il Governo, quindi, ha ritenuto che, stante anche l'approssimarsi della scadenza del termine per l'esercizio della delega di cui all'articolo 1 della legge 38/03, il Parlamento abbia voluto attuare subito i tre predetti criteri. Nel recepire l'indicazione parlamentare, il Governo, quindi, ha operato la verifica di compatibilità con l'assetto delle competenze regionali. Il testo sottoposto in via definitiva al Consiglio dei Ministri, quindi, ha ricevuto il parere favorevole della Presidenza del Consiglio dei ministri e di tutti i Ministri interessati. Non era possibile, stante il limitato tempo, convocare la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nei tempi previsti per l'esercizio della delega al fine di sottoporre nuovamente a questa le indicazioni parlamentari".

⁷ Si veda l'intervento del Presidente della V Commissione, on. Giancarlo Giorgetti, in Boll. giunte e comm., 21 aprile 2004, p. 56 s.

della Conferenza Stato-regioni è obbligatorio ma non vincolante e che il rinvio avrebbe di fatto comportato la scadenza del termine utile per l'emanazione dei due decreti legislativi ⁸).

Benché non legati all'attuazione della legge n. 38 del 2003, un cenno sembrano meritare altri due interventi legislativi

In primo luogo, il decreto-legge 28 marzo 2003, n. 49 (recante "Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari"), convertito, con modificazioni, nella legge 30 maggio 2003, n. 119. Si è trattato di un importante provvedimento che ha posto in essere una disciplina organica del sistema del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (c.d. "quote latte"), abrogando le disposizioni al momento vigenti nella materia, che si erano stratificate nel corso degli anni (ben 9 decreti-legge sono intervenuti in materia tra il 1994 e il 2000), anche a seguito di un lungo contenzioso con gli organi dell'Unione europea, con rilevanti riflessi anche di ordine giurisdizionale. Relativamente al rapporto con le Regioni, può osservarsi che su uno dei provvedimenti attuativi di tale riforma – adottato con decreto del Ministro delle politiche agricole di natura non regolamentare –, ossia il D.M. 31 luglio 2003 (recante "Modalità di attuazione della L. 30 maggio 2003, n. 119, concernente il prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari", pubblicato nella G.U. 8 agosto 2003, n. 183), la Conferenza Stato-regioni si è divisa al suo interno a seconda dell'area geografica delle Regioni interessate dal provvedimento. In sede di Conferenza, infatti, mentre non sono emersi contrasti in ordine alla legittimità dell'intervento statale nella materia, divisioni si sono registrate riguardo alle scelte politiche contenute nello schema di decreto: la maggioranza delle regioni (Lazio, Abruzzo, Puglia, Campania e Marche) ha richiesto l'approvazione di un emendamento sostitutivo del comma 5 dell'articolo 17, secondo il quale anche la regione in cui è ubicata l'azienda cedente la quota può, entro 30 giorni dalla data di trasmissione del contratto da parte del produttore, esprimere parere negativo, registrandolo al SIAN. Su tale modifica si sono

⁸ Si veda l'intervento del Sottosegretario alle politiche agricole e forestali, on. Paolo Scarpa Bonazza Buora, in Boll. giunte e comm., 12 maggio 2004.

espresse in senso contrario le regioni Lombardia, Piemonte, Veneto ed Emilia Romagna, mentre le rimanenti regioni non si sono pronunciate⁹. Il Ministro delle politiche agricole e forestali, tenuto conto dell'incidenza nella produzione lattiera-casearia delle regioni che avevano espresso parere contrario sul punto, ha deciso di non accogliere l'emendamento proposto dalla maggioranza delle regioni, appartenenti all'area centro-meridionale del Paese.

In secondo luogo, la legge 6 febbraio 2004, n. 36, recante il "Nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato". Attraverso di essa il legislatore statale è intervenuto, come è noto, in esito ad una vicenda protrattasi per alcuni anni, a tutela dell'unità del Corpo forestale dello Stato, che invece avrebbe dovuto essere per larga parte affidato alle Regioni, in attuazione di provvedimenti adottati nella precedente legislatura in base al decentramento disposto dalla legge n. 59 del 1997 (c.d. legge Bassanini). Si è dunque trattato di un provvedimento che ha operato in senso accentratore, sia pure nel contesto di un riordinamento del Corpo. Può inoltre segnalarsi che il testo della legge è stato modificato, poco dopo la sua entrata in vigore, dalla legge 27 marzo 2004, n. 77, di conversione del decreto-legge 27 gennaio 2004, n. 16, recante "Disposizioni urgenti concernenti i settori dell'agricoltura e della pesca", il cui articolo 1, oltre a disporre un incremento dell'organico del Corpo, ha previsto l'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sui decreti del Presidente del consiglio dei ministri con cui trasferire alle regioni e agli enti locali le riserve naturali, nonché tutti gli altri beni che non risultino indispensabili ai fini dello svolgimento delle attività istituzionali del Corpo forestale dello Stato (si segnala che l'intesa, presente nel testo approvato

⁹ Proprio in relazione al contrasto sorto in merito alla formulazione dell'articolo 17, comma 5, il parere espresso dalla Conferenza Stato-regioni risulta così articolato: "La maggioranza delle regioni esprime parere negativo sullo schema di decreto in esame in oggetto, salvo l'accoglimento della seguente proposta di modifica: All'articolo 17 il comma 5 è così modificato: " Ove il contratto di vendita intervenga tra i produttori le cui aziende sono ubicate in regioni diverse, il rilevante deve trasmettere copia, contestualmente, ad entrambe le regioni interessate. La regione in cui è ubicata l'azienda cedente può, entro 30 giorni dalla data di trasmissione del contratto da parte del produttore, esprimere parere negativo, registrandolo al SIAN". Le regioni Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna e Veneto esprimono parere favorevole sul provvedimento".

in prima lettura dalla Camera, era venuta meno nel testo modificato dal Senato).

3. La legislazione regionale

Dalle risposte al questionario inviate dalle regioni emergono vari elementi utili di informazione che per certi aspetti appaiono fondamentalmente confermare le tendenze e i problemi rilevati per l'anno 2002.

Le regioni, nell'incertezza che ancora perdura in ordine all'effettivo ambito di azione in particolare riconducibile alle competenze residuali, sembrano innanzitutto tentare di risolvere in sede di Conferenza Stato-regioni i contrasti di interpretazione con lo Stato in ordine alla determinazione delle competenze; utilizzano inoltre a tale scopo - anche se in misura sembrerebbe minore - la sede parlamentare. Per altro verso il ricorso alla Corte costituzionale appare un momento centrale dell'attuale fase di attuazione del nuovo Titolo V, vista la difficoltà di raggiungere una intesa con lo Stato sui contenuti delle competenze proprio in ordine a questioni e temi di notevole rilievo (v. infatti, in particolare, i ricorsi relativi alla legge n.38/2003 sulla modernizzazione del settore agricolo e ora alla legge n.36/2004 sul Corpo forestale dello stato).

In ogni caso - come segnalano le risposte al questionario - i consigli regionali restano tagliati fuori da tale processo di confronto-elaborazione con lo Stato. Va altresì considerato che - come si sottolinea nelle risposte fornite dalle regioni Marche e Molise - al confronto in sede di Conferenza Stato-regioni, che vede protagonista l'esecutivo regionale, si aggiunge la presenza di rapporti diretti tra il ministero di settore e gli assessori regionali.

Vi sono tuttavia alcuni casi - sottolineano alcune risposte al questionario - in cui il consiglio sembra svolgere un ruolo tale da poter esercitare una, sia pure indiretta, incidenza anche sulla determinazione dei rapporti tra Stato e regioni. Alcune regioni, infatti, hanno segnalato una presenza del consiglio - attraverso l'adozione di ordini del giorno, mozioni o risoluzioni - su questioni delicate come le quote latte (Lombardia, Sardegna) e come

l'impiego di ogm (Piemonte). Ciò sembra avvenire, dunque, quando vi siano questioni di una certa rilevanza, rispetto alle quali può essere eventualmente sentita da parte degli esecutivi la necessità di un appoggio più ampio o, comunque, si vuole assicurare una maggiore visibilità dell'azione regionale anche rispetto alla opinione pubblica e ai vari interessi di settore coinvolti.

Nel complesso emerge una situazione ancora fluida ed incerta, che tuttavia - come già si segnalava per il 2002 - non impedisce, come si vedrà tra poco, uno sviluppo per più versi significativo della legislazione regionale secondo linee che si sono manifestate ormai da qualche anno.

A questo proposito va sottolineato che - se resta confermata la preminenza dell'esecutivo regionale in tutte le fasi di "contrattazione" con lo Stato in ordine alla individuazione degli ambiti di competenza - ciò tuttavia non vuol dire che i consigli siano esclusi dall'opera di definizione della materia che sta attualmente avvenendo anche attraverso i contenuti - in evoluzione - della legislazione regionale.

3.1. Le tendenze della legislazione regionale

Una parte della legislazione regionale continua a svilupparsi in campi di azione nei quali ormai da anni è consolidata una presenza delle regioni con interventi di sostegno finanziario alle aziende. Nell'anno 2003 - come risulta dalle risposte al questionario - tali interventi hanno avuto ad oggetto in particolare aiuti per la zootecnia (l.r. 27/2003 Marche), a sostegno dell'associazione degli allevatori (l.r. 23/2003 Molise), per ovviare e prevenire i danni provocati da avversità e calamità naturali (l.r. 12/2003 Piemonte), per emergenze sanitarie e veterinarie in campo zootecnico (l.r. 15/2003 Abruzzo, l.r. 30/2003 Lazio, l.r.15/2003 Sardegna, l.r.20/2003 Umbria), per sostenere i consorzi fidi in agricoltura (l.r. 3/2003 Calabria), interventi a favore di zone sfavorite, della zootecnia e per la bonifica (l.p. Trento 4/2003).

Altri interventi regionali hanno avuto ad oggetto la disciplina dell'anagrafe delle aziende agricole (Emilia Romagna, con reg. n.17 del 2003) e la costituzione del registro delle ditte boschive (Basilicata, con

regolamento). In materia di quote latte è intervenuta la Basilicata (con regolamento) e la Provincia di Bolzano (con il regolamento n.4208/2003).

Accanto a tale legislazione più direttamente rivolta alle aziende, è poi continuato l'impegno delle regioni in ordine ai profili dell'integrazione verticale e orizzontale dell'agricoltura, vale a dire alla disciplina e promozione delle sue interconnessioni da un lato con il sistema della trasformazione e commercializzazione dei prodotti e dall'altro con il territorio, con una attenzione in particolare anche alle caratteristiche ambientali e culturali delle varie zone.

Si inseriscono a questo proposito in una tendenza già ampiamente manifestatasi negli anni precedenti, in connessione con leggi cornice statali, le leggi sulla creazione e disciplina delle strade del vino (l.r. 45/2003 Toscana e reg. 5/2003 della Provincia di Trento di esecuzione della legge 10/2001 sulle strade del vino e dei sapori; cfr. la legge statale 27 luglio 199, n. 268), sulla disciplina dell'agriturismo (l.r. 30/2003 Toscana; la legge cornice statale risale al 1985 ed è la n. 730, cui hanno fatto seguito altri interventi normativi), sulla individuazione e disciplina dei distretti rurali e agroalimentari di qualità (l.r. 26/2003 Piemonte dove - come si sottolinea nella risposta al questionario - vengono definiti, riprendendo testualmente l'articolo 13 del decreto legislativo n. 228/2001, "distretti rurali i sistemi produttivi locali di cui all'articolo 36, c.1 della legge 5 ottobre 1991, n.317...caratterizzati da identità storica e territoriale omogenea derivante dall'integrazione tra attività agricole e altre attività locali, nonché dalla produzione di beni e servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali").

Sotto il profilo dell'attenzione al territorio, alla sua economia complessivamente considerata ma anche agli aspetti dell'assetto fisico e ambientale, di rilievo appare la normativa delle regioni in ordine alla bonifica (Basilicata con legge di modifica della l.r.33/2001, Calabria con l.r.11/2003, Lombardia con l.r.7/2003, Toscana con legge 38/2003), dove - a parte l'attenzione al riordino di alcuni problemi amministrativi - si può notare appunto un impegno diretto al riorientamento di tale sistema di intervento nelle direzioni sopraindicate.

La regione Molise con l.r. 15/2003 ha inoltre previsto interventi per la tutela, sviluppo e valorizzazione del territorio montano. La regione Calabria ha previsto misure di tutela del patrimonio forestale regionale all'interno della legge 10/2003 in materia di aree protette.

Come già previsto da altre regioni negli anni precedenti, anche la regione Marche ha emanato una legge apposita (l.r.12/2003) sulla tutela delle risorse genetiche animali e vegetali del territorio marchigiano e una (l.r. 16/2003) sulla raccolta, coltivazione, commercio e tutela del consumo dei tartufi. La regione Abruzzo ha adottato una legge (l.r.10/2003) sull'individuazione delle specie animali di notevole interesse faunistico e sulla disciplina dei danni causati dalla fauna selvatica. La regione Toscana con l.r. 57/2003 è intervenuta sull'attuazione della direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici. La regione Lombardia con regolamenti in attuazione di proprie leggi è intervenuta in materia di tutela del patrimonio ittico e della pesca (reg. 9/2003), di foreste (reg.15/2003), di protezione della fauna selvatica e di disciplina dell'attività venatoria (reg. 16/2003).

Ha un oggetto particolare, di rilievo anche paesaggistico e storico-culturale, la legge sulla tutela, valorizzazione e gestione del demanio dei tratturi del Molise 17/2003 (che integra una precedente legge 9/1997), nonché il regolamento 1/2003 di esecuzione della legge. Il tema dei tratturi aveva assunto rilievo a livello statale nell'articolo 114, comma 11 della legge finanziaria per il 2001 (l. 388/2000), che ha previsto il coordinamento nazionale dei tratturi e della civiltà della transumanza, all'interno del programma d'azione per lo sviluppo sostenibile dell'Appennino, denominato «Appennino Parco d'Europa».

Un'altra parte della legislazione regionale appare infine riconducibile ad un ulteriore importante campo di azione rispetto al quale le regioni - anche qui da qualche anno - stanno mostrando una crescente attenzione, vale a dire la regolazione e l'orientamento della produzione in vista del miglioramento della qualità e della sicurezza alimentare. Appaiono a questo proposito di rilievo alcune leggi regionali che, nel 2003, riprendono temi già trattati da altre regioni negli anni precedenti: la l.r. 23/2003 delle Marche in materia di qualità e tracciabilità delle produzioni agricole e

agroalimentari; i regolamenti 10/2003 e 3341 della Provincia di Bolzano rispettivamente sulla coltivazione, raccolta, lavorazione, confezionamento dei prodotti agricoli e piante officinali e sulla determinazione dei principi ai quali le associazioni per la produzione integrata devono ispirare il proprio statuto e programma; la legge 4/2003 della Provincia di Trento sugli ogm; le leggi della Provincia di Trento 4/2003 e di quella di Bolzano 3/2003 in materia di agricoltura biologica.

Da segnalare, inoltre, la legge 27/2003 dell'Emilia Romagna sulla partecipazione della regione alla costituzione dell'associazione "Amici dell'Università di Scienze Gastronomiche", al fine della fondazione, insieme con la regione Piemonte e con l'associazione Slow Food, appunto di una nuova università. La legge - come informa la risposta fornita al questionario - nasce da un protocollo siglato nel 2002 dalle due Regioni coinvolte, con lo scopo di individuare un percorso per realizzare l'Università di Scienze gastronomiche sia nella reggia di Pollenzo, a Cuneo, sia nella reggia di Colorno, a Parma. Si tratta di una vera e propria facoltà universitaria, per cui è atteso il riconoscimento del corso di laurea da parte del Ministero dell'istruzione, università e ricerca. La legge autorizza la Regione Emilia Romagna a partecipare quale socio fondatore all'Associazione sopracitata, come consentito dallo Statuto regionale, il quale, al suo articolo 47, prevede che la Regione, per attività inerenti allo sviluppo economico, sociale e culturale o ai servizi di rilevanza regionale, possa, con legge partecipare, tra le altre, ad associazioni.

3.2 Il riferimento ai contenuti della normativa statale

Come già avveniva negli anni scorsi, una parte della legislazione regionale trae più direttamente origine e riprende contenuti - in maniera più o meno ampia a secondo dei casi - da normative statali.

Ciò si verifica per quanto riguarda le modalità degli aiuti concessi alle aziende (l.r.15/2003 Abruzzo; l.r.3/2003 e 11/2003 Calabria; reg.17/2003 Emilia Romagna; l.r.27/2003 Marche; l.r.12/2003 Piemonte) e per parte delle normative sulla qualità e sui sistemi di gestione (come segnalato dalla regione Marche con riferimento alla sua legge 23/2003).

Inoltre, va tenuto conto che tanto più l'ambito di attenzione delle regioni si estende ad una visione integrata dell'agricoltura nel sistema produttivo complessivo e nel territorio - oltre dunque il "nucleo duro della "produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione" individuato ora dalla Corte costituzionale con la sentenza 12/2004 come ambito della competenza residuale regionale - tanto più numerose saranno le interconnessioni con normative statali di competenza esclusiva e con normative concorrenti, delle quali le regioni dovranno rispettare i contenuti. In maniera significativa, a questo proposito, la regione Lombardia nelle risposte al questionario sottolinea come la disciplina della bonifica - vista tra l'altro in una visione ampia, estesa agli aspetti territoriali e ambientali - inevitabilmente porta appunto a dover considerare la normativa statale per le "molteplici interconnessioni con altre materie quali: l'ordinamento civile, l'ecosistema ed il governo del territorio appartenenti alla competenza esclusiva statale ed a quella di tipo concorrente". Più in generale la regione Veneto, sempre nelle risposte al questionario, ribadito che "non si configurano interventi esplicitamente connessi ad interventi legislativi dello Stato, considerata la configurabilità della materia agricoltura fra le competenze di cui all'articolo 117, comma 4 della Costituzione", precisa tuttavia che "sono presenti al legislatore regionale, nell'esercizio delle proprie competenze legislative, le competenze di legislazione esclusiva dello Stato in alcune materie come la tutela della concorrenza, il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale e la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, o quelle concorrenti nelle materie dell'alimentazione o degli enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale ed i conseguenti limiti o vincoli derivanti alla potestà legislativa delle regioni nel settore agricolo".

Nel 2003, inoltre, alcune leggi regionali hanno proseguito nell'opera di attuazione dei d.lgs di orientamento del 2001 relativi allo sviluppo rurale, all'integrazione verticale, alla multifunzionalità delle aziende agrarie, alla compatibilità e valorizzazione ambientale. Ciò è avvenuto tuttavia - come già segnalato per il 2002 - in molti casi in maniera non sistematica ma per singole parti, dove evidentemente i d.lgs sono visti non tanto come un disegno sistematico da attuare ma soprattutto come una sorta di

"magazzino" di idee alle quali attingere. Si era anche già notato nel Rapporto 2002 come su tale tendenza abbia pesato probabilmente il fatto che nel frattempo era stata avviata l'elaborazione di un testo che interveniva nuovamente sulle materie trattate dai d.lgs, poi divenuto la legge 38/2003. In ogni caso, il Piemonte (con la citata l.r.26/2003) ha disciplinato i distretti rurali e agroalimentari di qualità in riferimento all'art.13 del d.lgs n.228/2001, la Toscana (l.r.30/2003) l'agriturismo con riferimento all'art 3 dello stesso d.lgs e l'Umbria (l.r.25/2003) il riconoscimento delle organizzazioni dei produttori sempre con riferimento al d.lgs. 228/2001.

3.3. Interventi legislativi di tipo organico

Vi sono nel 2003, ma si tratta di una tendenza che cominciava ad emergere già negli anni precedenti, più casi in cui le regioni - come risulta da quanto qui già esposto soprattutto in ordine alla bonifica, alle foreste, all'agriturismo - hanno adottato leggi che, con riferimento a determinati subsettori, intervengono in maniera sistematica:

Assume invece un particolare rilievo nel 2003 la legge n.40 del Veneto "Nuove norme per gli interventi in agricoltura". Si tratta infatti - come si legge nelle risposte al questionario - di una "legge organica di settore in materia agricola con la quale ci si è proposti la ridefinizione delle finalità delle politiche di intervento per la costruzione di un sistema integrato regionale coerente con le strategie dell'Unione Europea". La legge, che per vari aspetti fa riferimento ai contenuti dei d.lgs di orientamento, stabilisce gli obiettivi della politica regionale mettendo in connessione lo sviluppo economico del settore agricolo con la "tutela dell'ambiente e la gestione delle risorse naturali", con il miglioramento delle "condizioni di vita e di lavoro" e con "la sicurezza e la qualità dei prodotti agricoli". Contiene delle definizioni valevoli ai fini della applicazione della legge stessa (di imprenditore agricolo, di imprenditore agricolo a titolo principale, di giovane imprenditore, di impresa di trasformazione e commercializzazione, di aree svantaggiate, di banca, di produzioni di qualità). Disciplina il metodo della programmazione regionale e le procedure di valutazione, i distretti rurali e agroalimentari di qualità, il sistema informativo, i procedimenti amministrativi per la concessione di

benefici, la tipologia e le modalità degli aiuti (alle aziende, per la formazione e l'aggiornamento professionale in materia di sicurezza alimentare, per la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli compresa la disciplina degli accordi di filiera, per la diversificazione delle attività agricole, per l'insediamento dei giovani agricoltori, per la ricomposizione fondiaria e l'acquisto dei terreni agricoli, per il settore ambientale e la valorizzazione del paesaggio e del patrimonio edilizio rurale, per la promozione della pluriattività, per promuovere la qualità, per il salvataggio e ristrutturazione, per compensare i danni alla produzione agricola, per il miglioramento del patrimonio zootecnico), le organizzazioni dei produttori, il credito agrario.

3.4. Corpi forestali regionali

Nel questionario per l'anno 2003 è stata dedicata particolare attenzione al tema della creazione da parte regionale di appositi corpi forestali e/o servizi tecnici per le foreste. L'interesse per tale profilo nasceva dal fatto che era da anni in corso un dibattito anche piuttosto vivace sulla opportunità di mantenere in forma unitaria il Corpo forestale dello Stato o se il Corpo in tutto o in parte (in tal caso restando una parte statale del Corpo per svolgere alcune funzioni di livello nazionale) dovesse essere trasferito alle regioni.

Nelle more del dibattito, si trattava perciò di verificare se e come le regioni avessero utilizzato il proprio ambito di competenze, dopo i conferimenti di funzioni della fine degli anni novanta e dopo il nuovo Titolo V, per sviluppare o meno l'ipotesi della creazione di una propria struttura in forma di servizio o di corpo.

In una sezione apposita del questionario si chiedeva altresì se vi fossero stati interventi dei consigli regionali in materia di corpi forestali regionali e servizi tecnici. Tutte le regioni hanno in proposito risposto però negativamente.

A parte le regioni a statuto speciale e le province autonome che hanno tutte ricordato di avere per statuto una competenza primaria propria in ordine al corpo forestale, alcune regioni ordinarie (Abruzzo e Piemonte)

hanno fatto riferimento alle convenzioni attraverso le quali, come è noto, da vari anni le regioni possono avvalersi del Corpo forestale dello Stato.

Alcune regioni segnalano, poi, la presenza di appositi servizi tecnici (Campania, Marche, Veneto, Piemonte), oppure di compiti tecnici svolti dalla Azienda regionale forestale (Calabria).

La Basilicata segnala di aver costituito (l.r.21/2000) un servizio di Guardie ecologiche volontarie "che però non si configura come un vero e proprio corpo forestale regionale, anche se con delibera di giunta è stata prevista una convenzione inerente le attività che le Guardie ecologiche volontarie svolgeranno sul territorio come supporto al Corpo forestale dello Stato".

La regione Lombardia con l.r.2/2002 aveva istituito un vero e proprio corpo forestale regionale ma l'attuazione della legge lombarda risulta tuttavia bloccata, in quanto alcuni suoi articoli, in particolare relativi alla fase attuativa della legge, sono stati dichiarati illegittimi dalla sentenza n.313/2003 della Corte costituzionale.

La Toscana aveva previsto (l.r.39/2000) la creazione di un corpo forestale regionale, con funzioni anche di tutela della natura e dell'ambiente in genere, a seguito dei trasferimenti ai sensi del d.lgs 143/1997. Tale previsione tuttavia non ha avuto attuazione.

Al momento tutta la questione sembra posta su un piano nuovo e diverso a seguito della approvazione della legge 36/2004 che ha ribadito la piena competenza statale in merito al Corpo forestale, salva la previsione di appositi coordinamenti regionali. Ancora una volta sarà però la Corte costituzionale a dover dare soluzione a un tema tanto controverso, visti i ricorsi presentati da alcune regioni verso la legge ora citata.

3.5. Partecipazione consiliare alla formazione delle politiche comunitarie in connessione con il semestre di presidenza italiana

Non si segnalano novità - rispetto a quanto registrato nei precedenti rapporti - in ordine alla partecipazione delle regioni alla discussione e

formazione delle politiche comunitarie, nemmeno - a quanto sembra - nel semestre di presidenza italiana.

Risulta confermato infatti che protagonista di tali processi decisionali sia - pressoché in maniera esclusiva - la giunta, mentre mancano del tutto meccanismi che in maniera sistematica e continuativa consentano di coinvolgere i consigli.

Si segnala peraltro che, a parere della regione Emilia Romagna, anche il ruolo della giunta è stato marginale, consistendo nel fatto che "nel corso di alcuni incontri specifici è stato illustrato da parte del Ministro delle politiche agricole e forestali il piano di lavoro del semestre di presidenza italiana".

La regione Marche segnala poi che - sempre in occasione del semestre - l'Assessorato regionale all'agricoltura ha partecipato alle manifestazioni nazionali organizzate e coordinate dal ministero - si cita in particolare un convegno dell'ottobre del 2003 - sulle tematiche del futuro delle politiche rurali e della revisione intermedia della PAC. Mentre, a livello transnazionale, la regione - in collaborazione con altre regioni e con il coordinamento del Ministero - ha partecipato ai lavori preparatori della seconda Conferenza Europea sullo Sviluppo Rurale (Salisburgo). Si precisa comunque che il consiglio non ha partecipato a nessuna di tali attività.

Il Consiglio regionale della Lombardia, infine, segnala che la IV Commissione "Attività produttive" ha promosso la realizzazione di uno studio sulla riforma delle organizzazioni comuni di mercato (OCM) con l'obiettivo di analizzare i dati relativi all'impatto verificato e atteso delle nuove regolamentazioni di mercato sull'agricoltura lombarda, anche nella prospettiva della revisione di medio termine della PAC. Lo studio, curato dall'Istituto regionale di ricerca con l'Università degli Studi di Milano, è stato presentato e discusso in un seminario tenutosi a Milano nel marzo 2003 che ha visto la partecipazione di rappresentanti dell'istituzione regionale, sia del Consiglio che della Giunta, delle associazioni di categoria, del mondo imprenditoriale e universitario.

4. Orientamenti della giurisprudenza costituzionale e contenzioso in atto tra Stato e regioni

Nella giurisprudenza costituzionale successiva al nuovo titolo V della Costituzione, si segnalano due sentenze, pubblicate all'inizio del 2004, relative entrambe alle disposizioni incidenti in materia agricola contenute nella legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002), oggetto di numerose impugnative regionali per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione.

In particolare, viene in rilievo la sentenza **n. 12 del 2004**, nella quale si afferma che la materia agricoltura, perlomeno nel suo “nocciolo duro”, che “ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione”, rientra nella “competenza legislativa affidata in via residuale alle Regioni e sottratta alla competenza legislativa statale”.

La Corte costituzionale dichiara perciò l'illegittimità costituzionale della norma volta ad incentivare il miglioramento genetico dei trottatori e dei galoppatori contenuta nell'art. 52, comma 39, della legge n. 448 del 2001 e altresì della disciplina sanzionatoria per l'ipotesi di impianto abusivo di vigneti contenuta nell'art. 64 della medesima legge (nel presupposto che “la competenza sanzionatoria amministrativa non è in grado di autonomizzarsi come materia in sé, ma accede alle materie sostanziali”).

Nella medesima sentenza, la Corte nega invece che possa ritenersi rientrante nella materia agricoltura l'art. 66 della legge n. 448 del 2001, che estende gli interventi previsti per fronteggiare l'emergenza derivante dalla encefalopatia spongiforme bovina (la “mucca pazza”) “alle aziende zootecniche e alle cooperative di allevamento bovini ubicate nelle Regioni e Province sottoposte a sorveglianza dall'influenza catarrale dei ruminanti” (la c.d. “blue tongue”). Secondo la Corte, infatti, tali interventi sono riconducibili alla materia di legislazione esclusiva statale “*profilassi internazionale*” (art. 117, secondo comma, lettera q), e toccano profili incidenti sulla *tutela dell'ambiente e dell'ecosistema* (art. 117, secondo comma, lettera s), anch'essa riservata alla legislazione statale. La Corte, in proposito, rileva anche che “l'attribuzione a livello centrale di funzioni amministrative, quali la predisposizione di interventi per la protezione dall'influenza e la gestione di un apposito “fondo per l'emergenza blue

tongue”, trova giustificazione in esigenze di carattere unitario e, specificamente, nel principio di adeguatezza”, tenendo conto della “diffusività della malattia, che travalica i confini territoriali delle Regioni e addirittura degli Stati” e fa presente che “le stesse Regioni, del resto, come ha incontestatamente ricordato l’Avvocatura dello Stato nei suoi scritti difensivi, erano tanto consapevoli della impossibilità di fronteggiare a livello locale l’emergenza di cui si tratta da aver ripetutamente sollecitato l’intervento statale”.

Nella logica da ultimo individuata si muove la Corte costituzionale anche nella sentenza **n. 14 del 2004**. In essa la Corte, infatti, respinge le censure relative all’art. 52, comma 83, della legge n. 448 del 2001, il quale, nel modificare l’ultimo periodo dell’art. 127, comma 2, della legge 22 dicembre 2000, n. 388, prevede il concorso dello Stato nella costituzione e nella dotazione annuale del fondo di mutualità e solidarietà per i rischi in agricoltura. La Corte rileva infatti che “si tratta di una disciplina che, in coerenza con orientamenti comunitari di politica agricola (Trattato CE, artt. 32-38; orientamento 1/2/2000, paragrafo 4), favorisce la costituzione di consorzi di coassicurazione (o di co-riassicurazione) destinati a fare fronte a rischi che possono essere difficilmente garantiti per la loro dimensione, rarità o novità e pertanto è diretta a sostenere il livello degli investimenti nel settore agricolo e la sua competitività, attraverso la riduzione dei costi relativi ad eventi calamitosi occorsi su qualunque parte del territorio nazionale”. Pertanto, “proprio la destinazione della misura a tutte le imprese operanti a livello nazionale, e insieme la finalità evidente di stimolare la propensione agli investimenti e l’espansione del mercato di settore, rappresentano indici dell’attinenza dell’intervento alla funzione di stabilizzazione macroeconomica propria dello Stato e della sua riconducibilità alla materia “*tutela della concorrenza*”, nel suo profilo dinamico e promozionale”.

Nella medesima sentenza la Corte respinge, altresì, le censure regionali nei confronti dell’art. 67 della legge n. 448 del 2001, che destina al finanziamento di nuovi patti territoriali e contratti di programma riguardanti il settore agroalimentare e della pesca i finanziamenti revocati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) ad iniziative di programmazione negoziata nel settore medesimo. Secondo

la Corte “tali iniziative sono infatti inserite nel quadro complessivo della programmazione comunitaria degli aiuti con finalità di coesione economico-sociale, coinvolgono i rapporti dello Stato con l’Unione europea e richiedono una visione degli assetti del mercato nazionale, del quale sono intese a rafforzare l’efficienza”: la non irragionevolezza dell’obiettivo di rendere attivi i fattori della produzione su scala nazionale e di accrescere in tal modo la competitività complessiva del sistema “consente di ascrivere l’intervento alle funzioni legislative statali di cui alla lettera e) dell’art. 117, secondo comma, Cost., e segnatamente alla *tutela della concorrenza*, nel senso dinamico di cui si è detto, e alla *perequazione delle risorse finanziarie*”. La Corte osserva inoltre che “non rileva ai fini della presente decisione il fatto che, successivamente, sotto la spinta di istanze autonomistiche, i finanziamenti revocati dal CIPE debbano essere utilizzati obbligatoriamente all’interno del territorio regionale e non più sull’intero territorio nazionale (delibera CIPE 25 luglio 2003, n. 26/2003, adottata sulla base degli artt. 60 e 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e a seguito di accordo in sede di Conferenza unificata del 15 aprile 2003 per il coordinamento della regionalizzazione degli strumenti di sviluppo locale). Con tale nuova disciplina lo Stato ha scelto di non più esercitare in questa materia quella funzione di riequilibrio generale di cui la disposizione censurata era espressione, senza che ciò comporti l’illegittimità della precedente opzione legislativa”.

Infine, permane in materia di agricoltura un ampio contenzioso costituzionale.

Al mese di settembre 2004 risultano infatti pendenti dinanzi alla Corte 13 ricorsi, di cui 7 presentati dallo Stato e 6 dalle regioni, nonchè 4 conflitti di attribuzione.

Le leggi regionali impugnate dallo Stato hanno ad oggetto le quote latte, la caccia e la pesca e la blue tongue.

In materia di quote latte è stata impugnata la legge della Regione Valle d’Aosta 12 dicembre 2002, n. 27, articoli 17, commi 1 e 2 e 20, per contrasto con l’articolo 2 dello Statuto.

In materia di caccia sono state impugnate le leggi della Regione Umbria 29 luglio 2003, n. 17, modificativa della legge regionale 17 maggio 1994,

n. 14, (art. 117, commi primo e secondo, lett. s), Cost.) e della Regione Puglia 25 agosto 2003, n. 15, modificativa della legge regionale 13 agosto 1998, n. 27 (art. 117, commi secondo, lett. s), e quarto, Cost.).

In materia di pesca è stata impugnata la legge della Regione Marche 13 maggio 2004, n. 11, con riferimento all'articolo 4, comma 1, lett. a) (per violazione dell'art. 117, comma secondo, lett. a) e s), Cost.), e comma 2, lett. a) (per violazione dell'art. 117, comma secondo, lett. a) Cost., in relazione al Regolamento CE n. 2371/2002 e al Regolamento CE n. 3690/1993). Inoltre, della stessa legge regionale vengono denunciati gli articoli 6, comma 2, lett. e) e 7, comma 1, lett. f) (art. 117, comma secondo, lett. g Cost.), nonché l'articolo 9 (art. 117, comma secondo, lett. e) Cost.).

Da ultimo, infine, sulla campagna di profilassi dell'influenza catarrale degli ovini (c.d. blue tongue), è stata impugnata la legge della Regione Abruzzo 1° aprile 2004, n. 14, articoli 1 e 2 (artt. 117, commi primo e secondo, lett. q) e s), Cost.; Direttiva 2000/75/CE).

Per quanto riguarda le impugnative regionali di norme statali si espone quanto segue.

In tema di quote latte, la Regione Emilia-Romagna ha impugnato il decreto-legge 28 marzo 2003, n. 49, convertito, con modifiche, nella legge 30 maggio 2003, n. 119, agli articoli 10, commi 42-45 (artt. 97, primo comma, 117, comma quinto, e 120, comma secondo, Cost.),

Sulla legge-delega al Governo per la modernizzazione dei settori agricolo, della pesca, dell'acquacoltura, agroalimentare, dell'alimentazione e delle foreste (Legge 7 marzo 2003, n. 38), diverse sono state le norme oggetto di impugnativa regionale:

- sull'estensione del sistema di concertazione permanente fra Stato e Regioni all'esame dei progetti regionali in tema di tutela della concorrenza, l'articolo 1, comma 2, lett. b) viene denunciato dalla regione Toscana (artt. 117, commi secondo, quarto e quinto, e 118, Cost) e dalla Provincia autonoma di Trento (artt. 5 e 117, commi terzo e quarto, Cost.; Statuto

speciale per il Trentino-Alto Adige artt. 8, nn. 15) e 21), e 16; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, artt. 8 e 10);

- sugli interventi diretti a favorire l'accesso ai mercati finanziari delle imprese agricole, agroalimentari, dell'acquacoltura e della pesca, l'articolo 1, comma 2, lett. i) (art. 117, comma quarto Cost) (Regione Toscana);

- sugli interventi diretti a favorire l'insediamento e la permanenza dei giovani in agricoltura, l'articolo 1, comma 2, lett. l) (art. 117, commi secondo e quarto, Cost) (Regione Toscana);

- sulla revisione della normativa per il supporto dello sviluppo dell'occupazione nel settore agricolo, l'articolo 1, comma 2, lett. m) (art. 117, commi secondo e quarto, Cost.) (Regione Toscana);

- sulla ridefinizione degli strumenti relativi alla tracciabilità, all'etichettatura e alla pubblicità dei prodotti alimentari e dei mangimi, l'articolo 1, comma 2, lett. n) (art. 117, commi secondo, terzo, quarto e quinto, Cost.) (Regione Toscana);

- sulla previsione di strumenti di coordinamento, indirizzo e organizzazione delle attività di promozione dei prodotti del sistema agroalimentare italiano e in special modo prodotti tipici, di qualità e prodotti ottenuti con metodi di produzione biologica, l'articolo 1, comma 2, lett. r) (art. 117, commi secondo e quarto, Cost.) (Regione Toscana);

- su promozione, sviluppo, sostegno e ammodernamento delle filiere agroalimentari gestite direttamente dagli imprenditori agricoli per la valorizzazione sul mercato dei loro prodotti, l'articolo 1, comma 2, lett. s) (art. 117, commi secondo e quarto, Cost.) (Regione Toscana);

- in tema di razionalizzazione del sistema dei controlli sull'attività di pesca marittima e di riforma del fondo di solidarietà nazionale per gli interventi in favore delle imprese ittiche danneggiate da calamità naturali o avversità meteomarine, l'articolo 1, comma 2, lett. v) e z) (art. 117, commi secondo e quarto, Cost.) (Regione Toscana);

- sulla revisione delle attività di pesca e di acquacoltura, nonché delle attività connesse a quelle di pesca l'articolo 1, comma 2, lett. aa) (art. 117, comma quarto, Cost.) (Regione Toscana);

- riguardo alla semplificazione dei procedimenti amministrativi relativi ai rapporti fra imprese ittiche e pubblica amministrazione, al supporto allo sviluppo occupazionale nel settore della pesca e all'individuazione di misure tecniche di conservazione delle specie ittiche per lo sviluppo sostenibile del settore della pesca e dell'acquacoltura, l'articolo 1, comma 2, lett. bb), cc), e dd) (art. 117, comma quarto, Cost.) (Regione Toscana);

- riguardo alla emanazione di un regolamento per l'attuazione dei futuri decreti legislativi di riordino delle disposizioni legislative vigenti nelle materie oggetto della delega e alla distinzione di esse in rapporto alle competenze statali e regionali, l'articolo 1, comma 5 (art. 117, comma sesto, Cost.) (Regione Toscana);

- sul procedimento di adozione e di approvazione della normativa delegata, con il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, l'articolo 1, comma 6 (art. 117, comma quarto; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11, Cost.) (Regione Toscana);

- in tema di sviluppo dell'agricoltura biologica e di qualità, l'istituzione, dotazione e modalità di funzionamento del Fondo per la ricerca nel settore, con un contributo statale per il sostegno allo sviluppo della produzione biologica e per l'informazione dei consumatori sugli alimenti ottenuti con metodi di produzione biologica, sugli alimenti tipici e tradizionali e su quelli a denominazione protetta, l'articolo 3 (artt. 117 e 119, Cost.) (Regione Toscana);

- sull'applicabilità della concertazione permanente fra Stato e Regioni anche sui progetti rilevanti ai fini dell'esercizio di competenze esclusive dello Stato e delle Regioni o concorrenti, l'articolo 1, comma 2, lett. c) (artt. 5 e 117, commi terzo e quarto, Cost; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige artt. 8, nn. 15) e 21), e 16; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, artt. 8 e 10) (Provincia autonomia di Trento).

Infine, sulle disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura (D.Lgs. 29 marzo 2004, n. 99, adottato in attuazione della delega recata dalla suddetta legge n.38/2003), per eccesso di delega sono stati impugnati dalla

Regione Toscana gli articoli 13, comma 4, 14, comma 6, 17, comma 1 e 18, comma 2 e 4 (artt. 5, 76, 97, 117 e 118, Cost.).

5. Conclusioni

Dai dati riportati e dalle vicende riassunte sembrano potersi trarre alcune considerazioni di ordine generale, benché ancora di carattere provvisorio e problematico.

Trova conferma la sensazione che la modifica del Titolo V della Costituzione abbia concorso a determinare una situazione di incertezza nel concreto svolgersi della funzione legislativa statale e regionale, dal momento che la ripartizione di competenze ivi delineata si presta a divergenti soluzioni interpretative, ed abbisogna, quindi, di un provvedimento legislativo di attuazione e del consolidarsi di una giurisprudenza costituzionale in materia.

Pur avendo trovato conferma nella giurisprudenza costituzionale la considerazione dell'agricoltura come materia attribuita alla competenza esclusiva – o, secondo altre terminologie, residuale-generale – delle regioni, restano aperte una serie di questioni relative alla classificazione di interventi che – come la stessa Corte costituzionale ha riconosciuto –, pur incidendo su tale materia, possono essere ricondotti in materie di competenza esclusiva statale (si pensi alla tutela della concorrenza, all'ordinamento ed organizzazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali, al sistema tributario, nonché all'ordinamento civile e penale e alla tutela dell'ambiente) o anche in materie di competenza concorrente Stato-regioni (tra le più rilevanti, la tutela della salute e l'alimentazione).

Sintomatico è il fatto che la Corte costituzionale abbia parlato di “nucleo duro” della materia agricoltura e lo abbia definito come “produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione”: in tal modo, per un verso, ha riconosciuto le sovrapposizioni testé evidenziate e, per altro verso, ha cercato di identificare un'area di competenza esclusiva regionale, a tutela degli interventi del legislatore statale.

Ne discende una faticosa ricerca di nuovi equilibri tra Stato e regioni, che si traduce in procedimenti normativi piuttosto lunghi e articolati,

oggetto di processi di negoziazione tra Governo e Regioni, rispetto ai quali il Parlamento tende ad essere considerato come sede ulteriore in cui tali processi si riflettono: si registrano perciò, pur nell'ambito dell'attuazione della medesima legge di delega (la legge n. 38 del 2003), casi di collaborazione piuttosto proficua, accanto a casi in cui invece si giunge ad una contrapposizione frontale, e altresì accanto a casi in cui il Parlamento è utilizzato per "aggirare" la consultazione della Conferenza Stato-Regioni.

ENERGIA

1. Premessa: le perduranti incertezze del federalismo energetico

La riforma del titolo V della Costituzione e, segnatamente, il novellato art.117, colloca la materia della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” tra le competenze concorrenti; lo Stato stabilisce i principi generali della materia, mentre alle Regioni spetta legiferare sulle norme di dettaglio. Tale ripartizione di competenze risulta tutt’altro che evidente e necessita dunque di un’interpretativa. Così come devono essere interpretate le disposizioni che assegnano in linea di principio ai comuni le funzioni amministrative, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Tuttora, a diversi anni di distanza dall’avvio del processo di riforma in senso federale dello Stato, il processo di riordino istituzionale non è giunto ancora al suo compimento, ma anzi viene posto in crescente discussione, come testimonia anche il recente disegno di legge di riforma costituzionale¹⁰, nell’ambito del quale si è tentato di superare le perduranti incertezze sul piano della ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo del settore energetico.

A fronte di tali incertezze - che costituiscono peraltro un fattore particolarmente delicato, tanto più in un contesto come quello attuale di liberalizzazione e modernizzazione del mercato - il Governo, onde garantire sicurezza, funzionalità ed efficienza del sistema elettrico, è dovuto ricorrere a soluzioni emergenziali, in particolare alla decretazione d’urgenza, e ciò in apparente controtendenza rispetto al nuovo assetto dei poteri. Provvedimenti giustificati nel merito sotto diversi profili, ma che hanno tuttavia ingenerato una non desiderabile conflittualità nel rapporto tra lo Stato e le Regioni (nonché gli enti locali), come testimoniato del

¹⁰ Il disegno di legge di riforma costituzionale approvato dalla Camera il 15 ottobre 2004 introduce una distinzione tra “produzione strategica, trasporto e distribuzione nazionali dell’energia”, di esclusiva competenza statale, e “produzione, trasporto e distribuzione dell’energia”, indicati tra le materie di legislazione concorrente.

resto dal sensibile e significativo aumento dei ricorsi dinanzi alla Corte Costituzionale e dalla conseguente funzione di “supplenza” che ha dovuto assumere la giurisprudenza della Corte costituzionale.

Il caso dell’energia rappresenta, in effetti, un esempio paradigmatico della difficoltà di contemperare i diversi interessi sottesi al governo del comparto, nel quale emergono con evidente chiarezza le problematiche di natura strutturale della nuova ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo.

A tale riguardo, balza subito all’attenzione il fatto che il sistema energetico, sia in relazione al settore dell’energia elettrica sia relativamente a quello del gas naturale, assume necessariamente la configurazione di un sistema a “rete”.

In tale ambito, le politiche energetiche – concernenti, ad esempio, le questioni della connessione degli impianti di generazione, della gestione della domanda e dell’offerta aggregate di elettricità, incluso il tema dell’interconnessione con l’estero - non potrebbero non tener conto di esigenze aventi *in re ipsa* dimensioni nazionali e riflessi sul piano comunitario, e come tali efficacemente affrontabili solo al livello statale.

Il tema è di estrema rilevanza, soprattutto in un contesto come quello nazionale in cui la necessità di ammodernamento della rete è molto sentita, ragion per cui, nell’attuale quadro normativo, si pone con forza l’esigenza di ricondurre a sistema tale impianto con l’apparato del nuovo titolo V della Costituzione.

Ciò non implica, ovviamente, che alle Regioni e agli enti locali non possano e non debbano riconoscersi spazi di competenza più ampi che in passato. Anzi, il nuovo titolo V della Costituzione determina senz’altro la fine dell’approccio di tipo pianificatorio e dirigista dello Stato, anche in virtù dell’incidenza nel settore della disciplina comunitaria in tema di concorrenza e politiche di liberalizzazione. Significa semplicemente che la struttura reticolare del comparto energetico implica il mantenimento, da parte dello Stato, di un ruolo di pianificazione di sistema, di coordinamento e di intervento a garanzia del sistema a rete e dunque anche la definizione delle regole nazionali dovrà essere ispirata sempre meno a logiche di governo piramidali e sempre più a logiche di governo reticolari, nell’ambito

del quale assumono un peculiare rilievo le modalità di consultazione e negoziazione paritetica tra Stato e Regioni, attraverso le quali si rende possibile coniugare l'obiettivo dell'efficienza economica e strategica con il decentramento di competenze senza che venga smarrita l'unicità di indirizzo.

2. Gli interventi legislativi in materia energetica approvati nel corso del 2003.

Nel corso del 2003 il settore energetico è stato oggetto di diversi interventi legislativi puntuali e sovente emergenziali i quali, collocandosi nella sostanza nel vigente quadro normativo, hanno tentato di fornire risposte a specifiche esigenze sorte in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, posto che allora non era ancora compiutamente delineata una nuova disciplina di carattere organico e generale coerente con la nuova ripartizione di competenze fra lo Stato e le regioni. Nelle more dell'approvazione del disegno di legge di riordino del settore energetico, volta a determinare i principi fondamentali nella materia energetica ai sensi del nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione, talune regioni hanno comunque legiferato in materia di energia, disciplinando in modo nuovo le relative competenze.

Tra gli interventi normativi adottati in materia energetica nel corso del 2003, si segnala, in primo luogo, il decreto - legge 18 febbraio 2003, n. 25, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 83 del 17 aprile 2003, recante disposizioni in materia di "*Oneri generali del sistema elettrico*". Il provvedimento è stato adottato in attesa della conclusione dell'esame del disegno di riordino del settore energetico, in ragione della asserita necessità e urgenza di facilitare la costruzione di nuove centrali elettriche, nonché in funzione di una più ampia apertura del mercato.

La disciplina introdotta dal provvedimento è essenzialmente rivolta ad assicurare un assetto concorrenziale del mercato dell'energia, anche in vista dell'avvio della borsa elettrica, attraverso una ridefinizione degli oneri generali del sistema elettrico (i c.d. *stranded cost*), con il duplice obiettivo di circoscriverne il contenuto, a decorrere dal 1° gennaio 2004, ad alcune

tipologie e di agevolarne la quantificazione ed il riconoscimento agli aventi diritto.

Una delle novità del decreto è costituita proprio dalla compensazione degli *stranded cost* (recupero, per un periodo definito, concesso alle aziende operanti nel segmento della generazione elettrica, di costi sostenuti in un regime regolato e non più recuperabili in un regime di libera concorrenza) con l'abolizione della penale idroelettrica – ossia di quel contributo che lo Stato impone alle società elettriche per l'utilizzo, come fonte primaria di produzione, di un bene della collettività – introdotta per favorire la concorrenza consentendo a nuove imprese un accesso più facilitato nel mercato.

Il provvedimento in oggetto - attraverso il quale sono stati peraltro fatti salvi gli effetti del decaduto decreto legge n.281 del 2003, recante disposizioni in materia di “Mantenimento in servizio delle centrali termoelettriche di Porto Tolle, Brindisi Nord e San Filippo del Mela” - ha dettato anche taluni criteri per la individuazione delle priorità ai fini della effettuazione della valutazione d'impatto ambientale sui progetti di nuova installazione o di modifica degli impianti di potenza superiore ai 300 MW termici, valutati ai sensi del decreto-legge n.7 del 7 febbraio 2002.

In tema di sicurezza e di sviluppo del sistema elettrico nazionale è stato poi emanato il decreto legge 29 agosto 2003, n. 239, recante “Disposizioni urgenti per la sicurezza del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica”, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 27 ottobre 2003, n. 290.

Il decreto in oggetto ha disposto in primo luogo una deroga ai limiti contenuti nei provvedimenti autorizzativi per le emissioni in atmosfera, in maniera da consentire il funzionamento in situazioni di emergenza, anche se temporaneo, di singole centrali di potenza termica superiore ai 300MW, prolungando, inoltre, al 30 giugno 2005 la vigenza delle misure sull'innalzamento del limite della temperatura degli scarichi termici per centrali termoelettriche di analoga potenza.

Il provvedimento, nel quale sono confluite, a seguito del *black out* verificatosi in Italia nel settembre 2003, alcune disposizioni contenute nel disegno di legge di riordino del settore energetico ancora all'esame del

Parlamento, ha disciplinato inoltre la procedura per l'unificazione della proprietà e della gestione della rete elettrica nazionale di trasmissione e la gestione del soggetto risultante dalla unificazione, regolandone il processo di privatizzazione (*art. 1 ter, c. 1*)¹¹.

Il medesimo decreto ha semplificato, infine, i procedimenti di autorizzazione per le reti di trasporto dell'energia e per gli impianti di energia elettrica di potenza termica superiore a 300 MW (*art. 1 sexies*), introducendo un procedimento amministrativo unico per la costruzione e l'esercizio delle reti di trasporto energetico, e prevedendo al contempo che la realizzazione di impianti di potenza elettrica superiore a 300 MW *continui ad essere disciplinata* dal decreto legge n. 7/2002 (convertito con modificazioni, dalla legge n.55/2002), le cui disposizioni in materia di procedimento unico di competenza statale vengono definitivamente stabilizzate, perdendo pertanto l'originario carattere transitorio e di "cedevolezza".

L'articolo 1 del disegno di legge di conversione reca, inoltre, due deleghe al Governo; la prima in materia di remunerazione della capacità produttiva di energia elettrica, volta ad assicurare il raggiungimento e il mantenimento di condizioni economiche per garantire un adeguato livello di capacità di produzione di energia elettrica; la seconda in materia di espropriazione per pubblica utilità', al fine di adattare le disposizioni del testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità alle particolari caratteristiche delle infrastrutture lineari energetiche.

In attuazione della prima delega, è stato emanato il D.Lgs.19 dicembre 2003, n. 379, recante "Disposizioni in materia di remunerazione delle capacità di produzione di energia elettrica". Il sistema di remunerazione delineato dal provvedimento è basato su meccanismi concorrenziali, trasparenti, non discriminatori e non distorsivi per il mercato, orientati a minimizzare gli oneri per i consumatori, ed è finalizzato ad assicurare il raggiungimento e il mantenimento dell'adeguatezza della capacità

¹¹ Sulla base di tale disposizione, in data 11 maggio 2004, è stato adottato il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante criteri, modalità e condizioni per l'unificazione della proprietà e della gestione della rete elettrica nazionale di trasmissione.

produttiva, per garantire la copertura della domanda nazionale con i necessari margini di riserva.

Da ultimo, è stato emanato il decreto legislativo n. 387 del 29 dicembre 2003 (GU n. 25 del 31 gennaio 2004 - SO n. 17) con il quale si è provveduto al recepimento della direttiva 2001/77/CE concernente la promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili. Il provvedimento, oltre alla definizione degli obiettivi indicativi nazionali e delle misure di promozione da adottare ai fini dello sviluppo della produzione di energia dalle suddette fonti, contiene disposizioni specifiche relative a singole fonti energetiche, norme di semplificazione e di razionalizzazione dei procedimenti autorizzativi, nonché l'inclusione dei rifiuti tra le fonti energetiche ammesse a beneficiare del regime riservato alle fonti rinnovabili.

Nel corso dell'anno è proseguito, infine, l'*iter* parlamentare del disegno di legge recante "*Riforma e riordino del settore energetico*", approvato in prima lettura dalla Camera in data 13 giugno 2003, inviato al Senato e successivamente approvato in via definitiva dalla Camera in data 30 luglio 2004 (*Legge 23 agosto 2004, n.239, Pubblicata nella Gazz.Uff. del 13 settembre 2004, n.215*).

La legge di riforma del settore energetico, il cui *iter* parlamentare è stato particolarmente travagliato¹², si articola secondo tre direttrici principali: definizione delle competenze dello Stato e delle regioni secondo il nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione; completamento della liberalizzazione dei mercati energetici; incremento dell'efficienza del mercato interno.

Ai fini della presente analisi interessa approfondire le modalità con le quali è stata attuata la prima delle citate direttrici.

Il provvedimento persegue esplicitamente l'obiettivo, indicato dall'articolo 1, comma 1, di porre, nell'ambito dei principi derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, i principi

¹² L'*iter* del provvedimento è durato infatti oltre due anni e il Governo è dovuto ricorrere alla questione di fiducia per l'approvazione del testo durante l'esame in seconda lettura al Senato.

fondamentali in materia energetica ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

La medesima disposizione aggiunge tuttavia che il provvedimento reca altresì disposizioni inerenti il settore energetico che contribuiscono a garantire la tutela della concorrenza, la tutela delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la tutela dell'incolumità e della sicurezza pubblica, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema al fine di assicurare l'unità giuridica ed economica dello Stato ed il rispetto delle autonomie regionali e locali, dei trattati internazionali e della normativa comunitaria.

Al riguardo, si fa presente come la norma menzioni, tra le finalità per le quali sono introdotte specifiche disposizioni legislative, materie che l'articolo 117, secondo comma, lettere e), h), m) ed s), della Costituzione, riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Sotto questo profilo, quindi, la legge di riforma sembra rinvenire la propria base costituzionale anche nell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, che indica le materie di competenza statale esclusiva. La disposizione indica, inoltre, alcune finalità, quali "l'unità giuridica ed economica dello Stato ed il rispetto dei trattati internazionali e della normativa comunitaria", per il perseguimento delle quali l'art. 120, secondo comma, Cost. riconosce allo Stato poteri sostitutivi nei confronti delle regioni.

Secondo l'impostazione adottata dal provvedimento, nell'identificazione di un preciso fondamento costituzionale per l'attribuzione delle competenze nel settore energetico al livello statale, assumono una peculiare valenza gli accordi, le intese e le altre forme di concertazione e di coordinamento orizzontale delle rispettive competenze, che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione.

Da una serie di disposizioni emerge, infatti, in maniera piuttosto evidente, la volontà di favorire forme di collaborazione e di cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali nella disciplina del settore, in vista del conseguimento di obiettivi condivisi. Tali norme appaiono intese a promuovere un esercizio integrato delle competenze legislative di Stato e regioni sulla base di finalità comuni.

In questa prospettiva va letto il terzo periodo del citato comma 1, laddove dispone che gli obiettivi e le linee della politica energetica nazionale, nonché i criteri generali per la sua attuazione a livello territoriale, sono elaborati e definiti dallo Stato che si avvale anche di “meccanismi di raccordo e di cooperazione con le autonomie regionali”; nonché il successivo comma 3 del medesimo articolo 1, laddove dispone che il conseguimento degli obiettivi generali di politica energetica del Paese è “assicurato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione, dallo Stato, dall’Autorità per l’energia elettrica e il gas, dalle Regioni e dagli enti locali”.

Nell’ambito di un rafforzamento delle procedure partecipative tra i diversi livelli di governo vanno inquadrati, inoltre, i commi 9 e 10 del disegno di legge, che introducono, in linea con l’indirizzo giurisprudenziale emerso in materia (*vedi infra*), meccanismi di raccordo e coordinamento tra lo Stato e le regioni, nonché i commi da 24 a 27, che novellano le disposizioni introdotte dal decreto legge n. 239/03, prevedendo: da una parte, la previa “intesa” con le regioni interessate ai fini del rilascio dell’autorizzazione unica per la costruzione e l’esercizio degli elettrodotti della rete nazionale di trasporto, delle reti elettriche di interconnessione con l’estero e delle infrastrutture e opere connesse per il collegamento alle reti nazionali di trasporto dell’energia delle centrali termoelettriche di potenza superiore ai 300 w; dall’altra, l’esercizio del potere sostitutivo dello Stato, ai sensi dell’articolo 120 della Costituzione - e dunque il rilascio dell’autorizzazione statale per le opere - in caso di mancata definizione dell’intesa, “nel rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione” (c.26).

Se la logica della leale collaborazione tra Stato ed autonomie territoriali costituisce la trama di fondo della legge di riordino del settore energetico, volta a definire un quadro di principi e regole condivisi dai diversi attori istituzionali che operano nel settore, è comunque da rilevare come, nelle disposizioni successive, non venga specificato con nettezza quando ci si trovi in presenza di principi fondamentali, di norme espressione di competenze statali esclusive (e di quale competenza statale esclusiva) ovvero di norme cedevoli destinate ad essere superate dall’esercizio delle competenze regionali.

Quanto ai profili salienti del provvedimento ai fini della presente trattazione si segnala come l'articolo 1, comma 2, individui tra le attività del settore energetico quelle da svolgere in regime di piena libertà, pur nel rispetto degli obblighi di servizio pubblico (produzione, importazione, esportazione, trasformazione delle materie fonte di energia, stoccaggio non in sotterraneo, acquisto e vendita di energia); quelle limitate perché di interesse pubblico e pertanto sottoposte agli obblighi di servizio pubblico derivanti dalla normativa comunitaria, dalla legislazione vigente e da apposite convenzioni con le autorità competenti (trasporto e dispacciamento del gas naturale a rete, gestione di infrastrutture di approvvigionamento connesse al trasporto ed al dispacciamento di energia a rete); quelle riservate alle pubbliche autorità e che si svolgono in regime di concessione (distribuzione di energia elettrica e gas naturale a rete, esplorazione, coltivazione, stoccaggio sotterraneo di idrocarburi nonché trasmissione e dispacciamento di energia elettrica).

All'articolo 1, comma 3, vengono invece individuati gli obiettivi generali della politica energetica, diretti a garantire taluni interessi comuni nell'ambito delle strategie dirette a rendere competitivo il "sistema Paese": sicurezza, flessibilità e continuità degli approvvigionamenti di energia in quantità commisurata alle esigenze, promozione del funzionamento unitario dei mercati dell'energia, uguaglianza di fruizione e riequilibrio territoriale, economicità dell'energia offerta ai clienti finali, non discriminazione degli operatori nel territorio nazionale, diversificazione delle fonti energetiche primarie, delle zone geografiche di provenienza, delle modalità di trasporto, eccetera.

Nel definire gli obiettivi generali della politica energetica nazionale, il medesimo comma 3 chiarisce che il conseguimento di tali obiettivi viene assicurato dallo Stato, dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, dalle regioni e dagli enti locali, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione.

La menzione di tutti i livelli di governo interessati alla definizione delle politiche energetiche appare coerente sia con l'impostazione generale del provvedimento, sia con la logica "a rete" che presiede l'intero sistema energetico. E' inoltre da ricordare come i principi di sussidiarietà,

differenziazione ed adeguatezza, richiamati dal comma, corrispondono a quelli in base ai quali, ai sensi dell'art. 118 Cost., deve avvenire la ripartizione delle funzioni amministrative tra i soggetti costituenti la Repubblica. Quanto al principio di leale collaborazione, si tratta, come chiarito nella relazione che accompagna il ddl originario, di accogliere un'indicazione più volte ribadita dalla giurisprudenza della Corte costituzionale con riferimento ai rapporti tra i differenti livelli di governo (*vedi infra*).

Sono inoltre stabiliti, all'articolo 1, comma 4, i principi di cui lo Stato, le regioni e le Province autonome devono garantire il rispetto al fine di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni nel settore dell'energia su tutto il territorio nazionale.

Si provvede, poi, all'articolo 1, comma 6, a disciplinare l'attribuzione delle funzioni amministrative nel settore energetico attraverso la riaffermazione dei principi costituzionali di cui all'articolo 118 Cost. e il riconoscimento della potestà delle regioni e delle Province autonome di determinare, con proprie leggi, l'attribuzione dei compiti e delle funzioni amministrative non spettanti allo Stato.

L'articolo 1, comma 7 individua infine le competenze amministrative statali. Dall'elencazione ivi contenuta sembra evincersi come la programmazione delle infrastrutture energetiche prive di interesse nazionale spetti ad altri livelli di governo. Alle medesime conclusioni sembra di poter giungere per quanto riguarda l'attività concessoria relativa alla distribuzione dell'energia.

Dal complesso degli interventi normativi introdotti dal provvedimento si evince come essi non abbiano modificato l'assetto sostanziale della disciplina del settore, la quale continua pertanto a fare perno sul ruolo dello Stato per quanto riguarda la definizione delle politiche energetiche e la relativa attuazione.

Da ultimo, si segnala come il comma 121 contenga una delega al Governo per l'adozione, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento, di uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni legislative in materia di energia, secondo i principi della semplificazione normativa di cui all'articolo 20 della legge n.59 del 1997.

Tale delega si è resa necessario in quanto, come accennato, nelle more dell'approvazione del disegno di legge di riordino, alcune disposizioni in esso originariamente contenute sono state trasfuse, con talune modifiche, in appositi provvedimenti normativi¹³

3. La giurisprudenza costituzionale in materia energetica

Con le sentenze nn. 6, 7 e 8 del 2004, decise lo scorso 18 dicembre 2003, la Corte costituzionale ha sciolto alcuni fondamentali dubbi interpretativi relativi al rapporto fra le competenze legislative e le funzioni amministrative dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali in materia di energia.

Con la prima di queste sentenze (n. 6), la Corte costituzionale si è pronunciata sui ricorsi delle Regioni Umbria, Basilicata e Toscana avverso il Decreto legge n. 7 del 2002 (Convertito nella legge n. 55 del 2002) recante "Misure urgenti per garantire la sicurezza del settore elettrico nazionale". La disciplina statale impugnata, conosciuta come "decreto

¹³ Si tratta, in particolare:

- delle disposizioni in tema di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per le reti nazionali di trasporto dell'energia e per gli impianti di potenza superiore ai 300 MW, e di altre misure per il potenziamento del sistema elettrico, che sono confluite nel decreto legge 29 agosto 2003, n. 239, recante "Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica", convertito, con modificazioni, dalla legge 27 ottobre 2003, n. 290, che la legge di riordino ha peraltro novellato (art. cc. 24-26) ;
- della disciplina relativa alla remunerazione della capacità di produzione di energia elettrica, ora contenuta nel D.Lgs. 19 dicembre 2003, n. 379, recante "Disposizioni in materia di remunerazione delle capacità di produzione di energia elettrica";
- di alcune norme in materia di fonti rinnovabili, per le quali è intervenuto il D.Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, recante "Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità";
- della delega in materia di gestione dei rifiuti radioattivi, che risulta ora superata dalle disposizioni di cui al decreto legge n. 314 del 2003, recante "Disposizioni urgenti per la raccolta, lo smaltimento e lo stoccaggio, in condizioni di massima sicurezza, dei rifiuti radioattivi" convertito, con modificazioni, dalla legge n.368 del 2003, oggetto anch'esso di modifiche ed integrazioni da parte della legge di riordino (cc.99-106);
- delle misure per l'organizzazione della rete elettrica e, segnatamente, dei criteri per l'unificazione della proprietà e della gestione della rete elettrica, ora contenuti nel Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 maggio 2004 -adottato ai sensi dell'art.1 ter, c.1, del citato decreto legge n.239 - recante "Criteri, modalità e condizioni per l'unificazione della proprietà e della gestione della rete elettrica nazionale di trasmissione".

sblocca centrali *bis*", era stata adottata dal Governo al fine di consentire che i processi di costruzione di nuove centrali (superiori ai 300MW) e di ampliamento di quelle già esistenti, potessero avviarsi nonostante gli impedimenti frapposti dalle autorità locali competenti a rilasciare le autorizzazioni. In questo senso, proprio al fine di "evitare il pericolo di interruzione di fornitura di energia elettrica su tutto il territorio nazionale e di garantire la necessaria copertura del fabbisogno nazionale", come recita il testo di legge, si era provveduto ad istituire un'autorizzazione unica rilasciata dal Ministero delle attività produttive. Tale autorizzazione sostituiva "autorizzazioni, concessioni ed atti di assenso comunque denominati, previsti dalle norme vigenti" e si applicava anche ai procedimenti in corso.

La disciplina statale, peraltro, non precludeva il coinvolgimento delle Regioni, perché prevedeva che le opere da autorizzare fossero definite in un accordo da raggiungere in sede di Conferenza Stato-Regioni e, inoltre, rendeva partecipe del procedimento la singola Regione interessata.

I motivi che le ricorrenti adducevano a favore della declaratoria di incostituzionalità della normativa statale erano molteplici. Tralasciando per ragioni di brevità le censure mosse in relazione alla asserita violazione dell'art. 77 Cost., motivate dai ricorrenti con l'assenza delle condizioni di necessità ed urgenza e respinte dalla Corte, meritano una adeguata disamina le censure mosse alla normativa statale con riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione. Secondo le ricorrenti, la disciplina statale violerebbe innanzitutto l'art. 117, terzo comma, Cost., in base al quale lo Stato non sarebbe legittimato a porre norme di dettaglio nelle materie oggetto della potestà legislativa concorrente.

Con riferimento a tali censure di costituzionalità, la difesa erariale ha rilevato come l'art. 1, co. 2 del d.lgs. n. 79/99 di liberalizzazione del settore elettrico, riconosca al Ministero delle attività produttive il ruolo fondamentale di organo nazionale preposto "alla sicurezza ed all'economicità del sistema elettrico nazionale"; lo Stato sarebbe dunque intervenuto con il decreto legge in oggetto a disciplinare la materia al fine di garantire le esigenze di sicurezza e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e politici, dunque in materie che sarebbero

riservate, ai sensi dell'art.117, secondo comma, lettere h) ed m), alla legislazione esclusiva dello Stato. L'avvocatura, inoltre, ha sostenuto che la normativa censurata investirebbe anche la materia della tutela della concorrenza, la quale rientra anch'essa nella legislazione statale esclusiva, in quanto comunque incidente sulla produzione di energia elettrica e dunque sull'offerta e sull'equilibrio del mercato.

Al riguardo, la Corte, non condividendo quanto prospettato dalla difesa erariale, ha specificato che quella esercitata dal Governo col d.l. 7/2002 non potrebbe configurarsi come competenza esclusiva dello Stato in base alla materia della "sicurezza": la sicurezza in campo energetico è, infatti, concetto diverso dall'"ordine pubblico e sicurezza", di cui alla lett. h) del comma 2 dell'art. 117 cost. Quest'ultimo va infatti interpretato come riferibile esclusivamente agli "interventi finalizzati alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico" (con richiamo alla sentenza n. 407 del 2002). Per tale ragione è da escludersi che l'intervento statale, pur mosso dalla circostanza che il d.lgs. n. 79/99 rimetta al Ministro delle attività produttive di provvedere alla "sicurezza" del sistema elettrico nazionale e di "assicurarne la continuità", possa risultare attratto nelle materie di competenza esclusiva dello Stato.

Analogamente, non varrebbe ad inquadrare il d.l. in parola negli ambiti di competenza legislativa esclusiva dello Stato il richiamo alla materia trasversale della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (di cui all'art. 117, co. 2, lett. m) cost.). Come chiarito dalla Corte, infatti, detta materia legittima una eventuale predeterminazione legislativa di standard dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali". Al contrario, nel caso di specie l'intervento dello Stato non ha un contenuto normativo di tal genere, ma disciplina un nuovo complesso procedimento amministrativo, finalizzato a garantire la produzione e l'approvvigionamento dell'energia elettrica.

In terzo luogo, non sarebbe sufficiente, come invece prospettato dalla difesa erariale, ritenere che le norme del d.l. 7/2002 inciderebbero nella "materia" della "tutela della concorrenza", anch'essa affidata alla

legislazione esclusiva dello Stato. Ciò in quanto, come chiarito da ultimo nella sentenza n. 14/2004, questa “non presenta i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di una funzione esercitabile dallo Stato sui più diversi oggetti”. Da respingere, infine, sarebbe anche la ricostruzione secondo cui la disciplina impugnata, in quanto destinata a restare solo temporaneamente in vigore, determinerebbe, una volta che sia superata la fase di carenza produttiva, la “riespansione”, per così dire, della legislazione concorrente delle Regioni in tema di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, ricostruzione inaccettabile perché così facendo lo Stato finirebbe col sottoporre a condizione il riparto di materie voluto dal legislatore costituzionale.

Escluso che la disciplina introdotta dal d.l. 7/2002 e relativa legge di conversione possa essere ricondotta alla competenza esclusiva dello Stato, nella sua decisione la Corte costituzionale riconosce che “la disciplina oggetto degli atti impugnati insiste indubbiamente nell'ambito della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» espressamente contemplata dall'art. 117, terzo comma, Cost.”, quindi in una materia oggetto di potestà legislativa concorrente. Inoltre, sempre ad avviso della Consulta, “è incontestabile che la disciplina impugnata non contiene principi fondamentali volti a guidare il legislatore regionale nell'esercizio delle proprie attribuzioni, ma norme di dettaglio autoapplicative e intrinsecamente non suscettibili di essere sostituite dalle Regioni”. Il problema sorge dunque in quanto le disposizioni introdotte dalla disciplina richiamata non si limitano a fissare i “principi fondamentali della materia”, ma scendono nel dettaglio ad “invadere” ambiti di competenza riservati alle Regioni, disciplinando in termini analitici il procedimento di rilascio dell'autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica “Tuttavia – argomenta ancora la Corte - occorre considerare che il problema della competenza legislativa dello Stato non può essere risolto esclusivamente alla luce dell'art. 117 Cost.; è infatti indispensabile una ricostruzione che tenga conto dell'esercizio del potere legislativo di allocazione delle funzioni secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 Cost.”.

La Corte esce quindi dagli angusti ambiti dell'art. 117 cost., sulla cui unica base il decreto legge in oggetto sembrerebbe certamente incostituzionale, ed inquadra la questione nel più ampio campo dell'attribuzione di funzioni amministrative secondo i principi di cui all'art. 118 cost. La questione preliminare cui dare risposta è se la disciplina di fonte governativa che ridefinisce in modo unitario ed a livello nazionale "i procedimenti di modifica o ripotenziamento dei maggiori impianti di produzione dell'energia elettrica", implicitamente attribuendo agli organi centrali le relative funzioni amministrative, risponda ai criteri enunciati dall'art. 118 cost. e rispetti il principio di leale collaborazione, così come messi in luce dalla Corte nella sentenza n. 303 del 2003.

Ripercorrendo il ragionamento già sviluppato in tale sentenza, la Consulta conferma il proprio indirizzo giurisprudenziale in base al quale, per giudicare della legittimità costituzionale della norma impugnata, bisogna "non già considerarne la conformità rispetto all'art. 117 Cost., bensì valutarne la rispondenza da un lato ai criteri indicati dall'art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, [...] dall'altro al principio di leale collaborazione".

La normativa in esame impugnata, infatti, aveva provveduto a spostare la titolarità della funzione amministrativa dalle autorità locali a quelle nazionali anche perché, come la stessa Corte sottolinea in un passaggio della sentenza, "non v'è dubbio [...] che alle singole amministrazioni regionali [...] sfuggirebbe la valutazione complessiva del fabbisogno nazionale di energia elettrica e l'autonoma capacità di assicurare il soddisfacimento di tale fabbisogno".

Lo scrutinio di costituzionalità, dunque, viene traslato dal piano dell'art. 117 Cost. a quello dell'art. 118 Cost., nel momento in cui una deroga al riparto legislativo costituzionale può essere giustificata "solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante l'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 accordo stipulato con la Regione interessata".

Innanzitutto alle pretese esigenze di unitarietà nell'esercizio delle funzioni, così come mostrate dalla legge statale, è necessario dunque che la Corte

valuti se tale disciplina sia "logicamente pertinente, [cioè] idonea alla regolazione delle suddette funzioni" e se "risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine". Inoltre, sempre a giudizio della Consulta, la normativa statale deve prevedere "adeguati meccanismi di cooperazione" per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative da parte dello Stato. In assenza di un coinvolgimento delle Regioni nel procedimento legislativo nazionale, la legge statale deve prevedere "un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà".

Tra gli elementi posti a fondamento di un intervento statale in materia di legislazione concorrente, assume dunque un peculiare rilievo il fatto che la normativa statale risulti adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, che preveda adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali.

La Corte ha pertanto dichiarato l'infondatezza delle questioni sollevate sulla disciplina statale rinvenendo nella disciplina del decreto c.d. "sblocca centrali" tutti i presupposti sopra evidenziati. Quanto al primo criterio, l'intervento dell'amministrazione statale sarebbe necessario "in relazione al raggiungimento del fine di evitare il pericolo di interruzione di fornitura di energia elettrica su tutto il territorio nazionale", difettando alle Regioni la capacità di valutare il complessivo fabbisogno nazionale di energia elettrica e di intervenire, in via amministrativa, per assicurarne il soddisfacimento; circa il secondo criterio, la normativa contenuta nel d.l. 7/2002 sarebbe non solo pertinente rispetto alla regolazione delle funzioni amministrative in discorso, ma sarebbe anche strettamente indispensabile allo scopo di sveltire le procedure di autorizzazione necessarie alla costruzione ed al ripotenziamento di impianti di energia elettrica. Infine, circa l'ultimo elemento della "presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese", secondo la Corte i due meccanismi di coordinamento previsti dal d.l. n. 7/2002 rappresentano senza dubbio delle intese idonee a garantire un adeguato livello di

partecipazione delle Regioni. La legge, infatti, prevede sia che l'elenco degli impianti oggetto dei provvedimenti sia definito previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, sia che la singola Regione interessata partecipi al procedimento unico, definendo quella che la Corte chiama una "intesa forte".

Con la sentenza n. 7 del 2004, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale dal Governo avverso la legge n. 32 del 2002 della Regione Piemonte. Tale atto, recante "Disposizioni in campo energetico. Procedure di formazione del Piano energetico nazionale", era stato impugnato per contrasto con l'art. 117, comma primo, comma secondo lett. p) e comma terzo della Costituzione, nonché per violazione del principio di ragionevolezza.

La legge, infatti, prevedendo la possibilità per la Regione di "emanare linee guida per la progettazione tecnica degli impianti di produzione, di distribuzione e di utilizzo dell'energia e per le caratteristiche costruttive degli edifici" avrebbe arrecato pregiudizio, secondo il Governo, alla "compatibilità, da un punto di vista tecnico, della rete regionale di distribuzione dell'energia elettrica, con la rete nazionale, nonché con le altre reti europee". Il problema di fondo consiste nel possibile contrasto fra regole tecniche emanate dalla Regione (nel caso, le menzionate "linee guida") con specifiche tecniche di fonte statale, adottate sia dal Gestore della rete di trasmissione nazionale s.p.a. (GRTN), sia dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG), ai sensi dell'art. 3, commi 1 e 6, del d.lgs. n. 79/99.

L'allarme, che tale potenziale contrasto solleva, consiste nel rischio di un'insostenibile differenziazione territoriale delle reti di trasmissione e di distribuzione di energia elettrica sul territorio nazionale.

Nel settore energetico, come del resto accennato, l'interconnessione e l'interoperatività tra le reti costituisce un fattore fondamentale per lo sviluppo del mercato interno europeo. Proprio in virtù di tale esigenza, la normativa nazionale di settore prevede la riserva statale in merito alle funzioni amministrative che riguardino "la determinazione dei criteri generali tecnico-ricostruttivi e le norme tecniche essenziali degli impianti di produzione, conservazione e distribuzione dell'energia" (art. 29, D. lgs. n.

112 del 1998). Inoltre, in questo stesso senso, il DLgs. n. 79 del 1999, disciplinando l'attività del Gestore della rete di trasmissione nazionale (GRTN), prevede che esso possa produrre "norme tecniche di carattere obiettivo e non discriminatorio [...] al fine di garantire la più idonea connessione alla rete di trasmissione nazionale, nonché la sicurezza e la connessione operativa delle reti" (art. 3, comma 6). È sempre competenza del GRTN, d'altronde, connettere alla rete nazionale di trasmissione tutti quei soggetti richiedenti nel rispetto delle norme tecniche e delle condizioni tecnico-economiche di accesso e di interconnessione stabilite dall'Autorità per l'energia ed il Gas (AEEG).

Secondo il giudizio della Corte, però, le disposizioni della legge regionale impugnata devono essere interpretate in maniera conforme al quadro normativo del settore. Le "norme tecniche" poste dal legislatore regionale, infatti, devono conformarsi a quelle poste dal Gestore nazionale della rete, le quali, sottolinea la Consulta, "non esauriscono i criteri di progettazione tecnica degli impianti". Il GRTN, secondo la Corte, è chiamato dalla disciplina in vigore ad "individuare non già tutte le regole tecniche, bensì, più semplicemente, regole tecniche volte al perseguimento delle (proprie) specifiche finalità".

Con la sua pronuncia, dunque, la Corte riconosce la legittimità dell'adozione da parte delle Regioni di "ulteriori criteri per la realizzazione degli impianti" che si aggiungano (rispettandole) alle regole tecniche individuate dal GRTN. La salvaguardia delle esigenze di unitarietà della rete, quindi, è garantita, a giudizio della Corte costituzionale, proprio dal rispetto delle regole poste a livello centrale.

Nel caso di specie, infatti, la Corte fa riferimento a due disposizioni di fonte statale, individuando in esse il livello-fonte abilitato a "distribuire" competenze amministrative: la l. n. 59/1997 14 (cd. legge Bassanini) e il d.lgs. n. 112/98 15, di attuazione della prima.

La Corte, nel richiamare le disposizioni citate, non solo sembra dare per scontata la loro salvezza anche dopo l'entrata in vigore della l. 3/2001; ma è ricorrendo ad una corretta interpretazione - sistematica - di questi due corpi normativi con le leggi regionali che ad essi danno attuazione, che la Corte costituzionale dà soluzione al prospettato conflitto. Quest'ultimo è

evitato, infatti, se si interpretano quelle definite dal GRTN e dall'AEEG per la progettazione degli impianti, come regole tecniche cui la Regione deve comunque attenersi nella progettazione degli impianti per la produzione, distribuzione e utilizzo dell'energia. Ne deriva che la Regione può emanare criteri di realizzazione degli impianti ulteriori e aggiuntivi, rispetto a quelli del GRTN. Ove poi in concreto le regole adottate dalla Regione siano in contrasto con quelle dell'AEEG e del GRTN, si potrà far valere la loro illegittimità con gli ordinari rimedi.

Questa conclusione non contrasta con il nuovo impianto del Titolo V, in quanto sotto il profilo della ripartizione delle competenze legislative l'energia rientra nelle materie di competenza concorrente (art. 117 cost.); né col principio di sussidiarietà enunciato all'art. 118 cost.: la legge n. 59/1997 e il d.lgs. n. 112/98 non solo sarebbero ancora in vigore anche dopo la riforma del Titolo V, ma costituirebbero il quadro di regole – di fonte statale – entro cui le funzioni amministrative attratte dallo Stato e, per sottrazione, quelle rimesse ai livelli inferiori di governo, possono svolgersi.

Con l'ultima delle tre decisioni in esame (sentenza n. 8 del 2004), la Corte si è pronunciata su di un altro ricorso in via principale del Governo, questa volta avverso una legge di una Regione a Statuto speciale. L'atto impugnato è la legge del Friuli Venezia Giulia n. 30 del 2002, recante "Disposizioni in materia di energia".

Per quanto concerne le attribuzioni della Regione nel settore, lo Statuto non prevede alcuna competenza legislativa dell'ente in materia di energia (legge cost. n. 1 del 1963); tuttavia, in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, devono intendersi estese all'ente le forme di autonomia previste in Costituzione per le Regioni ordinarie. In questo senso, la Regione Friuli detiene la potestà legislativa concorrente in tema di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia".

Inoltre, il D. lgs. n. 110 del 2002 ha provveduto a disciplinare il trasferimento delle funzioni in materia energetica alla stessa Regione, alla quale spettano "tutte le funzioni in materia di energia che concernono le attività di ricerca, produzione, trasporto e distribuzione di qualunque forma di energia". Tra le funzioni riservate esplicitamente allo Stato, tuttavia,

sono individuate le determinazioni inerenti l'importazione e l'esportazione di energia, le reti di trasmissione di capacità superiore ai 150 KV e la definizione degli obiettivi e dei programmi nazionali in materia di fonti rinnovabili e di risparmi energetico.

Nella specie, il ricorrente ha sollevato la questione di costituzionalità dell'art. 9 e dell'art.14 (comma 15) della legge regionale in questione.

Le censure inerenti quest'ultima norma (in tema di impianti a biomassa) sono venute meno in virtù dello jus superveniens regionale, che ha comportato la dichiarazione della cessazione della materia del contendere da parte della Consulta. Per quanto concerne l'art. 9, invece, la Corte ha fornito alcune indicazioni.

L'art. 9 prevede azioni regionali a favore del sistema produttivo, al fine di contribuire alla riduzione dei costi energetici. La Regione, secondo il dettato della legge, "favorisce la stipulazione di accordi con gli operatori del settore, italiani e stranieri, per fornire, con condizioni eque, anche con importazioni dall'estero, energia al sistema produttivo regionale". La legge, quindi, introduce un'autorizzazione unica per la realizzazione delle opere e delle infrastrutture necessarie con le seguenti priorità: "interconnessione a una rete di trasmissione estera", "destinazione dell'energia importata a imprese con unità produttive in regione"; "grado di efficienza e continuità nell'utilizzo di energia da parte dell'impresa richiedente".

Tali previsioni, a detta del Governo, andrebbero oltre il quadro di competenze della Regione e violerebbero, inoltre, l'art. 117, comma primo, Cost., perché sarebbero in contrasto con l' art. 3 del D.lgs. n. 79 del 1999 (Recepimento della Direttiva 96/92/CE). Quest'ultimo, infatti, prescrive che sia competenza del GRTN la trasmissione dell'energia elettrica e la determinazione degli interventi di manutenzione e sviluppo della rete.

Il primo principio enunciato dai giudici della Consulta riguarda l'ammissibilità di una censura che fondi l'incostituzionalità di una disposizione regionale sulla semplice violazione di una norma di fonte statale, in quanto attuativa di norme comunitarie. La Corte ha, infatti, precisato che la violazione delle norme statali (nella specie l'art. 3, co. 1 e 2 del cd. decreto Bersani, n. 79/99) non può determinare automaticamente la violazione della normativa comunitaria di cui è attuazione (nel caso,

l'art. 7 della direttiva n. 96/92/CE); né questa, da sola, è sufficiente a fondare la censura per violazione degli obblighi comunitari ex art. 117, co. 1, cost.

In altri termini, la mera sovrapposizione della disciplina comunitaria e di quella nazionale di attuazione, senza l'individuazione specifica dei profili di contrasto con la prima, non è argomentazione sufficiente.

Entrando poi nel merito della legittimità di talune disposizioni della legge regionale n. 30/2002, secondo la Consulta l'esercizio delle competenze regionali delineate nella legge riguarda solo gli elettrodotti non di competenza statale (con capacità minore dei 150KV); essi, inoltre, possono legittimamente essere anche transfrontalieri, poiché al potere centrale spetta "solo la competenza a dettare «le determinazioni inerenti l'importazione e l'esportazione» dell'energia". Resta l'obbligo, comunque, come sottolinea la Corte, che nel caso degli elettrodotti transfrontalieri, "gli organi regionali dovranno ovviamente uniformarsi alle determinazioni adottate dalle competenti autorità statali". In tale pronuncia la Corte si sofferma in particolare sul tema della disciplina delle importazioni di energia elettrica, la quale rappresenta una materia su cui insistono discipline riconducibili a soggetti istituzionali diversi.

Senza scendere nel dettaglio di una normativa assai complessa, è sufficiente in questa sede rilevare come i giudici costituzionali, senza affrontare l'annosa questione relativa all'inquadramento costituzionale dell'attività di regolazione (nazionale) svolta dall'AEEG, risolvano il conflitto fra legislazione statale e regionale in materia di trasporto e importazioni di energia elettrica, ancorandone la soluzione alla corretta interpretazione della legge esistente che dispone positivamente il trasferimento di funzioni dello Stato in favore della Regione.

4. Il più recente contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni.

Il decreto legge 29 agosto 2003, n. 239, recante misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale (convertito, con modificazioni, dalla legge n.290 del 2003) è stato oggetto di ricorsi alla Corte costituzionale da parte della Regione Toscana (ricorso n.1

pubblicato sulla GU n. 6 dell'11 febbraio 2004) e della provincia autonoma di Trento (ricorso n. 2 pubblicato sulla GU n. 6 dell'11 febbraio 2004).

La regione Toscana ha impugnato per illegittimità costituzionale, in violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio della leale cooperazione, l'art. 1, commi 1 e 3 e l'art. 1-*sexies*, commi 1, 2 e 8, del decreto-legge in oggetto.

L'art. 1, che consente l'autorizzazione all'esercizio di centrali termoelettriche in deroga ai normali valori limite, sia con riferimento alle emissioni in atmosfera, sia in relazione agli scarichi termici per centrali termoelettriche di potenza superiore a 300 MW, appare lesivo, secondo i ricorrenti, delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, in quanto l'accentramento in capo allo Stato della competenza al rilascio delle suddette autorizzazioni non appare più compatibile con il nuovo riparto di competenze introdotto dal novellato art. 117 della Costituzione.

Segnatamente, l'art. 1-*sexies*, primo, secondo ed ottavo comma, è stato impugnato per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e per violazione del principio della leale collaborazione.

La norma impugnata prevede, al primo comma, il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli elettrodotti, degli oleodotti e dei gasdotti facenti parte delle reti nazionali di trasporto dell'energia da parte delle amministrazioni statali competenti mediante un procedimento unico; al secondo comma, l'emanazione con DPR delle norme concernenti il procedimento e l'individuazione dell'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione.

Ad avviso del ricorrente, le disposizioni contestate sembrano voler accentrare in capo all'amministrazione statale tutte le attribuzioni per tutti gli impianti rientranti nella rete nazionale, lasciando alle regioni solo le funzioni concernenti gli impianti non rientranti nelle rete nazionale, ciò in contrasto con il decreto legislativo n. 112/1998 (artt. 29 e 30), attuativo della legge n. 59/1997, la quale ha attribuito alle regioni le funzioni amministrative, comprese quelle di autorizzazione alla costruzione ed esercizio, per le reti di trasporto con tensione sino a 150 KV.

Anche in questo caso, le disposizioni sono ritenute incostituzionali in quanto non tengono conto delle nuove competenze legislative assegnate alle regioni dal nuovo art. 117 della Costituzione. Il secondo comma della disposizione richiamata è stato in particolare oggetto di censura di costituzionalità in quanto attribuisce ad un atto di natura regolamentare dello Stato il compito di emanare norme sul procedimento autorizzativo e di individuare l'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione in un materia non riservata alla esclusiva competenza dello Stato.

Per quanto riguarda l'ottavo comma dell'art. 1-sexies, l'incostituzionalità deriverebbe dall'applicazione, ivi prevista, delle norme del decreto legge n. 7/2002, impugnato dinanzi alla Corte dalla medesima regione con ricorso deciso dalla citata sentenza n. 6/2004).

Per quanto concerne il ricorso della provincia autonoma di Trento, esso è stato presentato avverso la legge di conversione 27 ottobre 2003, n. 290, in quanto introduce nel decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, gli artt. 1-ter, comma 2, e 1-sexies, commi da 1 a 6, in violazione: dell'art. 117, commi 3 e 6, Cost.; di alcune disposizioni dello statuto; degli articoli 95, comma 3, e 97, commi 1 e 2, Cost., nonché del principio di sussidiarietà e di leale cooperazione, anche in relazione a quanto stabilito nella sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003.

Ad avviso della provincia ricorrente, la disciplina in oggetto rientra nella materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", nell'ambito della quale, accanto agli specifici poteri riconosciuti dal DPR n. 235/77 (norme d'attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia), modificato dal D.Lgs.463/99, alla provincia è riconosciuta la generale potestà legislativa concorrente, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost. (che l'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 rende applicabile anche ad essa in quanto, come in questo caso, ne risultino forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già previste dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione).

Con riferimento alle disposizioni di cui all'art. 1-sexies del decreto-legge, il ricorso della provincia sottolinea come trattandosi di un intervento che ricade fundamentalmente in una materia di potestà legislativa concorrente, lo Stato, ai sensi dell'art. 117, comma terzo, Cost., abbia una

potestà legislativa limitatamente ai principi fondamentali della materia, spettando per il rimanente ogni potestà legislativa alle regioni, alle quali compete anche la potestà regolamentare, in virtù dell'art. 117, comma sesto, Cost. Il ragionamento del ricorrente fa perno sul fatto che in realtà l'art. 1-*sexies*, oggetto di contestazione, non solo disciplina direttamente e compiutamente l'esercizio delle funzioni amministrative, ma ai commi 1 e 2 - nonché, in relazione ad aspetti specifici, ai commi 3 e 4 - ne prevede la diretta spettanza, in relazione agli impianti che fanno parte delle reti nazionali di trasporto dell'energia, alle amministrazioni statali, anziché alle regioni.

Secondo la provincia, anche nell'ipotesi che la competenza statale per i procedimenti autorizzatori delle opere delle reti nazionali possa trovare giustificazione costituzionale alla stregua dei criteri elaborati con la sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003, rimarrebbe comunque confermata l'illegittimità delle disposizioni che ne prevedono l'esercizio al di fuori di una procedura d'intesa sia con la Conferenza Stato-Regioni, per i profili indivisibili, sia con le regioni interessate, per quanto riguarda i profili di conformazione e localizzazione territoriale che coinvolgono la singola specifica comunità. Le disposizioni impugnate non prevedono, infatti, alcun processo di concertazione tra Stato e regioni e le province autonome interessate, che risulterebbe invece un elemento essenziale alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale ai fini di una eventuale deroga al normale riparto delle competenze legislative.

La disposizione del comma 2 dell'art. 1-*sexies* risulta, inoltre, illegittima, sia con riferimento al riparto di competenze tra Stato e regioni, in quanto contrasta con l'art. 117, co. 3 e 6 Cost., che nelle materie di potestà concorrente limita la potestà legislativa statale alla statuizione dei principi fondamentali ed esclude la titolarità della potestà regolamentare, sia sotto il profilo della violazione della riserva di legge posta dagli artt. 95, co. 3, e 97, co. 1 e 2, Cost. in quanto prevede che l'atto di normazione secondaria non solo detti le norme procedurali, ma individui anche le autorità competenti e stabilisca quali diversi provvedimenti sono sostituiti dalle autorizzazioni.

A sostegno della illegittimità del comma 5 dello stesso art. 1-*sexies* la provincia, nel suo ricorso, rileva che la disposizione limita la competenza autorizzatoria regionale alle reti di carattere non nazionale e vincola le stesse competenze regionali non solo ai “principi” dell'art. 1-*sexies*, ma anche ai “termini temporali” da esso stabiliti. Con riferimento allo stesso comma 5 viene, altresì, ritenuta illegittima la previsione del potere sostitutivo, di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto tale potere viene esteso al di là del proprio ambito costituzionale di applicazione.

Da ultimo, illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3 - che prevede, tra l'altro, l'emanazione da parte del Ministro delle attività produttive degli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto di energia elettrica e di gas naturale e l'approvazione dei relativi piani di sviluppo predisposti annualmente dai gestori delle reti di trasporto - viene affermata sulla base dello stesso ordine di ragioni che conducono ad affermare l'illegittimità del citato art. 1-*sexies*. La provincia ribadisce in tal caso che, trattandosi di materia di potestà legislativa concorrente, eventuali funzioni amministrative statali possono essere giustificate soltanto nei termini ed alle condizioni stabiliti dalla stessa Corte costituzionale nella citata sentenza n. 303 del 2003.

5. Considerazioni conclusive

Dall'esame dei contenuti della legislazione statale in materia di energia, si evince come il Legislatore, nell'adottare provvedimenti oggetto di contestazione da parte delle regioni, abbia continuato a fare riferimento, nell'articolato o nelle relazioni illustrative, alla necessità di intervenire in quelle materie trasversali di sua esclusiva competenza, quali la sicurezza, la tutela della concorrenza e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che nel settore in esame si traducono nell'esigenza di sicurezza dell'approvvigionamento e della prestazione del servizio-energia.

A tale riguardo, un contributo imprescindibile di chiarezza è pervenuto dalla Corte costituzionale, la quale, venuto meno il riferimento costituzionale testuale “all'interesse nazionale”, oltre a confermare,

almeno in parte, la tendenza ad una interpretazione restrittiva delle materie trasversali di competenza esclusiva statale, ha prospettato una linea interpretativa che in base ad una nuova concezione dinamica del principio di sussidiarietà prefigura un sostanziale superamento della rigida ripartizione delle competenze legislative di cui al nuovo art. 117 Cost.

Da un lato, infatti, la giurisprudenza della Corte ha confermato una interpretazione restrittiva delle materie "trasversali" di competenza esclusiva dello Stato, evidenziando in sostanza come, anche per le materie di esclusiva competenza statale che sembrerebbero legittimare interventi nella materia dell'energia, si ponga un problema di proporzionalità ed adeguatezza dell'intervento rispetto ai valori tutelati e, quindi, di una evidenziazione delle ragioni che giustificano l'intervento stesso.

Ma la vera novità che si evince dai diversi pronunciamenti della Corte nella materia *de qua*, è costituita dal sostanziale superamento della netta separazione tra i criteri di individuazione delle competenze normative di cui all'art. 117, tendenzialmente rigidi, e i criteri flessibili di allocazione delle funzioni amministrative fondati sui principi di sussidiarietà ed adeguatezza.

La Corte, per uscire dall'*impasse* dell'attuale impianto costituzionale, ha in pratica spostato il baricentro della questione dall'articolo 117, all'articolo 118 della Costituzione, dichiarando in sostanza che il principio di sussidiarietà opera sia sul versante amministrativo sia su quello legislativo.

Secondo la Corte – sentenza n. 303 del 2003 il cui orientamento viene confermato nella sentenza n. 6 del 2003- , nell'ambito del novellato art. 117 Cost. - che distribuisce le competenze legislative in base ad uno schema imperniato sulla enumerazione delle competenze statali e dunque con un rovesciamento completo della previgente tecnica del riparto – limitare l'attività dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principî nelle materie di potestà concorrente, significherebbe "circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali

fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze”.

Alla ricerca di congegni volti a rendere più flessibile il disegno riformatore dinanzi alle istanze di unificazione, la Corte richiama esplicitamente il contenuto dell'art. 118, primo comma, Cost., il quale, pur riferendosi esplicitamente alle funzioni amministrative, “introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.” Se una funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, secondo la Corte “ciò non può restare senza conseguenze (anche) sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto”.

Sulla base di tale ragionamento la Corte ha affermato chiaramente “che nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, in virtù dell'art. 118, primo comma, la legge può attribuire allo Stato funzioni amministrative” riconoscendo altresì che, “in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di diritto, essa è anche abilitata a organizzarle e regolarle, al fine di renderne l'esercizio permanentemente raffrontabile a un parametro legale”.

In tale prospettiva, i principî di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono *giustificarne una deroga solo* se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia: a) proporzionata; b) non risulti affetta da irragionevolezza alla

stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità; c) sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata.

In sostanza, la Corte valorizza una concezione dinamica della sussidiarietà, “che consente ad essa di operare non più come ratio ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie”.

La Corte annette dunque ai principi di sussidiarietà e di adeguatezza una valenza procedimentale, affermando che “l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale *solo* in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà”.

Si viene in tal modo configurando una concezione “procedimentalizzata” e consensuale della sussidiarietà, che consente a determinate condizioni deroghe al normale riparto delle competenze stabilito dall'art.117 Cost. Nell'ambito di tali condizioni, per giudicare se una legge statale sia invasiva delle competenze regionali o non costituisca invece applicazione dei principî di sussidiarietà e adeguatezza, diviene un elemento valutativo essenziale la previsione di un processo “codecisionale” tra Stato e Regioni, ossia la presenza di un'intesa fra tali soggetti alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina.

Nell'identificazione di un preciso fondamento costituzionale per l'attribuzione delle competenze nel settore energetico al livello statale, assumono dunque una peculiare valenza gli accordi, le intese e le altre forme di concertazione e di coordinamento orizzontale delle rispettive competenze alle quali si è fatto ricorso dopo l'approvazione del nuovo titolo V, in mancanza di meccanismi di partecipazione delle Regioni al procedimento legislativo statale.

La sentenza 6/2004 ribadisce e specifica quanto stabilito nella richiamata sentenza n.303, chiarendo, inoltre, che lo spostamento verso l'alto delle competenze normative è possibile anche nelle materie

“residuali” regionali, e può avvenire in forza di una legge che oltre a dettare una disciplina idonea alla regolazione delle funzioni da trasferire, sia limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine e sia adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione.

Conclusivamente, dal combinato disposto delle pronunce della Corte Costituzionale inerenti il settore dell’energia si evince come, in mancanza di meccanismi idonei a far salve le esigenze di unitarietà sottese al previgente limite dell’interesse nazionale, la Corte abbia dovuto sforzarsi nel rinvenire nel principio di sussidiarietà un criterio flessibile in grado di regolare, sulla base di procedure decisionali partecipate e ispirate al principio di leale collaborazione, il riparto delle competenze tra i diversi livelli di governo. Ciò nell’ambito di un ruolo di supplenza della Corte necessario per assicurare maggiore coerenza e sistematicità ad un impianto costituzionale che, in assenza di una legislazione statale di principio atta a consentire un coerente esercizio delle competenze legislative regionali, difficilmente avrebbe potuto assicurare una adeguata tutela di quelle esigenze unitarie dalle quali non è possibile prescindere per un governo efficiente del settore energetico.

La legge di riforma del settore energetico, per quanto sopra esposto, sembra accogliere sostanzialmente l’indirizzo giurisprudenziale formulato dalla Corte, ponendo i meccanismi di raccordo e cooperazione e dunque la logica della leale collaborazione tra Stato ed autonomie territoriali al centro del disegno di riordino del settore energetico.

FINANZA PUBBLICA

1. La difficile definizione di un nuovo assetto della finanza pubblica

Nel corso dell'ultimo anno si è posto con maggiore evidenza all'attenzione del dibattito politico e dell'attività legislativa il tema della ricerca di un nuovo assetto della finanza pubblica, con particolare riferimento alla definizione dei rapporti tra lo Stato e gli altri livelli di governo. In precedenza, i profili di carattere finanziario delle modifiche apportate al titolo V della Costituzione avevano trovato un interesse assai contenuto, se non marginale. Erano, piuttosto, prevalse le problematiche connesse al riparto delle competenze legislative e amministrative.

Anche nel confronto parlamentare non si era registrata una piena consapevolezza della portata innovativa della disciplina introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001 nella materia finanziaria.

In termini estremamente sintetici, si può ritenere che l'accresciuta attenzione dedicata al tema nel corso dell'ultimo anno discende dai seguenti fattori: per un verso, hanno sicuramente inciso le tensioni derivanti dalla adozione, da parte del legislatore nazionale, di disposizioni più penetranti volte a introdurre vincoli specifici nella gestione finanziaria degli enti territoriali, al fine di evitare il rischio di andamenti contrastanti con l'esigenza di rispettare i parametri derivanti dall'appartenenza all'UEM. Si è, in altri termini, riscontrata una tendenza alla riappropriazione, da parte dello Stato centrale, del ruolo di governo, e non solo di indirizzo, della finanza pubblica intesa in senso lato. Esemplari, al riguardo, appaiono le misure dirette a precludere, o quanto meno a limitare fortemente, il ricorso, da parte degli enti territoriali, alla leva fiscale per l'acquisizione di maggiori entrate, cui si sono associati gli interventi, anche di carattere amministrativo, volti a consentire un più accurato monitoraggio del livello e delle modalità di indebitamento degli enti territoriali stessi. Tale tendenza ha suscitato una vivace dialettica tra lo Stato centrale e gli enti territoriali. Coerentemente con tale tendenza, si

può osservare il più frequente ricorso, da parte del Governo, allo strumento del decreto-legge per l'adozione di interventi in materia di finanza pubblica; il caso più eclatante, in proposito, è costituito dal decreto-legge n. 269/2003 al quale è stato affidato il compito di definire una parte consistente della manovra finanziaria per il 2004.

Va peraltro osservato che il tentativo di riassunzione, da parte dello Stato, del governo della finanza pubblica, almeno per quanto concerne le scelte fondamentali, discende anche dall'avvio del processo di attuazione di riforme di notevole impatto sulla finanza degli enti territoriali, alle quali il Governo attribuisce carattere prioritario. E' questo il caso dell'istituzione dell'IRES, in attuazione della delega conferita al Governo con la legge n. 80 del 2003, per il riordino del sistema tributario erariale, e dell'avvio della riforma scolastica, di cui alla legge n. 53 del 2003. In entrambi i casi si è trattato di provvedimenti che hanno suscitato preoccupazioni e anche vivaci reazioni da parte degli enti territoriali interessati, anche in relazione alle non indifferenti ricadute di carattere finanziario. Merita, in particolare, osservare che i limiti imposti al ricorso alla leva fiscale discendono in larga parte proprio dall'esigenza di non vedere smentito, a livello locale, l'obiettivo di pervenire ad una progressiva riduzione del carico tributario.

Un secondo importante elemento di novità intervenuto nel corso dell'ultimo anno è costituito dall'emersione in termini evidenti della dimensione finanziaria del processo di trasferimento delle competenze amministrative posto in essere nel decennio precedente dalla cosiddetta "riforma Bassanini" e proseguito nella legislatura in corso con la cosiddetta legge La Loggia. Strettamente connesso a questo aspetto è anche il tema, assai controverso, della determinazione della misura dei trasferimenti erariali agli enti locali. In entrambi i casi, si è, infatti, verificata la difficoltà di conciliare le istanze degli enti territoriali con l'obiettivo del Governo di contenere l'andamento della spesa, anche mediante un controllo dei flussi di cassa.

Un terzo fattore significativo è costituito dall'intervento della Corte costituzionale che in alcuni recenti pronunce su ricorsi vertenti su profili finanziari, tra le altre cose, ha sollecitato insistentemente il legislatore affinché si definisca un quadro coerente della finanza pubblica, in modo

da evitare di alimentare la conflittualità tra i diversi livelli di governo. Nelle pronunce della Corte è ravvisabile, oltre che l'auspicio per una soluzione duratura e tendenzialmente stabile del problema, anche il timore che si inneschi una sorta di spirale che graverebbe la Corte del compito di supplire alla assenza di una disciplina legislativa.

A questo ultimo proposito si può rilevare che un ulteriore elemento di problematicità emerso con una certa evidenza è costituito dalle crescenti difficoltà manifestate da quella che negli anni più recenti era apparsa come la sede istituzionale cui era stato demandato in via prevalente il compito di svolgere la funzione di "stanza di compensazione" tra le diverse istanze dello Stato e degli enti territoriali, vale a dire la Conferenza permanente Stato-Regioni. Particolarmente significativa è, in proposito, la vicenda relativa alla difficoltà di assicurare l'attuazione del decreto legislativo n. 56/2000, strettamente correlato alle problematiche più generali del finanziamento della spesa sanitaria e della perequazione. Tale difficoltà deriva non soltanto dall'incidenza del fattore politico rappresentato dalla eterogeneità di parte delle maggioranze di governo a livello locale rispetto a quella nazionale, ma anche dalla problematica conciliazione tra le diverse e talora contrastanti esigenze delle varie aree del paese, per il perdurare di sensibili divari nel livello di sviluppo economico e nei comportamenti amministrativi.

Tutti gli elementi cui si è sinteticamente fatto riferimento hanno concorso a definire una situazione estremamente mobile, contrassegnata dalla obiettiva difficoltà di ricondurre le diverse spinte e contropinte entro un quadro di compatibilità largamente condivise.

2. Caratteri generali della riforma costituzionale e sue ricadute sull'attività legislativa

La riforma del titolo V della Costituzione, per un verso, riconosce la piena autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle regioni e degli enti locali; per l'altro, attribuisce espresso rilievo ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, che, nell'ambito della politica di bilancio, sono costituiti da regole sui saldi, alle quali si connette anche la previsione di sanzioni. I vincoli derivanti dalla appartenenza all'Unione economica e

monetaria comportano l'attribuzione al Governo della responsabilità in ordine sia alla determinazione degli obiettivi finanziari validi per il complesso delle amministrazioni pubbliche, sia al conseguimento dei saldi prefissati e, in generale, al rispetto delle regole stabilite dal Trattato CE e dal Patto di stabilità e crescita.

Dall'autonomia finanziaria dei livelli territoriali di governo diversi dallo Stato e dall'esigenza di rispettare regole sovranazionali che interessano gli andamenti della finanza pubblica nel suo insieme discende il particolare rilievo che assume la materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, la quale, nelle previsioni dell'articolo 117 della Costituzione, è oggetto di legislazione concorrente.

Il disegno costituzionale prospetta pertanto una ambiziosa ridefinizione dei rapporti tra i diversi centri decisionali in materia finanziaria, che risponda alle esigenze, per alcuni aspetti perfino contrastanti, derivanti dai processi di creazione di un quadro di regole vincolanti a livello sovranazionale e, al tempo stesso, di potenziamento dell'autonomia degli enti territoriali substatali.

Il compito che l'approvazione della riforma costituzionale ha affidato al legislatore statale si è dimostrato assai impegnativo.

Da un lato, infatti, occorre ridefinire le linee fondamentali della finanza regionale e locale, in conformità al dettato dell'articolo 119 della Costituzione, che prospetta, per tali enti, un assetto finanziario che sembra presentare forti elementi di discontinuità rispetto a quella attualmente vigente. Si tratta di individuare risorse autonome che, attraverso tributi di competenza degli enti interessati, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e altre entrate proprie diventino la fonte fondamentale di finanziamento dell'attività degli enti medesimi. In relazione alla diversa capacità di attivazione di tali risorse (in particolare, dunque, alla diversa capacità fiscale sul territorio), dovrà essere disciplinato l'intervento perequativo dello Stato.

D'altra parte il legislatore statale è chiamato a porre in essere strumenti efficaci di coordinamento e controllo delle diverse componenti della finanza pubblica, che, senza pregiudicare l'autonomia nelle scelte di merito riconosciuta, in modo particolare, agli enti territoriali, assicurino

tuttavia un'evoluzione delle entrate e delle spese coerente con gli obiettivi che il Governo e il Parlamento hanno fissato negli strumenti di programmazione economico-finanziaria a livello nazionale e comunitario.

Proprio nella complessità del disegno costituzionale e nelle innovazioni rispetto all'ordinamento vigente che esso implica si possono rintracciare le ragioni che ne hanno reso difficile l'attuazione.

Né va trascurato l'effetto prodotto da uno scenario contrassegnato dalla approvazione e dall'avvio del processo di attuazione di riforme fortemente connotate in senso politico, quali quella del sistema fiscale e quella scolastica, alle quali il Governo e la maggioranza attribuiscono un valore prioritario e che, tuttavia, determinano notevoli ricadute in termini finanziari per gli enti territoriali.

In effetti, nel corso del 2003, l'evoluzione della disciplina in materia di finanza pubblica non ha registrato interventi significativi di adeguamento della normativa alle linee prospettate dal nuovo testo costituzionale; in altri termini, la gestione dei rapporti tra finanza statale e finanza delle autonomie territoriali ha continuato a svolgersi sulla base di previsioni normative e interventi amministrativi che non si discostano da quelli posti in essere prima della riforma costituzionale.

La legge finanziaria per il 2003 aveva prospettato un percorso procedurale volto a condurre, attraverso l'istituzione di un'Alta Commissione di studio, composta anche da rappresentanti delle regioni e gli enti locali, alla definizione degli interventi di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

I termini indicati dalla legge finanziaria per il 2003 per l'attuazione di questo percorso non sono stati rispettati. La legge finanziaria per il 2004, nel differirli, ha fissato al 30 settembre 2004 la data entro la quali i lavori della Commissione avrebbero dovuto concludersi; dopo di che il Governo sarebbe stato comunque tenuto a riferire al Parlamento, non oltre il 31 ottobre 2004, in merito alla mancata attuazione dell'articolo 119. Una ulteriore proroga al 30 settembre 2005 per la conclusione dei lavori della Commissione è stata introdotta dal Senato in sede di conversione del decreto-legge 3 agosto 2004, n. 220, recante disposizioni urgenti in materia di personale del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica

amministrazione (CNIPA), di applicazione delle imposte sui mutui e di agevolazioni per imprese danneggiate da eventi alluvionali.

Le regioni e gli enti locali hanno approvato, nel giugno 2003, un documento comune volto a definire indirizzi generali per il lavoro dell'Alta Commissione; non sembra, peraltro, che l'iniziativa abbia determinato significativi progressi. L'impressione è confermata dal tenore delle disposizioni contenute nell'ultima legge finanziaria.

L'assenza di interventi organici volti a dare attuazione normativa alla nuova struttura della finanza regionale e locale delineata dall'articolo 119¹⁴ ha evidenti ripercussioni anche sull'attuazione del dettato costituzionale in materia di attribuzione delle funzioni amministrative, in conformità a quanto previsto dall'articolo 118. Pertanto, mentre la ridefinizione delle competenze legislative conseguente alla riforma costituzionale ha suscitato un ampio dibattito e accese controversie, la realizzazione in concreto del nuovo assetto di ripartizione delle funzioni pubbliche tra lo Stato, le regioni e gli enti locali sulla base del principio di sussidiarietà ha incontrato un ostacolo finora non superato nella mancata rideterminazione dei rispettivi rapporti finanziari.

Le disposizioni contenute in merito nella cosiddetta legge "La Loggia" (legge n. 131/2003) assumono espressamente una valenza transitoria, in attesa della "entrata in vigore delle norme relative al nuovo sistema finanziario in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione". Prima di questo termine la legge "La Loggia" demanda a provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica la determinazione delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni e agli enti locali in relazione all'esercizio delle funzioni amministrative ad essi conferite. E' previsto, altresì, che il trasferimento delle risorse in questione possa essere effettuato mediante decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, sulla base di accordi raggiunti in sede di Conferenza unificata.

Le procedure prospettate dalla legge "La Loggia" non hanno ancora trovato attuazione né sono state presentate proposte di accordo in sede di

¹⁴ Si segnala che l'articolo 119 non è oggetto di modifiche da parte del disegno di legge di riforma della Costituzione approvato il 15 ottobre 2004 dall'Assemblea della Camera.

Conferenza Stato-regioni. Occorre, del resto, considerare che il processo di trasferimento delle funzioni amministrative, in assenza di un quadro organico di regole che disciplini i rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni e gli enti locali, potrebbe esporsi al rischio, per un verso, di una inadeguatezza di mezzi per gli enti incaricati di svolgere nuove funzioni, e, per l'altro, di una duplicazione dei costi.

L'evoluzione della disciplina in materia di coordinamento della finanza pubblica è resa più complessa anche dal fatto che il provvedimento più avanzato ed incisivo di riforma della struttura della finanza regionale adottato prima della revisione del Titolo V, vale a dire il decreto legislativo n. 56/2000 (concernente il c.d. "federalismo fiscale"), ha presentato, in fase di applicazione, gravi difficoltà che in sostanza ne hanno bloccato l'attuazione.

Il percorso che doveva consentire il progressivo superamento del criterio della spesa storica, sebbene distribuito in un lungo periodo di tempo (avrebbe dovuto completarsi nel 2013), ha fatto emergere fin da subito i problemi relativi alla perequazione delle risorse che una finanza regionale alimentata essenzialmente da entrate tributarie genera.

Da questo punto di vista le principali divisioni si sono create all'interno delle stesse regioni. Mentre le regioni meridionali sostengono che il superamento del criterio della spesa storica e la contestuale adozione dei parametri di perequazione previsti dal decreto legislativo si tradurrebbero in una grave penalizzazione a loro danno, in quanto porterebbero ad una considerevole riduzione delle risorse che ad esse sono attualmente attribuite, le regioni settentrionali valutano eccessivamente lento il percorso prospettato dal decreto medesimo.

Per effetto di queste divisioni, non è stato possibile adottare il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che avrebbe dovuto definire per il 2002 l'aliquota di compartecipazione regionale all'IVA e la misura in cui le singole regioni avrebbero trasferito o ricevuto risorse dal Fondo di solidarietà nazionale. Solo da ultimo, in assenza di una determinazione della Conferenza Stato-Regioni, il Governo sembra aver deciso di procedere all'adozione dei decreti relativi all'esercizio 2002. La vicenda ha

determinato comunque considerevoli ritardi nella assegnazione alle regioni delle risorse ad esse spettanti.

La mancata attuazione dei nuovi principi costituzionali in materia di finanza pubblica ha condizionato in misura evidente anche la giurisprudenza della Corte costituzionale su questioni afferenti a questo settore. La Corte ha ripetutamente richiamato con forza la necessità di un intervento legislativo statale che ridetermini le linee essenziali del sistema tributario e, in questo modo, permetta di definire, con carattere di organicità e permanenza nel tempo, i rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni e gli enti locali. In assenza di tale intervento la Corte costituzionale ha assunto posizioni assai caute e tendenzialmente orientate ad evitare drastiche soluzioni di continuità in materie, quali la potestà impositiva delle regioni, per le quali, in ogni caso, difficilmente le proprie sentenze avrebbero potuto sostituirsi ad una disciplina normativa compiutamente definita (si rinvia, al riguardo, al paragrafo sugli interventi delle regioni in materia di tributi propri, nel capitolo relativo alla legislazione regionale).

Al contrario, su altre materie, per le quali il dettato costituzionale offre indicazioni più precise, come la disciplina dei trasferimenti erariali a favore degli enti locali, la Corte non ha esitato a pronunciare sentenze di illegittimità costituzionale, fissando requisiti stringenti per la potestà legislativa dello Stato, anche al fine di tutelare gli spazi di intervento, nell'individuazione della destinazione dei trasferimenti e nella loro ripartizione, di competenza delle regioni.

In questo contesto, gli interventi legislativi in materia di finanza pubblica che si sono succeduti nel 2003 e nei primi mesi del 2004, lungo una linea di sostanziale continuità riguardo alle strutture fondamentali della finanza regionale e locale, hanno perseguito lo scopo di rafforzare gli strumenti a disposizione del Governo per controllare l'evoluzione degli andamenti di tutti i comparti della finanza pubblica in modo da assicurarne la compatibilità con i livelli di disavanzo e di debito programmati.

Questa impostazione si è tradotta in interventi, per lo più non concordati in via preventiva, che hanno avuto l'effetto di imporre vincoli e restrizioni al potere decisionale delle regioni e degli enti locali in materia finanziaria. Tali interventi, inoltre, sono stati in più occasioni attuati mediante strumenti

legislativi e procedurali tali da permettere al Governo di definirne direttamente i contenuti, come è accaduto attraverso la maggiore frequenza del ricorso allo strumento del decreto-legge. In particolare, la più recente manovra di finanza pubblica è stata affidata in ampia misura al decreto-legge n. 269/2003 e, quanto alle procedure di approvazione, è stata caratterizzata da una reiterata posizione della questione di fiducia.

Queste caratteristiche dell'attività normativa statale hanno portato ad una ulteriore accentuazione della conflittualità con gli altri livelli territoriali di Governo.

Regioni ed enti locali hanno ripetutamente lamentato le difficoltà di gestione finanziaria che discendono, in particolare, dalla impossibilità di attivare la leva fiscale, per effetto della sospensione, per il 2003 e per il 2004, degli aumenti delle addizionali all'IRPEF e della maggiorazione dell'aliquota dell'IRAP.

Le regioni hanno fatto intenso ricorso all'impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale di disposizioni introdotte dalla legislazione statale che, oltre a potersi presentare come invasive delle competenze ad esse attribuite dalla Costituzione, hanno determinato conseguenze restrittive sulla propria potestà decisionale in materia di spesa e di entrata. Non è un caso che una parte rilevante del conflitto costituzionale abbia per oggetto disposizioni contenute nelle leggi finanziarie e negli altri atti di legge attraverso i quali è stata attuata la manovra di finanza pubblica.

Il ruolo di supplenza della Corte costituzionale incontra, peraltro, come già indicato, notevoli limitazioni che, in materia di sistema tributario e di coordinamento della finanza pubblica, sono forse ancora più accentuate che in altri settori. Sembra, pertanto, difficile che le problematiche evidenziate nell'ultimo anno possano essere anche parzialmente superate, se non verranno posti in essere interventi di ampia portata volti alla ridefinizione della struttura complessiva della finanza pubblica.

3. I provvedimenti legislativi volti a garantire il conseguimento degli obiettivi programmatici

Nel precedente rapporto, la legislazione intervenuta in materia di finanza pubblica nel corso dell'anno 2002 veniva analizzata riconducendola a tre finalità principali, individuate, rispettivamente, nell'esigenza di garantire il conseguimento degli obiettivi finanziari, di definire in quale misura e con quali modalità gli enti territoriali dovessero concorrere al rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione economica e monetaria, e di introdurre strumenti innovativi di gestione della finanza e del patrimonio dello Stato, che permettessero di reperire risorse aggiuntive da destinare al finanziamento di interventi di potenziamento del sistema economico nazionale, e, in particolare, della dotazione infrastrutturale.

Mentre i due primi profili hanno caratterizzato anche la legislazione intervenuta nel 2003, il terzo aspetto non ha mostrato, per quanto concerne la legislazione statale, sviluppi significativi.

Il 2003, come già l'anno precedente, ha presentato un contesto economico nel quale il protrarsi della decelerazione del tasso di crescita dell'economia nazionale ha avuto un impatto rilevante anche sugli andamenti di finanza pubblica. Le misure di carattere correttivo adottate in fase di definizione della manovra e, successivamente, nel corso dell'esercizio, hanno pertanto continuato a rivestire un ruolo importante nella legislazione in materia di finanza pubblica. Una parte significativa di questa produzione normativa ha interessato le regioni e gli enti locali, in quanto è stata diretta a garantire, principalmente attraverso il patto di stabilità interno e le misure di contenimento della spesa sanitaria, che gli andamenti finanziari delle autonomie territoriali risultassero coerenti con gli obiettivi programmati.

La manovra realizzata con la legge finanziaria per il 2003 aveva un impatto correttivo di dimensioni significative, valutato in circa l'1% del PIL (12,5 miliardi di euro). La maggior parte della correzione è stata affidata a misure che incidevano sul versante delle entrate, principalmente attraverso sanatorie fiscali e la riapertura dei termini per il rimpatrio e la regolarizzazione di attività detenute all'estero. Dal lato della spesa i

risparmi di maggiore entità erano connessi all'applicazione del patto di stabilità interno (2.200 milioni di euro) e alle misure di controllo della spesa sanitaria (complessivamente 1.800 milioni di euro). Congiuntamente con gli interventi relativi alle entrate, la finanza regionale e locale è stata dunque chiamata a fornire un contributo rilevante al conseguimento degli obiettivi di indebitamento netto programmati.

Nonostante l'entità della manovra iniziale, in corso d'anno è emersa l'esigenza di effettuare ulteriori interventi correttivi, per lo più affidati a decreti-legge; parte di questi interventi ha esteso, anche sotto il profilo temporale, l'ambito di applicazione delle misure, volte al conseguimento di maggiori entrate, già presenti nella legge finanziaria. Più precisamente, gli interventi in corso d'anno hanno riguardato la proroga dei termini per l'adesione alle sanatorie fiscali e per la regolarizzazione delle attività detenute all'estero, l'effettuazione di dismissioni immobiliari e l'incremento dell'acconto dovuto dai concessionari della riscossione (decreto-legge n. 59/2003, non convertito, decreto-legge n. 102/2003, non convertito, e decreto-legge n. 143/2003, convertito dalla legge n. 212/2003).

Nella seconda parte dell'anno è intervenuto il decreto-legge n. 269/2003, che già ha fatto parte integrante della manovra per il 2004, in quanto ha consentito una correzione dell'indebitamento netto di circa 14 miliardi di euro, mediante la quale sono state finanziate le misure espansive contenute nella successiva legge finanziaria. Anche per il decreto-legge n. 269/2003, gli interventi di maggior rilievo hanno interessato il settore delle entrate, e, in particolare, la cessione di immobili, la proroga delle sanatorie fiscali, il concordato preventivo, la sanatoria edilizia.

Un impatto immediato sui conti del 2003 è stato esercitato dalla disposizione che ha previsto l'anticipo dell'acconto per il versamento dell'accisa sui carburanti, per un importo pari a 978 milioni di euro. Con finalità analoghe è intervenuto, nel dicembre scorso, il decreto-legge n. 341/2003, che ha previsto uno specifico acconto, nella misura dell'1%, a carico dei soggetti che svolgono il servizio di riscossione dei versamenti unitari.

D'altra parte, nel corso del 2003, gli strumenti innovativi introdotti nella prima fase della legislatura per rendere più redditizia la gestione del patrimonio e per agevolare il finanziamento delle spese per investimenti solo in parte sono riusciti ad esplicare effetti incisivi.

Le operazioni di cartolarizzazione hanno incontrato notevoli difficoltà, anche connesse all'incertezza del quadro normativo, determinata dalla mancata conversione del decreto-legge n. 102/2003. Da ultimo è intervenuto il decreto-legge n. 41/2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 104/2004, rivolto a chiarire le modalità di determinazione del prezzo di vendita per gli inquilini che avessero fatto domanda di acquisto entro il 31 ottobre 2001, permettendo al tempo stesso alla società veicolo (SCIP) di ricevere prestiti da istituti di credito con la garanzia dello Stato.

L'attività delle società Patrimonio Spa e Infrastrutture Spa, pur essendo stata avviata, non ha ancora assunto dimensioni particolarmente rilevanti.

Occorre invece rilevare come nella più recente produzione normativa in materia di finanza pubblica abbia assunto un ruolo di grande rilievo, anche sotto il profilo dei rapporti tra la finanza statale e quella delle autonomie territoriali, il tema del debito pubblico.

4. Il coordinamento della finanza pubblica: il Patto di stabilità interno

Il Patto di stabilità interno, che è stato introdotto, prima della riforma costituzionale, con la legge finanziaria per il 1999, ha continuato a rivestire un ruolo decisivo nell'ambito degli strumenti di coordinamento della finanza pubblica, attraverso la definizione di vincoli sui saldi in rapporto ai quali deve definirsi la politica di bilancio delle regioni e degli enti locali.

Dopo l'esperienza del 2002, il patto di stabilità interno è stato di nuovo disciplinato integralmente in sede di legge finanziaria. Peraltro la disciplina relativa alle regioni e quella relativa agli enti locali risultano sensibilmente differenti.

Per quanto concerne le regioni, la legge finanziaria per il 2003 e successivamente quella per il 2004 hanno confermato le regole stabilite nel D.L. n. 347/2001, che impongono un limite, corrispondente al tasso di

inflazione programmato, all'incremento della spesa corrente, considerata per competenza (impegni di spesa) e per cassa (pagamenti). Tali regole, peraltro, interessano una quota limitata della spesa regionale, in quanto non si applicano alla spesa per interessi, alle spese finanziate da programmi comunitari, e, soprattutto, alla spesa sanitaria.

Quest'ultima, che rappresenta oltre il 70% della spesa regionale, viene definita, in forme sostanzialmente negoziali, attraverso accordi stipulati tra il Governo e le regioni. Con l'accordo del 3 agosto 2000 e, successivamente, con l'accordo dell'8 agosto 2001, sono stati stabiliti più elevati tetti di finanziamento per la spesa sanitaria e definite le modalità di ripiano dei disavanzi pregressi, contestualmente all'impegno assunto dalle regioni di attivare le misure eventualmente necessarie per finanziare livelli di spesa eccedenti rispetto ai limiti fissati negli accordi medesimi. Le clausole degli accordi stipulati tra lo Stato e le regioni sono state tradotte in disposizioni di legge.

La logica che dovrebbe governare la spesa sanitaria sulla base degli accordi richiamati non ha, tuttavia, impedito l'insorgere di contrasti relativi sia all'assegnazione delle risorse destinate alle regioni che all'imputazione delle responsabilità connesse a livelli di spesa che continuano a mantenersi più elevati rispetto a quelli programmati.

Le modalità di erogazione alle regioni dei finanziamenti hanno determinato un notevole ritardo rispetto all'esercizio cui si riferiscono. Ciò costringe le regioni a reperire la liquidità necessaria attraverso anticipazioni che comportano consistenti oneri per interessi. Al riguardo è intervenuta, da ultimo, nella legge finanziaria per il 2004, una disposizione che prevede, limitatamente all'anno in corso, l'erogazione anticipata del 95% dei finanziamenti spettanti alle regioni a titolo di IRAP e di addizionale regionale all'IRPEF, nonché a titolo di compartecipazione all'IVA.

Sotto il secondo profilo, le regioni hanno spesso rilevato come la più accentuata dinamica della spesa sanitaria debba essere ricondotta a interventi normativi introdotti, in modo unilaterale, dalla legislazione statale e pertanto hanno richiesto che lo Stato si faccia carico degli oneri derivanti da tali disposizioni.

Per quanto concerne gli enti locali, con la legge finanziaria per il 2003 è stata dettata una disciplina del Patto di stabilità interno, che, per la prima volta, fissa regole distinte per le province e per i comuni, sia per quanto riguarda la determinazione del saldo finanziario, che per quanto riguarda i limiti da rispettare. In ogni caso, è stata superata l'impostazione della legge finanziaria per il 2002, in base alla quale era stato stabilito anche un vincolo alla spesa corrente.

Le regole del patto di stabilità interno per gli enti locali si riferiscono ad un saldo finanziario, definito sulla base dei criteri della competenza giuridica e della cassa, nel quale non sono computate le spese di conto capitale. La definizione del saldo nella legge finanziaria per il 2003, in particolare con riferimento ai comuni, è risultata sotto alcuni aspetti più stringente rispetto alle definizioni contenute nelle precedenti leggi finanziarie. Ciò ha creato alcune difficoltà di gestione per gli enti locali, riconducibili, in particolare, al finanziamento delle funzioni trasferite e alle voci di entrata e di spesa di carattere straordinario.

Più in generale, il saldo assunto come riferimento ai fini del patto di stabilità interno è comunque diverso, nella sua composizione e per i criteri contabili in base ai quali viene determinato, dall'indebitamento netto che costituisce il saldo rilevante ai fini del rispetto, in ambito comunitario, del patto di stabilità e crescita. Da ciò deriva la difficoltà di individuare un rapporto diretto tra le regole e i risultati del patto di stabilità interno e il concorso delle regioni e degli enti locali al raggiungimento degli obiettivi finanziari che il Governo indica annualmente nel programma di stabilità. Ne consegue che la stessa definizione della disciplina del patto di stabilità interno rimane esposta, in ampia misura, a valutazioni discrezionali e contingenti, che ne spiegano anche le frequenti modifiche e riscritture, nonché le obiezioni ripetutamente sollevate dagli enti coinvolti.

Le disposizioni contenute nella legge finanziaria per il 2003, peraltro, sono state sostanzialmente confermate dalla legge finanziaria successiva.

Al tempo stesso, con la legge finanziaria per il 2003 è stata anche prospettata una disciplina tendenzialmente stabile del patto per gli enti locali a partire dall'anno 2005, che assume un saldo finanziario più vicino

all'indebitamento netto e che demanda alla legge finanziaria la determinazione annuale del limite di incremento del disavanzo.

Le regole che dovrebbero applicarsi a partire dal 2005, peraltro, potrebbero determinare problemi di gestione per gli enti locali, derivanti soprattutto dal fatto che vengono assoggettate ai vincoli del patto di stabilità interno anche le spese per investimenti e, più in generale, tutte le spese di conto capitale.

Si può, in ogni caso, osservare che, da un lato, non sono stati definiti interventi incisivi di riforma organica della struttura della finanza locale: in particolare, il sistema dei principali trasferimenti erariali continua ad essere disciplinato dalle norme dettate nel 1992, mentre le successive disposizioni di delega, che ne delineavano una complessiva ridefinizione, sono rimaste inattuata. Parimenti, anche la compartecipazione dei comuni e delle province al gettito dell'IRPEF viene prorogata di anno in anno, ed eventualmente rideterminata nel suo ammontare, in sede di legge finanziaria.

D'altro lato, relativamente alle finalità di controllo della finanza locale, il patto di stabilità interno ha ormai assunto il carattere di uno strumento "collaudato", che, anche nei suoi contenuti, dopo le ripetute revisioni che si sono registrate negli anni precedenti, sembra essere pervenuto ad un assetto sufficientemente definito.

5. Gli interventi in materia di debito pubblico

L'esigenza di un controllo sugli andamenti generali della finanza pubblica ha interessato, in misura non inferiore al disavanzo, il debito delle amministrazioni pubbliche, anche in considerazione del fatto che esso ha assunto, in Italia, dimensioni anomale rispetto a quelle dei membri dell'Unione economica e monetaria.

Il peggioramento dei saldi, condizionato dal forte rallentamento della crescita, e le perduranti difficoltà di collocamento delle partecipazioni statali sui mercati, hanno determinato l'esigenza, nel 2003, di effettuare interventi significativi per assicurare la riduzione graduale del rapporto tra debito pubblico e PIL.

Già con la legge finanziaria per il 2003 è stata autorizzata e disciplinata un'operazione straordinaria di concambio di titoli detenuti dalla Banca d'Italia, che ha permesso di ridurre il rapporto debito/PIL di 1,9 punti percentuali.

Con il decreto-legge n. 269/2003 è stata disposta la trasformazione della Cassa depositi e prestiti in società per azioni. L'operazione, in coincidenza con la quale è stata ridefinita la titolarità del risparmio postale, con l'assunzione in capo al Ministero dei depositi sui conti correnti postali e di una quota dei buoni postali fruttiferi per un importo di circa 57,5 miliardi di euro, ha avuto considerevoli effetti anche nell'ambito del processo di privatizzazioni. Da un lato, infatti, una quota del capitale della società di nuova istituzione, pari al 30%, è stata rilevata da un gruppo di fondazioni bancarie; dall'altro, la Cassa depositi e prestiti, che ha cessato di essere compresa nel settore delle amministrazioni pubbliche, ha acquistato consistenti partecipazioni azionarie di proprietà dello Stato (il 10,35% di ENEL, il 10% di ENI e il 35% di Poste Italiane S.p.a.). L'operazione, nel complesso, ha permesso una riduzione del rapporto tra debito pubblico e PIL di circa 12 miliardi di euro.

Mentre è agevole individuare le ragioni e gli effetti finanziari della trasformazione della Cassa depositi e prestiti in società per azioni, occorre ancora verificare quali potranno esserne le conseguenze in merito all'operatività dell'ente, con particolare riferimento all'attività di concessione di prestiti nei confronti degli enti locali.

Secondo il disegno legislativo, la gestione ordinaria della società ha per compito la concessione di finanziamenti relativi alle reti e agli impianti destinati alla fornitura dei servizi pubblici ed alle bonifiche. La provvista per la concessione di questi finanziamenti sarà acquisita attraverso emissioni di titoli e operazioni di raccolta non assistite dalla garanzia dello Stato.

L'attività tradizionale della Cassa sarà invece effettuata attraverso una gestione separata, incaricata di curare la concessione di finanziamenti agli enti pubblici e agli organismi di diritto pubblico, utilizzando, come provvista, il risparmio postale garantito dallo Stato e i fondi provenienti da

emissioni di titoli e altre operazioni di raccolta, che possono essere assistite dalla garanzia dello Stato.

Occorrerà valutare come l'attività separata si inserisca nella gestione complessiva della società e quali riflessi possano derivarne, in particolare, sui criteri e le modalità di concessione dei prestiti agli enti locali.

Sotto il profilo legislativo un intervento di grande portata è stato rappresentato dalla adozione, con il decreto legislativo 30 dicembre 2003, n. 398, delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico. Il testo unico, peraltro, non raccoglie le disposizioni in materia di indebitamento delle regioni e degli enti locali.

Non sono peraltro mancati, nella produzione normativa recente, interventi su questa materia, che hanno interessato le autonomie territoriali in modo diretto.

Già la legge finanziaria per il 2002 aveva permesso alle autonomie territoriali una gestione assai più flessibile e diversificata delle operazioni di indebitamento. Anche per effetto di queste innovazioni normative, si è registrata una ulteriore espansione dell'attività di regioni e di enti locali sui mercati finanziari, anche attraverso l'utilizzo di strumenti sofisticati e, potenzialmente assai rischiosi, quali gli strumenti derivati. Allo sviluppo di tali attività hanno concorso anche le previsioni, contenute nella legge finanziaria per il 2003 (articolo 84), che hanno autorizzato le regioni e gli enti locali a costituire apposite società per la realizzazione di operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione dei propri patrimoni immobiliari.

A distanza di quasi due anni dalla legge finanziaria per il 2002, è stato adottato il regolamento interministeriale (decreto del Ministro dell'economia, di concerto con il Ministro dell'interno, 1° dicembre 2003, n. 389) che disciplina l'accesso al mercato finanziario delle regioni e degli enti locali e i poteri di coordinamento del Ministero dell'economia. In particolare, è stata riservata al Dipartimento del tesoro la facoltà di fissare i tempi di attuazione delle operazioni di finanziamento a medio e lungo termine o di cartolarizzazione con importi superiori a 100 milioni di euro, al fine di evitare, anche alla luce del numero degli enti interessati, un

affollamento di nuove emissioni in un arco temporale ristretto, con un conseguente aggravio delle condizioni di finanziamento.

Il regolamento provvede inoltre a disciplinare gli strumenti volti a garantire l'ammortamento del debito, nel caso in cui gli enti locali si avvalgano della facoltà, introdotta dalla legge finanziaria per il 2002, di emettere titoli obbligazionari o accendere mutui con rimborso del capitale in unica soluzione alla scadenza.

Infine, il regolamento detta la disciplina relativa alle operazioni in strumenti derivati, individuandone le tipologie consentite, le modalità di effettuazione e i parametri di riferimento, nonché gli intermediari autorizzati ai quali l'ente può rivolgersi.

In sostanza, con il regolamento qui richiamato è stata definita, sia pure con ritardo, una cornice normativa puntuale per le operazioni finanziarie delle regioni e degli enti locali. Tali attività rappresentano un aspetto essenziale dell'autonomia riconosciuta a questi enti in materia finanziaria e, spesso, forniscono uno strumento irrinunciabile per reperire risorse necessarie, a costi inferiori rispetto a quelli derivanti dall'indebitamento con il sistema creditizio. Le molteplici opportunità derivanti dalla costante evoluzione dei prodotti offerti dagli operatori finanziari, insieme ai notevoli profili di rischio connessi all'utilizzo di questi strumenti, fanno emergere, tuttavia, l'esigenza di definire regole di carattere prudenziale e di approntare strumenti idonei di coordinamento.

Quest'ultima esigenza è riconducibile, da un lato, alla preoccupazione per la salvaguardia degli equilibri finanziari dei singoli enti interessati; dall'altro all'impegno di ridurre in modo costante l'ammontare del debito pubblico italiano, che eccede ampiamente il valore di riferimento del 60% del PIL. Anche in questo caso, è decisivo il sistema di regole contabili vigente nell'ambito dell'Unione economica e monetaria, in base al quale il debito pubblico è costituito non soltanto dal debito statale (che peraltro nel 2003 continuava a rappresentarne quasi il 93%), ma anche dal debito contratto da tutte le amministrazioni pubbliche.

La materia è altresì interessata dalla disposizione contenuta nel nuovo testo dell'articolo 119, comma 6, della Costituzione, che ha espressamente limitato la facoltà delle regioni e degli enti locali di ricorrere

all'indebitamento solo nel caso in cui si tratti di finanziare spese per investimenti. Con la legge finanziaria per il 2004 sono state dettate le disposizioni che definiscono le modalità di interpretazione e di applicazione della norma costituzionale, attraverso l'individuazione dei soggetti interessati, delle operazioni che costituiscono indebitamento e delle operazioni che rappresentano investimenti.

L'intervento normativo ha, anche in questo caso, finalità di controllo, attraverso la definizione di limiti puntuali per le operazioni di indebitamento che le regioni e gli enti locali possono effettuare. Questi enti, peraltro, hanno contestato i contenuti della disciplina dettata dalla finanziaria; le regioni, in particolare, hanno presentato numerosi ricorsi di legittimità costituzionale su tali disposizioni. Le obiezioni sollevate riguardano il carattere restrittivo delle modalità di applicazione del dettato costituzionale, che, nella formulazione adottata con la legge finanziaria, impedirebbero di finanziare attraverso l'indebitamento i trasferimenti per la realizzazione di investimenti destinati a soggetti diversi dalle amministrazioni pubbliche. A parere delle regioni, al contrario, la norma costituzionale non è rivolta ad una puntuale individuazione delle tipologie di spesa che costituiscono investimenti, ma alla finalità generale di escludere il ricorso all'indebitamento per finanziare la spesa corrente.

E' significativo che l'unico intervento, sia pure circoscritto, di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione abbia avuto sostanzialmente finalità di controllo e di limitazione di decisioni degli enti territoriali che potrebbero tradursi in una espansione del debito. Altrettanto significativo è che le modalità con cui questo intervento è stato attuato e, in particolare, l'assenza di un confronto preliminare, più volte lamentata dalle regioni, abbiano comportato un ampio contenzioso che la Corte costituzionale sarà chiamata a dirimere.

INFRASTRUTTURE

1. Gli interventi legislativi sui lavori pubblici approvati nel corso del 2003

Nel corso del 2003 il settore dei lavori pubblici è stato oggetto di alcuni interventi legislativi tendenti prevalentemente, da un lato, a completare il vigente quadro normativo fondato sulla legge quadro sui lavori pubblici n. 109 del 1994 (come profondamente modificata nel 2002¹⁵) e, dall'altro, a completare la normativa speciale relativa alla programmazione, progettazione, autorizzazione, aggiudicazione e realizzazione delle infrastrutture strategiche, come individuata dalla legge n. 443/2001 e dal D.Lgs. n. 190/2002.

Tra gli interventi normativi recanti integrazioni alla disciplina generale sui lavori pubblici adottati nell'ultimo anno¹⁶, si segnala, in primo luogo, il D.P.R. 10 marzo 2004, n.93 *“Regolamento recante modifica al decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34, in materia di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici”*.

Tale provvedimento, conseguente ad un intervento di riforma della normativa di rango primario¹⁷, ha introdotto norme specifiche relative ai tempi, modalità e costi di una nuova mini verifica intermedia triennale per gli esecutori dei lavori pubblici, indicando i requisiti di capacità strutturale da verificarsi al termine del triennio, nonché un'opportuna disciplina per la qualificazione dei consorzi stabili ed una migliore qualificazione dei soggetti realizzatori di barriere e dispositivi di sicurezza stradale.

¹⁵ Dalla legge n. 166.

¹⁶ Dati i tempi di pubblicazione del Rapporto, si ritiene opportuno segnalare i principali provvedimenti approvati nell'anno 2003, ma anche quelli approvati o esaminati dal Parlamento nel corso del primo semestre 2004.

¹⁷ Le modifiche all'articolo 8 della legge quadro sui lavori pubblici (in materia di qualificazione delle imprese), introdotte dall'articolo 7 della legge n. 166 del 2002, hanno reso necessario aggiornare anche il relativo regolamento di attuazione, il D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34.

Più recentemente, nella stessa materia, è intervenuto anche il decreto legge 26 aprile 2004, n.107, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2004, n. 162 che ha provveduto a prorogare (al 15 luglio 2004) il termine di validità delle attestazioni rilasciate dalle Società Organismi di Attestazione (SOA) per gli esecutori di lavori pubblici di lavori di importi superiori a 150.000 euro. La principale finalità del provvedimento è stata quindi quella di consentire alle SOA di effettuare le prescritte mini verifiche triennali nei confronti dei soggetti esecutori di lavori pubblici in costanza di validità delle attestazioni agli stessi precedentemente rilasciate, evitando interruzioni della validità delle attestazioni medesime, che non avrebbero consentito alle imprese che ne erano in possesso di partecipare alle gare di appalto.

Si ricorda anche il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 30 *“Modificazioni alla disciplina degli appalti di lavori pubblici concernenti i beni culturali”*, che ha provveduto a dettare una disciplina specifica degli appalti di lavori pubblici concernenti i beni culturali, in considerazione delle particolari caratteristiche oggettive di tali beni. Le disposizioni in esso contenute si configurano, quindi, come prevalentemente derogatorie della normativa vigente in materia di appalti di lavori pubblici.

Si ricordano, infine, alcune disposizioni contenute nella legge finanziaria del 2004, legge n. 350 del 2003, volte ad integrare la disciplina relativa alla realizzazione delle infrastrutture strategiche mediante l'applicazione di criteri di economicità ed efficienza alla realizzazione e alla gestione delle opere stesse (art. 4, commi da 134 a 142).

Viene infatti previsto che le infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale, caratterizzate da un potenziale ritorno economico derivante dalla successiva gestione dell'opera, debbano essere accompagnate, nel momento in cui viene presentata al CIPE la richiesta di risorse per la loro realizzazione da:

- un'analisi costi benefici dell'investimento stesso;
- un piano economico finanziario, che indichi le risorse utilizzabili e i proventi derivanti dalla gestione dell'opera.

Vengono, inoltre, previste disposizioni di garanzia e di rafforzamento della posizione creditoria del soggetto finanziatore, dirette a tutelare il prioritario rimborso, attraverso i proventi di esercizio delle opere, ai soggetti finanziatori, e di garantire il rimborso stesso anche in caso di decadenza o revoca della concessione originaria.

Sono infine indicati i criteri relativi al metodo di determinazione delle tariffe sui servizi derivanti, eventualmente, dalla realizzazione delle infrastrutture strategiche.

Altre norme della stessa legge finanziaria per il 2004 sono invece dirette ad incrementare la realizzazione di alcune opere pubbliche di carattere locale, quali quelle contenute nell'art. 4, commi da 143 a 145, relative al finanziamento e alla disciplina del Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle regioni e degli enti locali e del Fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale, istituiti, rispettivamente, dagli articoli 54 e 55 della legge finanziaria 2002 (legge n. 448/2001)¹⁸.

Si ricordano anche le disposizioni recate dal comma 29 dell'articolo 2 della stessa legge che prevedono che i "piccoli comuni" (con popolazione inferiore a 5.000 abitanti) possano affidare ad imprese individuali, anche in deroga alla normativa vigente sui lavori pubblici, gli interventi di manutenzione, restauro, ristrutturazione edilizia (cd. microinterventi), come indicati dall'art. 31 della legge n. 457 del 1978, fino ad un limite massimo di 15.000 euro.

Il comma 29 del successivo art.3 specifica che i compensi, ripartiti dagli enti locali come incentivo alla progettazione ai sensi dell'articolo 18 comma 1 della legge 109 del 1994, nella misura non superiore al 2% dell'importo a base di gara di un'opera o di un lavoro, devono essere intesi al lordo di tutti gli oneri accessori, connessi alle erogazioni, ivi compresa la quota di oneri accessori a carico degli enti stessi, ponendo fine alla annosa diatriba tra dipendenti e Amministrazioni pubbliche.

¹⁸ Si ricorda che la Corte costituzionale, con sentenza 20-29 gennaio 2004, n. 49 (Gazz. Uff. 4 febbraio 2004, n. 5 - Prima serie speciale), ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità dei due articoli della legge finanziaria. La sentenza in oggetto rappresenta – peraltro - una delle più importanti pronunce della Corte in materia di riparto di competenza, non priva di una valenza generale e di prevedibili effetti sulla (diffusa, almeno finora) prassi legislativa di destinazione di risorse finanziarie a fondi speciali con successiva ripartizione a enti locali e regioni.

Da ultimo sono state modificate anche alcune disposizioni (art. 4, commi 146 e 147) dell'art. 30 della legge n.109 del 1994 relative allo svincolo progressivo della garanzia fideiussoria che l'esecutore dei lavori è obbligato a costituire.

Numerose modifiche alla disciplina generale sui lavori pubblici recata dalla legge quadro n. 109 del 1994 sono, inoltre, contenute anche nell'articolo 11 del disegno di legge comunitaria A.C. 5179, e riguardano le seguenti tematiche:

- rapporti fra certificazione di qualità e qualificazione per la partecipazione ad appalti di lavori;
- contratti misti;
- progettazione e direzione dei lavori;
- procedure di collaudo;
- disciplina del promotore;
- svincolo delle garanzie e coperture assicurative.

Tali modifiche sono intervenute a seguito dell'apertura di una procedura d'infrazione della Commissione europea nei confronti della repubblica italiana¹⁹ per violazione della normativa comunitaria in materia di lavori pubblici.

Si ricorda, infine, che, entro il 31 gennaio 2006, il governo italiano dovrà recepire la nuova direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture, e di servizi.

¹⁹ Procedura di infrazione n. 2001/2182 e lettera di messa in mora del 17 dicembre 2002 con la quale sono state contestate una serie di disposizioni della legge n. 109 del 1994, come modificata dall'articolo 7 della legge 1° agosto 2002, n. 166, (cd "collegato infrastrutturale"). In data 15 ottobre 2003, la Commissione ha inviato all'Italia un parere motivato con il quale ha invitato il Governo italiano a conformarsi ai rilievi in esso contenuti, entro e non oltre il termine di due mesi a decorrere dalla sua notifica.

2. Le incertezze interpretative in materia di lavori pubblici

Gli interventi normativi sopra indicati – e particolarmente quelli non aventi ad oggetto le infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale – hanno riproposto il tema del riparto di competenze legislative fra Stato e regioni in materia di lavori pubblici nel nuovo quadro costituzionale. Tale tema si è certamente arricchito di elementi nuovi dopo le sentenze della Corte costituzionale n. 302 e 303 del 2003. Queste due importanti pronunzie contengono – soprattutto la n. 303 - conclusioni di portata generale, che travalicano il caso di specie e propongono, in via interpretativa, in una luce del tutto nuova la lettura dell'elenco di materie "concorrenti" di cui al terzo comma dell'articolo 117.

A queste conclusioni si farà brevemente cenno più avanti, riassumendo il contenuto di autorevoli commenti che non hanno mancato di sottolineare l'importanza della citata giurisprudenza.

Tuttavia, le difficoltà interpretative in relazione alla legislazione sui lavori pubblici, insorte a seguito della riforma costituzionale del 2001, non sembrano affatto superate. Questa ipotesi viene avanzata nella presente scheda anche al fine di fornire una traccia per la lettura della futura legislazione, statale e regionale.

Fra l'altro, il mancato scioglimento di nodi interpretativi in relazione alle competenze legislative dei due soggetti concorrenti – è appena il caso di ricordarlo – potrebbe avere conseguenze rilevanti nell'ipotesi in cui la riforma del bicameralismo attualmente all'esame del Parlamento codificasse la differenziazione delle competenze fra le due Camere proprio in relazione al contenuto dell'art. 117.

Pertanto, la ricognizione appare utile sotto differenti profili.

Ai fini di un inquadramento preliminare, sembra necessario provare a riassumere gli elementi di complessità (o almeno i principali) presenti nella tematica in oggetto, e tuttora aperti.

Questi elementi possono essere ricondotti a tre distinti livelli:

1. La "materia" dei lavori pubblici
2. L'ambito operativo cui i lavori pubblici si riferiscono

3. Le dimensioni dell'intervento

2.1. La "materia" dei lavori pubblici.

Il primo livello di possibile intreccio fra competenze statali e regionali è quello derivante dalla stessa definizione di uno specifico ambito materiale - nel senso inteso dalle elencazioni di cui all'articolo 117 - cioè quale delimitazione dei confini dell'oggetto della normazione, cui la fonte costituzionale fa corrispondere un soggetto competente ad emanare le norme primarie.

Questo intreccio si presenta ormai, nel caso dei lavori pubblici, con caratteri di forte problematicità.

La problematicità deriva dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Infatti, nella precedente formulazione dell'articolo 117, da un lato compariva una traccia espressa - "lavori pubblici di interesse regionale" - che consentiva di allocare con certezza a livello di competenza concorrente quello che (pacificamente) veniva considerato un ambito materiale, dall'altro, per il criterio residuale, lasciava allo Stato la competenza legislativa su quegli aspetti della materia dei lavori pubblici che travalicavano questo "interesse" (oltre che la competenza a dettare i principi fondamentali nella stessa materia dei lavori di interesse regionale).

Dopo la riforma del 2001 le cose cambiano radicalmente per l'interprete. Infatti, scompare la traccia testuale, ma al tempo stesso intervengono altre tre novità rilevanti:

- a) compare un elenco di materie di competenza esclusiva dello Stato, alcune delle quali a carattere "trasversale" rispetto agli ambiti materiali, e fra esse una in particolare, "tutela della concorrenza" che ha forte attinenza con i lavori pubblici²⁰;
- b) compare un secondo elenco di materie a competenza concorrente, fra cui almeno tre anch'esse fortemente attinenti ai lavori pubblici:

²⁰ Sulle materie "trasversali" si diffonde il par. 5 del Rapporto curato dal Prof. Caretti. In particolare, per i numerosi chiarimenti relativi alla "tutela della concorrenza" come materia trasversale, si richiama la sentenza n. 14/2004.

porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;

- c) si inverte il criterio della residualità e – soprattutto – si crea una fonte di potenziali tensioni fra questa parte del testo costituzionale (art. 117, quarto comma) ed altre, in particolare l'art. 5, come la sentenza n. 303 del 2003 emblematicamente dimostrerà.

Nell'analisi della questione che si è posta per prima – se e in che misura i lavori pubblici costituiscano una distinta materia – possiamo anzi assumere quale nuovo punto di partenza proprio uno dei passaggi della sentenza n. 303, laddove la Corte sembrerebbe aver chiarito che: *“la mancata inclusione dei <lavori pubblici> nella elencazione dell'art. 117 Cost., diversamente da quanto sostenuto in numerosi ricorsi²¹, non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni. Al contrario, si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti”*.

Pertanto, dopo la riforma del 2001 i lavori pubblici non integrerebbero (più) una vera e propria materia. Infatti, il passaggio della sentenza n. 303 appena riportato (contrariamente ad altri della stessa sentenza) sembra avere carattere generale e non essere quindi riferibile ai soli lavori necessari alla realizzazione di infrastrutture “strategiche e di preminente interesse nazionale”.

Le indicazioni che sembrano ricavabili dalla netta affermazione della Corte potrebbero riassumersi nel seguente modo: finora il legislatore statale ha disciplinato (o meglio, ha avuto facoltà di disciplinare) tutto ciò che era riferibile ai lavori pubblici, dovendosi limitare, per i soli lavori pubblici di interesse regionale, a dettare i principi fondamentali. Il nuovo intreccio appena esposto richiede invece un percorso interpretativo più complesso. Questo percorso sembrerebbe basato su una sorta di **principio funzionale (o finalistico)**: le differenti disposizioni svolgono una

²¹ I ricorsi a cui si fa qui riferimento sono – come è noto – quelli di alcune regioni e delle due province autonome avverso la legge n. 443 del 2001, recante delega in materia di infrastrutture ed altri insediamenti produttivi strategici (cd “legge obiettivo”) e il conseguente decreto delegato, n. 190 del 2002.

diversa funzione, ed è su questo elemento che va svolto lo scrutinio di compatibilità con l'art. 117. Si avrebbe, quindi, una sorta di "segmentazione" di quella che finora è stata considerata una materia unitaria. "Lavori pubblici" diventerebbe espressione non tecnica (almeno nel senso dell'articolo 117), denotante, in realtà, un insieme di segmenti di differenti materie.

Pertanto, fra gli ambiti che finora sono stati disciplinati all'interno delle normative sui lavori pubblici – a partire da quelli interessati dalla legge quadro del 1994 – occorrerà da ora in poi distinguere, di volta in volta, quelli che afferiscono ad oggetti di competenza esclusiva su cui il legislatore statale potrebbe emanare normative complete, e quelli che afferiscono ad oggetti di competenza concorrente. Pertanto, nella prima tipologia ricadrebbero le disposizioni volte a (funzionali a) tutelare, ad esempio, la concorrenza. Nella seconda tipologia, invece, le disposizioni della legislazione sui lavori pubblici attinenti alla materia del governo del territorio, o quelle che il legislatore volesse specificamente riservare alla realizzazione di porti e aeroporti civili. In questi casi il legislatore statale dovrebbe limitarsi alla determinazione dei soli principi fondamentali.

Sul piano degli strumenti interpretativi, sembra un passo in avanti importante. Tuttavia, ad un esame più ravvicinato, risulta che il chiarimento della Corte appare sufficiente ad escludere alcune ipotesi, ma non certo ad eliminare tutti i dubbi.

In primo luogo, esso corrisponde ad un indirizzo giurisprudenziale nuovo, e non ancora consolidato. Basti ricordare che nella sentenza immediatamente precedente, la n. 302 del 2003, alcune argomentazioni sembrerebbero, invece, poggiare sul presupposto contrario, cioè che esista una materia "lavori pubblici"²². In secondo luogo, la Corte non ha chiarito se l'"oggetto al quale afferiscano" possa chiamare in causa solo competenze esclusive dello Stato e concorrenti, come esplicitamente affermato, ovvero anche competenze esclusive regionali. Resta infatti il dubbio che queste ultime non siano state richiamate nella sentenza per il solo fatto che nessuna competenza esclusiva rientrava nell'oggetto del contendere a cui si riferiva la sentenza n. 303.

²² Vedi, in particolare al punto 4.1 delle "considerazioni in diritto".

Infine, un ulteriore fattore di incertezza è determinato dalla circostanza che il criterio appena menzionato non è unico (o almeno, non abbiamo elementi per ritenerlo sicuramente tale, come esposto nel seguito della presente nota) e che altre argomentazioni a cui la Corte ricorre nella sentenza n. 303 sono riferibili ad una normativa speciale e derogatoria dei lavori pubblici, relativa ad opere infrastrutturali di interesse strategico, e non sono automaticamente estensibili anche alla legislazione ordinaria.

Ad esempio, se il suddetto principio funzionale è stato bene inteso e se esso operasse a pieno, in materia di *localizzazione* degli interventi apparirebbe legittimo ritenere che l'attribuzione della nuova materia denominata "governo del territorio" alla competenza concorrente, abbia determinato - fuori dalla legislazione speciale - l'obbligo per il legislatore statale di limitarsi ad una normativa di principio. L'innovazione sarebbe non di poco conto: si ricorda infatti che, ad oggi, numerose sono le fonti statali, anche di rango subprimario, che disciplinano la localizzazione sul territorio delle opere pubbliche.

2.2. L'ambito operativo cui i lavori pubblici si riferiscono

Un secondo elemento di complessità nella determinazione delle competenze legislative è rintracciabile nella diffusa interpretazione delle modifiche costituzionali nel senso che i lavori pubblici non costituiscono (più) una materia in quanto la loro disciplina sarebbe *strumentale* alla disciplina sostanziale dell'ambito operativo entro il quale i lavori e le opere devono essere eseguiti. Potremmo chiamare questo secondo criterio interpretativo **principio strumentale**²³. Esso opererebbe - per i lavori pubblici - in modo analogo a quanto avviene per la disciplina delle espropriazioni²⁴.

²³ In dottrina questo orientamento è stato espresso con chiarezza da M. Traina nello scritto Il nuovo testo unico dell'espropriazione dopo la riforma del Titolo V, reperibile presso il sito www.unife.it/forumcostituzionale.

²⁴ Il parallelismo fra lavori pubblici ed espropriazioni (insieme al rapporto strumentale che lega queste a quelli) è suggerito nell'articolo appena citato: "[...] La seconda [i lavori pubblici] si è invece dissolta come materia a se stante [...] Prova ne è che non è contemplata una materia "lavori pubblici statali", ma è indiscutibile che lo Stato possa normare le espropriazioni propedeutiche alle opere di sua competenza.

Il carattere servente dell'espropriazione determina pertanto la sua dislocazione nelle singole materie rispetto alle quali l'istituto svolge la sua funzione strumentale.

Si osserva che, anche in questo senso, i lavori pubblici sarebbero “dissolti” come materia, ma qui, il dissolvimento non opererebbe attraverso un processo di “parcellizzazione” o “segmentazione” delle disposizioni in base alla loro funzione (o finalità), ma piuttosto attraverso un diverso meccanismo, di “assorbimento” dell’intera normativa dei lavori all’interno delle discipline che di volta in volta regolano l’ambito e gli obiettivi in cui i lavori si collocano. Ad esempio, laddove le opere pubbliche sono strumentali alle funzioni statali in materia di difesa (ma anche di giustizia) allora si avrebbe una disciplina statale anche dei lavori, assorbita dalla disciplina sostanziale del settore.

Sembrerebbe un meccanismo analogo a quello che permette di identificare le cd “materie-funzione”²⁵.

Anche in questo caso sembrerebbe tuttavia opportuno approfondire l’analisi, al fine di verificare, in primo luogo, se il criterio appena individuato non possa condurre a conseguenze difficilmente coerenti con il sistema nel suo insieme. Inoltre, non è forse sufficientemente chiaro se tale criterio possa avere punti di sovrapposizione con quello che nella nota viene definito il *criterio funzionale*. Infine, appare utile, anche in questo caso verificare se – in base al criterio strumentale – siano chiamate in causa solo competenze esclusive dello Stato e competenze concorrenti ovvero non siano chiamate in causa anche competenze esclusive delle regioni.

2.3. Il rilievo dell’intervento

Infine, vi è un terzo criterio di attribuzione di competenza, che potremmo definire **principio dimensionale**, e che attiene, più

L’espropriazione viene in tal modo ad appartenere, ad esempio, alla materia difesa e forze armate laddove si disciplinano le servitù militari, alla materia beni culturali laddove è diretta ad acquisire beni storico-artistici, alla materia aeroporti civili laddove è volta ad acquisire le aree necessarie a realizzare ed ampliare le aree aeroportuali, alla materia produzione, trasporto e distribuzione nazionale della energia, laddove è volta all’installazione di un metanodotto o di un grande elettrodotta, e così via.

Da queste osservazioni consegue che nel vigente ordinamento lo Stato può disciplinare le proprie espropriazioni e dettare i principi fondamentali dell’espropriazione nelle materie di competenza concorrente.

Non può, invece, legiferare con riferimento a materie che rientrano nelle competenze residuali ed esclusive delle Regioni, nonchè dettare norme regolamentari al di fuori dei settori di propria competenza esclusiva”.

²⁵ A cui fa cenno il citato “Rapporto”, ancora al par. 5.

semplicemente, al rilievo – sovraregionale o intraregionale – dell'intervento. A prima vista sembrerebbe trattarsi di un criterio facilmente applicabile, ma ad un esame appena più ravvicinato la prospettiva appare più complessa.

In primo luogo appare intuitivo che la mera estensione fisica dell'intervento su una porzione di territorio può rappresentare in molti casi un elemento ingannevole e quindi un criterio interpretativo sfuggente: si pensi ad un porto o ad un aeroporto, e in genere a tutte le infrastrutture che hanno carattere puntuale, ma che quasi sempre devono essere considerate unitariamente all'interno di un sistema interconnesso che nella sua interezza ha quasi sempre dimensioni sovraregionali, se non internazionali.

In secondo luogo, occorre considerare che l'agganciamento della competenza al rilievo dell'opera è proprio il dato testuale che è venuto meno a seguito della riforma costituzionale del 2001. Occorre ricordare che i richiami a questo criterio contenuti nella sentenza n. 303 devono essere contestualizzati, cioè devono essere riferiti solo alla legislazione sulle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale, oggetto della sentenza stessa. Il criterio, pertanto, non sembra utilizzabile quale chiave ricostruttiva del riparto di competenza di valenza generale. Anzi, le argomentazioni svolte dalla Corte in merito a tale punto presuppongono proprio una valutazione sulla dimensione strategica degli interventi, messa a fuoco dalla legge n. 443, e su cui si basa l'intera ricostruzione della sentenza n. 303 che attrae alla competenza legislativa statale "per sussidiarietà" anche ambiti materiali non espressamente attribuiti allo Stato dal nuovo testo costituzionale. Ma questa "attrazione" è ipotizzabile, appunto per il valore strategico e di preminente interesse nazionale dell'opera e non è detto che operi anche nella ricostruzione del riparto di competenze in caso di lavori pubblici privi di questo valore strategico.

Tuttavia, nonostante gli argomenti appena esposti, sembra difficile escludere la sopravvivenza di un (implicito) criterio dimensionale. Ciò che appare invece più probabile è che tale criterio esista e vada però intrecciato anche con altri, quali i due sopra esposti. E questo elemento

rappresenta senza dubbio un ulteriore fattore di complessità per l'interprete.

In conclusione, la sentenza n. 303 del 2003 ha un valore generale, in quanto ipotizza – certamente per la prima volta – che il citato meccanismo di sussidiarietà, che il testo dell'art. 118 riferisce espressamente alle sole funzioni amministrative, possa essere applicato anche alla funzione legislativa. Questa indicazione è destinata ad incidere in profondità sull'interpretazione generale del testo costituzionale dopo la riforma del 2001, in quanto si tratta di una argomentazione che ha una valenza non limitata al caso in oggetto. Non è certo un caso che su tale sentenza siano stati prodotti tanti, e autorevoli, commenti²⁶. Fra essi, quasi tutti – come può evincersi dagli stessi titoli riportati in nota – sottolineano la valenza generale e il contenuto inatteso della pronunzia.

Invece, quello che è il caso di sottolineare è che proprio ai fini di una ricostruzione delle competenze legislative in materia di lavori pubblici

²⁶ Fra i tanti, possono citarsi (quale elenco del tutto incompleto): S. Bartole, Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale (nota a C. cost. n. 303/2003), www.unife.it/forumcostituzionale; A. D'Atena, L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale (Nota a Corte cost. n. 303/2003), *idem*; G. Bergonzini, Lavori pubblici, legge regionale e principi della legislazione statale (dopo la legge cost. n. 3/2001), in "Rivista giuridica di urbanistica", n. 1/2004, p. 146-168; A. Morrone, La Corte costituzionale riscrive il Titolo V, www.unife.it/forumcostituzionale; Q. Camerlengo, Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale, *idem*; E. D'Arpe, La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della Sentenza 303/2003, *idem*; A. Ruggeri, Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003, *idem*; F. Cintioli, Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003, *idem*; A. Anzon, "Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni", *idem*; L. Violini, I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny (nota a Corte cost. n. 303/2003), *idem*; A. Moscarini, Sussidiarietà e Supremacy Clause sono davvero perfettamente equivalenti? (nota a Corte cost. n. 303 del 2003), *idem*; R. Dickman, La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V (osservazioni a Corte cost. n. 303 del 2003), www.federalismi.it; A. Moscarini, titolo V e prove di sussidiarietà, la sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale, *idem*; E. Carloni, Le tre trasfigurazioni delle competenze concorrenti delle Regioni tra esigenze di uniformità ed interesse nazionale. Brevi note a margine delle sentenze n.303, 307 e 308/2003 della Corte costituzionale, www.astridonline.it; L. Torchia, In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà. A proposito della sentenza n. 303 del 2003, *idem*; S. Musolino, La sentenza della Corte costituzionale n. 303/03: il Titolo V va letto alla luce del principio di unità e indivisibilità della Repubblica, www.ipsoa.it/urbapponline/opinioni.asp;

ordinari (e quindi “non strategici”) la sentenza n. 303 potrebbe risultare meno utilizzabile (dato il suo oggetto), mentre la sua notorietà potrebbe addirittura avere indotto, paradossalmente, ad una sottovalutazione dei permanenti nodi irrisolti che – come si è cercato di richiamare sommariamente – appaiono invece molteplici e destinati a riproporsi.

2.4. *Le potestà normative subprimarie in materia di infrastrutture strategiche*

Connesse – o meglio, conseguenti – ai profili sopra esposti sono le perplessità di fronte a cui l’interprete è posto nella ricognizione delle competenze ad emanare norme di rango secondario.

La giurisprudenza della Corte successiva al Titolo V sembra finora ferma nel richiedere una applicazione rigida del disposto del comma sesto dell’articolo 117 della Costituzione, che limita la potestà regolamentare dello Stato alle sole materie di legislazione esclusiva. Questo indirizzo viene chiaramente confermato nella sentenza n. 303, con effetti non irrilevanti.

Tuttavia, almeno per le infrastrutture strategiche, potrebbe porsi – almeno in termini di mera ipotesi di studio – il quesito se il principio di “attrazione di competenze legislative per sussidiarietà”, sancito dalla sentenza n. 303 non possa comportare – quale conseguenza sistematica – anche una corrispondente competenza alla emanazione di norme subprimarie. In tal caso l’attrazione operata da una applicazione degli articoli 5 e 118 nei termini suggeriti dalla sentenza n. 303, avrebbe l’effetto di aggiungere a tutti gli effetti alla competenza esclusiva dello Stato ambiti normativi non nominati al comma secondo dell’articolo 117.

Sul piano della coerenza sistematica si potrebbe segnalare, infatti, la difficoltà di conciliare il riconoscimento della necessità che sia lo Stato a dettare la disciplina primaria in un determinato settore operativo, con la negazione - allo stesso soggetto – della potestà di emanare anche le norme di rango subprimario. Tanto più che tali integrazioni normative (e prevalentemente a contenuto tecnico) appaiono sempre più un dato imprescindibile delle discipline di tutti i settori, e comunque certamente del settore dei lavori pubblici.

Gli spunti di riflessione sopra proposti sono da considerare anche alla luce dei rischi di aggiramento del problema che qui viene sollevato, attraverso una semplice variazione del titolo e del rango delle norme integrative da emanare.

Si può ricordare in proposito come, a seguito della dichiarazione di illegittimità dell'articolo 15 del decreto legislativo n. 190 del 2002 che autorizzava il Governo ad emanare regolamenti per l'attuazione della legge n. 443 del 2001, un decreto in via di elaborazione per la disciplina della nuova figura del *general contractor* è stato ritirato dal Governo e (sostanzialmente) trasformato in uno schema di decreto legislativo, integrativo di quello già emanato in attuazione della legge n. 443. Lo schema è stato trasmesso e attualmente è all'esame delle Camere.

2.5. *Regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale*

Infine, si pone in termini problematici (e di stimolo ad ulteriori approfondimenti che potrebbero provenire proprio dalle regioni) la necessità di distinguere meglio – anche alla luce della recente giurisprudenza - fra prerogative delle regioni a statuto ordinario e prerogative delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.

Infatti, mentre le prime avevano, almeno nel quadro costituzionale precedente alla riforma, competenza concorrente in materia di lavori pubblici di interesse regionale, le seconde sono (in quasi tutti i casi) dotate di competenze legislative primarie.

SANITÀ

1. La legislazione a livello nazionale

1.1. *La legge sulla procreazione medicalmente assistita*

Tra i provvedimenti recentemente approvati dalle Camere merita una segnalazione – anche se la sua approvazione è successiva al periodo di riferimento del presente rapporto - innanzitutto la legge sulla procreazione medicalmente assistita (**legge n. 40 del 2004**), che interviene per la prima volta in modo organico a disciplinare le pratiche di procreazione assistita, in quanto le numerose iniziative legislative parlamentari – a partire dalla VII legislatura – non avevano mai concluso il loro iter e i provvedimenti assunti dal Governo si limitavano a disciplinare soltanto aspetti specifici della materia.

Si tratta di una normativa molto complessa che, come sottolineato anche dalla commissione affari costituzionali della Camera, investe una pluralità di profili. Il provvedimento (che non individua espressamente il fondamento costituzionale dell'intervento legislativo statale) incide per un verso in materie di competenza esclusiva statale come l'”*ordinamento civile e penale*” (in quanto regola una fattispecie speciale del rapporto di filiazione, nonché profili quali l'anonimato della madre e il disconoscimento di paternità nonché introduce nuove fattispecie penali). D'altro canto, pur escludendo che le tecniche di procreazione assistita possano considerarsi come una “cura” per ovviare alle conseguenze dell'infertilità o della sterilità, le scelte contenute nel presente provvedimento in ordine al concreto accesso alle tecniche della PMA rivestono profili sanitari particolarmente rilevanti, sia per quanto riguarda la *tutela della salute* del nascituro e degli altri soggetti coinvolti, sia per gli aspetti organizzativi.

A quest'ultimo riguardo, si segnala che la condizione posta nel parere della Commissione affari costituzionali (ai sensi dell'articolo 117, sesto comma, Cost.) ha portato a modificare l'impostazione originaria della

commissione di merito, che rimetteva alla potestà regolamentare del Governo la disciplina dei requisiti delle strutture e delle caratteristiche del personale. Nel testo definitivo tale potestà è ora affidata alle regioni, mentre rimane attribuita al Governo l'emanazione di linee guida sulle procedure e tecniche da adottare (art. 7, comma 1)²⁷.

1.2. La riforma degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico

Il **Decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288**²⁸ detta la nuova disciplina sul riordino degli IRCCS. Tale decreto rappresenta la tappa conclusiva di un lungo dibattito sui criteri di riforma di tali istituti che aveva impegnato a lungo le Camere nel corso della passata legislatura²⁹ e, più di recente, attraverso l'approvazione in sede di legge finanziaria per il 2001 della norma che estendeva agli IRCCS di diritto pubblico la disciplina generale di trasformazione e soppressione di enti pubblici in fondazioni o società per azioni, prevedendo peraltro che la nuova normativa si applichi "in via sperimentale", sentite le regioni interessate e "ferma restando la natura pubblica degli Istituti medesimi".

I pareri espressi dalle commissioni parlamentari e dalla Conferenza hanno indotto il Governo a modificare in aspetti qualificanti il documento inizialmente predisposto.

Il provvedimento di riordino può essere ricondotto nelle materie della *tutela della salute* e della *ricerca scientifica*, entrambe oggetto di legislazione concorrente di Stato e regioni ai sensi dell'art. 117 della Cost.

E' opportuno segnalare al riguardo che il decreto legislativo prevede che le Regioni esercitino le funzioni legislative e regolamentari connesse all'attività di "assistenza e ricerca" nell'ambito dei principi fondamentali della normativa vigente in materia di ricerca biomedica e tutela della salute.

²⁷ Le linee guida in materia, pubblicate nella gazzetta ufficiale del 16.8.2004, rivestono particolare importanza ai fini dell'attuazione della legge. Esse sono soggette ad aggiornamento triennale, sulla base dell'evoluzione tecnico scientifica.

²⁸ Emanato in attuazione della delega contenuta nella legge n. 3/2003 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione).

²⁹ Cfr. i progetti di legge 3856 e abb.

Sono inoltre previste apposite Intese in sede di Conferenza Stato-Regioni per la definizione degli schemi degli Statuti, nell'ambito dei quali saranno precisati, tra l'altro, gli organi di vertice degli IRCCS.

Per quanto riguarda il finanziamento, si distingue tra le attività di ricerca (a carico del FSN) e le attività di assistenza (a carico della Regione territorialmente competente).

Si segnala che il decreto legislativo n. 288 è stato oggetto di ricorso di fronte alla Corte costituzionale dal parte di alcune regioni (Marche, Sicilia ed Emilia Romagna), in quanto considerato lesivo delle competenze regionali in materia di tutela della salute e ricerca scientifica.

1.3 Le emergenze sanitarie

Per contrastare le più rilevanti emergenze di tipo sanitario sono stati emanati nel corso dell'ultimo anno diversi decreti-legge e, in particolare.

Il **decreto-legge n. 103/2003** sulle urgenze relative alla sindrome respiratoria acuta severa (SARS)³⁰;

il **decreto-legge n. 159/2003** sul divieto di commercio e detenzione di aracnidi altamente pericolosi per l'uomo³¹;

il **decreto-legge n. 81/2004** recante interventi urgenti per le emergenze sanitarie e per contrastare il bioterrorismo³².

La I Commissione della Camera ha rilevato che le disposizioni del **DL n. 103** sono riconducibili alle materie «*ordinamento e organizzazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali*» e «*profilassi internazionale*» (che l'art. 117, secondo comma, lettere g) e q), della Costituzione riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato); per il DL n. 159 ha sottolineato il profilo della *tutela della salute* (oggetto di potestà legislativa concorrente dello stato e delle regioni) e, per gli aspetti afferenti alla incolumità dei cittadini, alla materia «*sicurezza*», nonché alla materia «*ordinamento civile e penale*» (che l'articolo 117, secondo comma, lettere h) e l), della Costituzione, riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

³⁰ Convertito con modificazioni in legge n. 166/2003.

³¹ Convertito con modificazioni in legge n. 213/2003

³² Il provvedimento ripropone gran parte delle disposizioni del D.L. n. 10/2004, non convertito in legge in seguito all'approvazione di due pregiudiziali di costituzionalità.

Con riferimento al testo originario del **decreto legge n. 81/2004**, la Commissione Affari Costituzionali della Camera ha sottolineato in particolare i profili attinenti alla “ricerca scientifica” e alla “tutela della salute”; dalla lettura del parere emergerebbe che anche le disposizioni sulla reversibilità del rapporto di lavoro dei medici, che incidono in maniera significativa sull’organizzazione dei servizi sanitari, siano ricondotte all’interno di quest’ultima materia. Significativa appare al riguardo la presentazione di un ordine del giorno, accolto dal Governo, che sottolinea i problemi connessi all’attuazione della normativa in oggetto “a livello di normativa regionale, di contrattazione collettiva nazionale di lavoro e di esercizio dei poteri organizzativi e disciplinari da parte degli organi di direzione delle aziende sanitarie”, impegnando il Governo medesimo all’elaborazione di linee guida al fine di definire “una disciplina compiuta dei poteri di cui le regioni sono titolari nel settore e delle norme volte ad evitare il formarsi di conflitti di interesse o di forme di concorrenza sleale tra la dirigenza sanitaria in rapporto non esclusivo e l’azienda di appartenenza”

(Su quest’ultimo aspetto vedi anche il paragrafo seguente. Sul decreto legge n. 81/2004 vedi anche il paragrafo 3.3).

1.4. Altre disposizioni

Il **decreto legge n. 89 del 2003**³³ contiene diverse disposizioni in materia sanitaria. Tra esse meritano una particolare segnalazione:

- la proroga di termini relativi all’attività professionale dei medici;
- le transazioni con soggetti danneggiati da emoderivati infetti.

Con riguardo al primo punto, la norma prevede la proroga del termine per il ricorso a strutture private per l’esercizio dell’attività *intramoenia*. Tale materia risultava disciplinata dal **decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000**³⁴, in base al quale le disposizioni relative all’organizzazione dell’attività intramuraria cessano di avere efficacia a decorrere dalla data di entrata in vigore della disciplina regionale in

³³ Convertito nella legge n. 141/2003.

³⁴ Atto di indirizzo e coordinamento concernente l’attività libero professionale intramuraria del personale della dirigenza sanitaria del SSN.

materia. Le Regioni hanno provveduto a dettare di conseguenza propri regolamenti, ferma restando l'autonomia riservata alle singole aziende per adattare l'istituto alle specifiche realtà territoriali. La proroga disposta dal decreto legge in esame incide pertanto in una materia, disciplinata dalle Regioni, concernente profili attinenti all'organizzazione delle strutture e dell'attività del SSN. In sede di parere della I Commissione della Camera, anche tale misura (analogamente a quanto evidenziato nel paragrafo precedente con riguardo al D.L. n. 81/2004) sembra ricondursi all'interno della materia "*tutela della salute*".

Con riferimento al finanziamento degli indennizzi ai soggetti menomati da emoderivati infetti, di cui al secondo punto, nel parere della Commissione affari costituzionali della Camera l'intervento legislativo statale viene ricondotto all'art. 117, comma 3, lett. m, della Costituzione, che attribuisce allo Stato la potestà legislativa esclusiva nella determinazione dei *livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali* da garantire su tutto il territorio nazionale.

La **legge n. 155 del 2003** è volta a facilitare le attività di assistenza agli indigenti svolte da associazioni senza finalità di lucro. Tale normativa può essere ricondotta all'interno della materia «*tutela della salute*» che l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione riserva alla potestà legislativa concorrente tra lo Stato e le regioni. Conseguentemente la Commissione affari costituzionali della Camera ha posto come condizione, ai sensi dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, la soppressione della norma che attribuiva al Governo l'approvazione di un regolamento di attuazione. L'orientamento espresso dalla I Commissione è stato recepito in sede di approvazione del testo definitivo.

Può essere infine ricordata, seppure di argomento parzialmente differente, la recente legge recante "Disposizioni concernenti il divieto di maltrattamento degli animali nonche' di impiego degli stessi in combattimenti clandestini o competizioni non autorizzate"³⁵. In questa fattispecie, la base giuridica del provvedimento è individuabile nell'articolo 117, comma 2, lettera l) (giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa), in quanto si tratta infatti di un provvedimento che inserisce nuove fattispecie

³⁵ Si tratta della legge n. 189 del 2004.

delittuose nel codice penale, disciplinando materia rientrante nella potestà legislativa esclusiva dello Stato.

2. Le misure di contenimento e razionalizzazione della spesa

Il quadro di riferimento sul complesso delle risorse pubbliche destinate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale è rappresentato ancora dall'**Accordo Stato Regioni dell'8 agosto 2001**, che indica tra l'altro l'entità del concorso dello Stato alla spesa sanitaria sostenuta dalle regioni per gli anni 2001-2004. Va peraltro segnalata, in attesa di una rinegoziazione complessiva dell'Accordo per il prossimo triennio, la rivendicazione da parte regionale di nuove risorse per far fronte alle prestazioni previste dai livelli essenziali di assistenza ³⁶.

2.1. Gli interventi di parte statale

Le misure di parte statale volte al contenimento e controllo della spesa sanitaria sono contenute – per il periodo sotto esame - nei due provvedimenti della manovra finanziaria per il 2004 (**decreto legge n. 269/2003** e **legge n. 350/2003**).

Tra gli interventi più rilevanti si possono ricordare le misure, estremamente dettagliate, per il monitoraggio delle prescrizioni sanitarie e quelle sulla pubblicità e promozione degli interventi formativi, nonché le disposizioni volte ad affrontare il problema dei ritardi nell'erogazione dei trasferimenti statali alle Regioni, che aveva determinato preoccupanti fenomeni di indebitamento da parte delle regioni ovvero di dilatazione dei tempi di pagamento ai fornitori.

Una particolare citazione merita la costituzione dell'Agenzia italiana del farmaco, cui sono attribuiti importanti poteri di monitoraggio sull'evoluzione della spesa farmaceutica e di intervento nel caso di superamento dei livelli di spesa programmati. Il ritardo nell'attivazione dell'Agenzia ha presumibilmente indotto il Governo ad attivare, con il **decreto legge n. 156 del 2004**, uno degli strumenti di ripiano della spesa farmaceutica già

³⁶ Cfr. al riguardo il documento approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle regioni in data 8 ottobre 2003. Vedi anche le discussioni in sede di consiglio regionale dell'Emilia Romagna (risoluzione n. 5093/2003) e dell'Abruzzo.

previsti dal decreto legge n. 269/2003 (quello di porre a carico delle imprese farmaceutiche una parte della spesa eccedente i limiti programmati), con conseguente ridefinizione – per questa specifica misura - delle competenze dell’Agenzia (cui spetterebbero non più poteri decisionali ma solo compiti istruttori nei confronti dei Ministeri della salute e dell’economia nonché della Conferenza Stato regioni).

Si tratta di disposizioni che si muovono in continuità con analoghe disposizioni contenute in provvedimenti degli anni passati e che hanno trovato la loro base giuridica, nella giurisprudenza della Commissione affari costituzionali della Camera, nella materia “*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*”, rimessa alla competenza legislativa concorrente Stato-regioni ai sensi dell’articolo 119, secondo comma, della Costituzione.

2.1. *Gli interventi adottati dalle Regioni*

Nell’analisi contenuta nel precedente Rapporto dell’Osservatorio sulla legislazione è stato dato ampio risalto agli interventi per il contenimento della spesa adottati dalle Regioni, nell’ambito delle facoltà loro accordate dal D.L. n. 347/2001, che recepisce l’Accordo dell’8 agosto 2001 sopra citato.

Durante il 2003 si rileva una notevole differenziazione tra le regioni. Le politiche adottate coprono un’ampia gamma di interventi, che vanno da aggiustamenti relativamente minori delle strategie avviate nel corso dell’esercizio 2002, a progetti per una vera e propria ristrutturazione del servizio sanitario regionale o di sotto-settori di questo servizio.

Tale eterogeneità riflette con tutta probabilità la notevole varietà, già verificatasi nell’anno precedente, fra le strategie delle singole regioni per il contenimento e la razionalizzazione della spesa sanitaria. Un numero considerevole di regioni, infatti, hanno lasciato inalterate o quasi le politiche del 2002. Così, per esempio, una regione si è limitata a reiterare l’obbligo, da parte dei direttori generali delle aziende sanitarie, di mantenere l’equilibrio finanziario della gestione, mentre un’altra ha portato alcune modifiche marginali al suo piano sanitario per tener conto dell’Accordo del 2001.

Altre regioni, invece, sono intervenute sul lato dell'offerta, ponendo, ad esempio, limiti alla spesa relativamente alle prestazioni farmaceutiche e/o specialistiche ambulatoriali e/o ospedaliere. Due regioni hanno anche introdotto dei meccanismi per il monitoraggio della prescrizione di tali prestazioni. Varie regioni hanno stabilito degli standard di appropriatezza delle prestazioni, mentre un'altra ha fissato delle linee-guida relative alla prescrizione di determinati tipi di apparecchi. La stessa regione ha adottato diversi provvedimenti di aggiornamento dell'elenco-prezzi di riferimento dei farmaci senza brevetto. Infine, per quanto riguarda interventi sul lato dell'offerta, una regione ha sospeso, fatte salve determinate categorie di strutture, il rilascio di accreditamento. Sono state poche, rispetto all'anno precedente, le regioni che sono intervenute sul lato della domanda. Una sola regione ha introdotto la compartecipazione da parte dei pazienti alla spesa farmaceutica; un'altra ha modificato i criteri per il rimborso delle spese sostenute da soggetti portatori di handicap; un'altra ancora ha ridefinito il sistema di compartecipazione alla spesa per le prestazioni erogate al pronto soccorso.

Sono state intraprese interessanti iniziative riguardanti la gestione dei servizi sanitari regionali, ad esempio la modifica dei criteri per la contrattazione con le strutture private ospedaliere e della specialistica ambulatoriale. Innovativa è stata una regione che ha provveduto a riorganizzare il proprio servizio sanitario regionale, riducendo drasticamente il numero di aziende sanitarie ed aziende ospedaliere, cercando in questo modo di ottenere i benefici delle economie di scala e i risparmi conseguenti alla centralizzazione degli acquisti. Un'altra regione ha attivato un Osservatorio sulle tecnologie biomediche, al fine di programmare, organizzare e coordinare l'acquisto delle apparecchiature biomediche. Di particolare interesse è la strategia adottata da una regione di affiancare degli esperti ai direttori generali di quelle ASL particolarmente squilibrate sotto il profilo finanziario.

Infine, alcune regioni si sono dimostrate creative sul piano finanziario. Ad esempio, una regione ha stabilito e regolamentato le procedure per l'individuazione ed il trasferimento a favore delle ASL di beni immobili e ha autorizzato l'alienazione degli stessi. Un'altra regione ha previsto nell'ambito della legge finanziaria la creazione di fondi speciali per i rischi

di responsabilità civile delle ASL, provvedendo a delinearne entità e criteri di accesso (si è in qualche modo anticipato il provvedimento in materia in corso di discussione a livello nazionale ³⁷).

In conclusione, le informazioni attualmente disponibili sugli interventi regionali negli esercizi 2002 e 2003 in materia di contenimento e razionalizzazione della spesa sanitaria nell'ambito dell'Accordo del 2001, sembrano suggerire che le regioni nel loro insieme - incentivate dallo stress fiscale - stanno maturando la loro capacità di disegnare politiche innovative. Inoltre, si può constatare come sia in corso un processo di "*policy learning*", nel senso che le singole regioni hanno iniziato a trarre indicazioni dalle esperienze e dalle politiche attuate dalle altre, cercando di adattarle alle proprie realtà.

3. Gli atti di alta amministrazione

3.1. Il Piano sanitario nazionale 2003-2005

In occasione del rapporto sulla legislazione per il 2002, ci si è soffermati su funzione e ruolo nel rinnovato contesto istituzionale del Piano sanitario nazionale, istituito dalla legge n. 833/78 al fine di garantire un'adeguata programmazione sanitaria nello svolgimento delle attività istituzionali del S.S.N.

In particolare, è stato ricostruito il complesso iter dello schema del provvedimento, qualificato dal Governo al momento della presentazione come atto di indirizzo e di linea culturale, ed oggetto di numerosi rilievi da parte regionale, con riferimento sia all'impostazione generale del documento iniziale sia all'attenzione dedicata nel testo a profili di natura organizzativa che le regioni ritengono rientrare nelle loro competenze istituzionali.

Con **decreto del Presidente della Repubblica del 23 maggio 2003** è stato emanato il nuovo **PSN per il periodo 2003-2005**. Il testo, redatto al termine di un serrato confronto, realizzato attraverso un apposito tavolo di confronto nell'ambito della Conferenza Stato regioni, risulta più sintetico

³⁷ Cfr. l'A.S. 108 e abb.

del documento originario, in quanto volto a sottolineare gli interventi di più stretta competenza statale, senza entrare nel dettaglio nelle scelte sulle modalità di organizzazione dei servizi (di più stretta competenza regionale e che potranno essere oggetto di eventuali documenti autonomi, definiti d'intesa tra Stato e Regioni). Sono inoltre espunte alcune parti di natura prevalentemente descrittiva di possibili modelli assistenziali e organizzativi (basati anche su esperienze maturate in altri Paesi europei).

La necessità di individuare forme di raccordo e intesa tra i diversi livelli istituzionali impegnati nell'attuazione del Piano Sanitario Nazionale 2003-2005, trova una particolare attenzione nell'**Accordo del 24 luglio 2003 in sede di Conferenza Stato-Regioni**³⁸, che prevede una serie di azioni concertate e coordinate dello Stato e delle Regioni, nel quadro del federalismo sanitario.

L'accordo mette in risalto quattro forme di collaborazione:

- accordi specifici sui singoli aspetti del PSN;
- linee guida comuni per la trattazione di tematiche che, pur rientrando nell'autonomia delle singole regioni, sono meglio affrontabili a livello sovraregionale;
- aree di sperimentazione organizzativa, che potranno in futuro essere estese ad altre regioni;
- recepimento della normativa comunitaria e modalità del confronto e competizione del sistema italiano con i sistemi sanitari degli altri Paesi.

Tali dimensioni collaborative sono concretamente declinate, attraverso la trattazione di cinque punti qualificanti del PSN, tra i quali si segnala, in particolare, lo sviluppo della politica dei livelli essenziali di assistenza (LEA), in un quadro complessivo caratterizzato da una grande variabilità sia tra le realtà regionali che tra settori erogativi, soprattutto con riferimento alle liste di attesa. Ciò induce a definire una serie di misure per favorire una sempre maggiore appropriatezza da parte dei medici prescrittori, sul versante della domanda; e per un più finalizzato utilizzo

³⁸ pubblicato in GU n. 228 del 1-10-2003.

della libera professione dei sanitari, l'attribuzione alle *équipes* sanitarie di forme di incentivazione, l'impiego di personale aggiuntivo assunto con contratto di collaborazione professionale e adeguati strumenti di flessibilità, sul versante dell'offerta.

L'Accordo individua concrete forme di collaborazione, con l'obiettivo di sviluppare:

- un sistema di indicatori pertinenti e continuamente aggiornati per il monitoraggio della applicazione dei LEA, la verifica, il controllo, e l'aggiornamento della loro applicazione;
- la definizione di standard quantitativi e qualitativi delle prestazioni al fine di orientare i servizi sanitari regionali verso una migliore organizzazione e un appropriato dimensionamento dell'offerta;
- la rilevazione e la pubblicità sistematica dei tempi di attesa per le prestazioni di diagnosi e cura secondo una metodologia omogenea e condivisa;
- la sperimentazione di strumenti più efficaci per realizzare condizioni di uniformità e trasparenza delle liste di prenotazione per le prestazioni diagnostiche e terapeutiche, anche in considerazione delle iniziative di altri paesi europei.

E' opportuno segnalare che in data 6 aprile 2004 gli assessori regionali alla sanità – riunitisi a Cernobbio durante il Forum "*Sanità Futura*" - hanno sottoscritto un documento con il ministro della sanità, successivamente sottoposto il 27 maggio scorso alla Conferenza dei Presidenti delle regioni, che si colloca comunque in una confermata situazione critica generale dei rapporti Stato-Regioni su questioni finanziarie che interessano anche la sanità.

Il documento affronta numerose tematiche, identificando alcune priorità (contenimento delle liste d'attesa e riorganizzazione del Ssn; migliore organizzazione della medicina territoriale; governo clinico e formazione degli operatori; prevenzione; potenziamento dei centri di eccellenza; maggiore impulso alla ricerca clinica e traslazionale).

Nel documento il Ministro della Salute e gli Assessori regionali alla Sanità sono concordi nel ritenere necessario prevedere maggiori

finanziamenti pubblici per affrontare meglio l'area socio-sanitaria e, in particolare, la non-autosufficienza delle persone anziane, problematica da tempo al centro del dibattito parlamentare presso la XII Commissione della Camera.

3.2. La programmazione sanitaria a livello regionale

Nel 2003, soltanto 3 regioni hanno approvato un piano sanitario regionale o hanno raggiunto uno stadio di avanzamento nell'elaborazione del piano in modo da consentirne l'approvazione nei primi mesi del 2004. Questo dato, naturalmente, non cattura minimamente l'intensa attività di programmazione svolta a livello regionale nell'esercizio 2003. Molte regioni, infatti, erano impegnate nell'attuazione dei loro piani sanitari elaborati ed approvati negli anni immediatamente precedenti.

Alcune regioni hanno inoltre elaborato piani settoriali, in merito a riabilitazione, assistenza materno-infantile, emergenza e razionalizzazione delle rete ospedaliera. Sono stati anche preparati dei piani o programmi organici di investimenti nell'edilizia ospedaliera ed altre forme di strutture assistenziali nonché in attrezzature sanitarie.

Alcune regioni sono state attive nel campo della sperimentazione di nuove modalità erogative. Una regione, ad esempio, ha avviato sperimentalmente un processo di riordino del proprio servizio sanitario, allo scopo di promuovere la sua integrazione con le attività dei servizi sociali. Ci sono stati anche progetti di sperimentazione organizzativo-gestionale. A solo titolo di esempio, una regione ha costituito "consorzi di area vasta" per lo svolgimento della funzione degli acquisti delle aziende ASL e una "società della salute" per la gestione integrata dei servizi socio-sanitari.

Sempre di più le regioni riconoscono il ruolo dell'informazione come *input* indispensabile del processo decisionale: nel 2003 altre due regioni si sono attrezzate con un sistema informativo sanitario territoriale, strumento cruciale per la gestione delle linee guida che si stano rapidamente diffondendo nell'universo regionale.

Standard e linee guida possono avere il duplice scopo di contenere la spesa sanitaria e migliorare la qualità dell'assistenza. Nel 2003, altre

regioni hanno stabilito linee guida, ad esempio, per l'assistenza domiciliare integrata, per le attività di riabilitazione e per l'assistenza all'ictus cerebrale.

3.3. La disciplina del procedimento di contrattazione collettiva

L'Accordo del 24 luglio 2003 in sede di Conferenza Stato regioni disciplina il procedimento di contrattazione collettiva per il rinnovo degli accordi con il personale convenzionato con il SSN (medici di famiglia e pediatri di libera scelta), con particolare riferimento al ruolo della SISAC (la struttura introdotta con la legge finanziaria del 2003 che rappresenta l'interlocutore delle organizzazioni sindacali di categoria per la stipula degli accordi collettivi) ed a quello di tutti gli altri soggetti (Governo, Corte dei Conti, Regioni etc) competenti a esercitare poteri di indirizzo e verifica del rispetto dei livelli prefissati di spesa.

E' opportuno segnalare che in sede di conversione del **decreto legge n. 81/2004**, sopra citato, è stata inserita una disposizione con la quale si garantisce l'applicazione su tutto il territorio nazionale dei accordi collettivi stipulati dalla SISAC. L'accordo stipulato da tale struttura interregionale è reso esecutivo con l'intesa stipulata nella Conferenza Stato regioni (quest'ultima norma risulta già presente nell'Accordo del 24 luglio scorso).

Nel corso dell'esame parlamentare le conseguenze giuridiche di questa disposizione (che appare volta a garantire, con legge statale, l'applicazione sull'intero territorio nazionale di accordi collettivi definiti in sede di Conferenza permanente tra lo Stato, le regioni e le provincie autonome), è stata oggetto di approfondimento, in particolare da parte della I e XI Commissione della Camera. Quest'ultima ha sottolineato il "significato prevalentemente ricognitivo del sistema di contrattazione collettiva rimasto valido anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione". Mentre la Commissione affari costituzionali ha rilevato che tale norma riveste soprattutto natura giuslavoristica (ed è pertanto riconducibile alla materia «*ordinamento civile e penale*», la cui disciplina è riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato), ma sembra comunque incidere in modo rilevante sull'organizzazione amministrativa dei servizi

sanitari. Conseguentemente, in sede di parere, ha invitato la commissione di merito a valutare se tale articolo “sia compatibile con le competenze riconosciute a ciascuna regione in materia di organizzazione amministrativa dei servizi sanitari”.

3.4. Altri atti adottati in sede di Conferenza Stato regioni

Nel corso del 2003 e nei primi mesi del 2004 sono stati oggetto di Accordi o intese in sede di Conferenza Stato regioni numerosi altri provvedimenti, in attuazione di espresse previsioni normative ovvero sulla base di una interpretazione estensiva del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli istituzionali e per coordinarne l’esercizio delle rispettive competenze.

Si segnalano tra questi:

- **l’Accordo del 6 febbraio 2003** sul rimborso delle spese in centri di elevata specializzazione all’estero dei portatori di handicap;
- **l’Accordo del 6 febbraio 2003** sugli animali di compagnia e pet therapy (la XII Commissione della Camera ha elaborato un testo unificato in materia di *pet therapy*);
- **l’Accordo dell’8 maggio 2003** sulla sorveglianza degli effetti derivanti dall’utilizzo dei prodotti fitosanitari;
- **l’Accordo del 10 luglio 2003** sulle Linee guida in materia di cellule staminali emopoietiche;
- **l’Accordo del 13 novembre 2003** sul piano nazionale per l’eliminazione del morbillo e della rosolia;
- **l’Accordo del 26 novembre 2003** sui requisiti minimi richiesti per l’erogazione delle prestazioni veterinarie;
- **l’Accordo del 26 novembre 2003** sulle Linee guida in materia sicurezza del donatore di organi;
- **l’Accordo del 29 aprile 2004** sulle linee guida per le unità spinali unipolari.

4. La giurisprudenza costituzionale

La **sentenza della Corte Costituzionale n. 353/2003** ha dichiarato illegittima una legge regionale di regolamentazione delle pratiche terapeutiche e delle discipline non convenzionali ³⁹.

Nel caso in esame, la disciplina in questione è ricondotta nell'ambito della competenza concorrente in materia di "*professioni*" di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Nella sentenza la Corte, ribadendo la sua giurisprudenza al riguardo ⁴⁰, ha affermato che l'assenza di una puntuale disciplina a livello nazionale delle medicine non convenzionali (la materia è attualmente oggetto di esame anche in sede parlamentare ⁴¹) non legittima di per sé un intervento della singola regione, in quanto i relativi principi fondamentali sono comunque rinvenibili all'interno della legislazione statale già in vigore.

La potestà legislativa regionale in materia di professioni sanitarie deve, quindi, rispettare il principio, già vigente nella legislazione statale, secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, è riservata allo Stato.

E' importante sottolineare che l'entrata in vigore del nuovo Titolo V ha comunque determinato una ridefinizione dell'ambito di intervento delle diverse fonti in materia di professioni sanitarie.

Il **d.lgs. n. 502/1992** stabilisce che le distinte *professioni sanitarie* e i relativi *profili* siano individuati con decreti (a carattere *regolamentare*) del Ministro della salute.

Secondo l'orientamento espresso dal **Consiglio di Stato** ⁴², però, il potere regolamentare previsto dalla norma citata non è più sussistente in capo al Ministro per effetto dell'art. 117, comma 6, della Cost. In base alla novella costituzionale, infatti, nella materia *professioni*, oggetto di

³⁹ Legge regionale del Piemonte n. 25/2002.

⁴⁰ Cfr. sentenze n. 201 del 2003 e n. 282 del 2002.

⁴¹ Cfr. A.C.137 e abb, in corso di esame da parte della XII Commissione della Camera.

⁴² Cfr. Parere dell'Adunanza generale dell'11 aprile 2002 su uno schema di regolamento (concernente la figura professionale di odontotecnico) predisposto in base all'art. 6, comma 3, del d.lgs. 502/1992.

legislazione concorrente, lo Stato può porre soltanto norme di principio e comunque non regolamentari (spettando alle Regioni la potestà regolamentare medesima).

Le previsioni costituzionali, in definitiva, renderebbero necessario, per un verso, il concorso delle regioni nella disciplina delle professioni sanitarie; per un altro verso impongono allo Stato di intervenire con legge anche per definire aspetti (come l'istituzione e la definizione del profilo delle singole professioni) fin qui normati con regolamento ministeriale.

Tale innovazione nel rapporto tra le fonti ha una immediata ricaduta in alcuni provvedimenti attualmente all'esame delle Camere nei quali si riscontra la necessità di adeguarsi a tale diversa impostazione ⁴³.

(Su altri interventi legislativi delle regioni nella materia delle professioni cfr. anche il paragrafo successivo)

La **sentenza della Corte Costituzionale n. 338/2003** ha dichiarato illegittimi alcuni articoli di due leggi regionali del Piemonte e della Toscana di regolamentazione sull'applicazione della terapia elettroconvulsivante, la lobotomia prefrontale e transorbitale ed altri simili interventi di psicoturgia ⁴⁴.

Nel caso in esame, la disciplina in questione è ricondotta nell'ambito della competenza concorrente in materia di "*tutela della salute*" di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Nella sentenza la Corte, ribadendo la sua giurisprudenza al riguardo ⁴⁵, ha affermato che stabilire il confine fra terapie ammesse e terapie non ammesse, sulla base delle acquisizioni scientifiche e sperimentali, è determinazione che investe direttamente e necessariamente i principi fondamentali della materia, collocandosi "all'incrocio fra due diritti fondamentali della persona malata: quello ad essere curato efficacemente,

⁴³ Cfr al riguardo i progetti di legge in materia di medicine non convenzionali, sopra citati, nonché i progetti di legge che regolano la professione di ottico e optometrista, anch'essi all'esame della XII Commissione della Camera dei deputati.

⁴⁴ Vedi gli articoli 4, 5 e 6 della legge della Regione Piemonte 3 giugno 2002, n. 14 e l'articolo 3, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Toscana 28 ottobre 2002, n. 39.

⁴⁵ Sentenza n. 282 del 2002 relativa ad una legge regionale delle Marche, che sospendeva, nel territorio regionale, l'applicazione della TEC, della lobotomia e di altri simili interventi di psicoturgia.

secondo i canoni della scienza e dell'arte medica; e quello ad essere rispettato come persona, e in particolare nella propria integrità fisica e psichica”⁴⁶, diritti la cui tutela non può non darsi in condizioni di fondamentale eguaglianza su tutto il territorio nazionale.

Da ciò discende che interventi legislativi regionali, posti in essere nell'esercizio di una competenza legislativa concorrente, come quella di cui le Regioni godono in materia di tutela della salute, sono costituzionalmente illegittimi ove pretendano di incidere direttamente sul merito delle scelte terapeutiche in assenza di determinazioni assunte a livello nazionale – o in difformità da esse – e quindi introducendo una disciplina differenziata, su questo punto, per una singola Regione.

La pronuncia della Corte ha assunto un carattere innovativo, rispetto alla sentenza n. 282/2002, quando afferma che, nei limiti dei principi fondamentali, “nulla vieta invece che le Regioni, responsabili per il proprio territorio dei servizi sanitari, dettino norme di organizzazione e di procedura, o norme concernenti l'uso delle risorse pubbliche in questo campo: anche al fine di meglio garantire l'appropriatezza delle scelte terapeutiche e l'osservanza delle cautele necessarie per l'utilizzo di mezzi terapeutici rischiosi o destinati ad impieghi eccezionali e ben mirati, come è riconosciuto essere la terapia elettroconvulsivante”⁴⁷.

Sulla base di tali considerazioni, la Corte ha pertanto ritenuto illegittime le norme sul divieto di applicazione sul proprio territorio della terapia elettroconvulsivante (sia pure con qualche eccezione) e sulla previsione di linee guida della Giunta regionale sull'utilizzo della TEC “su conforme indicazione della comunità scientifica toscana”). Risultano invece legittime altre disposizioni della legge in oggetto riguardanti, ad esempio, il consenso informato e le procedure di monitoraggio, sorveglianza e valutazione, considerate estranee all'oggetto delle impugnazioni ritualmente proposte⁴⁸.

⁴⁶ Cfr. la sentenza citata nella nota precedente.

⁴⁷ Si segnala in proposito che il disegno di legge costituzionale approvato dalla Camera il 15 ottobre 2004 attribuisce alle regioni la potestà legislativa esclusiva in materia di assistenza ed organizzazione sanitaria.

⁴⁸ Vedi artt. 3 e 6 della legge del Piemonte; art. 3, comma 1, e art. 4 della legge della Toscana.

E' utile segnalare che, presso il Dipartimento Affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è attualmente aperto un tavolo tecnico composto da rappresentanti del suddetto dipartimento, del Ministero della Salute e da funzionari delle regioni che hanno legiferato in materia, al fine di valutare la predisposizione di linee guida relative alle terapie elettroconvulsivanti ed agli interventi di psicoturgia.

Il risultato del lavoro del tavolo tecnico, qualora condiviso, costituirà bozza di accordo da approvare in sede di Conferenza Stato-regioni.

Da ultimo va ricordata la **sentenza della Corte n. 162 del 1° giugno 2004**, concernente alcune disposizioni regionali con le quali si prevede l'abolizione del libretto sanitario per il personale addetto all'industria alimentare⁴⁹ ovvero per i farmacisti e i dipendenti delle farmacie⁵⁰.

In sede di ricorso governativo, si sostiene che tali norme debbano essere considerate lesive delle competenze esclusive dello Stato nella materia "*ordine pubblico e sicurezza*" ovvero che rappresentino la violazione di un principio fondamentale del diritto alla salute, garantito dalla Costituzione (e perciò rientrante nella materia "*tutela della salute*", oggetto di legislazione concorrente tra Stato e regioni).

La Corte ha ribadito, in ordine al primo rilievo, il suo orientamento pregresso in merito ad una accezione più ristretta della materia "*ordine pubblico e sicurezza*", che riguarda solo le misure inerenti la prevenzione dei reati o il mantenimento dell'ordine pubblico. Per quanto concerne la seconda eccezione di incostituzionalità, la Corte osserva che l'obbligo del libretto sanitario, ancorché tuttora previsto dalla legge n. 283 del 1962, non possa considerarsi più quale strumento essenziale per garantire l'igiene degli alimenti: in base alla più recente legislazione in materia⁵¹, infatti, si ritengono più efficaci altre modalità per raggiungere tale obiettivo, ed in particolar modo misure di autocontrollo, formazione e informazione degli operatori. Conseguentemente, l'obbligo del libretto sanitario non può essere più considerato come "principio fondamentale" nel campo della

⁴⁹ Cfr. la legge n. 24/2003 della Toscana; la legge n. 11/2003 dell'Emilia-Romagna; la legge n. 12/2003 della Lombardia.

⁵⁰ Cfr. la legge n. 29/2003 del Lazio.

⁵¹ Si tratta di legislazione di prevalente origine comunitaria.

“tutela della salute” ma come una delle possibili modalità – e presumibilmente non la più efficace - attraverso le quali garantire idonei requisiti igienico sanitari del personale impiegato nel settore.

Sulla base di tali presupposti, la Corte ha pertanto dichiarato non ammissibili le questioni di legittimità costituzionale prospettate dal Governo.

Si segnala che sulla stessa materia risulta tuttora pendente il ricorso avverso l'articolo 1 della legge regionale del Veneto n. 41/2003 ⁵², concernente la certificazione del personale addetto alla produzione e vendita di sostanze alimentari.

5. Il contenzioso in corso

Come già segnalato, il **decreto legislativo n. 288/2003** sugli IRCCS è stato oggetto di ricorso di fronte alla Corte costituzionale dal parte di alcune regioni (Marche, Sicilia ed Emilia Romagna), in quanto considerato lesivo delle competenze regionali in materia di tutela della salute e ricerca scientifica.

Si ricorda, altresì, che la regione Marche ha promosso ricorso di fronte alla Corte costituzionale avverso gli articoli artt.34 (commi 2, 3, 4, 11, 13 e 53) della **legge n.289/2002** (legge finanziaria 2003), contenenti una serie di disposizioni in materia di personale delle regioni, ivi incluso quello del Servizio sanitario ⁵³; tali disposizioni sono state ritenute lesive della propria sfera di competenza costituzionalmente garantita, in quanto determinerebbero la violazione del principio di autonomia finanziaria e l'invasione della potestà legislativa delle Regioni.

Per quanto riguarda gli atti promossi dal Governo di fronte alla Corte costituzionale si segnalano i seguenti ricorsi:

⁵² Recante disposizioni di riordino e semplificazione normativa collegato alla legge finanziaria 2003 in materia di prevenzione, sanità, servizi sociali e sicurezza pubblica.

⁵³ Si tratta, in particolare, di disposizioni concernenti le assunzioni di personale e le dotazioni organiche delle amministrazioni regionali, degli enti regionali e delle aziende del Servizio sanitario ed il riconoscimento ai medici con titolo di specializzazione, ai fini dei concorsi, del medesimo punteggio attribuito per il lavoro dipendente.

- avverso l'art. 34 della **legge dalla provincia autonoma di Bolzano n. 14/2002** ⁵⁴, che disciplina l'accesso ai dati anche personali in possesso delle amministrazioni interessate ⁵⁵; tale norma è considerata lesiva delle competenze dello Stato in alcune materie di legislazione ad esso riservata (igiene e sanità, ordinamento civile, livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ordinamento organizzazione amministrativa dello Stato);

Si ricorda che il D.L. n. 81/2004, recante interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica ⁵⁶, ha apportato alcune modificazioni al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, riguardante il codice in materia di protezione dei dati personali, con riferimento specifico, al trattamento dei dati inerenti lo stato di salute dei pazienti. Tale modifiche hanno determinato che i medici di famiglia ed i pediatri di libera scelta di sono esonerati dalle varie procedure previste in materia di protezione dei dati personali, in virtù del loro rapporto professionale con il Servizio sanitario nazionale e del rispetto del codice di deontologia professionale.

- avverso gli articoli 1 e 4 della **legge regionale della Campania n. 2/2003** ⁵⁷, che concernono l'erogazione di prodotti dietetici e l'obbligo di fornire pasti differenziati; tale disposizioni ⁵⁸ sono considerate lesive delle competenze in materia di legislazione riservata dello Stato (determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali) ovvero concorrente (tutela della salute) ⁵⁹;

⁵⁴ Riguardante norme in ambito sanitario.

⁵⁵ In particolare si dispone a carico di tutti gli enti gli uffici e le strutture (sanitarie) pubbliche e private convenzionate, nonché dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta per le prestazioni oggetto di convenzione, l'obbligo giuridico di rendere disponibili (ossia - parrebbe - di comunicare a semplice richiesta - non è precisato da chi e come formulata) i dati anche personali, comuni e sensibili, sanitari ambientali e gestionali di cui sono in possesso.

⁵⁶ Art.2 quinquies del decreto legge citato, convertito in legge, con modificazioni, dall'art.1 della legge n. 138/2004.

⁵⁷ Recante intolleranza alimentare ristorazione differenziata nella pubblica amministrazione istituzione osservatorio regionale,

⁵⁸ L'art.1 riconosce l'assistenza sanitaria mediante l'erogazione di prodotti dietetici nei soli casi specificati e l'art.4 impone un obbligo diretto a tutte le amministrazioni pubbliche e non soltanto a quelle regionali.

⁵⁹ Nel ricorso si fa anche riferimento alla violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e regione previsto dall'art.120, secondo comma della Costituzione in quanto si travalicherebbe l'ambito di competenza riservato all'ente territoriale.

- avverso l'articolo 32, commi 1 e 2 della **legge regionale del Piemonte n. 1//2004**⁶⁰, che disciplina l'individuazione delle figure professionali che operano nel campo dei servizi sociali⁶¹; tali norme sono considerate lesive delle competenze nella materia (professioni) di legislazione concorrente tra Stato e regioni⁶².
- avverso gli articoli 1 e 2 della **legge regionale dell'Abruzzo n. 2/2004**, recante l'istituzione di corsi di formazione professionale per l'esercizio dell'arte ausiliaria della professione sanitaria di massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici⁶³; anche tali norme sono considerate lesive delle competenze nella materia (professioni), oggetto di legislazione riservata dello Stato.

6. Alcune riflessioni

Dall'analisi sopra svolta emergono aspetti meritevoli di approfondimento, tra i quali si segnalano:

1. In materia sanitaria sono stati approvati importanti provvedimenti legislativi statali (e sono in corso di discussione altri progetti di legge di rilievo, come quelli concernenti le attività trasfusionali, le professioni sanitarie, le medicine non convenzionali, l'erboristeria etc) che investono aspetti più ampi e differenti rispetto agli interventi di risanamento finanziario sui quali si era concentrata l'attenzione del precedente Rapporto. Come emerge dall'analisi del paragrafo 1, continuano a non risultare interventi significativi ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m ("determinazione dei livelli essenziali delle

⁶⁰ Recante norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento.

⁶¹ Con tali norme sembrano riservate alla regione la determinazione dei titoli professionali, dei contenuti della professione e dei titoli di studio necessari per l'esercizio della professione di educatore professionale, ponendosi in contrasto con la legislazione statale vigente.

⁶² Cfr anche il paragrafo precedente.

⁶³ Tali disposizioni affidano alla Regione l'istituzione e organizzazione di corsi di formazione professionale all'esercizio della professione sanitaria ausiliaria di massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici ed attribuiscono il compito di stabilire i requisiti delle strutture pubbliche e private necessari per l'ottenimento della autorizzazione (da parte della Direzione regionale Sanita) ad effettuare i corsi, nonché di individuare i requisiti necessari per l'accesso alla frequenza dei corsi.

prestazioni”). D'altronde lo stesso meccanismo previsto per la determinazione dei LEA (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa intesa con la Conferenza Stato regioni) sembra limitare il ruolo delle Camere; e la fase di monitoraggio e verifica della congruità delle risorse finanziarie per sostenere i LEA è stata fino ad oggi affidata a “tavoli” tecnici Governo-Regioni, senza che da parte delle Commissioni parlamentari siano stati esercitati poteri di controllo o indirizzo.

2. Nel corso del periodo oggetto della presente relazione sembra emergere una attività legislativa dei consigli regionali concentrata prevalentemente sugli aspetti di riorganizzazione delle strutture sanitarie e di razionalizzazione della spesa, sopra analizzate ⁶⁴. Appare comunque opportuno analizzare con attenzione i provvedimenti assunti in materia sanitaria in sede di giunta regionale. Va segnalato inoltre che, dalle risposte al Questionario inviato alle regioni e province autonome, non risulterebbe di norma una partecipazione preliminare dei consigli alla fase di discussione del Piano sanitario nazionale 2003-2005. Per quanto riguarda alcune leggi regionali del 2002, che investono principi fondamentali in materia di tutela della salute, si rinvia ai rilievi da parte della Corte costituzionale, come evidenziati nel capitolo 4.
3. Si registra un ruolo estremamente significativo delle rappresentanze regionali esplicito attraverso una molteplicità di strumenti:
 - espressione di pareri su ddl e documenti programmatici del governo (DPEF e PSN) nonché partecipazioni ad incontri con i rappresentanti del Governo;
 - partecipazione ad audizioni presso le commissioni parlamentari di merito nel corso dell'iter legislativo ovvero presso le

⁶⁴ Tra le leggi che disciplinano aspetti diversi si ricordano quelle della regione Campania, sul personale precario della sanità (n. 26/2003); dell'Emilia Romagna, sulla prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti e abolizione del libretto sanitario (L. n. 11/2003) e sulla vivisezione (L. n. 13/2003); della Lombardia, sui certificati in materia di igiene pubblica (L. n. 12/2003) e in materia di polizia mortuaria (L. n. 22/2003); della Toscana, sulla cremazione (L. n. 29/2004), sull'igiene del personale addetto al settore alimentare (L. n. 24/2003) e sulla tutela sanitaria dello sport (L. n. 35/2003 e n. 62/2003); del Piemonte sulla cremazione (L. 33/2003).

commissioni bilancio nell'ambito dell'esame della finanza pubblica regionale

- realizzazione di Accordi, Intese e Linee guida in sede di Conferenza Stato regioni e Conferenza unificata;
- partecipazione a "tavoli di monitoraggio" della spesa, con particolare riferimento, come già sottolineato, alla verifica dei livelli essenziali di assistenza e della congruità delle risorse finanziarie destinate al loro soddisfacimento.

PARTE II

DATI E TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE STATALE

*a cura dell'Osservatorio sulla legislazione
della Camera dei deputati*

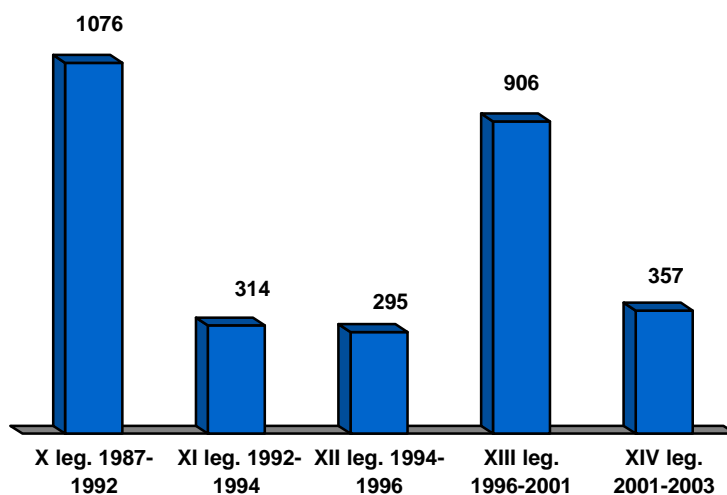
1. L'attività legislativa parlamentare⁶⁵

1.1. La produzione legislativa

Nei primi due anni e mezzo della XIV legislatura (fino al 31.12.2003) il Parlamento ha approvato definitivamente 357 leggi (una legge costituzionale, n. 3 del 2001, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale nella XIV legislatura, è stata però approvata nel corso della XIII; 330 leggi sono state pubblicate entro il 31 dicembre 2003, 27 sono state pubblicate successivamente).

Il dato relativo alle ultime legislature è il seguente:

Le leggi dalla X alla XIV legislatura

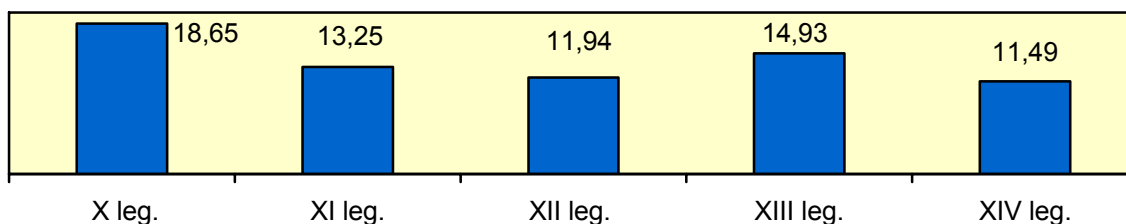


N.B. Durata delle legislature: **X**: 57 mesi e 20 giorni; **XI**: 23 mesi e 21 giorni; **XII**: 24 mesi e 23 giorni; **XIII**: 60 mesi e 20 giorni; **XIV** (al 31 dicembre 2003): 31 mesi.

⁶⁵ I dati relativi alla XIV legislatura, riportati nelle tabelle e nei grafici di questo paragrafo, ove non diversamente specificato, si riferiscono ai provvedimenti approvati alla data del 31 dicembre 2003, ancorché non pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale.

La media mensile della produzione legislativa nella legislatura in corso risulta essere pari a **11,49** a fronte di una media mensile di 14,93 nella XIII, 11,94 nella XII, 13,25 nella XI e 18,65 nella X.

Media delle leggi approvate su base mensile



Il periodo successivo, dal 1° gennaio al 30 maggio 2004, vede l'approvazione di ulteriori 50 leggi, con una media mensile, nel periodo, di 10.

La media complessiva della legislatura, fino al 30 maggio 2004, risulta così pari a 11,28, per un totale di 407 leggi. Il termine ultimo del 30 maggio corrisponde alla conclusione del terzo anno della legislatura e quindi ha un evidente valore a fini statistici.

1.2. La produzione legislativa per tipi di atti

Il dato quantitativo sopra indicato può essere scomposto in relazione alla tipologia di atto, alla sede ed al tipo di iniziativa.

Nella tabella riportata di seguito si dà conto della tipologia delle leggi approvate.

Rispetto alle legislature precedenti risalta il peso percentuale rappresentato dalle leggi di conversione e dalla categoria delle altre leggi ordinarie.

In entrambi i casi, i dati relativi alla legislatura in corso si pongono in una linea mediana rispetto ai dati registrati nella XII e nella XIII legislatura.

Le leggi di conversione rappresentano fino al 31 dicembre 2003 il 31,9 per cento dell'intera produzione legislativa. Nella XII legislatura la

percentuale aveva toccato il 41,4 per cento; la scorsa legislatura si era attestata sul 19,2 per cento, cioè su un valore di poco superiore a quello registrato nella X legislatura. La categoria delle altre leggi ordinarie copre il 27,7 per cento delle leggi. Nella XII legislatura le “altre leggi” erano state appena il 15,9 per cento; nella XIII legislatura avevano raggiunto il 44,2 per cento.

Si tratta di dati ancora in assestamento, dai quali però emerge una linea di tendenza che sembra confermata nei primi cinque mesi del 2004.

Si conferma inoltre il peso che hanno ormai assunto le leggi di ratifica, che si mantengono sopra il 30 per cento della produzione legislativa totale.

Leggi per tipologia

	X leg.		XI leg.		XII leg.		XIII leg.		XIV leg. (fino al 31.12.03)	
		Media mensile		Media mensile		Media mensile		Media mensile		Media mensile
Leggi costituzionali	5	0,1	3	0,1	0	0,0	7	0,1	2	0,1
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>0,5%</i>		<i>1,0%</i>		<i>0,0%</i>		<i>0,8%</i>		<i>0,6%</i>	
Conversione di decreti-legge	185	3,2	118	5,0	122	4,9	174	2,9	114	3,7
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>17,2%</i>		<i>37,6%</i>		<i>41,4%</i>		<i>19,2%</i>		<i>31,9%</i>	
Leggi di bilancio	20	0,3	8	0,3	8	0,3	20	0,4	12	0,4
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>1,9%</i>		<i>2,5%</i>		<i>2,7%</i>		<i>2,2%</i>		<i>3,4%</i>	
Leggi collegate alla manovra finanziaria	12	0,2	3	0,1	2	0,1	13	0,2	7	0,2
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>1,1%</i>		<i>1,0%</i>		<i>0,7%</i>		<i>1,4%</i>		<i>2,0%</i>	
Leggi di ratifica	193	3,3	65	2,7	115	4,7	286	4,7	119	3,8
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>17,9%</i>		<i>20,7%</i>		<i>39,0%</i>		<i>31,6%</i>		<i>33,3%</i>	
Leggi comunitarie	2	0,0	2	0,1	1	0,0	4	0,1	3	0,1
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>0,2%</i>		<i>0,6%</i>		<i>0,3%</i>		<i>0,4%</i>		<i>0,8%</i>	
Leggi di semplificazione	-	-	-	-	-	-	2	0,0	1	0,0
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>0,0%</i>		<i>0,0%</i>		<i>0,0%</i>		<i>0,2%</i>		<i>0,3%</i>	
Altre leggi ordinarie	659	11,4	115	4,9	47	1,9	400	6,6	99	3,2
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>61,2%</i>		<i>36,6%</i>		<i>15,9%</i>		<i>44,2%</i>		<i>27,7%</i>	
Totale leggi approvate	1.076	18,65	314	13,25	295	11,94	906	14,93	357	11,49

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 e collegate alla manovra finanziaria; le leggi di ratifica, la cui iniziativa non è più esclusiva del Governo già dalla scorsa legislatura ma che rappresentano ancora parte rilevante dell'attività normativa dell'Esecutivo.

Come già segnalato in relazione alla tipologia delle leggi, anche questo è un dato che potrà assestarsi nel prosieguo della legislatura e che fa registrare al momento una bassa percentuale di leggi di iniziativa mista⁶⁶. I primi cinque mesi del 2004 confermano comunque la netta prevalenza di leggi di iniziativa governativa.

Leggi per iniziativa ⁶⁷

	X 1987 – 1992	XI 1992 – 1994	XII 1994 – 1996	XIII 1996 – 2001	XIV 2001 – dicembre 2003
a. Iniziativa governativa	704 (65,4%)	231 (73,6%)	261 (88,5%)	697 (76,9%)	291 (81,5%)
b. Iniziativa parlamentare	287 (26,7%)	75 (23,9%)	28 (9,5%)	170 (18,8%)	62 (17,4%)
c. Mista	85 (7,9%)	8 (2,5%)	6 (2,0%)	39 (4,3%)	4 (1,1%)
TOTALE (a+b+c)	1.076	314	295	906	357

Fonte: Servizio Commissioni per le legislature dalla X alla XIII e Servizio Studi per la XIV legislatura.

⁶⁶ Per iniziativa mista si intendono i testi unificati risultanti da progetti di iniziativa governativa e parlamentare e/o regionale e/o popolare e/o del Cnel.

⁶⁷ 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. Ancora una volta, il dato della legislatura in corso si situa a metà strada rispetto ai dati registrati nelle due legislature precedenti. In questa legislatura, infatti, la somma delle leggi di conversione e di ratifica rappresenta il 77,66 per cento delle leggi di iniziativa governativa; nella XII legislatura la percentuale superava il 90 per cento (90,8); nella XIII legislatura si attestava al 64,56 per cento;
- specularmente, la categoria delle altre leggi di iniziativa governativa rappresenta, nelle ultime 3 legislature, rispettivamente il 4,98 (XII legislatura), il 29,98 (XIII legislatura) e il 14,93 (XIV legislatura) del complesso delle leggi di iniziativa governativa;
- nel complessivo calo della produzione legislativa e quindi della media mensile di approvazione delle leggi che si registra rispetto alla precedente legislatura, le leggi di iniziativa governativa subiscono una diminuzione inferiore rispetto a quelle di iniziativa parlamentare e mista: la media mensile delle leggi di iniziativa governativa passa da 11,48 della XIII legislatura a 9,36 della legislatura attuale, con una diminuzione in termini percentuali del 18,5 per cento; la media mensile delle leggi di iniziativa parlamentare passa da 2,80 a 2, con una diminuzione del 28,6 per cento; la media mensile delle leggi di iniziativa mista passa da 0,64 a 0,13, con una diminuzione del 79,7 per cento.

Si può inoltre anticipare un altro dato che emergerà nel paragrafo 1.4.3: le leggi di iniziativa parlamentare sono state approvate per lo più in sede legislativa: al 30 maggio 2004, su 73 leggi di iniziativa parlamentare approvate, 47 sono state esaminate in sede legislativa.

Leggi per iniziativa e per tipologia

						<i>Media mensile</i>	
<i>Legislatura</i>	X	XI	XII	XIII	XIV	XIII	XIV
INIZIATIVA GOVERNATIVA	704	231	261	697	291	11,48	9,37
<i>di cui:</i>							
Conversione di decreti-legge	185	118	122	174	114	2,87	3,67
Leggi di bilancio	20	8	8	20	12	0,33	0,39
Leggi collegate alla manovra finanziaria	12	3	2	12	7	0,20	0,23
Leggi di ratifica	193	65	115	276	112	4,55	3,60
Leggi comunitarie	2	2	1	4	3	0,07	0,10
Leggi di semplificazione	0	0	0	2	1	0,03	0,03
Altre leggi di iniziativa governativa	292	35	13	209	42	3,44	1,35
INIZIATIVA PARLAMENTARE	287	75	28	170	62	2,80	2,00
<i>di cui:</i>							
Leggi di ratifica	0	0	0	1	7	0,02	0,23
INIZIATIVA MISTA	85	8	6	39	4	0,64	0,13
<i>di cui:</i>							
Leggi di ratifica	0	0	0	9	0	0,15	0,00
Leggi collegate alla manovra finanziaria	0	0	0	1	0	0,02	0,00
TOTALE	1.076	314	295	906	357	14,93	11,49

1.3. 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.

Nelle tabelle che seguono si tenta di ricostruire l'andamento del ricorso alle diverse sedi di esame a partire dalla X legislatura⁶⁸.

La prima tabella mette in luce come nel passaggio dalla X alla XI legislatura si capovolgano i rapporti tra leggi approvate in sede legislativa e leggi approvate in sede referente: nella X legislatura prevalevano le prime; a partire dalla XI legislatura, con punte molto significative nella XII, prevalgono nettamente le leggi approvate in sede referente.

La XIII legislatura si caratterizza rispetto alle altre legislature per un maggiore ricorso alla sede redigente.

Venendo alla legislatura in corso, essa fa registrare in termini assoluti un minore utilizzo – in buona parte necessitato dalla tipologia delle leggi approvate - della sede legislativa, nonché della sede redigente, rispetto alla precedente legislatura. Il dato relativo al ricorso alla sede legislativa appare ancora un volta mediano rispetto ai valori percentuali registrati nelle due precedenti legislature.

⁶⁸ I dati relativi alle sedi dell'esame parlamentare si riferiscono alle leggi che sono state esaminate, alla Camera o al Senato, almeno in una lettura nella sede indicata. Ai fini della classificazione, in caso di sedi diverse tra Camera e Senato, la sede redigente "prevale" sulla legislativa e sulla referente; la sede legislativa "prevale" sulla referente.

Sedi dell'esame parlamentare

Legislatura	X		XI		XII		XIII		XIV (al 31/12/2003)	
	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%
Sede referente	486	45,2	215	68,5	261	88,5	601	66,3	287	80,4
Sede legislativa	588	54,6	97	30,9	32	10,8	287	31,7	69	19,3
Sede redigente	2	0,2	2	0,6	2	0,7	18	2,0	1	0,3
Totale leggi	1.076		314		295		906		357	

Il dato complessivo può essere però 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, in analogia con la precedente, mostra come nel passaggio dalla X alla XI legislatura la percentuale delle leggi che necessitano di un esame in Assemblea rappresentino stabilmente la maggioranza, con una punta molto alta nella XII legislatura. La legislatura precedente fa segnare una leggera inversione di tendenza; nella legislatura in corso, le leggi con sede referente vincolata registrano valori al momento più alti.

Leggi con riserva di Assemblea

Legislatura	X		XI		XII		XIII		XIV (al 31/12/2003)	
	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%
<i>Leggi di conversione</i>	185	42,24	118	55,66	122	48,61	174	31,93	114	41,76
<i>Leggi di ratifica</i>	193	44,06	65	30,66	115	45,82	286	52,48	119	43,59
<i>Altre leggi con sede referente vincolata*</i>	60	13,70	29	13,68	14	5,58	85	15,60	40	14,65
Totale leggi con sede referente vincolata	438		212		251		545		273	
% sul totale delle leggi		40,71		67,52		85,08		60,15		76,47

* 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. In tutte le legislature la scelta della sede legislativa si situa stabilmente sopra il 70 per cento. In particolare, nella X e nella XI legislatura la scelta del Parlamento cadeva quasi sempre sull'utilizzo della sede legislativa o redigente e il ricorso alla sede referente era puramente residuale. Nelle legislature seguenti, invece, l'opzione per la sede legislativa mostra valori percentuali che si situano ad un livello più basso rispetto alle precedenti legislature ma comunque stabilmente sopra il 70 per cento.

La legislatura in corso fa registrare un dato leggermente superiore rispetto alla precedente legislatura ed ancora in assestamento, visto che il ricorso alla sede legislativa aumenta fisiologicamente – salvi i momenti di forte tensione politica – con il durare della legislatura.

Leggi con sede di esame opzionale

<i>Legislatura</i>	X		XI		XII		XIII		XIV (al 31/12/2003)	
	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%
Leggi con sede opzionale	638		102		44		361		84	
<i>di cui:</i>										
<i>in sede referente</i>	48	7,5	3	2,9	10	22,7	56	15,5	14	16,7
<i>in sede legislativa</i>	588	92,2	97	95,1	32	72,7	287	79,5	69	82,1
<i>in sede redigente</i>	2	4,2	2	2,0	2	4,5	18	5,0	1	1,2
% sul totale delle leggi		59,29		32,48		14,92		39,85		23,53

1.4. 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 approvate dal Parlamento, concentrando l'attenzione, nei paragrafi successivi, sulle altre tipologie di atti normativi. La tendenza che sembra emergere dalla panoramica, effettuata con un riferimento temporale più ampio⁶⁹ rispetto a quello assunto nel presente Rapporto, consiste nel radicamento della diversa caratura delle leggi approvate in Assemblea rispetto alle leggi approvate in Commissione.

1.4.1. Le leggi approvate in sede referente - Le leggi approvate in Assemblea si caratterizzano sempre più per il loro rilievo ed il loro carattere macrosettoriale; in alcuni casi, si scostano da un carattere puramente precettivo per assumere le caratteristiche di una sorta di

⁶⁹ Le rilevazioni contenute nel presente paragrafo si estendono fino al 30 maggio 2004.

programma legislativo di legislatura; si segnalano due provvedimenti che costituiscono gli esempi più evidenti di questo tipo di legislazione: la legge 28 marzo 2003, n. 53, recante delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale, e la legge 7 aprile 2003, n. 80, recante delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale. Nel paragrafo 2.4 si fornisce qualche ulteriore elemento su tale tipologia di leggi.

1.4.2. Le leggi collegate alla manovra di bilancio - Le leggi da ultimo citate sono due dei provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica, che costituiscono uno degli strumenti principali attraverso i quali il Governo realizza il proprio programma, generalmente ricorrendo allo strumento della delega.

All'inizio della legislatura, in occasione della manovra di finanza pubblica per il 2002, sono stati presentati alle Camere 9 provvedimenti collegati. Di questi 2 sono stati approvati entro il mese di luglio 2002:

- L. 1° agosto 2002, n. 166 (Collegato infrastrutture e trasporti)
- L. 31 luglio 2002, n. 179 (Collegato ambientale)

Gli altri 7 sono stati considerati collegati alla manovra 2003, ai sensi delle risoluzioni al Documento di programmazione economico-finanziaria 2003-2006 approvate alla Camera e al Senato⁷⁰.

Di questi:

2 sono stati approvati nel 2002:

- L. 12 dicembre 2002, n. 273 (Collegato mercati)
- L. 16 gennaio 2003, n. 3 (Collegato pubblica amministrazione)

4 sono stati approvati nel 2003:

⁷⁰ Le risoluzioni relative al Documento di programmazione economica e finanziaria 2003-2006 (Giorgetti ed altri, n. 6-27, approvata dalla Camera il 25 luglio 2002 e Schifani ed altri, n. 6-20, approvata al Senato il 24 luglio 2002) hanno impegnato il Governo a considerare come provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica per il 2003, i disegni di legge collegati all'esame del Parlamento.

- L. 14 febbraio 2003, n. 30 (Riforma del mercato del lavoro)
 - L. 7 marzo 2003, n. 38 (Collegato agricoltura)
 - L. 28 marzo 2003, n. 53, in materia di riforma della scuola
 - L. 17 aprile 2003, n. 80 (Collegato fiscale)
-
- il disegno di legge collegato in materia previdenziale è stato definitivamente approvato dalla Camera successivamente al periodo di riferimento del presente rapporto (legge 23 agosto 2004, n. 243);
 - il disegno di legge S. 1745-B (in materia di invenzioni biotecnologiche), è ancora all'esame del Parlamento⁷¹.

Nel paragrafo relativo alle leggi delega si dà conto dei decreti legislativi adottati in attuazione delle leggi collegate nei primi due anni e mezzo della legislatura.

1.4.3. Le leggi approvate in sede legislativa – Nel precedente rapporto, si era fornita qualche indicazione circa il limitato ambito di intervento delle leggi approvate in sede legislativa. Il presente paragrafo aggiorna il quadro alle leggi approvate fino al 31 dicembre 2003, con riferimenti prospettici ai cinque mesi successivi, soffermandosi su tre aspetti: ambiti di intervento e profili finanziari; iniziativa; attività in sede legislativa delle Commissioni.

Nel corso della XIV legislatura, alla data del 31 dicembre 2003, sono state approvate in sede legislativa 69 leggi:

8 nel 2001 (dopo il 29 maggio); 24 nel 2002; 37 nel 2003.

Analizzando il semplice dato quantitativo, si può notare che il 2003 registra un notevole incremento del ricorso a tale tipologia di esame parlamentare dei progetti di legge, anche se successivamente la tendenza

⁷¹ Oltre a questi, un ulteriore provvedimento è stato considerato collegato alla manovra 2003, come indicato dalla relazione illustrativa al disegno di legge finanziaria 2003. Si tratta del D.L. 24 settembre 2002, n. 209, conv. dalla L. 22 novembre 2002, n. 265 (Disposizioni urgenti in materia fiscale).

non sembra essersi consolidata: nei primi cinque mesi del 2004, infatti, solo altri 8 provvedimenti sono stati approvati in sede legislativa.

Generalmente, le leggi approvate in sede legislativa intervengono in un ambito limitato; delle 77 approvate nei primi tre anni della XIV legislatura, infatti 58 leggi possono essere definite di “manutenzione normativa”.

Quasi la metà recano interventi puntuali; in particolare, 23 hanno carattere “localistico” e sono destinate a precise e limitate aree geografiche, 15 si rivolgono ad una ristretta platea di beneficiari (categorie o gruppi).

Anche dal punto di vista della “portata” dell’intervento il 2003 presenta delle peculiarità rispetto ai periodi precedenti e successivi della medesima legislatura. Nel corso dell’anno in questione, infatti, oltre ad essere stato approvato in sede legislativa un cospicuo numero di leggi (il 48,05% di tutte quelle esaminate in tale sede nel corso della legislatura) sono stati approvati anche diversi interventi di rilievo, pur se non veri disegni di riforma organica dei settori, tra i quali meritano di essere citati:

- la legge n.109 del 2003, che modifica, in più parti, il decreto legislativo adottato con D.P.R. n.18 del 1967, concernente l’ordinamento del ministero degli Affari Esteri;
- la legge n.206 del 2003, relativa al riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività similari;
- la legge n.218 del 2003, che interviene nel settore del trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente;
- la legge n.228 del 2003, recante misure contro la tratta di persone;
- la legge n.291 del 2003, in materia di interventi per i beni e le attività culturali, lo sport e l’università e la ricerca e costituzione della Società per lo sviluppo dell’ arte, della cultura e dello spettacolo - ARCUS Spa;
- la legge n.363 del 2003, in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo.

Da ultimo, si segnala la legge n. 4 del 2004, approvata definitivamente il 17 dicembre 2003, recante disposizioni per favorire l’accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici.

Per quanto riguarda la “predilezione” per l’esame in sede legislativa si potrebbe rilevare che il Senato mostra una notevole propensione a ricorrere a tale tipo di procedura: ha infatti riservato almeno un passaggio in legislativa a tutte le 77 leggi prese in considerazione, mentre la Camera ha licenziato in sede legislativa –alla data del 30 maggio 2004- 66 proposte di legge sulle 77 leggi approvate.

In relazione, invece, all’ambito di intervento, appare significativa l’incidenza delle leggi riguardanti il settore della giustizia (pur caratterizzato da una forte conflittualità politica) sul complesso delle leggi approvate in sede legislativa (14 sulle 69 approvate fino al 31 dicembre 2003, tra le quali la legge n.277 del 2002, “Modifiche alla legge 354/75 in materia di liberazione anticipata”, la citata legge n.228 del 2003, “Misure contro la tratta di persone”; la legge n.339 del 2003 “Norme in materia di incompatibilità dell’esercizio della professione di avvocato” e la legge n.6 del 2004 “Introduzione nel libro I, titolo XII, del codice civile del capo I, relativo all’istituzione dell’amministrazione di sostegno e modifica degli articoli 388,414, 417, 418, 424, 426, 427 e 429 del codice civile in materia di interdizione e di inabilitazione, nonché relative norme di attuazione, di coordinamento e finali”).

La tabella che segue riporta Commissione per Commissione le leggi approvate con almeno un passaggio in sede legislativa, sempre con riferimento al periodo fino al 31 dicembre 2003 e con una apertura prospettica ai cinque mesi successivi:

COMMISSIONE CAMERA	dal 30/5/01 al 31/12/03	Dall'1/1/04 al 30/5/04	Dal 30/5/01 al 30/5/04
Commissione Affari Costituzionali	4		4
Commissione Giustizia	14	1	15
Commissione Affari Esteri	7	1	8
Commissione Difesa	6	1	7
Commissione Bilancio	1		1
Commissione Cultura	14	2	16
Commissione Ambiente	6		6
Commissione Trasporti	6		5
Commissione Attività Produttive	0	1	1
Commissione Lavoro	6		6
Commissione Affari Sociali	2	1	3
Commissione Agricoltura	1		1
Commissioni riunite Affari Costituzionali e Affari Esteri	1		1
Commissioni riunite Affari Esteri e Difesa	1		1
Totale	69	8	77

Dal punto di vista dell'*onere finanziario*, l'analisi delle 69 leggi approvate in sede legislativa al 31 dicembre 2003 evidenzia le seguenti tipologie:

- 25 leggi non recano oneri;
- 2 leggi (riguardanti l'istituzione di Commissioni di inchiesta) coprono oneri non precisati sul bilancio di Camera e Senato;
- 1 legge autorizza l'utilizzo di residui di bilancio;
- 10 leggi recano oneri annuali;

- 16 leggi recano oneri pluriennali;
- 15 leggi recano oneri permanenti (prevalentemente per spese per il personale o a titolo di trasferimenti a limitate categorie di beneficiari).

Le leggi in esame recano autorizzazioni di spesa in conto corrente nella quasi totalità dei casi (ad eccezione della legge n.428 del 2001-opere pubbliche-, della legge n.436 del 2001-utilizzo dei fondi residui dei lavori della conferenza ONU a Palermo- e della legge n.91 del 2003 –istituzione del Museo della Shoah, per la parte di realizzazione della sede del museo, della legge n.291 e n. 376 del 2003 che dispongono finanziamenti per interventi su beni culturali, nonché per una lunga serie di opere pubbliche)

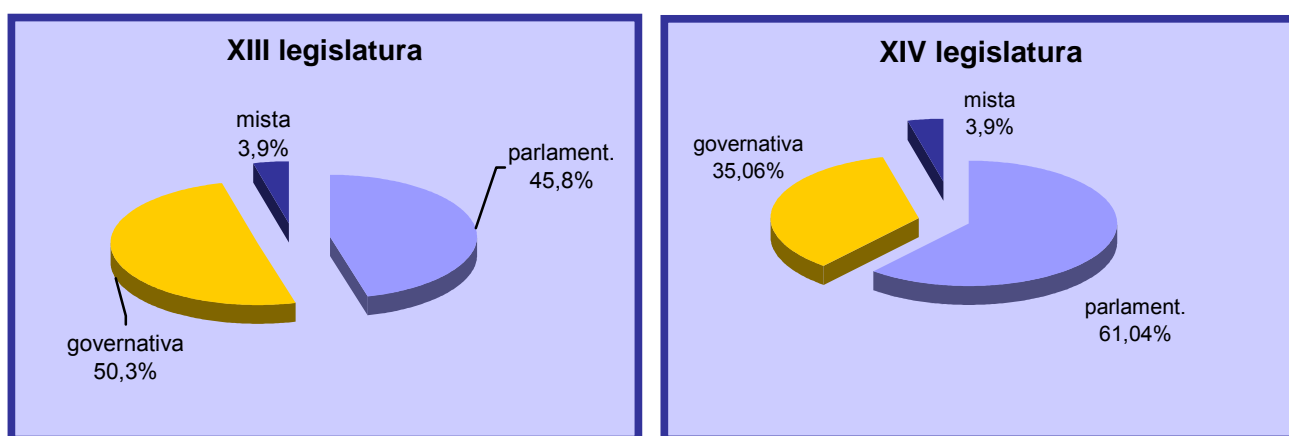
Se si estende l'analisi alle leggi approvate in sede legislativa nei primi cinque mesi del 2004, si registrano dati percentualmente analoghi:

- 6 leggi non recano oneri (tra le quali la legge 6 maggio 2004, n.129 recante norme per la disciplina del *franchising*);
- 1 legge (riguardante interventi a favore dell'Accademia di Santa Cecilia) reca oneri triennali di parte corrente;
- 1 legge (riguardante il differimento dell'incarico all'Agenzia per le erogazioni in agricoltura – AGEA) autorizza la copertura di oneri pregressi determinati da impegni internazionali.

Per quanto riguarda l'*iniziativa* dei 77 provvedimenti approvati entro il 30 maggio 2004, che hanno avuto almeno una lettura in sede deliberante o legislativa, si può rilevare che 47 (7 nel 2001, 17 nel 2002, 20 nel 2003 e 3 nel 2004 alla data del 30 maggio) sono di iniziativa parlamentare, 27 di iniziativa governativa (1 nel 2001, 6 nel 2002, 15 nel 2003 e 5 nel 2004), e 3 di iniziativa mista governativa e parlamentare (si tratta della legge n. 186 del 31 luglio 2002 "Istituzione della Giornata della memoria dei marinai scomparsi in mare ", della legge n. 228 del 2003 "Misure contro la tratta di persone" e della legge n. 4 del 2004 " Disposizioni per favorire l' accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici").

Dal raffronto con la legislatura precedente, realizzato in valore percentuale nei grafici sottostanti, si nota un calo del ricorso alla sede legislativa per i disegni di legge di origine governativa ed un incremento della percentuale di proposte di origine parlamentare approvate nella medesima sede, mentre resta costante l'incidenza dei testi risultanti dall'iniziativa concorrente del Governo e del Parlamento.

**Iniziativa delle leggi esaminate in sede legislativa
(Raffronto dei dati della XIII e XIV legislatura)**



Se, però, si analizza il dato nella sua evoluzione temporale, emergono nel proseguimento della legislatura, delle tendenze che rivelano, specialmente nel 2003, un progressivo ricorso alla sede legislativa anche per i disegni di legge di iniziativa governativa, a volte in relazione ad obblighi di natura internazionale⁷².

⁷² Vedi la legge 20 marzo 2003 n.61 "Contributo per lo svolgimento delle manifestazioni culturali congiunte con la Federazione russa e la Repubblica araba d'Egitto", nonché la legge 18 giugno 2003 n.145 "Concessione di un contributo finanziario alla Delegazione generale palestinese in Italia per le spese di funzionamento della relativa sede, la legge 18 giugno 2003 n.142 "Aumento del contributo annuo al Segretariato esecutivo del Centro di informazione e documentazione dell'Iniziativa Centro - europea (In.C.E.)" e in particolare la legge 11 agosto 2003, n.232 "Differimento della partecipazione italiana a operazioni internazionali", la legge 23 ottobre 2003, n.281 "concessione di un contributo all'Agenzia mondiale antidoping"

Iniziativa delle leggi esaminate in sede legislativa

	2001 (dopo il 29/5)	2002	2003	2004 (fino al 31/5)
Leggi di iniziativa parlamentare	7	17	20	3
Leggi di iniziativa governativa	1	6	15	5
Leggi di iniziativa mista	0	1	2	0
Totale	8	24	37	8

1.5. 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;

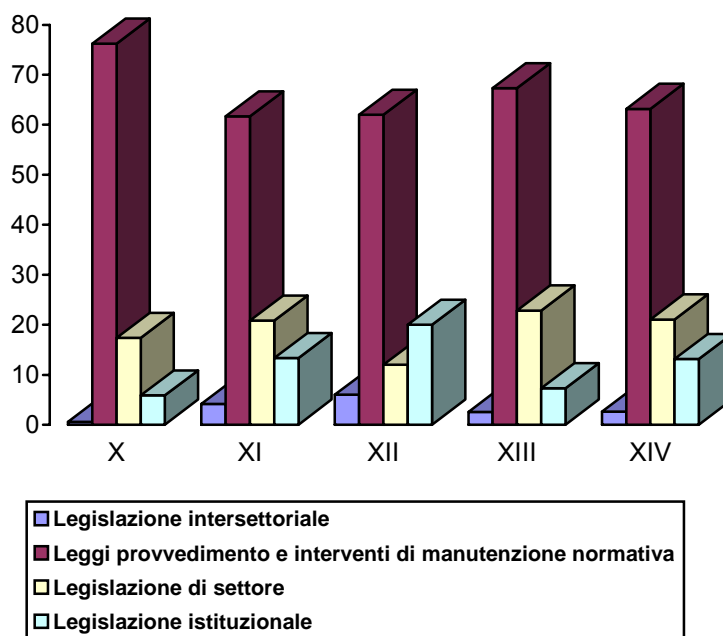
legislazione intersettoriale - che incide, con un unico provvedimento di ampia portata, su più settori.

I dati relativi alle tipologie sono riportati, in valori percentuali, nella seguente tabella:

Classificazione delle leggi approvate⁷³

(in percentuale)

	X	XI	XII	XIII	XIV
Legislazione intersettoriale	0,6	4,2	6,0	2,6	1,9
Leggi provvedimento e interventi di manutenzione normativa	76,2	61,7	62,0	67,3	62,7
Legislazione di settore	17,4	20,9	12,0	22,9	21,6
Legislazione istituzionale	5,8	13,3	20,0	7,3	13,8



⁷³ 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.

2. Le deleghe legislative

2.1 le tendenze generali

Nella prima metà della legislatura in corso, il Parlamento ha conferito al Governo **233 deleghe “primarie”**, delle quali:

165 (70,8%) investono l’attuazione del diritto comunitario;

68 (29,2%) concernono esclusivamente il livello nazionale.

Alle deleghe primarie vanno aggiunte **193 deleghe correttive** (pari al 45,3% del totale delle deleghe); **153** di tali deleghe correttive sono relative all’attuazione del diritto comunitario.

Tra le altre deleghe correttive vanno considerate alcune “riaperture” di deleghe importanti della precedente legislatura: in particolare si segnalano quelle contenute nella legge n. 137 del 2002, con la quale il Governo ha prorogato i termini per l’adozione delle deleghe per la riforma dell’amministrazione statale previste dalla legge n. 59 del 1997 (legge Bassanini).

La seguente tabella pone a confronto la legislatura in corso con quella precedente. Si tratta, come più volte segnalato, di una comparazione da valutare tenendo conto che il riferimento è a due realtà diverse: la XIII legislatura si è dispiegata nell’arco di quasi cinque anni; per la XIV legislatura il periodo di riferimento è costituito da poco più di due anni e mezzo.

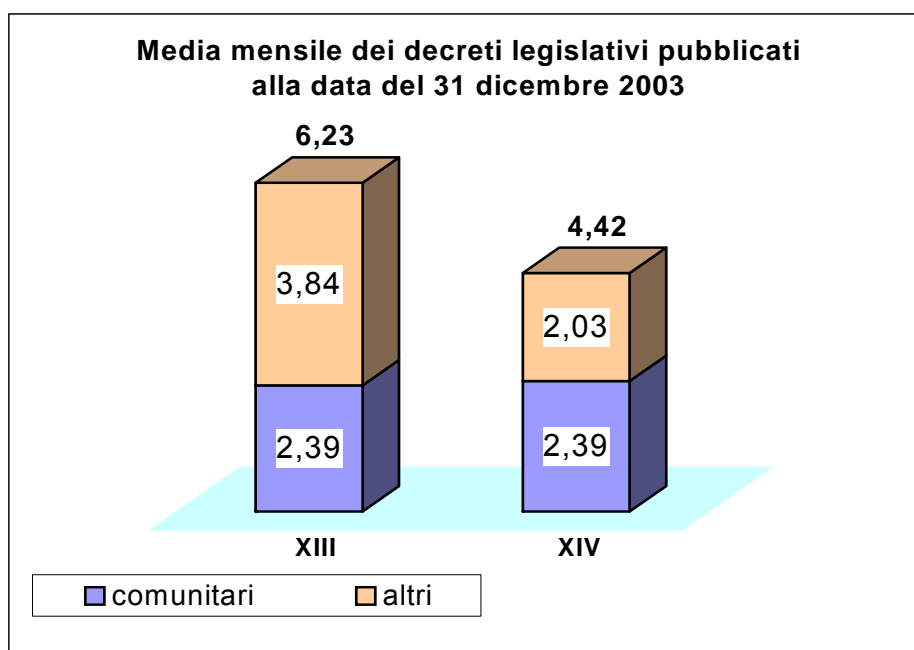
Deleghe	XIII			XIV		
Primarie	321	62,2%		233	54,7%	
<i>di cui comunitarie</i>	151		47,0%	165		70,8%
Integrative/correttive	195	37,8%		193	45,3%	
<i>di cui comunitarie</i>	137		70,3%	153		79,3%
Totale	516			426		
<i>di cui comunitarie</i>	288		55,8%	318		74,6%

Dall'inizio della legislatura fino al 31 dicembre 2003, sono stati pubblicati nella *Gazzetta ufficiale* **124** decreti legislativi, **71** (57,3%) dei quali in attuazione del diritto comunitario⁷⁴. 73 di tali decreti (48 dei quali in attuazione del diritto comunitario) sono stati adottati in base a leggi delega approvate nella legislatura in corso: nel paragrafo seguente si dà un quadro dettagliato di tali leggi, delle relative disposizioni di delega e dei decreti legislativi adottati in relazione a ciascuna di esse.

Decreti legislativi	XIII			XIV		
Primari	313	82,8%		97	78,2%	
<i>di cui comunitari</i>	129		41,2%	66		68%
Integrativi/correttivi	65	17,2%		27	21,8%	
<i>di cui comunitari</i>	16		24,6%	5		18,5%
Totale	378			124		
<i>di cui comunitari</i>	145		38,3%	71		57,2%

⁷⁴ Tali decreti legislativi sono stati emanati sia in attuazione delle leggi comunitarie annuali, sia in attuazione della legge n. 180 del 2002, su cui ci si soffermerà successivamente.

Il successivo istogramma illustra la media mensile dei decreti legislativi pubblicati nella XIII legislatura ed in quella in corso, sempre fino alla data del 31 dicembre 2003. Che il dato relativo alla XIV legislatura sia ovviamente suscettibile di crescere, soprattutto in relazione all'attuazione delle deleghe conferite al Governo da leggi recenti, è dimostrato dal fatto che al 30 maggio 2004 la media mensile ha già raggiunto valori più elevati, essendo pari a 4,42⁷⁵.



2.2 Le leggi contenenti delega

Le leggi contenenti delega approvate fino al 31 dicembre 2003 sono **19**⁷⁶ e possono dividersi in tre grandi categorie:

⁷⁵ Nei primi cinque mesi del 2004 sono stati emanati 7 decreti legislativi al mese, per un totale di 35.

⁷⁶ Nei successivi 5 mesi, fino al 30 maggio 2004, è stata approvata una ulteriore legge recante una disposizione di delega: si tratta della legge 3 maggio 2004, n. 112, in materia di assetto del sistema radiotelevisivo.

1. **leggi a ciclo annuale**, che utilizzano la delega come strumento normale di attuazione (leggi comunitarie e di semplificazione):

<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. 1 marzo 2002, n. 39 , legge comunitaria 2001	124	65	38	38
L. 3 febbraio 2003, n. 14 , legge comunitaria 2002	76	40	5	5
L. 29 luglio 2003, n. 229 , legge di semplificazione 2001	19	14	--	--
L. 31 ottobre 2003, n. 306 , legge comunitaria 2003	104	53	--	--

Nell'ambito delle leggi a ciclo annuale, emerge chiaramente il peso rappresentato dalle leggi comunitarie, cui occorre aggiungere, sempre in relazione al recepimento della normativa comunitaria, la legge 30 luglio 2002, n. 180, approvata soltanto pochi mesi dopo la legge comunitaria per il 2001, con la quale il Governo è stato delegato ad adottare i decreti legislativi occorrenti per dare attuazione a 7 direttive comunitarie, nonché le eventuali disposizioni integrative e correttive.

Tali considerazioni sono valide anche con riferimento alla legislatura precedente; le leggi comunitarie della XIII, le relative deleghe e la loro incidenza sul volume complessivo della decretazione legislativa sono illustrate nella tabella che segue⁷⁷:

⁷⁷ Il criterio adottato per il calcolo consiste nel considerare una delega primaria ed una correttiva per ogni direttiva inserita negli allegati A e B, salvo che l'articolato della legge comunitaria non preveda espressamente l'adozione di un unico decreto legislativo per l'attuazione di più direttive tra loro omogenee. In generale, la legge comunitaria, -al pari di molte altre disposizioni di delega - prevede un termine per l'attuazione della delega stessa ed un termine successivo per l'adozione di eventuali

Deleghe previste dalle leggi comunitarie e loro attuazione

(XIII legislatura)

	disposizioni di delega	deleghe primarie	D.Lgs. pubblicati (*)	D.Lgs. primari (*)
L. 24 aprile 1998, n. 128, (legge comunitaria 1995 – 1997)	112	60	52	46
L. 5 febbraio 1999, n. 25 (legge comunitaria 1998)	52	27	24	22
L. 21 dicembre 1999, n. 526, (legge comunitaria 1999)	73	38	29	25
L. 29 dicembre 2000, n. 422, (legge comunitaria 2000)	51	26	12	11
Totale	288	151	117	104

(*) I dati considerano anche i 23 decreti legislativi, attuativi di leggi comunitarie approvate nella XIII legislatura, pubblicati nella XIV legislatura.

(XIV legislatura)

	disposizioni di delega	deleghe primarie	D.Lgs. pubblicati	D.Lgs. primari
L. 1 marzo 2002, n. 39, (legge comunitaria 2001)	124	65	38	38
L. 30 luglio 2002, n. 180, recepimento delle direttive comunitarie 1999/45/CE, 1999/74/CE, 1999/105/CE, 2000/52/CE, 2001/109/CE, 2002/4/CE e 2002/25/CE	14	7	5	5
L. 3 febbraio 2003, n. 14, (legge comunitaria 2002)	76	40	5	5
L. 31 ottobre 2003, n. 306, (legge comunitaria 2003)	104	53	--	--
Totale	318	165	48	48

decreti correttivi ed integrativi. Con delega primaria e con decreto legislativo primario ci si riferisce al primo termine.

Come risulta dalla tabella relativa alla XIII legislatura, la maggior parte dei D.Lgs. è stata adottata per dare attuazione alle direttive contenute nelle leggi comunitarie: soltanto 13 D.Lgs. (l'11% del totale) contengono disposizioni integrative e correttive di D.Lgs. primari con i quali sono state recepite direttive. Risulta quindi evidente la tendenza alla completa attuazione delle leggi comunitarie, soprattutto per quanto riguarda le leggi approvate nella prima parte della legislatura (legge comunitaria 1995 – 1997 e legge comunitaria 1998), per le quali il tasso di attuazione è molto vicino al 100% (quello medio di attuazione delle quattro leggi comunitarie della legislatura è del 68,9%).

Confrontando il numero totale dei D.Lgs. adottati nella XIII legislatura (378) con quello di 137 D.Lgs. di attuazione di leggi comunitarie emanati nello stesso periodo⁷⁸, risulta che questi ultimi rappresentano il 36,2% dell'intera legislazione delegata della legislatura considerata.

Analizzando i dati relativi alla legislatura in corso, si rileva che le tre leggi comunitarie approvate e la L. n. 180 recano, complessivamente, 318 disposizioni di delega (comprese le deleghe per l'integrazione e la correzione di decreti legislativi): tali deleghe rappresentano la maggior parte (il 74,6% del totale) di quelle conferite al Governo dall'inizio della XIV legislatura (nella legislatura precedente l'incidenza delle disposizioni di delega derivanti da leggi comunitarie era del 55,8%).

Il numero cospicuo di deleghe relative ad adempimenti comunitari ha un inevitabile riflesso sul volume della legislazione delegata: il 53% dei decreti legislativi (66 D.Lgs.) complessivamente adottati dall'inizio della XIV legislatura concernono l'attuazione di leggi comunitarie⁷⁹.

Su questo dato incide in qualche misura la circostanza che, soprattutto nei primi due anni della legislatura, è stato completato, prima della scadenza delle relative deleghe, il processo di attuazione delle leggi comunitarie approvate nella legislatura precedente: di conseguenza, il

⁷⁸ Il dato è comprensivo di 49 D.Lgs. attuativi di leggi comunitarie di legislature precedenti.

⁷⁹ Oltre a questi, si devono computare i 5 decreti legislativi che hanno attuato direttive contenute nella L. n. 180 del 2002.

32,4% dei decreti legislativi di recepimento della normativa comunitaria (23 D.Lgs.) emanati dall'inizio della legislatura è stato adottato in attuazione delle leggi comunitarie n. 25 del 1999, n. 526 del 1999 e n. 422 del 2000, tutte approvate nella XIII legislatura.

I residui 43 decreti legislativi sono in larga parte riconducibili ad autorizzazioni disposte dalla legge comunitaria per il 2001 e 5 a quella del 2002.

Pertanto, rispetto alla Tabella riportata nel paragrafo 2.1, il dato relativo al volume della decretazione legislativa, senza considerare l'incidenza delle leggi comunitarie, è il seguente:

Decretazione legislativa per legislatura

(esclusi i decreti legislativi attuativi di leggi comunitarie)*

	XIII	XIV
Totale D.Lgs. pubblicati	235	53
<i>di cui:</i>		
derivanti da norme di delega approvate nelle precedenti legislature	24	27
Media mensile	3,87	1,71

(*) Per la XIV legislatura, sono stati esclusi anche i 5 D.Lgs. attuativi delle direttive contenute nella L. 180/2002.

2. **leggi collegate** alla manovra di finanza pubblica:

<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. 1 agosto 2002, n. 166, collegato infrastrutture e trasporti	4	4	3	3
L. 12 dicembre 2002, n. 273, collegato attività produttive	3	2	1	1
L. 16 gennaio 2003, n. 3, collegato pubblica amministrazione	3	2	1	1
L. 14 febbraio 2003, n. 30, riforma mercato del lavoro	14	7	1	1
L. 7 marzo 2003, n. 38, collegato agricoltura	8	7	--	--
L. 28 marzo 2003, n. 53, riforma della scuola	4	2	--	--
L. 17 aprile 2003, n. 80, collegato fiscale	14	7	1	1

Per quanto riguarda le leggi collegate, il relativo pacchetto, finalizzato a realizzare il programma di Governo e presentato dal Governo alle Camere nell'autunno 2001, è stato quasi integralmente approvato: fa eccezione soltanto il disegno di legge recante la riforma del sistema previdenziale, che è stato definitivamente approvato dalla Camera successivamente al periodo di riferimento del presente rapporto (legge 23 agosto 2004, n. 243).

Nel 2003, in particolare, sono state promulgate 5 importanti leggi collegate: la legge 16 gennaio 2003, n. 3, in materia di pubblica amministrazione (approvata definitivamente nel dicembre 2002); la legge 14 febbraio 2003, n. 30, finalizzata alla revisione delle regole che disciplinano l'organizzazione del mercato del lavoro; la legge 7 marzo 2003, n. 38, in materia di agricoltura, pesca ed acquacoltura; la legge 28 marzo 2003, n. 53, per la ridefinizione delle norme generali sull'istruzione; la legge 7 aprile 2003, n. 80, con cui il Governo ha ottenuto la delega per riformare il sistema fiscale.

Di tutte queste leggi, come risulta parzialmente dalla tabella, che deve essere integrata con uno squarcio sui primi cinque mesi del 2004, è stata già avviata l'attuazione.

In particolare, il Governo ha tempestivamente dato attuazione a cinque delle deleghe principali previste dalla legge n. 30 del 2003, con un unico decreto legislativo: il D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276. Si tratta delle disposizioni di delega di cui: all'articolo 1 (adozione dei principi fondamentali in materia di disciplina dei servizi per l'impiego, con riferimento al sistema del collocamento pubblico e privato e di somministrazione di manodopera); all'articolo 2 (revisione dei rapporti di lavoro con contenuto formativo); all'articolo 3 (riforma della disciplina del lavoro a tempo parziale); all'articolo 4 (disciplina delle tipologie di lavoro a chiamata, temporaneo, coordinato e continuativo, occasionale, etc.); all'articolo 5 (certificazione dei rapporti di lavoro).

Alla data del 30 maggio 2004, sono 4 i decreti legislativi emanati in attuazione della legge n. 38 del 2003, in materia di agricoltura, pesca ed acquacoltura.

Un discorso a parte meritano le leggi nn. 53 ed 80 del 2003, relative rispettivamente alla riforma della scuola e del sistema fiscale statale, le quali si caratterizzano per la valenza fondamentale assunta dall'aspetto programmatico. Tali leggi – come già segnalato nel precedente rapporto – costituiscono una sorta di contenitore legislativo, rappresentando degli stabilizzatori di direzione dell'indirizzo politico-legislativo ed assolvendo anche all'importante funzione di realizzare un effetto annuncio sull'opinione pubblica.

Peraltro, il Governo ha provveduto con una certa celerità ad avviare l'attuazione, rispettivamente con il D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, recante definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione e con il D.Lgs. 12 dicembre 2003, n. 344, con cui è stata rivista l'imposizione sul reddito delle società (IRES). Si segnala peraltro che le altre deleghe contenute nella legge n. 80 del 2003 (per la riforma dell'IRPEF, dell'IVA, dell'imposta sui servizi, per il riordino della disciplina delle accise, la graduale eliminazione dell'IRAP, per l'adozione del codice fiscale) hanno un termine di scadenza ancora lontano (maggio 2005).

Sempre con riferimento all'attuazione data alle leggi collegate nel corso del 2003, occorre segnalare un altro caso di peculiare interesse: per dare attuazione della delega di cui all'art. 41 della L. n. 166 del 2002 (collegato infrastrutture e trasporti), il Governo aveva presentato originariamente due schemi di D.Lgs.: uno concernente il Titolo I e il Titolo II del Codice delle comunicazioni elettroniche; l'altro, concernente i Titoli III, IV, V e VI dello stesso Codice. Accogliendo i rilievi avanzati in sede di esame parlamentare, secondo cui la materia trattata dai due schemi di D.Lgs. andava considerata come complesso unitario e si doveva assicurare, anche sotto il profilo delle fonti normative, la necessaria unitarietà della disciplina recata dal Codice, il Governo ha adottato un unico D.Lgs. in luogo dei due originariamente previsti. Si tratta del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259.

3. **altre leggi delega** di riforma settoriale, che demandano gli interventi riformatori al Governo, previa individuazione degli scenari strategici e dei principi e criteri direttivi di delega.

<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. 3 ottobre 2001, n. 366 , riforma del diritto societario	6	3	3	3
L. 18 ottobre 2001, n. 383 , interventi per il rilancio dell'economia	2	2	--	--
L. 21 dicembre 2001, n. 443 , legge obiettivo	4	3	3	3
L. 6 luglio 2002, n. 137 , riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio	19	9	12	1
L. 30 luglio 2002, n. 180 , delega per il recepimento delle direttive 1999/45/CE, 1999/74/CE, 1999/105/CE, 2000/52/CE, 2001/109/CE, 2002/4/CE e 2002/25/CE	14	7	5	5
L. 5 giugno 2003, n. 131 , adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. n. 3 del 2001	4	3	--	--
L. 8 luglio 2003, n. 172 , riordino della nautica da diporto	2	1	--	--
L. 27 ottobre 2003, n. 290 , D.L. sulla sicurezza del sistema elettrico nazionale	2	2	--	--

3. I decreti-legge

3.1. Le tendenze generali

3.3.1. I dati quantitativi – Dopo una prima fase di assestamento⁸⁰, il dato concernente la decretazione d'urgenza appare ormai consolidarsi, stabilizzandosi su una media mensile di 4 decreti-legge⁸¹, con un leggero incremento rispetto alla media mensile registrata nella scorsa legislatura, pari a 3,36.

La tabella che segue illustra l'andamento della decretazione dividendo la prima metà della legislatura⁸² in un primo periodo all'incirca semestrale (dalla prima riunione delle Camere al 31 dicembre 2001) e in due successivi periodi annuali. Il primo periodo fa registrare una media leggermente più alta, anche per le ragioni ricordate in nota (cfr. nota 80); il 2002 fa registrare un ricorso alla decretazione sensibilmente inferiore; il 2003 si colloca su valori mediani, che coincidono con la media di emanazione dell'intero periodo considerato.

Occorre segnalare che nei primi 5 mesi del 2004 (fino al 30 maggio) la media mensile è stata pari a 3,40 (17 decreti-legge emanati), facendo registrare un decremento rispetto al periodo precedente.

⁸⁰ E' evidente che l'incidenza dei decreti-legge è maggiore nella fase iniziale della legislatura, quando costituiscono l'unico strumento legislativo attivabile, soprattutto nelle more della costituzione delle Commissioni parlamentari permanenti.

⁸¹ Se si estende lo sguardo fino al 30 maggio 2004, la media mensile rimane pressoché identica: 3,91.

⁸² Esattamente si tratta di 31 mesi.

Media mensile dei decreti-legge emanati

Periodo	mesi	D.L.	media mensile per periodo	media mensile 30/5/01 31/12/01	Media mensile 30/5/01 31/12/02	Media mensile 30/5/01 31/12/03
dal 30/5/2001 al 31/12/01	7,07	32	4,53	4,53		4,00
dall'1/1/02 al 31/12/02	12	44	3,67			
dall'1/1/03 al 31/12/03	12	48	4,00			
Totale	31,07	124				

Media mensile dei decreti-legge emanati per semestre al 30/6/04

Periodo	mesi	D.L.	media mensile per periodo	media mensile 30/5/01 31/12/01	Media mensile 30/5/01 30/6/02	Media mensile 30/5/01 31/12/02	Media mensile 30/5/01 30/6/03	Media mensile 30/5/01 31/12/03	Media mensile 30/5/01 36/06/04
dal 30/5/01 al 31/12/01	7,07	32	4,53	4,53					
Dall'1/1/02 al 30/6/02	6	25	4,17						
Dall'1/7/02 al 31/12/02	6	19	3,17						
Dall'1/1/03 al 30/6/03	6	26	4,33				4,07		
Dall'1/7/03 al 31/12/03	6	22	3,67				3,99		
Dall'1/1/04 al 30/6/03	6	23	3,83					3,97	
Totale	37,07	147							

Risulta alta la percentuale delle leggi di conversione di decreti - legge rispetto al totale della produzione legislativa del Parlamento. Queste leggi rappresentano al 31 dicembre 2003 il 31,9% del totale della produzione legislativa rispetto al 19,2% della scorsa legislatura.

Alla data del 30 maggio 2004 l'incidenza percentuale delle leggi di conversione è pari al 32,9 per cento.

Media mensile di emanazione dei decreti-legge

XIII legislatura		XIV Legislatura	
Totale al netto dei decreti reiterati ⁸³	Media mensile	Totale al 31 dicembre 2003	Media mensile
204	3,36	124 ⁸⁴	4

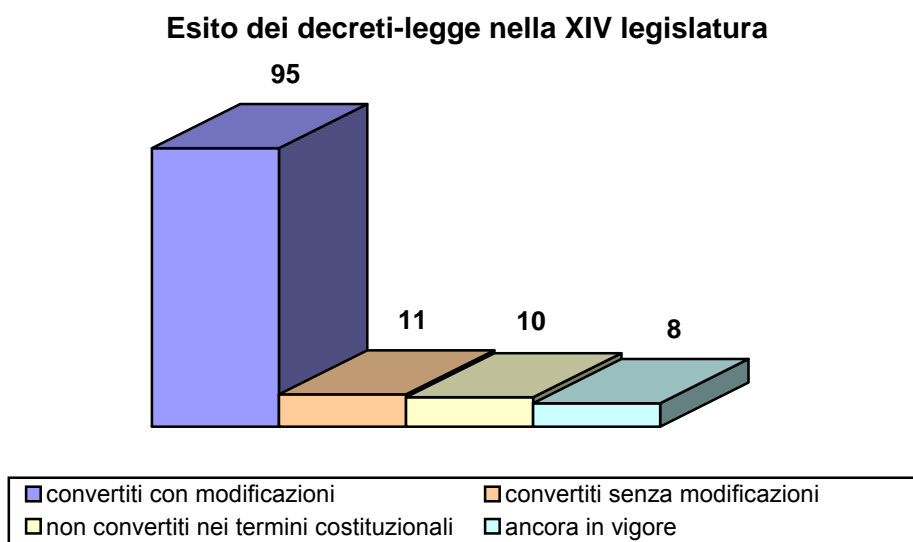
3.1.2. L'esito dei decreti-legge - Per quanto riguarda l'esito, nel grafico seguente sono riportati i dati relativi al numero dei decreti – legge convertiti in legge, con o senza modificazioni, dei decreti – legge decaduti, nonché di quelli ancora in vigore alla data del 31 dicembre 2003.

Per analogia con i dati della tabella precedente, nel grafico non sono stati considerati i 9 decreti-legge emanati dal Governo Amato che si

⁸³ Il dato riportato non comprende gli 88 decreti - legge i cui disegni di legge risultavano in corso di conversione al termine della XII legislatura (alla data dell'8 maggio 1996). Tali disegni di legge sono stati ripresentati all'inizio della XIII legislatura. Il dato non tiene inoltre conto dei decreti – legge reiterati.

⁸⁴ Alla fine della XIII Legislatura (conclusasi il 29 maggio 2001) erano in corso di conversione 9 decreti-legge emanati dal Il Governo Amato. Nella XIV Legislatura i relativi disegni di legge di conversione sono stati mantenuti all'ordine del giorno delle Camere: otto di essi sono stati convertiti in legge e uno è decaduto. Di tali decreti non si tiene conto nel dato relativo alla XIV legislatura.

trovavano in corso di conversione alla fine della XIII legislatura (29 maggio 2001), per il cui esito si rinvia alla nota 84.



Nella maggior parte dei casi (76,6%) il Parlamento non si è limitato ad approvare il decreto – legge nella formulazione proposta dal Governo, ma ne ha ampliato il contenuto, talvolta in modo considerevole, attraverso interventi emendativi effettuati durante la fase di approvazione della legge di conversione.

3.2. Tipologia degli interventi

Ai fini della classificazione tipologica di seguito illustrata si è tenuto conto delle finalità (anche più di una per ciascun provvedimento) dei decreti-legge al momento della emanazione: non si considerano, perciò, le modifiche introdotte in sede di conversione. La rilevazione è stata effettuata con riferimento ai decreti-legge emanati fino al 31 dicembre 2003.

Le finalità individuate sono le seguenti:

decreti-legge di emergenza: si tratta dei decreti-legge resi necessari dalla natura assolutamente indifferibile dell'intervento normativi. Nel 2003, accanto ai provvedimenti per così dire tradizionali, relativi a materie quali *avversità naturali, impegni internazionali, ordine pubblico e difesa*, sono stati emanati provvedimenti di urgenza in relazione all'emergenza rifiuti (decreti-legge nn. 192 e 314 del 2003) ed all'epidemia della SARS (decreto-legge n. 103 del 2003). Nel periodo preso in considerazione, **19** provvedimenti possono essere ricompresi nella categoria dei decreti di emergenza.

decreti-legge di integrazione e correzione: si tratta di quei decreti che realizzano sostanzialmente interventi che vanno dalla regolazione "minuta" di manutenzione legislativa, alla modifica di discipline di settore. Nel periodo preso in considerazione, sono **35** i decreti-legge che perseguono una finalità di questo tipo. Sembra accentuarsi la tendenza ad utilizzare i decreti-legge per intervenire su provvedimenti di recente o recentissima approvazione. A titolo esemplificativo, si possono ricordare il decreto-legge 24 giugno 2003, n. 143, sulla CONSIP SPA, che interviene sulla legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria 2003) e sul decreto-legge n. 282 del 2003 ed il decreto-legge 29 dicembre 2003, n. 356, recante abrogazione del comma 78 dell' articolo 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Legge finanziaria 2004)⁸⁵.

decreti-legge di proroga/differimento di termini: si tratta di quei decreti-legge che sono volti essenzialmente a prorogare o a differire termini fissati dalla legislazione vigente (o, talvolta, anche da provvedimenti normativi di rango secondario). Nel periodo preso in considerazione, sono **54** i decreti-legge con questa finalità. I decreti-legge rientranti in tale categoria sono a loro volta divisibili in due classi: decreti-legge a carattere generale, che incidono su numerosi ambiti dell'ordinamento, soprattutto in occasione di scadenze fiscali o legali coincidenti con la metà e la fine dell'anno solare (ad esempio: decreti-legge nn. 147 e 355 del 2003); decreti-legge a carattere settoriale o puntuale (ad esempio il decreto-legge n. 50 del 2003, sul quale si tornerà

⁸⁵ L'abrogazione è stata effettuata prima ancora che la legge finanziaria 2004 entrasse in vigore.

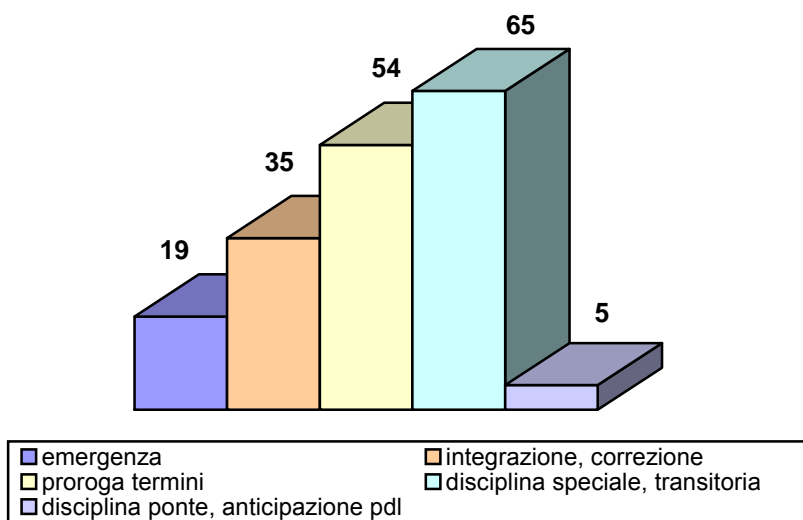
successivamente, e i decreti nn. 52 e 272, relativi ai Comitati degli italiani all'estero.

decreti-legge con disciplina a carattere speciale o transitorio: si tratta di decreti-legge che sono diretti ad introdurre una disciplina a carattere speciale o derogatorio rispetto ad una normativa generale, anche allo scopo di rifinanziare interventi già previsti, o comunque di carattere transitorio, regolamentando perciò la fase di passaggio tra la vecchia normativa e l'entrata in vigore di una nuova disciplina. Nel periodo preso in considerazione, sono **65** i decreti-legge con questa finalità. Degni di menzione sono, anche per altre caratteristiche che verranno più avanti evidenziate, i decreti-legge relativi al funzionamento del sistema elettrico e della produzione di energia (decreti-legge nn. 25, 158 e 239 del 2003). Si rammenta altresì il decreto-legge n. 347 del 2003, relativo alla crisi della Parmalat, cui hanno fatto seguito, nel corso del 2004, ulteriori decreti-legge che hanno vieppiù definito una disciplina speciale e derogatoria rispetto a quella generale in relazione alle grandi imprese in stato di insolvenza.

decreti-legge di anticipazione di progetti di legge (o decreti-legge "ponte"): si tratta di decreti-legge che riproducono – integralmente o parzialmente – il contenuto di iniziative legislative all'esame delle Camere allo scopo di anticiparne l'entrata in vigore. Nel periodo preso in considerazione, sono **5** i decreti-legge con una finalità di questo tipo. Tra gli altri, si ricordano tre provvedimenti di urgenza adottati nello scorcio finale dell'anno: n. 352, relativo al regime transitorio in ordine al sistema delle telecomunicazioni; n. 353, in materia di tariffe postali agevolate; n. 354, in materia di amministrazione della giustizia.

Nel grafico che segue sono indicati i dati relativi alla tipologia degli interventi nel periodo considerato (30 maggio 2001 – 31 dicembre 2003).

Finalità dei decreti-legge nella XIV legislatura



3.3. Ulteriori tendenze della decretazione d'urgenza

Anche nel periodo di riferimento del presente rapporto si è andato delineando un peculiare uso della decretazione d'urgenza, che non sembra del tutto riconducibile alla natura propria dello strumento in esame. Il Comitato per la legislazione, nei propri pareri, ha posto in rilievo le tendenze emergenti, che sono così sintetizzabili⁸⁶:

- si ricorre al decreto-legge al fine di modificare ed integrare provvedimenti legislativi di recente approvazione, per di più senza utilizzare, a volte, la tecnica della novellazione. A titolo esemplificativo, si sono già rammentati i decreti-legge nn. 143 e 356 del 2003;
- numerosi decreti-legge incidono su materie disciplinate con fonti secondarie (decreti-legge nn.: 50, relativo al sistema elettrico; 157, sulle calamità naturali; 112, sull'abilitazione all'attività forense; 45,

⁸⁶ L'attività del Comitato per la legislazione viene descritta, in relazione a ciascun turno di presidenza, nei rapporti elaborati dai presidenti di turno. Il presente paragrafo si basa sul rapporto relativo al turno di presidenza dell'on. Michele Saponara, che ha investito 10 mesi del 2003 (dal 25 febbraio al 24 dicembre).

- sull'UNIRE; 147, recante proroga di numerosi termini; 269, sull'andamento dei conti pubblici);
- molti provvedimenti d'urgenza recano disposizioni di carattere ordinamentale o, comunque, contenenti interventi di grande rilievo politico in alcuni settori chiave della legislazione. I casi forse più significativi sono rappresentati dai decreti-legge 24 giugno 2003, n. 147, recante proroga di termini e disposizioni urgenti ordinamentali e 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici;
 - strettamente legato alla questione precedente è l'inserimento sempre più frequente, all'interno dei decreti-legge, di norme non auto-applicative. In proposito, si ricorda che l'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 23 agosto 1988 richiede, invece, che i decreti-legge contengano esclusivamente misure di immediata applicazione. A titolo esemplificativo, si rammentano i decreti-legge nn. : 102, sulla valorizzazione e privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico; 25, sul sistema elettrico; 49, sul settore lattiero-caseario; 118, sul codice della strada; 165, sulle operazioni militari internazionali; 269, sull'andamento dei conti pubblici.

Accanto ai fenomeni illustrati, che si sono manifestati con particolare evidenza nel corso del 2003, hanno continuato a manifestarsi i problemi relativi all'omogeneità ed ai limiti di contenuto (in particolare, sotto il profilo dell'inserimento di norme di delega) dei decreti-legge.

Il Comitato per la legislazione ha avuto modo di pronunciarsi ripetutamente in ordine ai profili indicati, segnalando la presenza di contenuti diversificati e, nei casi più gravi, formulando condizioni soppressive delle norme eterogenee. Gli esempi più significativi sono offerti dal decreto-legge n. 147 del 2003, recante proroga di numerosi termini, e ancora una volta dal decreto-legge n. 269 del 2003, sull'andamento dei conti pubblici.

Per quanto riguarda, poi, la presenza di norme di delega all'interno dei decreti- legge, come pure all'interno delle leggi di conversione, si segnalano i seguenti provvedimenti:

- la legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, recante disposizioni urgenti per la sicurezza del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica. Deleghe al Governo in materia di remunerazione della capacità produttiva di energia elettrica e di espropriazione per pubblica utilità”, che all’articolo 1, commi 2 e 3, conferisce due distinte deleghe legislative al Governo;
- la legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2003, n. 147, recante proroga di termini e disposizioni urgenti ordinamentali, che all’articolo 1, commi 2, 3, 4 e 5, modifica i termini per l’esercizio o l’oggetto delle deleghe contenute nella legge 1° agosto 2002, n. 166 (commi 2 e 3), nella legge 3 febbraio 2003, n. 14 (comma 4) e nella legge 16 gennaio 2003, n. 3 (comma 5);
- il decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell’andamento dei conti pubblici, che all’art. 39, commi 14-octies e 14 decies, integra i principi e criteri direttivi per l’esercizio delle deleghe legislative conferite rispettivamente dalla legge n. 80 del 2003 (art.10) e dalla legge n. 137 del 2002 (art.1)⁸⁷.

4. La semplificazione legislativa

4.1. 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 prima metà della XIV legislatura il numero delle leggi contenenti abrogazioni espresse si mantiene ai livelli della legislatura precedente. Diminuisce leggermente il numero di leggi contenenti formule

⁸⁷ Occorre osservare che in tutti e tre i casi le disposizioni concernenti le deleghe sono state introdotte durante l’esame presso il Senato.

di abrogazione innominata, mentre aumentano i provvedimenti interamente abrogati (ben 23 nel solo 2003).

Abrogazioni contenute in leggi ordinarie (*XIV legislatura*)

	2001 (dal 30.5)	2002	2003	Totale
Totale leggi	53	133	171	357
Leggi contenenti abrogazioni espresse	10	26	32	66
Leggi contenenti formule di abrogazione innominata	2	3	--	5
Provvedimenti interamente abrogati	1	1	23	25

Abrogazioni contenute in leggi ordinarie (*XIII legislatura*)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (fino al 29.5)	Totale
Totale leggi	78	194	169	209	146	109	906
Leggi contenenti abrogazioni espresse	17	24	26	39	27	31	164
Leggi contenenti formule di abrogazione innominata	4	8	---	4	7	4	27
Provvedimenti interamente abrogati	6	4	5	16	13	20	64

Sul versante dei decreti legislativi (nel cui novero sono inclusi i codici ed i testi unici, strumenti per eccellenza del riordino normativo), si registrano due evenienze che comportano una evidente diminuzione dello *stock* legislativo: da un lato diminuisce il numero dei decreti legislativi emanati (la media mensile passa da 6,2 a 4); dall'altro lato, risulta assai elevato il volume dei provvedimenti interamente abrogati: ben 144 (di cui circa il 30 per cento, 42, abrogati dal D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 325, Testo unico

sull'espropriazione⁸⁸), ad opera dei 60 decreti legislativi emanati nel periodo in esame che contengono formule di abrogazione espressa.

Il saldo complessivo è quindi negativo: 144 provvedimenti abrogati a fronte di 124 decreti legislativi emanati complessivamente, con la diminuzione dell'intero *stock* normativo di 20 provvedimenti.

Abrogazioni contenute in decreti legislativi (XIV legislatura)

	2001 (dal 30.5)	2002	2003	Totale
D.Lgs.	23	31	70	124
D.Lgs. contenenti abrogazioni espresse	10	16	34	60
D.Lgs. contenenti formule di abrogazione innominata	2	-	4	6
Provvedimenti interamente abrogati da D.Lgs.	49	27	68	144

Abrogazioni contenute in decreti legislativi (XIII legislatura)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (fino al 29.5)	Totale
D.Lgs.	25	65	80	106	70	32	378
D.Lgs. contenenti abrogazioni espresse	13	23	42	59	40	22	199
D.Lgs. contenenti formule di abrogazione innominata	1	4	26	16	6	2	55
Provvedimenti interamente abrogati da D.Lgs.	2	11	43	66	27	20	169

⁸⁸ Il D.Lgs. 325 del 2001 è stato emanato all'inizio della XIV legislatura, prima della formazione del secondo Governo Berlusconi.

Per quanto riguarda, infine, la semplificazione attuata con i *regolamenti di delegificazione*, va rilevato che i 73 regolamenti di questo tipo emanati nel periodo in esame hanno abrogato interamente 68 provvedimenti.

4.2. La delegificazione

Nel presente paragrafo si fornisce un sintetico quadro delle procedure di delegificazione in corso, con riguardo sia ai provvedimenti di autorizzazione, sia ai regolamenti adottati.

Nel disegnare il quadro di sintesi, non si è tenuto conto delle autorizzazioni alla delegificazione contenute nelle leggi comunitarie, né dei regolamenti emanati sulla base di tali autorizzazioni, cui si è preferito dedicare un paragrafo a sé stante (v. par. 4.2.2). Inoltre, nel computo dei regolamenti ci si è limitati a considerare quelli primari, che intervengono per la prima volta a delegificare una data materia; sono invece esclusi i regolamenti meramente modificativi di precedenti regolamenti di delegificazione.

Nella XIV legislatura (al 31 dicembre 2003) sono stati approvati **19** provvedimenti (leggi o atti aventi valore di legge) che prevedono l'autorizzazione alla delegificazione e sono stati pubblicati **73** regolamenti di delegificazione.

In raffronto con la XIII legislatura si rileva una diminuzione dei provvedimenti di autorizzazione.

Provvedimenti di autorizzazione alla delegificazione (XIII e XIV legislatura)⁸⁹

Anno	XIII						totale
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	
Provvedimenti	4	21	16	15	9	4	69
Media mensile	0,5	1,7	1,3	1,2	0,7	0,8	1,1

⁸⁹ La durata in mesi delle legislature (calcolate a partire dall'inizio della legislatura e non dalla costituzione delle Commissioni) è la seguente: 60,7 per la XIII; 31 per la XIV.

XIV				
Anno	2001	2002	2003	totale
Provvedimenti	4	7	8 ⁹⁰	19
Media mensile	0,6	0,6	0,6	0,6

La media mensile di pubblicazione dei regolamenti di delegificazione si mantiene invece quasi allo stesso livello della precedente legislatura.

Regolamenti di delegificazione (XIII e XIV legislatura)

XIII							
Anno	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Totale
Regolamenti	9	15	39	21	31	34	149
Media mensile	1,1	1,2	3,2	1,7	2,6	6,8	2,4

XIV				
Anno	2001	2002	2003	Totale
Regolamenti	38	22	13	73
Media mensile	5,4	1,8	1	2,3

Nel quadro riassuntivo che segue sono riportati i dati relativi ai regolamenti di delegificazione pubblicati nelle ultime legislature.

⁹⁰ Il dato comprende anche il D.Lgs. n. 366 del 2003, approvato nel 2003, ma pubblicato nel gennaio 2004.

Legislatura	Leggi e atti aventi valore di legge che prevedono l'autorizzazione alla delegificazione	Regolamenti di delegificazione pubblicati nella legislatura
XIV <i>(fino al 31.12.2003)</i>	19	73
XIII	69	149
XII	9	61
XI	7	6
X*	3	3

* Per la X legislatura i dati si riferiscono alle leggi e regolamenti successivi alla data di entrata in vigore della L. 400/88.

Dalla tabella si evince che la tendenza all'adozione di regolamenti di delegificazione si consolida a partire dalla XII legislatura; l'affermarsi di tali strumenti normativi è dovuto ad una legge approvata nello scorcio finale della XI legislatura, che costituisce il primo caso di legge orientata decisamente alla semplificazione dei procedimenti amministrativi (legge n. 537 del 1993, collegata alla manovra di finanza pubblica per il 1994): dei 68 regolamenti complessivamente adottati nella XII legislatura (ai 61 regolamenti "primari" si sommano tre regolamenti modificativi e 4 di attuazione di leggi comunitarie), 57 (di cui tre modificativi) discendono dalla legge citata.

Nella tabella che segue sono indicati, per la XIII e la XIV legislatura: il numero dei provvedimenti che prevedono autorizzazioni alla delegificazione; il numero delle autorizzazioni alla delegificazione adottate; quello delle autorizzazioni che non sono state – al momento – attuate; il numero dei regolamenti complessivamente pubblicati – alla data del 31 dicembre 2003 - in attuazione delle autorizzazioni approvate nelle due legislature di riferimento⁹¹. Si segnala che la quasi totalità dei regolamenti

⁹¹ Si segnala che il dato comprende le autorizzazioni alla delegificazione contenute negli allegati delle tre leggi di semplificazione approvate nella XIII legislatura. Il criterio adottato per il calcolo consiste nel considerare una autorizzazione alla delegificazione per ciascun procedimento - da semplificare mediante regolamento di delegificazione - contenuto negli allegati.

pubblicati nel corso della XIV legislatura, fino al 31 dicembre 2003 (70 su 73), sono stati emanati in attuazione di autorizzazioni conferite al Governo nella XIII legislatura e concorrono a formare il dato dei 204 regolamenti complessivamente emanati in attuazione di autorizzazioni alla delegificazione risalenti alla medesima legislatura precedente.

Legislatura	Provvedimenti che prevedono autorizzazioni alla delegificazione	Autorizzazioni alla delegificazione	Autorizzazioni alla delegificazione non attuate	Regolamenti di delegificazione pubblicati alla data del 31.12.2003 ⁹²
XIII	69	312	128	204
XIV	19	31	28	3

4.2.1. Le leggi di semplificazione - Le tre leggi annuali di semplificazione approvate nella XIII legislatura (leggi n. 59 del 1997, 50 del 1999 e 340 del 2000) prevedono l'emanazione di regolamenti di delegificazione per la semplificazione di numerosi procedimenti amministrativi (166 in totale).

La legge n. 229 del 2003 (legge di semplificazione 2001), approvata nella XIV legislatura, a differenza delle precedenti, non individua ulteriori procedimenti da semplificare, ma opera una loro razionalizzazione e revisione riducendone il numero di 40 unità (al 31 dicembre 2002 erano 206 i procedimenti indicati dagli allegati delle tre leggi di semplificazione)⁹³.

Al 31 dicembre 2003 sono stati pubblicati, in dipendenza delle leggi di semplificazione, 63 regolamenti e sono stati semplificati complessivamente 105 procedimenti. Alcuni di questi sono stati

⁹² Il dato si riferisce ai regolamenti complessivamente pubblicati alla data del 31 dicembre 2003 in attuazione di provvedimenti adottati nelle due legislature di riferimento (XIII e XIV).

⁹³ Si osserva che già la legge 340/2000 aveva diminuito complessivamente il numero di procedimenti di semplificare di 41 unità (vedi oltre).

semplificati ad opera dei testi unici emanati in attuazione della legge n. 50 del 1999⁹⁴.

L'attività di semplificazione dei procedimenti amministrativi mediante regolamenti di delegificazione attraversa ultimamente una fase di rallentamento. Nel 2003, infatti, è stato emanato un solo regolamento di questo tipo, volto alla semplificazione di un unico procedimento. Inoltre, nessun regolamento risulta emanato nei primi sei mesi del 2004.

L'attività di semplificazione dei procedimenti amministrativi previsti dalle leggi annuali di semplificazione (leggi 59/97, 50/99 e 340/2000)

<i>Procedimenti previsti</i>		<i>Regolamenti pubblicati</i>		<i>Procedimenti semplificati</i>		<i>Procedimenti semplificati da testi unici</i> ⁹⁵	
		XIII	XIV	XIII	XIV	XIII	XIV
L. 59/1997	77 ⁹⁶	33	9(*)	51	12	-	3
L. 50/1999	42 ⁹⁷	8	7	9	11(**)	-	6
L. 340/2000	47 ⁹⁸	-	6	-	6(***)	-	7
Totale	166	63		105			

(*) Il D.P.R. n. 311 del 2001 ha semplificato 3 procedimenti previsti dalla L. 59 del 1997 e 4 dalla L. 50 del 1999. Il D.P.R. n. 461 del 2001 ha semplificato un procedimento previsto dalla L. 59 del 1997 e 1 dalla L. 340 del 2000.

(**) Di cui 4 semplificati dal D.P.R. 311 del 2001 di attuazione della L. 59 del 1997.

(***) Di cui 1 semplificato dal D.P.R. 461 del 2001 di attuazione della L. 59 del 1997 e 1 semplificato da due regolamenti (procedimenti di cui al n. 32 dell' All. A semplificato dai DPR 480 e 481 del 2001)

⁹⁴ Si veda in proposito la Relazione sullo stato di attuazione della semplificazione dei procedimenti amministrativi (doc., CIII, 1) trasmessa dal Ministro per la funzione pubblica al Parlamento il 25 febbraio 2003.

⁹⁵ Si tratta dei testi unici emanati in attuazione della legge n. 50 del 1999.

⁹⁶ La L. 191/98 (c.d. Bassanini ter) ha aggiunto 10 procedimenti ai 112 procedimenti originari. La L. 340/2000 (legge di semplificazione 1999) ha soppresso 27 procedimenti e ne ha aggiunto 1. La L. 229/2003 (legge di semplificazione 2001) ha soppresso 19 procedimenti.

⁹⁷ La L. 340 del 2000 (legge di semplificazione 1999) ha soppresso 14 dei 57 procedimenti originari dell'allegato 1 e ha soppresso 1 dei 5 procedimenti inizialmente previsti dall'allegato 2. La L. 229/2003 (legge di semplificazione 2001) ha soppresso altri 5 procedimenti dell'allegato 1.

⁹⁸ La L. 229/2003 (legge di semplificazione 2001) ha aggiunto 2 procedimenti ai 63 originari e ne ha soppresso 18.

Dei **105** procedimenti semplificati, **60** sono stati semplificati da regolamenti emanati nella XIII legislatura e **45** nella XIV.

4.2.2. La semplificazione operata dalle leggi comunitarie - Nella tabella che segue si dà conto dell'attuazione delle leggi comunitarie relativamente alle direttive da recepire in via regolamentare.

Dal 1990 al 1996 le leggi comunitarie contengono, in allegato C, le direttive da attuare con regolamento ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988, senza specificare se si tratti di regolamento di attuazione (art. 17, comma 1), di regolamento di delegificazione (art. 17, comma 2) o di regolamento ministeriale (art. 17, comma 3). Nella pratica tutti e tre gli strumenti sono stati utilizzati. In una fase iniziale si registra un ampio utilizzo del regolamento di delegificazione (28 direttive su 39 attuate con regolamenti ai sensi dell'art. 17, comma 2, per la legge comunitaria 1990), mentre in seguito è andato sensibilmente diminuendo (2 su 30 per la comunitaria 1993, 1 su 6 per la comunitaria 1996).

Un rilancio della delegificazione viene operato a partire dalla legge comunitaria del 1998, che contiene una specifica autorizzazione al Governo per l'emanazione di regolamenti, ai sensi dell'art. 17, comma 2, volti al recepimento di direttive. Da allora, e fino al 2000, le leggi comunitarie riportano in allegato C l'elenco di tali direttive, mentre in allegato D è riportato l'elenco delle direttive da attuare con altri regolamenti o in via amministrativa.

Tuttavia, come si evince dalla tabella seguente, non mancano, anche dopo il 1996, casi di direttive contenute nell'allegato C ma attuate da provvedimenti diversi dal regolamento di delegificazione.

In ogni caso il numero delle direttive contenute in allegato C è progressivamente diminuito fino a scomparire nella legge comunitaria 2001 (legge n. 39 del 2002)⁹⁹.

⁹⁹ Anche le leggi comunitarie per il 2002 e per il 2003 (L. 14/2003 e L. 306/2003) sono prive di tale elenco. Tuttavia la comunitaria 2002 contiene, all'art. 23, l'autorizzazione all'emanazione di un regolamento di delegificazione per l'attuazione della raccomandazione 2001/331/CE.

Tra le cause di tale fenomeno si può ricordare l'approvazione della riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione, operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001. Infatti, il nuovo articolo 117 Cost., al 6° comma, conferisce alle regioni la potestà regolamentare in tutte le materie a legislazione concorrente, restringendo pertanto l'ambito di azione della potestà regolamentare dello Stato.

Si segnala però che il testo del disegno di legge riguardante la riforma della legge La Pergola (A.S. 2386, approvato dalla Camera e all'esame del Senato) conferma tra i contenuti tipici della legge comunitaria l'autorizzazione al Governo ad attuare in via regolamentare le direttive.

**Autorizzazioni alla delegificazione previste
dalle leggi comunitarie e loro attuazione**

Leg.	Legge comunitaria	Direttive da attuare con regolamento	Direttive attuate con regolamenti di delegificazione	Direttive attuate con altri provvedimenti	Regolamenti di delegificazione pubblicati
X	L. 29 dicembre 1990, n. 428 (legge comunitaria 1990)	39	28	3	7
XI	L. 19 febbraio 1992, n. 142 (legge comunitaria 1991)	12	6	4	4
	L. 19 dicembre 1992, n. 489 (legge comunitaria 1992)	7	--	7	--
	L. 22 febbraio 1994, n. 146 (legge comunitaria 1993)	30	2	26	6 ⁽¹⁰⁰⁾
XII	L. 6 febbraio 1996, n. 52 (legge comunitaria 1994)	6	1	5	1
XIII	L. 24 aprile 1998, n. 128 (legge comunitaria 1995 - 1997)	12	8 ⁽¹⁰¹⁾	3	5
	L. 5 febbraio 1999, n. 25 (legge comunitaria 1998)	3	1	2	1
	L. 21 dicembre 1999, n. 526 (legge comunitaria 1999)	6	2	3	2
	L. 29 dicembre 2000, n. 422 (legge comunitaria 2000)	3	2	1	2
XIV	L. 1 marzo 2002, n. 39 (legge comunitaria 2001)	--	--	--	--
	L. 3 febbraio 2003, n. 14 (legge comunitaria 2002)	-- ⁽¹⁰²⁾	--	--	--
	L. 31 ottobre 2003, n. 306 (legge comunitaria 2003)	--	--	--	--

¹⁰⁰ Sono compresi 4 regolamenti emanati ai sensi dell'art. 50 della L. 146/94 che autorizza il Governo ad emanare, con uno o più regolamenti, norme intese a rivedere e riordinare la materia della produzione e commercializzazione dei prodotti alimentari.

¹⁰¹ E' compresa la direttiva 96/16/CE recepita dal DPR 162/99 emanato in attuazione della L. 59/97.

¹⁰² L'art. 23 della L. 14/2003, autorizza il Governo ad adottare un regolamento di delegificazione per dare completa attuazione alla raccomandazione 2001/331/CE.

La tabella che segue ricompone in un quadro unitario i regolamenti di semplificazione “primari” cui si è fatto cenno nel paragrafo 4.2 ed i regolamenti adottati in attuazione di leggi comunitarie (che vengono comunque indicati tra parentesi), fornendo il dato complessivo che verrà utilizzato nella tabella del paragrafo 5 in relazione alla media mensile della produzione normativa per tipologia di atto.

Legislatura	X	XI	XII	XIII	XIV
Regolamenti di delegificazione	10 (7)	7 (1)	65 (4)	164 (15)	77 (4)

4.3. 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 prima metà della legislatura si è registrata l’emanazione di **8** provvedimenti di questo tipo, di cui uno (il testo unico in materia di debito pubblico) emanato nel 2003 e pubblicato nel 2004.

Più esattamente, sono stati pubblicati 6 testi unici adottati in base alla legislazione previgente e 2 codici adottati in base al nuovo modello previsto dalla legge di semplificazione 2001 (v. infra).

Testi unici (X-XIV legislatura)

	X	XI	XII	XIII	XIV
Disposizioni che prevedono l’emanazione di testi unici	8	4	2	41	23
Testi unici	6	4	2	8	8 ¹⁰³

¹⁰³ Come già segnalato, il dato della XIV legislatura considera sia i testi unici sia i codici.

Testi unici. Raffronto per anni (XIII-XIV legislatura)

	XIII					Totale
	1997	1998	1999	2000	2001	
<i>Disposizioni che prevedono l'emanazione di testi unici</i>	4	3	26	5	3	41
<i>Testi unici</i>	---	2	1	2	3	8

	XIV			Totale
	2001	2002	2003	
<i>Disposizioni che prevedono l'emanazione di testi unici</i>	--	6	17	23
<i>Testi unici</i>	2	2	3	8 ¹⁰⁴

L'alto numero di autorizzazioni alla emanazione di testi unici che si registra nel 2003 è dovuto in gran parte all'approvazione della legge n. 229 del 2003 (legge di semplificazione 2001), che ne prevede ben 10.

L'adozione della legge di semplificazione per il 2001 ha comportato anche un significativo cambiamento metodologico nel processo di semplificazione. Infatti, si è abbandonato il modello di testo unico cosiddetto "misto" - ossia contenente disposizioni sia di rango legislativo, sia regolamentari - inaugurato con la legge n. 50 del 1999 (legge di semplificazione 1998), in favore del riassetto normativo attraverso l'adozione di "codici", contenenti esclusivamente disposizioni di rango legislativo.

¹⁰⁴ Nel computo è incluso, come già segnalato, il DPR n. 398 del 2003 (testo unico in materia di debito pubblico) emanato nel 2003 e pubblicato nel 2004.

I testi unici ed i codici emanati nella XIV legislatura

- D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*
- D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*
- D.P.R. 18 gennaio 2002, n. 54, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di circolazione e soggiorno dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea*
- D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia*
- D.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, *Testo unico disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti*
- D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, *Codice in materia di protezione dei dati personali*
- D.Lgs. 1° agosto 2003, n. 259, *Codice delle comunicazioni elettroniche*
- D.P.R. 30 dicembre 2003, n. 398, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico*

5. La produzione normativa per tipologia di atto

Nel presente paragrafo si ricompona in un sintetico quadro unitario quanto detto nei precedenti paragrafi in relazione alle diverse tipologie di atti normativi.

Considerando il complesso degli strumenti normativi, emerge nella legislatura in corso – come evidenziato nella seguente tabella - una tendenza al calo complessivo della produzione legislativa, dovuta alla diminuzione di leggi e decreti legislativi¹⁰⁵; la media mensile di adozione di decreti-legge si attesta – al momento – su valori leggermente più alti rispetto a quelli registrati nella precedente legislatura; rimane pressoché stabile la media mensile di adozione di regolamenti di delegificazione. Come già segnalato, i primi due fenomeni comportano una maggiore incidenza percentuale delle leggi di conversione rispetto alla produzione legislativa complessiva.

Media mensile della produzione normativa per tipologia di atto

	X Leg.	XI Leg.	XII Leg.	XIII Leg.	XIV Leg. (al 31/12/03)
Leggi ordinarie	18,65	13,25	11,94	14,93	11,49
Decreti legislativi	2,24	4,09	2,11	6,23	3,99
Decreti-legge esclusi i reiterati	3,69	8,10	6,60	3,36	4
Regolamenti di delegificazione	0,17	0,30	2,63	2,4	2,3

Come si è visto nel paragrafo dedicato alla semplificazione legislativa, il calo della produzione si accompagna al radicamento del ricorso alle abrogazioni di interi provvedimenti, dal che deriva una riduzione dello stock normativo vigente.

¹⁰⁵ Anche il dato sulla emanazione di decreti legislativi appare in assestamento, visto che al 30 maggio 2004 la media mensile è salita a 4,41.

Va però sottolineato che, nonostante i processi di riduzione e di razionalizzazione legislativa, la media mensile della produzione normativa di atti di rango primario o assimilabile (regolamenti di delegificazione) si pone ancora a livelli molto alti, pari a quasi 22 atti normativi emanati mensilmente.

Occorre specificare che la tabella seguente sconta due volte l'effetto dei decreti-legge, considerando oltre a questi, nel computo complessivo degli atti normativi emanati, anche le leggi di conversione. Si tratta di una fotografia che riproduce l'andamento delle pubblicazioni nella "Gazzetta Ufficiale" senza nessuna analisi e scomposizione dei dati. Dal criterio fotografico adottato consegue che la produzione normativa delle legislature nelle quali più forte è stata l'incidenza percentuale del fenomeno della decretazione risulta maggiore rispetto ad un calcolo che tenesse esclusivamente conto delle leggi di conversione.

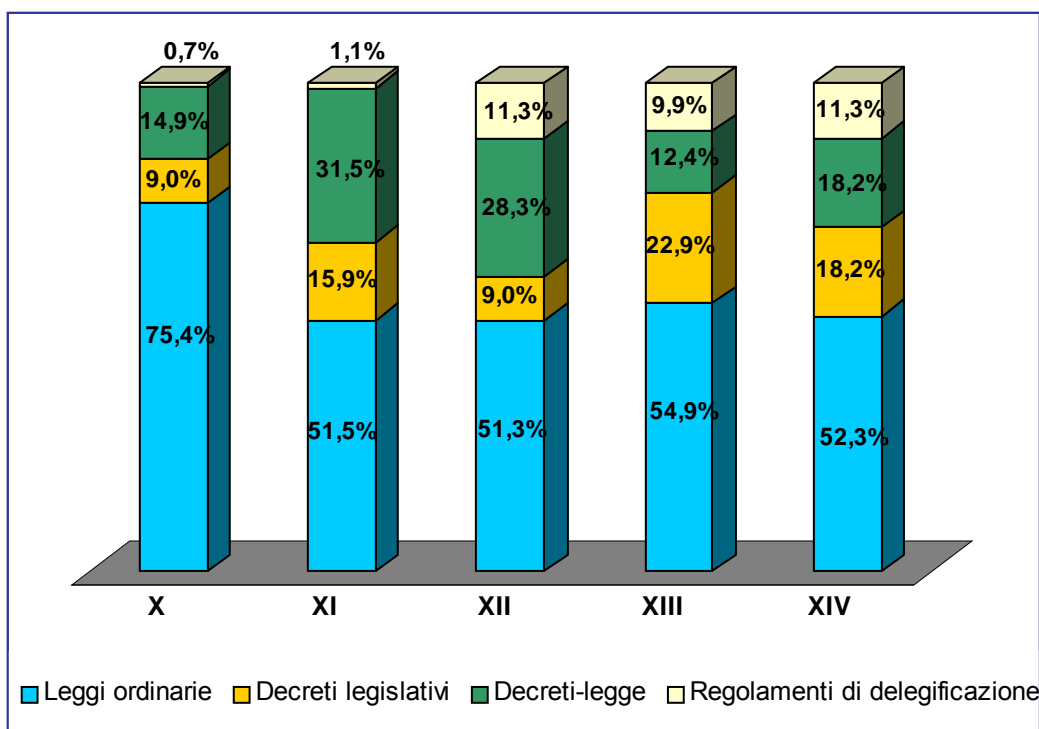
Produzione normativa per tipologia di atto

	X leg.		XI leg.		XII leg.		XIII leg.		XIV leg. (31/12/03)	
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
<i>Leggi</i>	1.076	75,35	314	51,48	295	51,30	906	54,88	357	52,35
<i>Decreti legislativi</i>	129	9,03	97	15,90	52	9,04	378	22,90	124	18,18
<i>Decreti-legge</i>	213	14,92	192	31,48	163	28,35	204	12,36	124	18,18
<i>Regolamenti di delegificazione</i>	10	0,70	7	1,15	65	11,30	163	9,87	77	11,29
<i>Totale atti normativi</i>	1.428		610		575		1.651		682	
<i>Media mensile</i>	24,75		25,74		23,28		27,20		21,95	

Nel grafico riportato di seguito sono evidenziate le linee di tendenza della produzione normativa per tipologia di atto, prendendo in

considerazione il peso percentuale delle singole tipologie sul complesso degli atti normativi. Dal grafico si evincono un dato che sembra essere ormai acquisito e strutturale ed un altro dato ancora in fase di consolidamento e variegato. Il dato strutturale è rappresentato dalla perdita di peso percentuale delle leggi ordinarie, la cui incidenza, ancora molto elevata nella X legislatura, si riduce poi nelle legislature successive, mantenendosi comunque – anche nella prima metà della legislatura in corso – su valori percentuali superiori al 50 per cento. Il dato ancora non stabilizzato concerne invece il ruolo variamente giocato dagli altri strumenti normativi; in particolare, varia di legislatura in legislatura l'incidenza percentuale dei decreti-legge, mentre sembra in costante aumento quella di decreti legislativi e regolamenti di delegificazione, che insieme rappresentano circa il 30 per cento della produzione normativa sia nella legislatura precedente, sia in quella in corso.

**Linee di tendenza della produzione normativa
per tipologia di atto**
(X – XIV legislatura)



I più recenti sviluppi della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni nel processo di riforma del Titolo V della Costituzione

*(Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze)**

** Il presente contributo è di Paolo Caretti*

1. Premessa: la giurisprudenza costituzionale nell'attuale contesto politico-istituzionale

L'analisi della giurisprudenza costituzionale relativa ai rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale dopo l'entrata in vigore della riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione non può prescindere da un riferimento all'attuale contesto politico-istituzionale, che si caratterizza per incertezze e contraddizioni.

Come è noto, dopo l'entrata in vigore della l. cost. 3/2001 mancano ancora alcuni fondamentali provvedimenti di attuazione: tra questi, solo per citare alcuni esempi, i decreti attuativi della l. 131/2003, la legge di attuazione dell'art. 122 Cost., le modifiche della l. 86/1989, i fondamentali provvedimenti di attuazione dell'art. 119 Cost.¹⁰⁶, l'istituzione della c.d. "bicameralina" ai sensi dell'art. 11, le leggi costituzionali di modifica degli statuti speciali, i pur necessari adeguamenti organizzativi del Parlamento e del Governo alla riforma¹⁰⁷.

Peraltro, un parallelo fenomeno di inattuazione è imputabile anche alle Regioni, che (fatta eccezione per la Puglia), ad oltre quattro anni dall'entrata in vigore della l. cost. 1/1999 non hanno ancora provveduto ad adottare i loro statuti¹⁰⁸.

Su questo scenario grava poi l'ipoteca del progetto di revisione del titolo V che probabilmente ha costituito un ulteriore fattore di rallentamento nell'approvazione dei provvedimenti di attuazione della l. cost. 3/2001.

¹⁰⁶ Al riguardo l'art. 2, comma 20, l. 350/2004 prevede lo scioglimento dell'Alta commissione, istituita al fine della redazione dei suddetti provvedimenti, qualora essa non concluda i lavori entro il 30 settembre 2004. In questo caso, la stessa disposizione (certo non scritta felicemente) precisa che entro il 31 ottobre successivo il Governo deve riferire al Parlamento circa «i motivi per i quali non ha ritenuto di proporre al Parlamento l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione». Già si è segnalato che i lavori della Commissione sono oggetto di una ulteriore proroga al 30 settembre 2005.

¹⁰⁷ La rilevanza delle leggi di attuazione della riforma costituzionale è dimostrata anche dal fatto che, ad esempio, le disposizioni della c.d. "legge La Loggia" sono state spesso richiamate nella giurisprudenza costituzionale (sentt. 242, 314, 329/2003).

¹⁰⁸ Come è noto, il nuovo statuto era stato approvato anche dalla Regione Calabria, ma la Corte costituzionale ne ha dichiarato incostituzionali diverse disposizioni (sent. 2/2004). Il quadro è notevolmente migliorato nel periodo successivo a quello di riferimento del presente rapporto, come emergerà nel successivo capitolo.

Nella perdurante assenza dei pur necessari strumenti di attuazione della riforma del titolo V della Costituzione, il ruolo della giurisprudenza costituzionale risulta essenziale, anche in funzione di “supplenza”, almeno in senso lato, rispetto a determinazioni che dovrebbero competere, innanzitutto, agli organi politici (in questo caso della Regione). A ciò si aggiunga il fatto che la l. cost. 3/2001 non contiene disposizioni transitorie, ciò che ha contribuito ulteriormente ad aggravare i non pochi problemi legati all’entrata in vigore della riforma.

Ovviamente, tale supplenza risulta non solo impropria ma anche del tutto insufficiente laddove l’attuazione in via normativa è assolutamente essenziale: così, solo per citare alcuni esempi, la sent. 370/2003 afferma l’urgenza dell’attuazione dell’art. 119 Cost. «al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni» (punto 7 del *Considerato in diritto*); la sent. 6/2004 richiama la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall’art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» (punto 7 del *Considerato in diritto*); la sent. 9/2004 raccomanda l’attuazione di quelle forme di intesa e coordinamento in materia di beni culturali di cui all’art. 118, comma 3, Cost.¹⁰⁹.

Tale perdurante latitanza del legislatore si rivela ancora più negativa per quelle disposizioni, come l’art. 119 Cost., delle quali la Corte riconosce solo una limitata precettività immediata, affermando invece il ruolo fondamentale del legislatore di attuazione¹¹⁰: si può ricordare in questo senso la paradigmatica e quasi “didattica” sent. 37/2004 nella quale la Corte afferma perentoriamente che l’attuazione del disegno dell’art. 119

¹⁰⁹ In tale sentenza si afferma che l’art. 118, comma 3, Cost. costituisce una disposizione «di cui può auspicarsi un’applicazione che, attribuendo allo Stato la salvaguardia delle esigenze primarie della tutela che costituisce il fondamento di tutta la normativa sui beni culturali, non trascuri le peculiarità locali delle Regioni»: punto 7 del *Considerato in diritto*.

¹¹⁰ Viceversa, un caso in cui la Corte ha riconosciuto immediata precettività alle disposizioni del nuovo titolo V è quello rinvenibile nella sent. 242/2003 nella quale si è esclusa la necessità di una preventiva legge statale di attuazione dell’art. 117, comma 9, Cost. per consentire alla Regione di addivenire ad intese con altri Stati.

«richiede [...] come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente di Stato, Regioni ed enti locali». Sulla base di questo assunto di carattere generale, si è sostenuto che, in assenza di una legislazione statale di coordinamento, sia possibile per le Regioni legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali, ancorché queste destinino il gettito, in tutto o in parte alle Regioni stesse, nei soli limiti espressamente individuati dalle leggi stesse (sentt. 296, 297, 311/2003). Coticché, nell'assenza dell'intervento del legislatore, il "nuovo" art. 119 Cost. esplica un ruolo limitato nel senso «di procedere in senso inverso a quanto prescritto» da tale disposizione ovvero «di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119» (sent. 37/2004), quale, ad esempio, quello che si fonda su fondi "vincolati" che il nuovo assetto costituzionale non consente (sent. 370/2003; 16/2004)¹¹¹.

Tale impostazione, se risulta sostanzialmente condivisibile con riguardo ai tributi locali, stante la riserva di legge di cui all'art. 23 Cost. che impedisce la diretta "appropriazione" da parte di Comuni e Province di nuovi tributi (sent. 37/2004)¹¹², non lo è altrettanto con riguardo ai tributi

¹¹¹ Per quanto riguarda gli interventi finanziari in favore degli enti locali, è ammissibile che questi, anche se vincolati nella destinazione per normali attività e compiti di competenza di questi ultimi, spettino allo Stato solo nell'ambito dell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza o della disciplina degli speciali interventi finanziari in favore di determinati Comuni, ai sensi dell'art. 119, comma 5, Cost. (sentt. 16, 49/2004).

¹¹² In tale sentenza si legge al riguardo: «Per quanto poi riguarda i tributi locali, si deve aggiungere che, stante la riserva di legge che copre tutto l'ambito delle prestazioni patrimoniali imposte (art. 23 della Costituzione), e che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quantomeno gli aspetti fondamentali dell'imposizione, e data l'assenza di poteri legislativi in capo agli enti sub-regionali, dovrà altresì essere definito, da un lato, l'ambito (sempre necessariamente delimitato in forza appunto della riserva di legge) in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti medesimi; dall'altro lato, il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali: potendosi in astratto concepire situazioni di disciplina normativa sia a tre livelli (legislativa statale,

già devoluti alle Regioni prima dell'entrata in vigore della l. cost. 3/2001, sui quali si sarebbe potuto sostenere la tesi che si tratti ormai di "tributi propri" della Regione e quindi assoggettati alla legislazione regionale nei limiti di quanto previsto all'art. 119 Cost.

Peraltro, non soltanto nella materia tributaria ma anche in quella, più generale, della capacità finanziaria degli enti territoriali la Corte valorizza la necessità del fine di coordinamento della finanza pubblica che l'art. 119 in questione assegna alla legislazione statale¹¹³: fine che, peraltro deve essere configurato 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» (sent. 376/2003) (punto 3 del *Considerato in diritto*).

E tuttavia, "moniti" al legislatore sono rinvenibili anche al di là di questa materia (si può ricordare, ad esempio, la sent. 6/2004, con riferimento alla mancata attuazione di quanto previsto dall'art. 11 della l. cost. 3/2001, in ordine all'integrazione della composizione della Commissione bicamerale per le questioni regionali).

2. Il preoccupante aumento del contenzioso costituzionale

Alla luce delle considerazioni che precedono non può destare stupore l'aumento, già temuto in dottrina, del contenzioso costituzionale, del tutto

legislativa regionale, e regolamentare locale), sia a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale)» (punto 5 del *Considerato in diritto*): sulla base di ciò la Corte non accoglie il rilievo della Regione Basilicata secondo cui la materia del sistema tributario degli enti locali spetterebbe alla potestà legislativa "residuale" delle Regioni e, in ogni caso, essa sarebbe regolata dal legislatore statale con una disciplina di dettaglio e non già di principio.

¹¹³ L'unica significativa eccezione a quanto detto nel testo è costituita dalla sent. 13/2004 nella quale si è riconosciuto alle Regioni il compito di distribuire il personale docente tra le istituzioni scolastiche autonome, non avendo alcun rilievo in questo senso la mancata attuazione dei principi costituzionali in tema di finanza regionale: «Nelle more dell'attuazione dell'art. 119 Cost., e quindi nell'ambito delle norme finanziarie attualmente vigenti e delle persistenti competenze dello Stato ed in vista della compiuta realizzazione del disegno costituzionale, ben possono le Regioni esercitare le competenze gestorie che la Costituzione ad esse attribuisce» (punto 4 del *Considerato in diritto*).

evidente soprattutto a partire dal 2003 (nell'anno precedente, infatti, la maggior parte delle decisioni aveva riguardato ricorsi promossi nella vigenza delle vecchie disposizioni costituzionali o problemi di diritto intertemporale, collegati alla sopravvenienza del nuovo parametro costituzionale).

A tale proposito, di particolare interesse risultano i dati riportati nei due recenti pregevoli volumi del *Servizio studi* del Senato della Repubblica sulla giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V¹¹⁴ (a proposito dei quali si deve segnalare una lettera del Presidente del Senato dai toni assai preoccupati circa l'aumento del contenzioso costituzionale¹¹⁵) e quelli rinvenibili nella relazione annuale del Presidente della Corte costituzionale sulla *giustizia costituzionale nel 2003*.

È sufficiente ricordare a tale proposito che tale relazione evidenzia che quasi il 50% delle sentenze nel 2003 hanno riguardato i rapporti tra Stato e Regioni¹¹⁶ e sul punto afferma con grande evidenza che «l'attività della Corte nel corso del 2003 è stata quindi dedicata, per larga parte, al contenzioso Stato-Regioni [...] *Tra le due grandi funzioni che caratterizzano gli organi della giustizia costituzionale (e che ne hanno connotato, storicamente, l'origine), ovvero quella di arbitraggio della ripartizione delle competenze e quella di difesa costituzionale delle libertà, prevale, forse per la prima volta nella storia della Corte costituzionale italiana, la funzione arbitrale*»¹¹⁷.

Ciò premesso, fermo restando che l'aumento dell'entità del contenzioso è, almeno fino ad oggi, evidente, l'analisi delle cause ci porta inevitabilmente non solo ai numerosi limiti della riforma in atto, tante volte evidenziati dalla dottrina, ma anche alla perdurante inattuazione del modello, che, come più volte ribadito, ancora manca di fondamentali strumenti di attuazione. Una certa "responsabilità" può essere imputata

¹¹⁴ Senato della Repubblica – Servizio studi, *Il riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni alla prova della Corte. La giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V, I (Le decisioni della Corte); II (Il contenzioso in atto)*, Roma, ed. Senato, 2004.

¹¹⁵ Il testo della lettera è rinvenibile nel sito www.federalismi.it.

¹¹⁶ Precisamente, nel 2003 su un totale di 143 sentenze il 35,92% sono state emesse nel giudizio in via principale e il 13,43 in sede di conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni.

¹¹⁷ Il testo della relazione è rinvenibile nel sito www.cortecostituzionale.it.

anche alla stessa abolizione della procedura di controllo sulle leggi regionali di cui al vecchio art. 127 Cost. che, sia pure necessaria nell'ottica della riforma, ha fatto venire meno un "filtro" che probabilmente giocava un ruolo "deflattivo" rispetto al contenzioso tra Stato e Regioni.

A ciò si aggiunga l'uso talvolta "strumentale" dell'impugnativa, particolarmente evidente in alcuni ricorsi governativi che evidenziano una lettura a dir poco "centralistica" della riforma del titolo V, con interpretazioni assolutamente estensive delle competenze esclusive di cui all'art. 117, comma 2, e, segnatamente, delle c.d. "materie non materie" idonee a limitare trasversalmente la legislazione regionale.

Da questo punto di vista, la prassi più recente evidenzia il risorgere in forme nuove e diverse di "trattative" tra Stato e Regioni, che prima erano insite nella fase del rinvio governativo e ora si inseriscono dopo l'impugnazione statale e nella pendenza del giudizio della Corte.

In pratica, tali "contrattazioni di legittimità" si traducono nell'approvazione di una nuova legge regionale "correttiva" della precedente (al fine di evitare la decisione della Corte), e "contrattata" con il Governo ricorrente (orrd. 15, 67, 281, 292, 342, 357/2003). Talvolta prima dell'entrata in vigore della nuova legge la Giunta, con un proprio atto, non dà attuazione alla legge impugnata (sulla legittimità e compatibilità con il sistema delle fonti di una tale prassi si potrebbe discutere a lungo). Di tutto ciò vi è traccia innanzitutto nell'ord. 443/2001 nella quale si dà atto che «con memoria depositata il 23 settembre 2002, la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha fatto presente che, successivamente alla proposizione del ricorso ed "al fine di creare, nell'attesa del pronunciamento della Corte costituzionale, una situazione di incertezza giuridica", si è deciso di non dare attuazione alla normativa impugnata, nelle more dell'approvazione e dell'entrata in vigore di un disegno di legge regionale modificativo di quest'ultima, e tale da superare le censure proposte dal Presidente del Consiglio». Dando atto che l'entrata in vigore della nuova legge regionale, così come riconosciuto anche dal Governo ricorrente, ha determinato un mutamento del quadro normativo, la Corte ha dichiarato la cessazione della materia del contendere.

Peraltro, non sempre i contenuti della nuova legge regionale sono tali da eliminare il vizio di costituzionalità della precedente. È quanto si può vedere nella sent. 438/2002, che si trova a decidere della questione di costituzionalità di una legge regionale della Valle d'Aosta relativa alla costituzione di una società per azioni per la gestione della Casa da gioco di Saint-Vincent: di fronte all'impugnazione del Governo per violazione della competenza statale in materia di ordinamento penale, la Valle d'Aosta reagisce approvando una "leggina" successiva nella quale si specifica che l'attività di costituzione della Casa da gioco è posta in essere «nell'esercizio delle proprie competenze e nel rispetto della competenza statale in materia di ordinamento penale». In questo caso, la Corte osserva giustamente che «se fosse fondata la prospettazione dell'Avvocatura, secondo la quale la disciplina della gestione di una casa da gioco consentita dalla legislazione statale in deroga ad un divieto penalmente sanzionato è attratta dalla materia "ordinamento penale" e non riguarda materie di competenza regionale, non basterebbe certo alla Regione, per realizzare il fine dichiarato di rimuovere il vizio denunciato dallo Stato, introdurre una disposizione priva di un autonomo contenuto prescrittivo che lascia in vigore l'atto normativo oggetto della censura avanzata con il primo motivo di ricorso e si limita ad affermare la salvezza della competenza statale» (punto 3 del *Considerato in diritto*).

Infine, del tutto peculiare è la vicenda dell'impugnazione statale di una legge regionale della Liguria (l.r. 29/2002) in materia di misure di sostegno per gli interventi di recupero e di riqualificazione dei centri storici e di norme per lo snellimento delle procedure di rilascio dei titoli edilizi. Anche in questo caso, la Regione adotta una legge successiva (la 7/2003) per superare i rilievi governativi. In questo caso, pur nel dubbio circa l'accoglimento da parte della Regione di uno dei motivi di ricorso, il Governo accetta di rinunciare al ricorso sulla base di una lettera del Presidente della Giunta regionale (sulla cui natura giuridica si potrebbe discutere a lungo), con la quale «richiamando una consolidata prassi di tecnica legislativa adottata dalla Regione, viene data una adeguata interpretazione della norma, che sembra poter far superare le eccezioni sollevate dal Governo» (ord. 31/2004).

Non mancano infine forme di “contrattazione” (e si vedrà, il termine è appropriato) anche nel caso in cui sia ricorrente una Regione. Assai interessante, in questo senso, è la vicenda del ricorso della Regione Lombardia avverso numerose disposizioni della l. 443/2001 (c.d. “legge obiettivo”). In questo caso, infatti, in prossimità dell’udienza pubblica, la difesa della Regione ha prima chiesto ed ottenuto un rinvio della trattazione della causa (25 marzo 2003) e, successivamente (23 aprile 2003), dopo che la Regione ha siglato una «intesa generale quadro», di carattere anche finanziario, con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, intesa a dare attuazione alla legge prima impugnata, ha chiesto che venisse dichiarata la cessazione della materia del contendere (ord. 230/2003).

Una tale prassi, che sembra in grande espansione, suscita almeno due problemi: uno riguardante la Corte costituzionale, l’altro la legislazione regionale.

Per quanto riguarda la Corte, come si è visto negli esempi sopra riportati, tali vicende pongono problemi dal punto di vista del corretto funzionamento dell’organo di giustizia costituzionale, spesso costretto (nell’ attesa del perfezionamento dello strumento di intesa) a rinvii ad udienza fissa per questioni che poi si esauriscono in “accordi” tra le parti.

Sul piano della legislazione regionale, tali leggi “a matrice transattiva” pongono problemi sia di certezza del diritto, ma soprattutto sembrano riproporre una chiave di lettura dei rapporti tra Stato e Regione che la l. cost. 3/2001 sembrava voler superare.

3. Le principali questioni affrontate dalla Corte: considerazioni introduttive

Prima di affrontare il merito delle pronunce della Corte costituzionale sono necessarie tre considerazioni preliminari.

In primo luogo, il presente contributo costituisce la naturale continuazione della relazione già pubblicata nel *Rapporto 2002 sullo stato della legislazione* e quindi terrà conto delle pronunce successive a quelle già analizzate in quella sede; in secondo luogo, la finalità del presente

lavoro fa sì che non siano trattate le questioni di carattere più strettamente processuale né quelle attinenti ai rapporti tra le fonti del diritto regionale che non coinvolgono anche le fonti statali.

Ciò premesso, il dato di fondo che emerge dalle pronunce della Corte costituzionale in punto di autonomia legislativa regionale (e, più in generale, in ordine ai rapporti tra legge statale e legge regionale) è rappresentato dal fatto che esse, pur prendendo la riforma “sul serio”, cercando di valorizzarne gli elementi di novità, stanno dando corpo ad una linea tesa a smentire gran parte delle prime interpretazioni offerte dalla dottrina circa i nodi più problematici che il nuovo Titolo V della Costituzione presenta.

In effetti, un’analisi attenta della giurisprudenza costituzionale recente, diversamente da quanto prospettato da una parte della dottrina all’indomani dell’entrata in vigore della l. cost. 3/2001 pare avere ridimensionato drasticamente alcune potenzialità (o, se si vuole, alcuni “auspici”) che la riforma pareva avere aperto rispetto all’assetto costituzionale precedente. Anticipando quanto si dirà nei punti successivi, la giurisprudenza costituzionale pare avere ormai ridimensionato o addirittura smentito alcune prospettazioni, quali: *a)* la netta separazione tra criteri di individuazione delle competenze normative di cui all’art. 117, tendenzialmente rigidi, e i criteri flessibili di allocazione delle funzioni amministrative; *b)* l’interpretazione restrittiva delle “materie trasversali” di competenza dello Stato; *c)* l’elevazione della legge regionale al rango di fonte avente una competenza sostanzialmente generale, a seguito del ribaltamento della competenza legislativa di cui al novellato art. 117 Cost.; *d)* le potenzialità “autoapplicative” di molte disposizioni della riforma; *e)* l’elevazione dell’autonomia di Comuni e Province al rango costituzionale ai sensi del novellato art. 114 Cost.

Il filo conduttore di tali linee giurisprudenziali può essere idealmente rinvenuto nella sent. 274/2003 che, in continuità con quanto stabilito nella vigenza del “vecchio” art. 127 Cost., ha affermato la persistente possibilità per lo Stato di impugnare in via principale una legge regionale per violazione di qualsiasi parametro costituzionale. In tale sentenza, si afferma infatti come «nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla

riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione del principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento». D'altra parte, un richiamo generico all'art. 114 Cost. appare fuorviante, dato che tale disposizione «non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa» (punto 2.1. del *Considerato in diritto*).

Così, allora disattentendo le aperture di una parte della dottrina, ancora più accentuate a seguito dell'entrata in vigore della l. cost. 3/2001, la Corte continua ad escludere la possibilità di ingresso degli enti locali nei giudizi dinanzi alla Corte, così come la possibilità per gli stessi di costituirsi in giudizio. Sul primo punto, la sent. 303/2003 ha escluso che Comuni e Province possano ricorrere nei giudizi di legittimità costituzionale in via di azione, così come nei giudizi per conflitto di attribuzione. Per i primi, l'art. 127 Cost. sancisce che «la titolarità del potere di impugnazione di leggi statali è dunque affidata in via esclusiva alla Regione, né è sufficiente l'argomento sistematico invocato dal ricorrente per estendere tale potere in via interpretativa ai diversi enti territoriali»; per i secondi, «nessun elemento letterale o sistematico consente infatti di superare la limitazione soggettiva che si ricava dagli art. 134 della Costituzione e 39, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87»¹¹⁸.

¹¹⁸ Nel caso di specie, poi, trattandosi di ricorso su una legge statale, la Corte osserva che «sotto il profilo oggettivo, resta ferma, anche dopo la revisione costituzionale del 2001, la diversità fra i giudizi in via di azione sulle leggi e i conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni, i quali ultimi non possono riguardare atti legislativi»: punto 33 del *Considerato in diritto*.

Anche per quanto riguarda la possibilità di costituirsi in giudizio, la Corte conferma il suo precedente orientamento (sentt. 35/1995; 382/1999) che esclude nei giudizi in via di azione la possibilità di intervento «di soggetti diversi da quelli titolari delle potestà legislative della cui delimitazione si discute, ancorché destinatari attuali o potenziali delle discipline normative recate dalle leggi impugnate» (sent. 370/2003)¹¹⁹.

Se quindi quanto si è detto rende ragione dell'enunciazione della lett. e) di cui sopra, per quanto riguarda la lett. d) si può rinviare a quanto si è detto nel par. 1 a proposito della giurisprudenza costituzionale in materia di autonomia finanziaria delle Regione, che, come detto, risente pesantemente della mancata attuazione dei precetti dell'art. 119 Cost.

4. Verso il superamento della separazione delle competenze legislative di cui al “novellato” art. 117 Cost.?

È giunto il momento di occuparsi degli altri punti enunciati nel paragrafo precedente.

Un primo punto rilevante attiene, come è noto, ai nuovi criteri di allocazione della funzione legislativa, che il disegno riformatore sembrava impostare in termini di netta distinzione rispetto a quelli di allocazione della funzione amministrativa: i primi ispirati prevalentemente ad un principio di separazione (giocato sulla previsione di due sfere di competenza “esclusive”, una, enumerata, dello Stato, e una, innominata, delle Regioni, cui si aggiunge una competenza di tipo concorrente), i secondi ispirati, invece, ad un principio più flessibile quale quello della sussidiarietà e adeguatezza, calibrato sulla necessaria tutela di esigenze unitarie.

Al riguardo, la Corte ha invece mischiato le carte, affermando che il principio di sussidiarietà opera su entrambi i versanti, sia quello amministrativo che quello legislativo (sentt. 303/2003 e 6/2004). La presenza di comprovate esigenze unitarie nelle materie rientranti nella c.d.

¹¹⁹ Punto 4 del Considerato in diritto. D'altra parte, nessuna applicazione nella prassi è stata fatta dell'art. 9, comma 1, l. 131/2003 che legittima la Conferenza Stato-Città e autonomie locali e il Consiglio delle autonomie locali a proporre, rispettivamente al Consiglio dei Ministri ed alla Giunta regionale, di sollevare questione di legittimità costituzionale avverso leggi regionali o leggi ed atti aventi forza di legge dello Stato.

competenza “esclusiva”, innominata, regionale non preclude, cioè, a parere del giudice costituzionale, la possibilità di interventi legislativi dello Stato. Ferma la *preferenza* per la legge regionale, si tratterà di valutare, caso per caso, quale sia il punto di equilibrio tra competenza statale e competenza regionale, rimanendo in ogni caso esclusa una ricostruzione dell’“esclusività” di quella regionale in termini stretti, ossia come il divieto a *priori* di interventi statali.

Secondo la Corte (sent. 303/2003), una lettura sistematica del nuovo Titolo V porterebbe all’individuazione di «congegni volti a rendere più flessibile il disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l’ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica» (punto 2.1. del *Considerato in diritto*). Ed è proprio il principio di sussidiarietà di cui all’art. 118 che orienta in questa direzione «giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate possano organizzare e regolare funzioni attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere ad un compito siffatto» (*ivi*).

La prospettiva della sussidiarietà è diversa, secondo la Corte, dall’affermazione del limite dell’interesse nazionale che figurava nel “vecchio” titolo V poiché esso, non riprodotto nella l. cost. 3/2001 non può giustificare l’esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui esso non sia titolare ai sensi dell’art. 117 Cost. (si vedano anche le sentt. 370/2003; 16/2004): «Nel nuovo Titolo V l’equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l’erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l’interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale» (punto 2.2. del *Considerato in diritto*).

Viceversa, l'affermazione del principio di sussidiarietà e di adeguatezza quali fattori di deroga al riparto delle competenze fissate conduce ad affermare la possibilità di detta deroga e quindi di una attrazione verso lo Stato di competenze normative solo nel rispetto di alcuni fondamentali canoni quali: a) una valutazione proporzionata dell'interesse pubblico sottostante all'attrazione delle funzioni; b) la sussistenza di un principio stretto di ragionevolezza che giustifichi detta attrazione; c) la sussistenza di un accordo con la Regione interessata.

In tal modo, emerge una concezione in qualche modo "procedimentalizzata" della sussidiarietà che valorizza le esigenze di concertazione e di coordinamento orizzontale, ovvero le intese che debbono essere condotte in base al principio di leale cooperazione, ma che deve fare i conti con la perdurante assenza nel nostro ordinamento di meccanismi di partecipazione delle Regioni al procedimento legislativo statale.

La sent. 6/2004 ribadisce e specifica quanto stabilito nella sent. 303, chiarendo innanzitutto che lo spostamento verso l'alto delle competenze normative è possibile anche nelle materie "residuali" regionali, e può avvenire in forza di una legge che: a) detti una disciplina pertinente, e comunque idonea alla regolazione delle funzioni da trasferire; b) sia limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine; c) sia adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o comunque debba prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative in capo agli organi centrali. In assenza dell'attuazione dell'art. 11 della l. cost. 3/2001, la Corte chiarisce, citando la sent. 303/2003, che «la legislazione statale di questo tipo "può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che debbono essere condotte in base al principio di lealtà» (punto 7 del *Considerato in diritto*).

Nel caso di specie la Corte ha ritenuto che fosse rispettoso di tali criteri il d.l. 7/2002 (convertito dalla l. 55/2002) nella parte in cui prevede due

diverse e distinte forme di collaborazione tra Stato e Regioni, l'una riguardante l'insieme delle Regioni (riguardante l'elenco degli impianti di energia di cui all'art. 1, comma 1) l'altra relativa alla localizzazione del singolo impianto (considerata intesa "forte" nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce un ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento): a giudizio della Corte, quindi, «i due livelli di partecipazione [...] realizzano quindi, ove correttamente intesi e applicati dalle diverse parti interessate, sufficienti modalità collaborative e di garanzia degli interessi delle istituzioni regionali i cui poteri sono stati parzialmente ridotti dall'attribuzione allo Stato dell'esercizio unitario delle funzioni disciplinate negli atti impugnati» (ivi).

Tale chiarimento rende chiaro che la Corte, prima dell'entrata in vigore dell'art. 11 I. cost. 3/2001, sembra ritenere sufficiente un coinvolgimento delle autonomie regionali "forte" solo, per così dire "a valle" cosicché lo Stato mantiene una posizione preminente nel merito delle scelte politiche "a monte" (nella legge e, nel caso di specie, dell'insieme delle opere da realizzare).

La sentenza in questione ha altresì chiarito, interpretando nel modo forse più corretto l'art. 118 Cost., 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)» (punto 7 del *Considerato in diritto*).

Altri due punti caratterizzano la sent. 303 in questione: in primo luogo, riguardo alle fonti del diritto, la Corte esclude che il "trasferimento" in questione possa avvenire a mezzo di fonti secondarie per la lesione del principio di legalità che ne deriverebbe (si veda *infra*, par. 11).

In secondo luogo, la Corte, sembra giustificare la possibilità di norme statali di dettaglio “cedevoli” nelle materie di legislazione concorrente ma solo alla luce del principio di sussidiarietà (sul punto si veda *infra*, par. 8).

5. L’interpretazione dei titoli competenziali “trasversali” dello Stato

Un secondo punto, che si lega strettamente al primo, è rappresentato dall’interpretazione offerta dalla Corte delle c.d. “competenze trasversali” dello Stato, anch’esse concepite formalmente come “esclusive” e dunque come competenze da esercitarsi in ossequio al principio di “separazione”. Anche su questo versante, il giudice costituzionale rifiuta un’impostazione rigidamente ispirata a tale principio.

Le materie oggetto di tali competenze, dice la Corte, non hanno un oggetto predeterminato (sono in realtà “non materie”), ma quest’ultimo si determina attraverso il loro concreto esercizio, così come il regime dei rapporti tra competenze dello Stato e delle Regioni in queste particolari “non materie”: «Le norme che contemplano non prefigurano rigidamente i termini del rapporto tra legislazione centrale e quella regionale, ma ne affidano il governo alla prima» (sent. 282/2002). Dunque, non competenze “esclusive” in senso stretto, non un regime di “separazione”, ma sindacabilità, caso per caso, dei “termini” del rapporto tra legge dello Stato e legge della Regione.

L’atteggiamento della Corte nell’interpretazione dei titoli competenziali in questione sembra avere subito una qualche evoluzione.

In effetti, nelle prime pronuce successive all’entrata in vigore della l. cost. 3/2001 la giurisprudenza costituzionale ha mostrato di disattendere tesi estensive riguardo alla portata di tali ambiti, potenzialmente idonei a limitare trasversalmente l’autonomia legislativa regionale.

Così, ad esempio, nella sent. 282/2002 la Corte, nel respingere le prime due censure di incostituzionalità, propone una prima ricostruzione di due “materie non materie”, ovvero l’ «ordinamento civile» e, come detto la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

Rispetto alla prima la Corte fornisce una delimitazione “in negativo”, escludendo che «ogni disciplina, la quale tenda a regolare e vincolare l’opera dei sanitari, e in quanto tale sia suscettibile di produrre conseguenze in sede di accertamento delle loro responsabilità, rientri per ciò stesso nell’area dell’“ordinamento civile”, riservata al legislatore statale». Ad avviso della Corte, infatti, occorre distinguere tra principi e i criteri della responsabilità, che appartengono alla disciplina civilistica, e le regole concrete di condotta «la cui osservanza o la cui violazione possa assumere rilievo in sede di concreto accertamento della responsabilità, sotto specie di osservanza o di violazione dei doveri inerenti alle diverse attività, che possono essere disciplinate, salva l’incidenza di altri limiti, dal legislatore regionale» (punto 3 del *Considerato in diritto*).

La Corte rifiuta quindi un’interpretazione sistematica ed espansiva di tale titolo competenziale, privilegiando una linea interpretativa volta a contenere le enormi potenzialità espansive insite nella locuzione «ordinamento civile». A tal fine la Corte distingue tra norme propriamente di diritto privato e norme che, pur toccando in qualche modo materie privatistiche, non hanno propriamente tale natura in quanto non assumono situazioni, atti, rapporti privatistici ad oggetto diretto e primario della loro regolazione, bensì a semplice presupposto o condizione d’uso di discipline che direttamente e primariamente si dirigono ad altro oggetto.

Questo orientamento sembra trovare una conferma nella già richiamata sent. 94/2003: nel ricorso introduttivo il ricorrente denunciava anche la previsione, da parte dell’impugnata legge regionale, della concessione di “contributi” a carico del bilancio regionale, previa imposizione (richiesta e ottenuta da parte del gestore) di un vincolo di destinazione d’uso, da trasciversi, previo assenso del proprietario se diverso dal beneficiario, nei registri immobiliari. La Corte non ritiene che tale “vincolo di destinazione”, quando conseguente a finanziamento ottenuto da gestore non proprietario, incida o, quantomeno, eserciti una qualsivoglia influenza sul rapporto civilistico, poiché la trascrizione di atti del genere «appare pacificamente ammessa dalla normazione nazionale sulla trascrizione nei registri immobiliari, per effetto di leggi speciali statali o regionali, nell’ambito delle materie di competenza delle regioni, che prevedano la

costituzione di vincoli di destinazione» (punto 4.2. del *Considerato in diritto*).

Come si può notare, la Corte costituzionale non si impegna in schemi definitivi di questo titolo competenziale dello Stato, ma sembra porsi in continuità con la propria giurisprudenza immediatamente precedente all'entrata in vigore della l. cost. 3/2001 (pure non espressamente richiamata nelle sentenze sopra ricordate)¹²⁰ e, in particolare, con la nota sent. 352/2001 resa pochi giorni prima dell'entrata in vigore della riforma.

Sulla competenza dello Stato in ordine all'«ordinamento penale» si deve ricordare la sent. 438/2002. In essa la Corte ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità di una legge regionale valdostana (l.r. 36/2001), con la quale era stata prevista la costituzione di una società per azioni per la gestione della casa da gioco di Saint Vincent., in quanto la riserva allo Stato in questione avrebbe abbracciato anche l'individuazione delle ipotesi di deroga alle norme penali generali, nonché delle forme e modalità di regolamentazione delle deroghe medesime. La Corte, ritenuto che la Regione non contestasse la competenza del legislatore statale a fissare le deroghe al divieto di gioco d'azzardo di cui agli artt. 718 ss. cod. pen. conclude nel senso che «la definizione della natura giuridica del soggetto autorizzato all'esercizio dell'attività, dei suoi rapporti con l'amministrazione regionale e della destinazione dei suoi proventi [...] non impinge nella materia specificamente rivendicata dallo Stato con il ricorso» (punto 5 del *Considerato in diritto*).

Anche in questo caso, dunque, la Corte tenta con successo di limitare, secondo criteri di ragionevolezza, una competenza legislativa statale, la cui interpretazione estensiva rischierebbe di costituire un fattore di condizionamento certo non irrilevante per l'autonomia regionale. E non a caso, all'indomani dell'entrata in vigore della l. cost. 3/2001, la dottrina si era chiesta se esso continuasse ad essere concepito in termini tali da attrarre alla competenza statale anche discipline amministrative (si veda, ad esempio, molte fattispecie in materia di diritto penale dell'ambiente) oppure se si potesse evolvere in un senso meno invasivo della

¹²⁰ In questa sede, non è possibile analizzare le conseguenze del mutamento testuale del limite in questione da quello del "diritto privato" all'"ordinamento civile".

competenza regionale; e ciò anche alla luce del fatto che la competenza legislativa statale in questione si riferisce alla più ristretta nozione di «ordinamento penale» anziché a quella più ampia di «legislazione penale».

Un passo ulteriore in questo senso viene da parte di chi sostiene un'interpretazione della competenza statale che sia necessariamente coerente con la logica di fondo del novellato art. 117 Cost., attraverso la previsione di leggi penali statali che, nelle materie di competenza regionale, dovrebbero essere integrate, nella definizione del precetto, dal legislatore regionale (secondo una tecnica simile alle c.d. "norme penali in bianco").

Anche sul limite di cui all'art. 117, comma 2, lett. h), Cost. («ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale») la Corte propende per un'interpretazione decisamente restrittiva: ciò in virtù dei lavori preparatori e della considerazione del contesto specifico della lettera h) del secondo comma dell'art. 117 (cioè in ragione della connessione testuale con "ordine pubblico" e dell'esclusione esplicita della "polizia amministrativa locale"). La "sicurezza pubblica" infatti, ad avviso della Corte, «è da configurare, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale, come settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico» (punto 3.1. del *Considerato in diritto*). Questa precisazione viene effettuata richiamando la tradizionale nozione di ordine pubblico e sicurezza pubblica tramandata dalla giurisprudenza della stessa Corte, nella quale la riserva allo Stato riguarda le funzioni dirette in via primaria a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza del possesso ed ogni altro bene che assuma sostanziale importanza per l'ordinata e civile convivenza dei consociati nella comunità nazionale (sentt. 115/1995; 290/2001).

Alla luce di questa ricostruzione nella sent. 407/2002 viene respinta la doglianza del Governo il quale riteneva che una legge regionale lombarda in materia di attività a rischio di interessi rilevanti violasse il combinato disposto dell'art. 117, comma 2, lett. h), in esame, e lett. s), Cost. poiché la competenza statale così delineata non avrebbe potuto consentire una

parcellizzazione dei livelli di sicurezza per attività egualmente pericolose da Regione a Regione, così come una disciplina diversificata degli adempimenti a carico di determinate imprese (la stessa ricostruzione si legge anche nella sent. 6/2004).

Proprio la stessa sentenza è altresì nota proprio per l'interpretazione da essa fornita dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., che prevede una competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Come è noto, rifacendosi alla propria giurisprudenza precedente, la Corte, definisce l'ambiente come un "valore" costituzionalmente protetto che «delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che possono ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono alle esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale» (punto 3.2 del *Considerato in diritto*). In sostanza la "tutela dell'ambiente" è ricondotta, anche attraverso un espresso richiamo alla sent. 282/2002, a quei titoli competenziali dello Stato, come la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che non si configurano come "materie" in senso stretto «poiché in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie».

La sentenza appare sotto questo profilo alquanto significativa perché ricostruisce una competenza legislativa regionale in un ambito nel quale un'interpretazione testuale sembrava averla esclusa, in sostanziale continuità con la disciplina dei rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale ereditata dal vecchio titolo V.

Anche in questo senso, la stessa non è apparsa priva di spunti problematici, a partire dall'individuazione della tutela dell'ambiente tra le "materie non materie", poiché in tal modo in esse finiscono per convergere anche le c.d. "materie funzione" (che si differenziano dalle prime per essere caratterizzate dalla "funzionalizzazione" al perseguimento di determinati obiettivi o di determinati compiti), con tutte le conseguenze che questo pone in termini di capacità di intervento dei legislatori locali.

A ciò si aggiunga che, ferma restando l'esatta qualificazione dell'ambiente come valore costituzionale, non sarebbe stato impossibile delineare anche una nozione di tutela dell'ambiente quale "materia" di legislazione esclusiva statale, soprattutto alla luce di numerose disposizioni del Trattato istitutivo della Comunità europea che, distinguendo nettamente la politica per la tutela dell'ambiente dalle esigenze di tutela ambientale in tutte le politiche di settore «pongono assai bene in evidenza la perfetta configurabilità di uno specifico campo di intervento delle politiche di tutela degli equilibri ecologici, che non vale a negare l'esigenza di integrazione trasversale del valore ambiente, ma a cui questa esigenza semplicemente si aggiunge come indispensabile imperativo strategico per il migliore e più efficace perseguimento degli obiettivi di tutela».

Le linee giurisprudenziali ora descritte trovano conferma anche in altre pronunce nelle quali, al contrario, la Corte sembra ampliare, in via interpretativa, la potestà legislativa regionale: è il caso della sent. 48/2003 nella quale, pronunciandosi su una legge della Regione Sardegna istitutiva di nuove Province, ha ritenuto che la legislazione elettorale per gli enti locali rientri nella materia «ordinamento degli enti locali», sulla quale essa dispone della potestà legislativa primaria: in tale sentenza, infatti, la Corte riconosce che «la configurazione degli organi di governo degli enti locali, i rapporti tra gli stessi, le modalità di formazione degli organi e quindi anche le modalità di elezione degli organi rappresentativi, la loro durata in carica, i casi di scioglimento anticipato, sono aspetti di questa materia» (punto 2.2. del *Considerato in diritto*).

Come accennato, la giurisprudenza costituzionale più recente ha in parte corretto in senso estensivo alcuni di tali titoli competenziali trasversali.

Così, è a dire per la *tutela della concorrenza* rispetto alla quale la sent. 14/2004 fornisce una ricostruzione di carattere "sistematico"¹²¹ tale da essere interpretata in senso ampliativo¹²².

¹²¹ Sulla competenza statale in materia si vedano anche le sentt. 307, 312/2003; 6/2004.

¹²² La Corte afferma, in particolare, che la "concorrenza", proprio perché accorpata a moneta, tutela del risparmio e dei mercati finanziari, sistema valutario, sistemi tributario e contabile dello Stato, nonché perequazione delle risorse finanziarie,

Lo stesso può dirsi per la materia dell'ordinamento civile (sentt. 300, 301, 315, 359/2003). In questo senso, ad esempio, la sent. 359/2003 ha ritenuto che la materia del *mobbing*, valutata nella sua complessità e sotto il profilo della regolazione degli effetti sul rapporto di lavoro, rientra in tale materia; nello stesso senso, rientrano in tale materia anche la disciplina delle fondazioni bancarie (sentt. 300 e 301/2003), attraverso una complessa ricostruzione della legislazione che le ha istituite e successivamente trasformate.

Anche per quanto riguarda la tutela dell'ambiente, la giurisprudenza più recente mostra una qualche limitazione ulteriori alle competenze regionali: così, ad esempio, la sent.307/2003 ha affermato, con ciò correggendo in parte quanto affermato nella sent. 407/2002, che gli *standards* minimi di protezione fissati dallo Stato in materia di elettrosmog non sono derogabili dalle Regioni in senso più restrittivo, trattandosi dell'esplicitazione di un punto di equilibrio tra diverse istanze tra cui esigenze di rilevante interesse nazionale.

Costituisce una significativa eccezione a quanto detto la giurisprudenza in materia di «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» nei confronti della quale la Corte continua a osservare un atteggiamento tutto sommato cauto, rifiutandone con ciò un'interpretazione estensiva (ed anzi, fino ad oggi si registrano solo pronunce che negano nelle diverse fattispecie sottoposte all'esame della Corte la sussistenza di tale competenza statale: sentt. 312, 370/2003; 6/2004).

6. La potestà legislativa “residuale” delle Regioni

Come detto, la giurisprudenza costituzionale non asseconda affatto una ricostruzione ampia della potestà legislativa regionale “residuale”. Come

costituisce una delle leve della politica economica statale e pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche dinamico, come misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali. Ancora, secondo la Corte, la tutela della concorrenza non impedisce interventi promozionali dello Stato sul mercato che attengano allo sviluppo dell'intero Paese che si giustificano per la loro rilevanza macroeconomica.

più volte affermato dalla Corte (sentt. 303, 362, 370/2003), il fatto che una materia non figuri espressamente né tra quelle della potestà legislativa esclusiva dello Stato né tra quelle concorrenti non consente di affermare “automaticamente” la sua riconduzione a quelle di competenza “residuale”. Nello stesso senso, la sent. 359/2003 relativa ad una legge regionale relativa al *mobbing* afferma quasi polemicamente che «in realtà l'intera legge si fonda sul presupposto – da ritenere in contrasto con l'assetto costituzionale dei rapporti Stato-Regioni – secondo cui queste ultime, in assenza di una specifica disciplina di un determinato fenomeno emergente nella vita sociale, abbiano in via provvisoria poteri illimitati di legiferare» (punto 7 del *Considerato in diritto*).

Ovviamente, una tale affermazione si spiega anche con i criteri di individuazione delle materie, che tengono conto massimamente delle esigenze unitarie che possono essere sottese (lett. I). Così, ad esempio, la materia degli asili nido è stata ricondotta all'interno della materia “istruzione” (e per alcuni profili in quella del lavoro) sulla base di un giudizio di “prevalenza” che ha finito per privilegiare le istanze unitarie su quelle più propriamente “autonomistiche”.

In tal modo, la potestà “residuale” è stata riconosciuta solo in ambiti praticamente “interstiziali” o comunque non ampi, quali le sagre, le fiere e le manifestazioni di carattere religioso, benefico o politico (sent. 1/2004), la disciplina sanzionatoria per l'impianto abusivo di vigneti (sent. 12/2004), taluni interventi finalizzati allo sviluppo economico locale (sent. 14/2004), l'organizzazione amministrativa e il funzionamento della Regione (sent. 17/2004; materia peraltro espressamente assegnata dall'art. 123 Cost. alla potestà statutaria quanto alle norme fondamentali).

Ad un tale risultato la Corte può giungere agevolmente soprattutto attraverso peculiari tecniche di definizione delle materie che sembrano attente a tutelare esigenze unitarie che un'interpretazione sistematicamente restrittiva dei campi di intervento statale non consentirebbe. Così, ad esempio, si può ricordare la scelta di “dissolvere” alcune materie che pure parte della dottrina aveva assegnato alla competenza “residuale” delle Regioni, non essendo comprese espressamente nell'art. 117 Cost.: con riferimento ai “lavori pubblici”, ad

esempio, la Corte ha affermato che «si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti» (sent. 303/2003, punto 2.3. del *Considerato in diritto*).

Analogamente, come detto, in nome del principio di “prevalenza” la disciplina degli asili nido e lo stesso è stato affermato con riferimento all’“edilizia” e all’“urbanistica”, entrambe attratte nella materia «governo del territorio», dato che «se si considera che altre materie o funzioni di competenza concorrente, quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia, sono specificamente individuati nello stesso terzo comma dell’art. 117 Cost. e non rientrano quindi nel “governo del territorio”, appare del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all’urbanistica, e che il “governo del territorio” sia stato ridotto a poco più di un guscio vuoto» (sent. 303/2003, punto 11.1 del *Considerato in diritto*)¹²³.

Analoghe considerazioni valgono poi anche per le materie concorrenti: così, ad esempio, in materia di «professioni» la sent. 353/2003 afferma che il riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni non può prescindere dal fatto che, in assenza di un’apposita legge cornice, spetta comunque allo Stato «l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici» (punto 2 del *Considerato in diritto*)¹²⁴.

Come si è detto, assai importante è l’individuazione di quei titoli competenziali statali “trasversali” e perciò idonei a limitare il complesso della legislazione regionale.

¹²³ Analogamente, sul punto si vedano anche 331, 362/2003; 6/2004.

¹²⁴ Per inciso, la sentenza non risolve il problema, già affrontato dall’adunanza generale del Consiglio di Stato (si veda supra, par. 3.9.) dell’ammissibilità dei regolamenti statali in tale materia, dato che, ai sensi dell’art. 117, comma 6, Cost., il potere regolamentare nelle materie concorrenti dovrebbe ormai spettare alle Regioni.

7. Alcune precisazioni sulla potestà concorrente

Quanto alla potestà concorrente, la più recente giurisprudenza costituzionale si è mossa nel solco tracciato dalla più volte citata sent. 282/2002, la quale, come detto, ha riconosciuto, in assenza della legislazione di cornice nelle materie di legislazione concorrente, la possibilità per le Regioni di desumere i principi fondamentali dal complesso della legislazione vigente in materia (si vedano, ad esempio, le sentt. 338 e 359/2003).

Come si è già sottolineato, la Corte respinge quindi la tesi, pure avanzata in dottrina, secondo cui l'assenza delle leggi cornice determinerebbe la possibilità per le Regioni di legiferare nel rispetto dei soli limiti generali di legittimità¹²⁵. Al contrario, in più occasioni (sent. 201, 307, 359/2003) la Corte ha ritenuto che «il carattere di provvisorietà rivendicato dalla stessa legge regionale [...] non è idoneo a renderla legittima indipendentemente dal vaglio del suo contenuto»¹²⁶.

Come già affermato nella giurisprudenza precedente alla riforma del Titolo V, le disposizioni della legge cornice (nel caso di specie, la l. 36/2001, in materia di tutela dall'inquinamento elettromagnetico) legittimamente possono restringere gli ambiti della legislazione regionale fino a quel momento già "occupati" in assenza di norme di principio e quindi precludere nuovi interventi modificativi (sent. 331/2003), così come è possibile che una legge statale modificativa di una disposizione di una legge cornice possa limitare più efficacemente la potestà legislativa regionale (sent. 362/2003).

Tali due casi, indubbiamente problematici, debbono essere attentamente scrutinati in punto di legittimità costituzionale, anche in relazione all'art. 5 Cost. che, come è noto, impone alla Repubblica di adeguare i principî ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento: indubbiamente, se interventi

¹²⁵ Così, ad esempio, nella sent. 359/2003 si legge al riguardo: «Deve [...] ritenersi certamente precluso alle Regioni di intervenire, in ambiti di potestà normativa concorrente, dettando norme che vanno ad incidere sul terreno dei principi fondamentali, che è quanto si è verificato nel caso di specie» (punto 7 del Considerato in diritto).

¹²⁶ Sent. 359/2003, punto 3 del Considerato in diritto.

“riaccentratori” non possono di per sé essere esclusi, è da ritenere che valga per essi una sorta di “presunzione di incostituzionalità” superabile solo alla luce di imprescindibili esigenze unitarie che giustificano gli interventi stessi.

Infine, la sent. 6/2004 ammette che la normativa di cornice nelle materie di competenza concorrente possa essere contenuta anche in decreti legge, purché ricorrano i presupposti costituzionali di necessità ed urgenza. Anche la giurisprudenza costituzionale precedente alla riforma del titolo V era in questo senso (*ex plurimis*, sent. 29/1995); e, tuttavia, proprio la necessaria ricorrenza dei presupposti costituzionali di necessità e urgenza (sindacabili dalla Corte solo nei casi di evidente mancanza degli stessi: da ultimo, sent. 16/2002) dovrebbe indurre a ritenere che i decreti legge in questione contengano norme di immediata applicazione (in questo senso, l’art. 15, comma 3, l. 400/1988), ovvero comprensive anche della disciplina di dettaglio, eventualità che però la Corte, come detto, sembra in linea di principio escludere.

Interessanti sono infine gli spunti giurisprudenziali relativi ai rapporti tra fonte statutaria e fonte legislativa e, in particolare, alla particolare potestà concorrente in materia elettorale di cui all’art. 122 Cost. che pone numerosi problemi interpretativi tra i quali si debbono ricordare innanzitutto quello dell’estensione materiale di detta potestà e i confini della stessa rispetto alla fonte legislativa statale ed allo statuto regionale.

Su questi punti sono intervenute, in particolare le sentt. 196 e 201/2003 e la 2/2004.

La sent. 196/2003 è relativa a due leggi regionali che si situano, per così dire, nell’incerta “zona di confine” tra potestà legislativa regionale e “materia” statutaria, trattandosi, rispettivamente, della disciplina della *prorogatio* degli organi regionali (l. reg. Calabria 14/2002) e della durata degli organi e dell’indizione delle elezioni regionali (l. reg. Abruzzo 1/2002).

Un primo punto fondamentale stabilito dalla sentenza è quello secondo cui, contrariamente a quanto sostenuto da una parte della dottrina, la legislazione regionale *ex art. 122, comma 1, Cost.* è espressiva di una potestà concorrente e quindi può essere esercitata anche in assenza di

un'apposita legge cornice, nel rispetto dei principi fondamentali desumibili dalla preesistente legislazione statale, poiché, diversamente, «il legislatore statale, omettendo di dettare tali principi, potrebbe di fatto paralizzare l'esercizio della competenza regionale a tempo indeterminato» (punto 4 del *Considerato in diritto*). Inutile dire che tutto ciò sarebbe risultato esiziale per la stessa potestà statutaria, date le connessioni inevitabili tra la disciplina della forma di governo e la scelta del sistema elettorale¹²⁷.

La sent. 196/2003 dichiara l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni delle leggi in questione perché incidenti nella materia statutaria, vale a dire o perché già previsti dallo Statuto vigente (così l'individuazione della prima riunione del Consiglio regionale successiva alle elezioni regionali) o perché rientranti in uno degli oggetti che il novellato art. 123 Cost. assegna alla fonte statutaria (così la disciplina della *prorogatio* degli organi regionali o dell'annullamento delle elezioni regionali, in quanto attinente strettamente a quella della forma di governo): in tal modo, la Corte ravvisa e tutela una vera e propria riserva statutaria che rafforza il ruolo di tale fonte nell'organizzazione di governo e nel sistema delle fonti regionali.

La sent. 201/2003 interviene più in particolare sui rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale in materia elettorale, e segnatamente in materia di incompatibilità.

È da segnalare che in questo caso la Corte propende per una tutela dell'autonomia regionale di fronte alla pretesa dello Stato di imporre quale principio fondamentale il disposto dell'art. 65 d.lgs. 267/2000 che sancisce l'incompatibilità alla carica di consigliere regionale di coloro che ricoprono la carica di Sindaco e Assessore regionale nei Comuni compresi nel territorio della Regione. A tale proposito, infatti, la sentenza in questione afferma che la disposizione in questione deve assumersi come limite alla potestà legislativa regionale solo nel principio ispiratore di cui essa è

¹²⁷ Peraltro, la Corte evidenzia giustamente che fino all'adozione dei nuovi statuti la potestà legislativa regionale in questione è destinata a svilupparsi in ambiti tutto sommato limitati, dato che l'art. 5 l. cost. 1/1999 rinvia per tale periodo alle norme in materia elettorale «previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali»; norme che sono quindi in qualche misura "irrigidite" dalla legge costituzionale in questione. Peraltro, questo non preclude alla Regione la disciplina di aspetti di dettaglio.

espressione. A ritenere diversamente, infatti, «la legge regionale in tema d'individuazione delle cause di incompatibilità dovrebbe limitarsi a ripetere nel caso di specie le determinazioni contenute nella legge statale: un risultato incompatibile con la natura concorrente della potestà legislativa regionale in questione, quale prevista dall'art. 122, primo comma, della Costituzione» (punto 4 del *Considerato in diritto*). Peraltro, nel merito la Corte dichiara poi l'illegittimità costituzionale della legge impugnata ritenendo che comunque le scelte in essa desumibili fossero incompatibili con il principio ispiratore in questione.

Infine, la sent. 2/2004 interviene sul complesso e delicato problema del riparto tra disciplina statutaria e disciplina legislativa regionale in materia elettorale. A questo riguardo, la Corte imbocca una strada probabilmente un po' troppo rigorosa, ritenendo che la Regione non possa disciplinare la materia elettorale attraverso disposizioni statutarie «dal momento che il primo comma dell'art. 123 ed il primo comma dell'art. 122 sono disposizioni tra loro pariordinate»; in questo senso, le stesse connessioni tra la disciplina della forma di governo e le scelte elettorali, pure inevitabili in pratica, debbono però fare i conti con una diversa distribuzione di competenze normative fissate direttamente dalla Costituzione (punto 8 del *Considerato in diritto*).

Peraltro, come detto, la soluzione fatta propria dalla sentenza avrebbe potuto essere probabilmente più "flessibile": ferma restando infatti, la competenza regionale in materia elettorale nei limiti dei principi fissati dalla legge cornice statale, la "distribuzione" della disciplina tra le due fonti regionali (statuto/legge) poteva essere ricostruita in termini diversi, rimessi, almeno in parte, alle autonome determinazioni della Regione (fermo restando però il carattere "recessivo" delle disposizioni statutarie rispetto a successivi interventi del legislatore statale), stante le connessioni tra forma di governo e legislazione elettorale.

8. Segue: la questione dell'ammissibilità delle norme statali di dettaglio "cedevoli" nelle materie di competenza concorrente

Sempre con riguardo alla potestà concorrente, vi sono due ulteriori importanti aspetti da considerare: quello della valenza di limite non solo

negativo, ma anche positivo del limite dei principi fondamentali e quello dell'ammissibilità o meno, alla luce dell'art. 117, nel testo riformato, di quella prassi legislativa secondo la quale la legge statale che definisce i principi fondamentali della materia contiene, in genere, anche la relativa disciplina "di dettaglio", derogabile, quest'ultima, da parte del legislatore regionale. Una prassi che, già di dubbia legittimità, alla luce del dettato originario dell'art. 117 (ma considerata conforme a Costituzione dalla Corte), dubbi ancora maggiori aveva suscitato in gran parte della dottrina che aveva affrontato il problema nel periodo immediatamente successivo al varo del nuovo testo, che sembra marcare in modo assai più netto che in passato i ruoli dei due legislatori e riservare a quello nazionale la sola determinazione dei principi.

Sul primo aspetto, il riconoscimento che «la nuova formulazione dell'art. 117 [...] esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (sent. 282/2002) non ha impedito alla Corte di affermare che la funzione di tali principi è quella di "orientare" le scelte dei legislatori regionali e non dunque quella di definire una cornice, appunto, meramente negativa entro cui inscrivere coerentemente le medesime (art. 1, l. 131/2003).

Allo stesso modo, sul secondo aspetto, il riconoscimento «non può negarsi che l'inversione della tecnica di riparto delle competenze legislative e l'enumerazione delle competenze dello Stato dovrebbe portare ad escludere la possibilità di dettare norme suppletive statali in materie di legislazione concorrente» non ha impedito al giudice costituzionale di ribadire non solo che la "disciplina di dettaglio" precedente l'entrata in vigore della riforma continua ad applicarsi, sia pure con carattere cedevole rispetto ad eventuali interventi del legislatore regionale, ma soprattutto che anche in futuro si potrà legittimamente fare ricorso a tale prassi, sia pure non più come rimedio di carattere generale, ma strettamente ancorato al principio di sussidiarietà (e dunque in nome della tutela di precise esigenze unitarie): «La disciplina di norme di dettaglio a carattere suppletivo», afferma la Corte, «determina una temporanea compressione della competenza legislativa regionale che deve ritenersi non irragionevole, finalizzata com'è ad assicurare

l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio dell'ineffettività» (così, ancora, la sent. 303/2003, punto 16 del *Considerato in diritto*).

Da qui i dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, l. 131/2003, che mantiene ferma la legislazione statale e regionale vigente alla data di entrata in vigore della legge stessa (e quindi anche quella intervenuta dopo l'entrata in vigore della l. cost. 3/2001) fino all'entrata in vigore delle nuove leggi del legislatore competente.

9. La rilevanza del principio di leale cooperazione e la disciplina del potere sostitutivo

La giurisprudenza costituzionale più recente, in linea con quella precedente all'entrata in vigore della riforma del titolo V, insiste sulla valorizzazione del principio di leale cooperazione «nei casi in cui, per la loro connessione funzionale, non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze»; principio «susceptibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità della pur necessaria collaborazione» (sent. 308/2003, punto 4 del *Considerato in diritto*; si vedano altresì le sentt. 312, 327/2003; 6/2004).

Per quanto riguarda i poteri sostitutivi la sent. 313/2003 e, da ultimo, la sent. 43/2004 hanno chiarito che l'art. 120 Cost. non preclude la possibilità di prevedere poteri sostitutivi regionali nei confronti degli enti locali. In effetti, tale disposizione non può essere intesa, a giudizio della Corte, «nel senso che esaurisca, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi», giacché essa «prevede solo un potere sostitutivo *straordinario*, in capo al Governo, da esercitarsi sulla base dei presupposti e per la tutela degli interessi ivi esplicitamente indicati, mentre lascia impregiudicata l'ammissibilità e la disciplina di altri casi di interventi sostitutivi» anche in capo alla Regione nelle materie di propria competenza laddove questa disciplini, in forza degli artt. 117, commi 3 e 4 e 118, commi 1 e 2, Cost. l'esercizio di funzioni amministrative degli enti locali (punto 3.3. del *Considerato in diritto*).

Del resto, secondo la Corte, l'ammissibilità di poteri sostitutivi regionali deriva dallo stesso art. 118 Cost. che si fonda su un principio di "preferenza" per gli enti più vicini ai cittadini ma anche su criteri "flessibili" per la collocazione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo cui il legislatore, statale o regionale, deve attenersi nell'operare le scelte relative.

Tuttavia, poiché il potere sostitutivo implica comunque un intervento del livello regionale rispetto allo svolgimento di attribuzioni dei Comuni (la cui autonomia ha ormai un diretto fondamento costituzionale) la Corte, in linea con la propria giurisprudenza precedente alla riforma del titolo V, richiede comunque: a) che le ipotesi di esercizio del potere sostitutivo siano previste e disciplinate dalla legge, che deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali; b) che la sostituzione riguardi il compimento dei soli atti o attività prive di discrezionalità nell'*an*, la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari che giustificano l'intervento sostitutivo; c) che siano disposti da organi di governo della Regione (o sulla base di una decisione di questi) e non da meri apparati amministrativi della stessa; d) che l'omissione alla quale si intenda sopperire con l'esercizio dei poteri sostitutivi sia definita come fatto giuridicamente qualificato e non già come mera omissione considerata opportuna dalla Regione (diversamente, l'autonomia degli enti locali sarebbe irragionevolmente lesa); e) che la legge regionale definisca un procedimento nel quale l'ente sostituito possa far valere le proprie ragioni e sia messo nella condizione di poter ovviare all'omissione, non essendo sufficiente, perché si attivi il potere sostitutivo, una mera "previa segnalazione" da parte della Regione (punto 9 del *Considerato in diritto*)¹²⁸.

10. La potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale

Per quanto riguarda la potestà legislativa delle Regioni ad autonomia particolare, è da segnalare il persistente atteggiamento sostanzialmente prudente della Corte costituzionale che sembra rifiutare un'interpretazione estensiva dell'art. 10 della l. cost. 3/2001, con i conseguenti rischi di

¹²⁸ Sul punto si vedano anche le più recenti sentt. 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75/2004.

“demolizione” degli statuti speciali, e quindi di incertezza circa l’estensione dell’autonomia legislativa delle Regioni stesse.

In questo senso, paradigmatica è la sent. 213/2003 nella quale era stata impugnata una legge della Provincia di Bolzano per violazione dell’art. 117 Cost.: a tale proposito, la Corte critica il fatto che il ricorso governativo non chiariva in alcun modo perché non dovesse considerarsi applicabile lo Statuto speciale del Trentino Alto-Adige (stante il fatto che la violazione dell’art. 117 Cost. avrebbe dovuto essere dimostrata in forza dell’art. 10 l. cost. 3/2001, ciò che nella specie non era avvenuto)¹²⁹.

La spiegazione di un tale orientamento è chiaramente desumibile anche nella sent. 314/2003 nella quale si legge testualmente che «l’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 configura un particolare rapporto tra norme degli Statuti speciali e norme del Titolo V della seconda parte della Costituzione, un rapporto di preferenza, nel momento della loro “applicazione”, in favore delle disposizioni costituzionali che prevedono forme di autonomia “più ampie” di quelle risultanti dalle disposizioni statutarie. Condizione, dunque, dell’operatività di tale rapporto tra fonti è che il loro contenuto, con riferimento all’autonomia prevista, si presti a essere valutato comparativamente, secondo una scala omogenea di grandezze» (punto 3.1. del *Considerato in diritto*).

In virtù di un tale orientamento è stata estesa alla Provincia di Bolzano la potestà legislativa concorrente in materia di «ordinamento della comunicazione» (sent. 312/2003) e alla Regione Friuli-Venezia Giulia quella in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia» (sent. 8/2004) che non figuravano nei rispettivi Statuti speciali¹³⁰.

Per quanto attiene all’individuazione dei limiti della potestà legislativa, è fondamentale la sent. 274/2003, che chiarisce anche la portata di precedenti pronunce (in specie, le sentt. 536/2002 e 103/2003). In essa la Corte ha affermato che, in forza dell’art. 10 della l. cost. 3/2001, il limite delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della

¹²⁹ Nello stesso senso, si vedano anche le sentt. 312 e 314/2003.

¹³⁰ Ovviamente, l’art. 10 in questione si applica anche alle competenze amministrative, consentendo di estendere alle Regioni ad autonomia particolare funzioni conferite alle Regioni in forza del novellato art. 118 Cost. (sent. 303/2003).

Repubblica» di cui all'art. 3 dello Statuto sardo non si può ritenere più applicabile alla potestà esclusiva della Regione. Diversamente, infatti, «se [...] il vincolo di quel limite permanesse pur nel nuovo assetto costituzionale, la potestà legislativa esclusiva delle Regioni (e Province autonome) sarebbe irragionevolmente ristretta entro confini più angusti di quelli che oggi incontra la potestà legislativa “residuale” delle Regioni ordinarie», dato che per quest'ultima «valgono soltanto i limiti di cui al primo comma dello stesso articolo (e, se del caso, quelli indirettamente derivanti dall'esercizio da parte dello Stato della potestà esclusiva in “materie” suscettibili, per la loro configurazione, di interferire su quelle in esame)»¹³¹.

Tale ultimo inciso chiarisce quindi che il “mancato parallelismo” tra potestà esclusiva delle Regioni a statuto speciale e potestà residuale delle Regioni di diritto comune vale in linea di principio e salvo che non sussistano nel caso concreto “interferenze” con materie di potestà esclusiva dello Stato (o, anche se la sent. 274/2003 in oggetto non lo dice, probabilmente anche con materie concorrenti): con ciò, però, la Corte sembra ancora muoversi con un criterio “casistico” che lascia presagire ulteriori e successivi sviluppi.

11. La disciplina del potere regolamentare

Come già detto, la sent. 303/2003 esclude che fonti secondarie possano, anche in forza dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, derogare al riparto di competenze fissato dall'art. 117 Cost. Tali principi, infatti, secondo la Corte «non privano di contenuto precettivo l'art. 117 Cost., pur se, alle condizioni e nei casi sopra evidenziati, introducono in esso elementi di dinamicità intesi ad attenuare la rigidità nel riparto di funzioni legislative ivi delineato. Non può quindi essere loro riconosciuta l'attitudine a vanificare la collocazione sistematica delle fonti conferendo primarietà ad atti che possiedono lo statuto giuridico di fonti secondarie e

¹³¹ Da qui, conclude la Corte, «ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – la particolare “forma di autonomia” così emergente dal nuovo art. 117 della Costituzione in favore delle Regioni ordinarie si applica anche alle Regioni a statuto speciale, come la Sardegna, ed alle Province autonome, in quanto “più ampia” rispetto a quelle previste dai rispettivi statuti»: Punto 3.2. del Considerato in diritto.

a degradare le fonti regionali a fonti subordinate ai regolamenti statali o comunque a questi condizionate. Se quindi, come già chiarito, alla legge statale è consentita l'organizzazione e la disciplina delle funzioni amministrative assunte in sussidiarietà, va precisato che la legge stessa non può spogliarsi della funzione regolativa affidandola a fonti subordinate, neppure predeterminato i principi che orientino l'esercizio della potestà regolamentare, circoscrivendone la discrezionalità». Da ciò la Corte conclude, ribadendo l'orientamento già assunto prima dell'entrata in vigore del nuovo titolo V (*ex plurimis*, sentt. 333, 482/1995; 376/2002)¹³², che ai regolamenti governativi, anche di delegificazione, è preclusa la disciplina di materie di competenza regionale, stante anche la rigidità del riparto di competenze regionale tra Stato e Regioni di cui all'art. 117, comma 6, Cost. (punto 7 del *Considerato in diritto*; in questo senso anche sentt. 22, 329/2003; 12/2004); rigidità "temperata" dalla Corte solo attraverso peculiari tecniche di individuazione delle materie (si veda *supra*, lett. I) che privilegiano, soprattutto in alcuni casi, le esigenze unitarie: così, ad esempio, la sent. 7/2004 ha affermato la perdurante legittimità costituzionale per lo Stato di adottare regole tecniche del gestore nazionale (si noti: soggetto privato) in materia di energia, di cui all'art. 3, comma 6, d.lgs. 79/1999, «al fine di garantire la più idonea connessione alla rete di trasmissione nazionale nonché la sicurezza e la connessione operativa tra le reti».

Peraltro, in tal modo, salvo ulteriori svolgimenti nella giurisprudenza costituzionale, sembrerebbe perpetuarsi la discutibile prassi per cui la Corte, da un lato, non ammette (o comunque sembra limitare efficacemente) la possibilità di penetrazione dei regolamenti statali in materie di competenza regionale e, dall'altro, consente detta penetrazione ad atti di incerta qualificazione.

¹³² Per quanto riguarda i regolamenti statali emanati prima dell'entrata in vigore della l. cost. 3/2001, la sent. 364/2003 ha specificato che anche i regolamenti di delegificazione modificativi di altri preesistenti possono incidere in materie di competenza regionale nei soli limiti individuati nella sent. 376/2002 (ovvero essi hanno carattere di fonti "cedevoli" in assenza di leggi regionali, poiché i regolamenti non possono abrogare, né invalidare né comunque vincolare la legislazione regionale) (punto 4.3. del *Considerato in diritto*).

D'altra parte, è esclusa la possibilità per lo Stato di adottare regolamenti quali atti di indirizzo e coordinamento: tale possibilità, della quale si era peraltro dubitato anche prima dell'entrata in vigore della l. cost. 3/2001, non è più possibile in forza del combinato disposto dei "nuovi" artt. 117 e 118 Cost.: in questo senso, del resto, l'art. 8, comma 6, l. 131/2003 esclude ormai la permanenza in capo allo Stato di tale potere (sent. 329/2003) anche se la Corte non esclude, in linea di principio, la possibilità di adottare atti di mero coordinamento tecnico (sentt. 376/2003; 17/2004).

Infine, per quanto riguarda i rapporti tra legge e regolamento, la Corte sembra accogliere una nozione "forte" del principio di legalità, sia per quanto attiene al livello statale, sia per quanto attiene al livello regionale, con profili in qualche misura innovativi rispetto alla giurisprudenza precedente.

Così, per quanto riguarda il livello regionale paradigmatica è la sent. 307/2003, nella quale la Corte ha dichiarato incostituzionale alcune disposizioni di legge regionale per violazione del principio di legalità sostanziale che preclude ad una legge la possibilità di fondare poteri normativi secondari "in bianco", cioè senza alcuna predeterminazione di principi e criteri da parte della legge stessa.

Sul punto, la dottrina ha evidenziato che l'affermazione del principio di legalità sostanziale pone il problema del suo rapporto con la riserva di legge; peraltro, forse non a caso, i rilievi relativi alla violazione del principio di legalità sostanziale si accompagnano sempre nella sentenza in questione alla lesione di competenze statali, cosicché non è ancora chiaro se la Corte intenda tale violazione "in assoluto" o solo se riferita alla tutela del riparto di attribuzioni di cui all'art. 117 Cost.¹³³.

¹³³ Con riferimento al livello statale si veda la sent. 301/2003 che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 11, comma 1, ultimo periodo, l. 448/2001, nella parte in cui attribuiva ad un'autorità ministeriale un potere regolamentare delegificante: a tale proposito, però, deve osservarsi che la materia che il regolamento ministeriale avrebbe dovuto regolare è coperta da riserva di legge (ex artt. 18, 41 e 118, comma 4, Cost.) e, almeno indirettamente, incidente nelle competenze regionali. Rimane comunque il fatto che la Corte costituzionale ha ormai definitivamente condannato la prassi dei regolamenti ministeriali delegificanti in deroga all'art. 17, comma 2, l. 400/1988.

In effetti, in questo senso potrebbe leggersi la sent. 324/2003 nella quale la Corte ha dichiarato incostituzionale l'art. 11, comma 3, lett. i), l. reg. Campania n. 9 del 2002. Tale disposizione prevedeva che, in assenza di un atto legislativo regionale e fino all'approvazione di una legge organica sul sistema integrato regionale della comunicazione, fosse affidato ad un regolamento «la localizzazione e l'attribuzione dei siti di trasmissione delle reti pubbliche per l'emittenza radiotelevisiva e per le telecomunicazioni e gli strumenti di sostegno eventualmente necessari».

La previsione in questione era in qualche misura emblematica, giacché presupponeva una sorta di "equivalenza" tra legge e regolamento, limitata solo dal fatto che il secondo era destinato a "cedere" rispetto alla successiva, ma eventuale, adozione di una legge in materia, per di più qualificata dalla disposizione in esame come «legge organica» (definizione che, pare di capire, alluda ad una legge di riforma settoriale, non potendo evidentemente riferirsi ad una fonte peculiare rispetto alla legislazione ordinaria).

Ad avviso della Corte costituzionale, «l'esercizio del potere regolamentare, in funzione "suppletiva" del mancato esercizio del potere legislativo, viene meramente autorizzato dalla legge regionale, che peraltro non delimita o indirizza in alcun modo il suddetto potere regolamentare»¹³⁴; e tutto ciò in una materia in cui sussistono riserve di legge.

La Corte pare cioè affermare l'incostituzionalità della legge regionale meramente attributiva del potere regolamentare ma solo perché vertente in una materia coperta da riserva di legge.

In questo caso, infatti, in cui non rileva un problema di riparto tra Stato e Regioni, sembra che la Corte ritenga necessario e sufficiente il mero rispetto del principio di legalità formale, laddove non siano ravvisabili riserve di legge (per inciso, si tratta di casi non frequenti, stante la pervasività delle riserve di legge previste dalla Costituzione).

Di fatto, disposizioni quali quelle in questione dovrebbero, almeno fino all'adozione dei nuovi statuti ordinari, divenire assai più rare dato che la

¹³⁴ Punto 4 del Considerato in diritto.

sent. 313/2003 ha “restituito” la titolarità del potere regolamentare ai Consigli regionali, dichiarando incostituzionale una legge regionale lombarda che aveva autorizzato l’adozione di un regolamento da parte della Giunta.

12. Verso nuove tipologie di sentenze della Corte costituzionale?

Infine, un ulteriore aspetto, anch’esso significativo, della più recente giurisprudenza costituzionale, non attiene tanto ai contenuti delle decisioni, quanto piuttosto alla tipologia delle medesime. Il riferimento è alla sent. 13/2004, con la quale la Corte ha sottoposto a vaglio di costituzionalità l’art. 22, comma 3, della l. 448/2001, il quale riconduce alla competenza dell’amministrazione scolastica statale funzioni in materia di istruzione (la distribuzione del personale docente nell’ambito della rete scolastica regionale), rivendicate dalle Regioni, sulla base del nuovo disposto costituzionale. Ebbene, pur riconoscendo l’illegittimità della disposizione impugnata, il giudice costituzionale “congela” gli effetti della sua pronuncia, fino al momento della predisposizione da parte delle Regioni degli apparati amministrativi deputati all’esercizio delle funzioni in questione, in difetto dei quali una pronuncia di incostituzionalità ad effetto immediato avrebbe finito per determinare una situazione di incostituzionalità ancora più grave (e cioè una paralisi nel funzionamento del sistema di istruzione pubblica), con conseguente, grave pregiudizio al diritto allo studio: «Quel principio di continuità che questa Corte ha già riconosciuto operare, sul piano normativo, nell’avvicendamento delle competenze costituzionali dello Stato e delle Regioni ed in virtù del quale le preesistenti norme statali continuano a vigere, nonostante il mutato assetto delle attribuzioni, fino all’adozione di leggi regionali conformi alla nuova competenza [...] deve essere ora ampliato per soddisfare l’esigenza non più normativa ma istituzionale, giacché soprattutto nello Stato costituzionale l’ordinamento vive non solo di norme, ma anche di apparati finalizzati alla garanzia dei diritti fondamentali».

Si tratta di un tipo di pronuncia che si avvicina a quelle di semplice incostituzionalità o incompatibilità del Tribunale costituzionale tedesco (*Unvereinbarkeit*) e che non pare, invece, assimilabile né alle pronunce di

incostituzionalità riconosciuta ma non dichiarata, né a quelle di costituzionalità provvisoria (entrambe, del resto, sentenze di rigetto). Un tipo nuovo di pronuncia, dunque, nello spirito del principio di continuità, riletto però alla luce del nuovo dettato costituzionale.

13. Considerazioni conclusive

Se si leggono insieme le pronunce della Corte dedicate ai profili problematici più sopra richiamati (quelle ricordate non esauriscono certo l'intero filone giurisprudenziale relativo al Titolo V), mi pare che ne emerga con sufficiente chiarezza un unico filo conduttore, rappresentato da un tentativo di offrire soluzioni ragionevoli rispetto a quello che costituisce il limite principale della riforma, ossia quello di aver limitato il riferimento all'interesse nazionale, e di aver affidato la soddisfazione delle esigenze di coerenza complessiva del sistema di regolazione, misurata sulla tenuta dei principi di cui alla prima parte della Costituzione, solo all'esercizio delle competenze "esclusive" c.d. "trasversali" dello Stato, nonché all'eventuale attivazione del potere sostitutivo, disciplinato dall'art. 120, comma 2. Cioè, a due strumenti dei quali l'uno opera sul terreno dei rapporti formali tra fonti normative, l'altro opera sul terreno sostanziale, ma episodicamente, in funzione sanzionatoria nei confronti di specifici comportamenti regionali e per giunta orientato prevalentemente, se non esclusivamente (come sostenuto dalla quasi unanimità della dottrina) sul versante dell'amministrazione e non della legislazione.

Un modello che avesse voluto puntare su una maggiore distinzione tra le due sfere di competenza, nel quadro di un ordinamento complessivo che rimane fondato sul principio unitario, avrebbe coerentemente dovuto farsi carico di introdurre meccanismi idonei (e diversi da quelli sperimentati durante il vigore del vecchio Titolo V) a far salve le esigenze sottese al limite dell'interesse nazionale. Strumenti che, nella logica del principio di sussidiarietà (inteso nella sua accezione di criterio flessibile in grado di consentire l'attrazione verso il livello superiore di regolazione della disciplina di materie formalmente affidate alla competenza dei livelli inferiori, in presenza di determinati presupposti e sulla base di procedure decisionali partecipate). È, del resto, quanto avviene, come è noto, nel

modello tedesco, dove la configurazione della c.d. “competenza concorrente” dei *Länder*, descrive in realtà un ambito di competenza esclusiva, ma ancorata ad un meccanismo di sussidiarietà che risponde esattamente alle esigenze ora richiamate (art. 72 Cost. federale).

Scartato questo modello, per ragioni varie (non ultima delle quali la permanente diffusa resistenza alla modifica della nostra formula bicamerale), si è dato vita ad un sistema ibrido, confuso, ambiguo, lacunoso non meno di quello disegnato dal Costituente del 1947.

È in questo quadro che va letta la giurisprudenza della Corte che si è brevemente richiamata: essa appare il tentativo di dare coerenza e razionalità ad un disegno che per molti aspetti ne è privo. Naturalmente, si tratta di un tentativo messo in opera con gli strumenti propri del giudice costituzionale, ossia quelli dell’interpretazione sistematica, che possono arrivare fino ad un certo punto (rischiando forse, a volte, di forzare la lettera del dettato costituzionale), ma che non possono certo rappresentare da soli una soluzione compiuta ed esaustiva (quella soluzione che gli autori della riforma avrebbero dovuto direttamente concepire e che resta oggi ancora in larga misura affidata ad un ulteriore intervento di revisione costituzionale).

A tale riguardo, la salvaguardia delle esigenze unitarie sembra affidata nella giurisprudenza costituzionale ad una sorta di scansione progressiva che vede in primo luogo valorizzati i titoli competenziali statali, e soprattutto quelli “trasversali”, e che poi riconosce la possibilità di dettare norme di dettaglio “recessive” nelle materie concorrenti nel rispetto del principio di sussidiarietà come sopra precisato, e, infine, ammette la “leva” dell’attrazione delle funzioni amministrative e di conseguenza anche di quelle normative che porta ad attrarre la disciplina di ambiti materiali delle Regioni alla competenza esclusiva dello Stato di cui all’art. 117, comma 2, lett. g).

Dunque, un nucleo di sentenze attraverso le quali va prendendo corpo una vera e propria “politica costituzionale” della Corte in tema di autonomia legislativa regionale, destinata, con ogni probabilità, a numerosi sviluppi applicativi nella futura giurisprudenza. Una politica costituzionale che si fa carico del denunciato limite d’impianto del nuovo

Titolo V, assicurando la tutela delle esigenze unitarie (il vecchio interesse nazionale) attraverso l'utilizzazione di diversi strumenti: ora giocando sull'interpretazione delle c.d. "competenze esclusive trasversali" dello Stato, ora sulla conferma della natura positiva, di indirizzo, dei principi fondamentali della materia, nonché dell'ammissibilità di norme di dettaglio cedevoli, ora sulla messa in campo di nuove tipologie decisionali, ma soprattutto sulla individuazione nel principio di sussidiarietà del criterio cardine per la definizione dei rapporti tra le competenze legislative dello Stato e delle Regioni, al di là della loro qualificazione formale.

Ma si tratta di una politica costituzionale che è destinata ad avere dei riflessi su altri versanti: innanzitutto, quello della futura legislazione dello Stato (e di conseguenza su quella regionale), ma anche quello di future riforme costituzionali, essendo chiaro che, stante l'art. 5 della Costituzione, ogni ulteriore passo che accentui distinzioni e differenziazioni tra centro e periferia non potrà essere mosso se, in parallelo, non si introducano strumenti di raccordo in grado di assicurare la coerenza complessiva del sistema.

Di fronte a questo orientamento giurisprudenziale si possono assumere atteggiamenti diversi.

Si può, e forse per certi aspetti fondatamente, ritenere che esso finisca per tradire lo spirito della riforma attraverso, come si è accennato, forzature interpretative, ricostruendo, in nome del principio di sussidiarietà, le fila di un tessuto connettivo del complessivo sistema di regolazione, che viceversa il legislatore riformatore avrebbe voluto ispirato ad un principio di discontinuità. Ma si può anche ritenere, all'opposto, che questo indirizzo non rappresenti altro che il contributo ad una migliore e più razionale implementazione di un modello che, così come concepito, difficilmente avrebbe potuto assicurare una effettiva tutela delle esigenze unitarie.

Certo è che anche chi condivide questo secondo atteggiamento non può nascondersi gli aspetti fortemente anomali che questa vicenda presenta; una vicenda che, assai più di quanto avvenuto in passato, pone la Corte a diretto contatto col dettato costituzionale, priva di altri punti di riferimento per la sua attività interpretativa in assenza di una normativa transitoria e dei pur necessari interventi legislativi attuativi richiesti per un

ordinato passaggio dal vecchio al nuovo sistema, con tutti i rischi che ciò inevitabilmente comporta. E tra questi, soprattutto quello di fare della Corte non più, o non soltanto, l'arbitro imparziale di specifiche questioni controverse, da risolvere sulla base di un parametro costituzionale dato, ma piuttosto il coautore di quel parametro e la sede ordinaria di ogni valutazione circa la sua corretta applicazione.

Da quest'ultimo punto di vista, la posizione della Corte risulta assai più esposta rispetto a quella di altre Corti costituzionali che operano in sistemi a forte autonomia territoriale e che si trovano ad affrontare questioni in larga misura analoghe.

Si pensi di nuovo al caso tedesco. Una importantissima pronuncia del Tribunale costituzionale (*BverG*, II, 24 ottobre 2002), rovesciando una precedente giurisprudenza in punto di giustiziabilità del principio di sussidiarietà, come criterio di regolazione dei rapporti tra legislazione federale e legislazione dei *Länder*, ha affermato la propria competenza al riguardo, in passato sostanzialmente esclusa in nome del necessario rispetto della discrezionalità del legislatore federale (*BverGE*, II, 213-225). A questa diversa conclusione ha contribuito la nuova formulazione dei presupposti abilitanti l'attrazione dell'esercizio di competenze legislative formalmente attribuite dalla Costituzione ai *Länder*, introdotta nel 1994, a modifica dell'art. 72, comma 2, in base al quale «la federazione ha il diritto di legiferare se, e nella misura in cui, la realizzazione di condizioni di vita equivalenti nel territorio federale o la salvaguardia dell'unità giuridica o economica nell'interesse dello Stato unitariamente considerato, renda *necessaria* l'adozione di una disciplina legislativa federale». Una formulazione che, facendo riferimento alla *necessità*, e non più al *bisogno* di una legge federale, punta a rendere più stretto e puntuale il presupposto, proprio al fine di favorirne la giustiziabilità, tanto che a tale modifica ha fatto seguito l'introduzione, nell'art. 93, comma 1, di un apposito ricorso al Tribunale costituzionale in ordine al rispetto o meno della *clausola di necessità*.

Come è chiaro, questa sentenza apre in Germania una prospettiva che apparentemente presenta molte analogie con quella aperta dalla nostra Corte, soprattutto in seguito alla sent. 303/2003. Ma, appunto, si tratta di

un'analogia solo apparente o molto parziale posto che, a differenza del Tribunale tedesco, che si troverà a decidere sulla base di un parametro dato (per quanto ancora, e forse inevitabilmente, generico) e soprattutto nel quadro di un sistema nel quale le mediazioni centro-periferia in ordine all'applicazione del principio di sussidiarietà hanno una loro sede istituzionale deputata nei rapporti *Bund-Länder*, ovvero il *Bundesrat*, essa si trova invece priva dell'uno e dell'altra. Con la conseguenza che ciò che in Germania è destinato a configurarsi come rimedio di carattere eccezionale (il ricorso al giudice costituzionale), rischia di diventare l'unico rimedio ordinario nell'esperienza italiana, orientando esclusivamente sul versante giurisdizionale la soluzione di conflitti che, viceversa, dovrebbero trovare la via per la loro composizione preventiva sul diverso versante del confronto politico. Si ripete così la vicenda del vecchio limite dell'interesse nazionale: nato come limite di merito da far valere in sede parlamentare, esso è stato trasformato in limite di legittimità.

TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

*a cura del CNR - Istituto di Studi sui Sistemi Regionali
Federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini" (*)*

() L'introduzione è di Antonio D'Atena.*

I capitoli sono stati redatti, nell'ordine di cui all'indice, da: Aida G. Arabia, Letizia R. Sciumbata, Antonio Ferrara, Laura Ronchetti, Guido Meloni, Enrico Buglione.

INTRODUZIONE

Le rilevazioni e le analisi contenute nel presente rapporto hanno ad oggetto l'anno 2003. Tuttavia, com'è accaduto per il rapporto precedente, anche in questo si è ritenuto di giocare in parte d'anticipo. La sezione dedicata agli statuti regionali è, infatti, aggiornata all'8 luglio 2004. Questa deroga è stata introdotta per offrire immediatamente un primo quadro delle soluzioni, che, soprattutto in materia di produzione normativa, l'elaborazione statutaria successiva alla chiusura dell'anno solare di riferimento ha messo a disposizione.

Se si considerano le dinamiche da cui è stato contrassegnato, deve convenirsi che il 2003 costituisce un anno di passaggio. In esso, infatti, mentre, per un verso, risultano fundamentalmente confermate linee di tendenza sviluppatesi nell'anno precedente, per altro verso, intervengono alcune novità destinate a mutare profondamente il quadro sin dal 2004.

Quanto agli elementi di continuità, è sufficiente sottolineare che – come risulta con chiarezza dalle sezioni di cui il rapporto si compone – prosegue l'impegno delle Regioni a razionalizzare la propria produzione legislativa, permane la condizione di fondamentale emarginazione dei Consigli regionali rispetto all'elaborazione delle politiche comunitarie, si consolida l'accresciuto ruolo delle Giunte sul terreno della produzione normativa, si conferma la situazione precedente per quanto riguarda i meccanismi di concertazione e raccordo con le forze sociali. Con questo non vuol dirsi che in relazione a tali temi – ed agli altri di cui questa edizione del rapporto si occupa – le novità siano del tutto assenti (basti – ad esempio – ricordare quelle che si registrano in materia di tributi propri delle Regioni, di cui dà conto la sezione dedicata alla legislazione in materia di finanza e contabilità). Quello che intende dirsi è che, per quanto riguarda i comportamenti delle Regioni, il 2003 non costituisce un anno di svolta.

Come si è anticipato, tuttavia, alcuni fatti nuovi in esso intervenuti, pur non avendo modificato nell'immediato la condotta degli attori, hanno creato le condizioni per cambiamenti non di superficie.

In proposito, va anzitutto segnalata la legge di attuazione del titolo V novellato: la legge n. 131 del 5 giugno 2003. La quale – ancorché in termini contestati da alcune Regioni (che ne hanno sottoposto importanti “pezzi” alla Corte costituzionale) – ha dotato di una cornice generale il processo di attuazione della riforma. Limitando in questa sede l’attenzione alla legislazione, va ricordata la soluzione da essa accolta per pervenire alla ricognizione dei principi legislativi statali chiamati ad orientare la legislazione regionale concorrente.

Va inoltre – e soprattutto – segnalata l’irruzione sulla scena della Corte costituzionale, che, con due sentenze intervenute nell’ultimo trimestre dell’anno, ha investito in profondità non secondari elementi di sistema: le linee del riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, la potestà regolamentare di queste ultime.

Con riferimento al primo punto, la decisione che viene in considerazione è la n. 303, dell’1 ottobre. La quale, in nome di un ritrovato parallelismo delle funzioni, ammette estensioni della competenza legislativa esclusiva dello Stato, in tutti i casi in cui le funzioni amministrative vengano legislativamente allocate a livello centrale: e, quindi, anche con riferimento a materie non contemplate dall’art. 117, comma 2, Cost. Quanto al secondo, la sentenza da richiamare è la n. 313, del 21 ottobre, che ha nettamente bocciato l’interpretazione corrente dell’incidenza della novella costituzionale del 1999 sulla potestà regolamentare delle regioni. Essa, infatti, ritenendo che tale novella non ne assegni la titolarità alla Giunta (ma lasci agli statuti la decisione), ha dedotto, dalla previgente – e non modificata – disciplina statutaria, la persistente competenza dei Consigli al riguardo.

L’impatto di tali novità potrà essere valutato nel rapporto dell’anno prossimo: quello del 2004.

In questa sede non ci si può, tuttavia, astenere da due osservazioni.

In primo luogo, deve rilevarsi che la sent. 303, incrementando gli elementi di mobilità del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, accentua un carattere della nuova disciplina che già nel primo anno del dopo-riforma si era imposto all’attenzione degli operatori (basti, in proposito, ricordare il quadro emerso nella riunione interistituzionale

tenutasi nella sala della lupa il 24 febbraio 2003, su iniziativa del Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati).

In secondo luogo, va sottolineato che la sent. n. 313: da un lato, ha creato le premesse per un drastico ridimensionamento della “scoperta” della potestà regolamentare che l’interpretazione da essa bocciata aveva favorito; d’altro lato, con riferimento al tema della relativa titolarità, ha “riaperto la partita”: una partita destinata ad essere giocata in sede di elaborazione dei nuovi statuti.

1. Riordino normativo e qualità della legislazione

1.1. Premessa

Il Rapporto 2003 sullo stato della legislazione prende in considerazione, per la prima volta, dati e iniziative riferibili esclusivamente all'anno solare. Questo elemento favorirà, negli anni futuri, una migliore comparazione delle rilevazioni. Per il resto, l'edizione di quest'anno, per la parte relativa alle tendenze della legislazione regionale e, in particolare, per il capitolo sul riordino normativo e sulla qualità della legislazione, conserva l'impostazione del Rapporto 2002. L'indagine che segue si basa, infatti, sulle risposte ad un apposito questionario, elaborato dal Servizio studi della Camera dei deputati e inviato ai consigli regionali.

Come per il precedente Rapporto, le risposte (alle 14 domande) privilegiano, rispetto agli argomenti trattati, tre aspetti particolari. Il primo, relativo al riordino normativo, mette in evidenza gli interventi diretti a ripulire l'ordinamento di una serie di leggi inutili o implicitamente abrogate, mediante il ricorso a leggi di semplificazione normativa e/o allo strumento dell'abrogazione in singole leggi di riordino della materia. Quanto a questo aspetto, la rilevazione del 2003 è integrata con alcuni dati relativi alla tipologia delle abrogazioni differite di leggi o parti di leggi, comprese quelle differite a data certa o condizionate al verificarsi di un evento. Il secondo aspetto riguarda il coordinamento della legislazione e dà conto dello stato di elaborazione di testi unici e/o di leggi organiche. Infine, il terzo aspetto, dedicato alla qualità dei testi normativi, sottolinea gli strumenti diretti a migliorarne sia la qualità formale che la qualità sostanziale, che si sono rivelati particolarmente efficaci e utili (è il caso della Lombardia) per l'individuazione e la risoluzione di problemi di sistematica, coerenza, comprensibilità e chiarezza dei testi legislativi.

La situazione che emerge dalla rilevazione registra una sempre maggiore diffusione e realizzazione degli obiettivi della semplificazione, del coordinamento e della qualità della legislazione. Obiettivi che diventano, in quasi tutte le regioni, anche prescrizioni statutarie

evidenziate, in modo dettagliato, nel capitolo 3, al quale si rinvia per l'analisi completa dei dati.

Le regioni forniscono, inoltre, anche una serie di dati quantitativi, sia per le leggi che per i regolamenti, relativi al saldo (calcolato in articoli) tra disposizioni abrogate e disposizioni introdotte e alla stima tra leggi emanate nel 2003, leggi abrogate nello stesso periodo e numero delle leggi totali vigenti (tabelle 1, 2 e 3). Anche i dati riportati, in particolare, nella tabella 1, mettono in evidenza l'impegno al consolidamento di un ordinamento più snello, soprattutto in quelle regioni (Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Marche e Umbria) dove si registra un saldo negativo tra disposizioni di leggi introdotte e disposizioni abrogate, e in quelle (Abruzzo, Emilia-Romagna, province autonome di Bolzano e Trento, Valle d'Aosta) dove si rileva una quasi o, comunque, consistente vicinanza dei dati relativi alla produzione con quelli inerenti al riordino. Inoltre, anche nelle regioni, dove è superiore il risultato delle norme introdotte, il dato deve essere letto, comunque, con cautela perché, spesso, con un solo articolo possono essere introdotti interi capi e addirittura con un semplice comma numerosi articoli, quindi, somme e sottrazioni potrebbero non fotografare fedelmente il fenomeno considerato (tabelle 1, 2 e 3). Esistono ancora ordinamenti che registrano un numero elevato di leggi vigenti, con regioni che superano le 2.000 unità (Abruzzo) e le 1000 unità (Piemonte¹³⁵ e Umbria). Lo stesso dato si registra anche in due regioni speciali (Sardegna e Friuli-Venezia Giulia) e si "giustifica", in parte, per essere "nate" prima di quelle ordinarie, in parte, per non essere mai intervenute (è il caso della Sardegna) con provvedimenti di "disboscamento". Gli altri dati si attestano intorno alle 600-800 e più leggi vigenti. I dati forniti (Tabella 3) assumono, però, un valore diverso se comparato all'intera produzione legislativa che, spesso, consta di un elevato numero di atti legislativi. In molte regioni, infatti, il "decongestionamento" è visibile proprio da tale raffronto. Così in Basilicata (1585 leggi approvate e 690 leggi vigenti), Emilia-Romagna (1439 leggi approvate di cui 627 vigenti), Friuli-Venezia Giulia (2041 leggi approvate di cui 1279 vigenti), Lombardia (1890 leggi

¹³⁵ La regione ha, comunque, aggiornato la ricognizione, già effettuata nel 1999, sulle leggi vigenti ma "non operanti", secondo diversi criteri dati, ed ha censito circa 600 leggi che, previa opportuna verifica da parte dell'esecutivo, potrebbero essere abrogate.

approvate di cui 872 leggi vigenti), provincia autonoma di Trento (1137 leggi di cui 408 vigenti) e Valle d'Aosta (2588 leggi approvate di cui 878 vigenti).

Infine, un dato confortante è il sostanziale abbattimento della produzione legislativa, con circa 300 leggi totali in meno. Soprattutto per alcune regioni la diminuzione è costante. In particolare, si arriva, nel 2003, a 137 leggi in meno in Abruzzo, a circa un terzo in Valle d'Aosta e a circa la metà in Toscana (tabella 4). La diminuzione della produzione legislativa sicuramente si giustifica anche con l'incremento della produzione regolamentare. Il dato più rilevante risulta quello del Friuli-Venezia Giulia che, comunque, da sempre ha fatto ricorso a tale fonte, con 1168 articoli di regolamento e 376 articoli di legge approvati nel periodo. La medesima conclusione vale per le province autonome di Bolzano e Trento, dove il numero di nuovi articoli di regolamento supera quello delle disposizioni di nuove leggi (rispettivamente, 467/263 e 384/267). Ma anche tra le regioni ordinarie si registra, rispetto al passato, un aumento della fonte "secondaria". In alcune regioni, infatti, il totale degli articoli dei regolamenti risulta superiore alla metà di quello relativo agli articoli delle leggi (Lombardia, Toscana e Basilicata), ma anche quello dell'Umbria e del Piemonte non è un dato trascurabile (tabelle 1 e 2). Per un'analisi più dettagliata sull'incremento della produzione regolamentare si rinvia al capitolo 4.

1.2 *Lo stato del riordino: le leggi di semplificazione e le abrogazioni espresse (comprese quelle differite a data certa o condizionate al verificarsi di un evento)*

Ridurre il "troppo diritto" e migliorare la qualità formale e sostanziale della legislazione sono obiettivi perseguiti da tempo e in vari modi realizzati. Tra gli strumenti utilizzati per combattere l'inflazione normativa, le regioni sembrano, ormai, prediligere le abrogazioni espresse, a volte, con la predisposizione di vere e proprie leggi di semplificazione normativa, molto spesso intervenendo con abrogazioni in singole leggi di settore. Lo strumento dell'inapplicazione o dell'abrogazione implicita (se ne evidenziano sporadici esempi) tende, nel tempo, a scomparire.

Molte regioni, negli anni che vanno dal 1999 al 2002, hanno provveduto a ridurre lo stock normativo con una o più leggi di semplificazione (Liguria, Lombardia, Marche, Puglia, Toscana, Veneto, provincia autonoma di Trento, Valle d'Aosta). Il 2003 registra solo il caso della regione Marche che con l.r. n.7 è intervenuta ad abrogare 94 leggi regionali (per un totale di 478 articoli), emanate dal 1973 al 1998. Le altre regioni (Abruzzo, Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte, Toscana, Umbria e Veneto) sottolineano una forte attenzione al "disboscamento" in occasione e per mezzo dell'adozione di leggi cosiddette organiche; leggi che dispongono il riordino settoriale della materia, anche in attuazione del nuovo testo dell'art. 117 Cost., e che stabiliscono contestualmente l'abrogazione di leggi di settore, di parti di esse o di norme intrusive contenute in leggi relative ad altri settori. In alcuni casi le abrogazioni sono anche corpose. Rileva, infatti, la Liguria che, con l'approvazione della l.r. n. 3 del 2003, recante riordino e semplificazione della normativa in materia di artigianato, sono state abrogate 30 leggi di disciplina del settore, emanate dal 1973 al 2001, e numerosi articoli di leggi (compresi 3 articoli della l.r. n. 9 del 1999, di attuazione del d.lgs. n. 112 del 1998). Sottolinea, inoltre, il Veneto che, nel corso del 2003, è stato presentato dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio un progetto di legge (ora, l.r. n. 3 del 2004) che abroga espressamente 249 leggi regionali, comprese 129 leggi di bilancio e che è in corso di approvazione un altro progetto di legge che "cancella" un rilevante numero di leggi relative al settore primario.

Ai casi sopra indicati, devono aggiungersi, per completezza, anche i numerosi esempi di abrogazioni che, sia pur previste in leggi del periodo in esame, produrranno i loro effetti in momenti diversi o al verificarsi di eventi e atti successivi. Si tratta, in particolare, dei casi relativi alla tipologia delle abrogazioni differite a data certa o condizionate al verificarsi di un evento. Esempi appartenenti al primo tipo sono segnalati solo dalla regione Lombardia, dove si registrano 5 leggi che contengono abrogazioni condizionate allo scadere di un termine ¹³⁶. Molto più numerosi sono, invece, i casi di abrogazioni appartenenti al secondo tipo. In genere l'atto che deve essere emanato per il verificarsi della condizione abrogativa è

¹³⁶ A titolo di esempio, cfr., l'art. 99 della l.r. n.10 del 2003. La norma dispone, infatti, che "dal 1 gennaio 2004 sono abrogate..." e segue elenco delle leggi abrogate.

un regolamento o un provvedimento di altro tipo della Giunta (direttiva, piano regionale, ecc.), a volte anche la pubblicazione di un avviso sull'esito positivo dell'esame di compatibilità della Commissione europea, ai sensi degli artt. 87 e 88 del Trattato (provincia autonoma di Trento) ⁽¹³⁷⁾. Il numero più elevato di abrogazioni "condizionate" si registra sempre in Lombardia, con 10 leggi che contengono abrogazioni di questo tipo ⁽¹³⁸⁾. Seguono, poi, le regioni Toscana ¹³⁹ e Marche ¹⁴⁰ con 3 leggi e l'Emilia-Romagna con 2 leggi ¹⁴¹. Infine, altri casi sono segnalati anche dal Lazio ¹⁴², dal Molise ¹⁴³, dal Piemonte ¹⁴⁴ e dal Veneto ¹⁴⁵.

1.3 Il coordinamento della legislazione: i testi unici e/o le leggi organiche

L'esigenza del coordinamento della legislazione si manifesta in quasi tutte le regioni. Lo strumento del testo unico compilativo è poco utilizzato e molte regioni affermano di non aver fatto nemmeno "future" previsioni in tal senso. Solo la provincia di Bolzano sottolinea l'esistenza nell'ordinamento di 3 testi unici appartenenti a tale tipologia, che altro non sono che la mera raccolta di leggi provinciali, emanata con decreto del presidente della giunta. La provincia, inoltre, evidenzia la presenza nell'ordinamento anche di un testo unico legislativo (l.p. n. 15 del 2003). Come già rilevato nelle precedenti versioni del Rapporto, molte regioni preferiscono, invece, parlare più propriamente di legge organica, quale strumento recante la disciplina di interi settori, con contemporanea

¹³⁷ L'abrogazione di ben 102 articoli è condizionata alla pubblicazione dell'avviso suindicato. La provincia precisa, inoltre, che, a differenza di alcuni casi degli anni scorsi, la tecnica abrogativa sia stata corretta, perché l'abrogazione è condizionata all'emanazione di atti precisi e pubblicati con le stesse modalità della legge.

¹³⁸ A titolo di esempio, cfr., l'art. 57, comma 5, della l.r. n. 26 del 2003. La norma dispone, infatti, che "con effetto dall'entrata in vigore dei regolamenti.....sono abrogate le seguenti disposizioni...".

¹³⁹ Cfr., ll.rr. nn. 10, 30 e 45 del 2003.

¹⁴⁰ Due casi di abrogazione differita sono previsti dalla l.r. n. 11 del 2003 (art. 34) e uno dalla l.r. n. 23 del 2003.

¹⁴¹ Si tratta, in particolare, delle ll.rr. nn. 2 e 20 del 2003.

¹⁴² Le abrogazioni differite riguardano 108 articoli della l.r. n. 4 del 2003.

¹⁴³ Cfr., art. 38 della l.r. n.25 del 2003.

¹⁴⁴ Cfr., l.r. n. 25 del 2003.

¹⁴⁵ Cfr., ll.rr. nn. 27 e 41 del 2003.

abrogazione della legislazione in materia, stratificatasi nel corso degli anni. La Toscana e l'Emilia-Romagna vantano un numero elevato di leggi organiche; la prima conta un totale di 31 leggi appartenenti alla tipologia in esame, di cui 4 emanate nel 2003 ¹⁴⁶⁾ la seconda conosce 25 leggi organiche, di cui 8 relative all'anno di riferimento ¹⁴⁷. Anche altri ordinamenti vantano una produzione cospicua di leggi organiche vigenti. A titolo di esempio: 13 leggi nella regione Marche e più di 10 nel Friuli-Venezia Giulia. Comunque, tutte le altre regioni sottolineano la presenza nell'ordinamento di una serie di testi unici e/o di leggi organiche, alcune riferibili al periodo di riferimento. Così in Lombardia e provincia autonoma di Trento (4 leggi), in Calabria e Campania (3 leggi), in Abruzzo e Veneto (2 leggi) e in Liguria (1 legge). La Lombardia e la provincia autonoma di Trento precisano, però, che queste leggi possono considerarsi impropriamente organiche, non esaurendo, infatti, la disciplina dell'intera materia, bensì di un settore limitato della stessa ¹⁴⁸.

1.4 La deregolazione

Molte regioni, pur sottolineandone la rilevanza ai fini della semplificazione e di un "alleggerimento" della produzione legislativa, non rilevano un apprezzabile grado di deregolazione normativa (Basilicata, Calabria, Lazio, Liguria, Marche, Molise, provincia autonoma di Bolzano, Sardegna, Sicilia, Toscana, Valle d'Aosta e Veneto).

Due i dati maggiormente significativi. Il primo risulta essere quello della regione Emilia-Romagna, dove da un'indagine analitica compiuta sulla produzione legislativa del 2003 è emerso che il processo di deregolazione normativa, avviato con la l.r. n.3 del 1999, di attuazione del d.lgs. 112 del 1998, va sempre più rafforzandosi. Sono soprattutto le leggi più complesse, "di settore", a prevedere la successiva emanazione di atti di regolazione normativa destinati a disciplinare la fase di esecuzione della legge stessa. Delle 28 leggi prodotte nell'anno di riferimento ben 25

¹⁴⁶ Si tratta, in particolare, delle ll.rr. nn. 10, 30, 32 e 35 del 2003.

¹⁴⁷ Si tratta, in particolare, delle ll.r. nn. 2, 7, 9, 12, 20, 24, 25 e 30 del 2003.

¹⁴⁸ Si tratta, in particolare, per la Lombardia delle ll.rr. nn. 1, 4, 7, e 10 del 2003; per la provincia autonoma di Trento delle ll.pp. nn. 1, 2, 3 e 4 del 2003.

contengono rinvii espliciti a successivi atti di competenza del Consiglio, della Giunta, o genericamente della Regione. Più nel dettaglio, nelle 25 leggi richiamate, sono contenuti complessivamente 114 rinvii a successivi atti di competenza della Giunta, 31 invece sono i rinvii ad atti della regione, e infine, sono solo 18 i rinvii a successivi atti di competenza del Consiglio. Il secondo caso è rappresentato dalla regione Lombardia, dove un ampio grado di “deregolazione” normativa è stato attuato con la l.r. n. 12 del 2003 in tema di certificazioni sanitarie ¹⁴⁹ che ha abolito una serie di certificati preordinati allo svolgimento di determinate attività lavorative, scolastiche e commerciali, nonché obblighi specifici riguardo alla tenuta dei registri di medicina scolastica, delle cartelle sanitarie individuali, del certificato di riammissione dopo i cinque giorni di assenza e al compimento di periodici interventi di disinfezione e disinfestazione dei locali scolastici.

Si muove verso la “deregolazione” anche la regione Marche che, con la richiamata legge di semplificazione n. 7 del 2003, rinvia l’abrogazione di specifiche disposizioni legislative regionali, all’approvazione di regolamenti da parte degli Enti locali interessati.

1.5 *I regolamenti del consiglio e della giunta che hanno sostituito e/o integrato la legislazione*

Le risposte al questionario mettono in evidenza che ancora pochi sono gli esempi di regolamenti sostitutivi della legislazione. Nella maggior parte dei casi si tratta di regolamenti attuativi e/o integrativi (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia ¹⁵⁰, Marche, Molise, Toscana, provincia autonoma di Bolzano, Veneto).

¹⁴⁹ La legge è stata sottoposta a censure di illegittimità ritenute, però, non fondate dalla Corte costituzionale.

¹⁵⁰ La regione fornisce indicazioni sia in ordine alle disposizioni normative adottate nel corso del 2003 che hanno previsto delegificazioni (ll.rr. nn. 4, 7 e 26 del 2003) sia in ordine ai regolamenti adottati nel corso del 2003 che costituiscono attuazione di delegificazioni previste in disposizioni normative adottate negli anni precedenti. Quanto a quest’ultimo aspetto, cfr., l’art. 31, comma 1, del regolamento 4/2003 che costituisce attuazione dell’art. 3, comma 10, della l.r. 6/2001, che prevede l’abrogazione di una serie di normative con effetto dal momento della entrata in vigore del regolamento medesimo; il regolamento 7/2003 costituisce attuazione della

Solo in alcune regioni (Liguria e Molise) si rinvengono esempi di regolamenti con valore sostanzialmente sostitutivo della legislazione vigente in materia. Così il regolamento della Liguria n. 6 del 2003, relativo alla classificazione e trasformazione delle Istituzioni pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) e il regolamento del Molise n. 3 del 2003 integrativo e sostitutivo della disciplina legislativa in materia di procedure per il reclutamento del personale regionale. Anche il Friuli-Venezia Giulia riferisce di alcuni interventi giuntali con carattere sostitutivo e ricorda, per il 2003, la ricognizione e la verifica degli organi collegiali previsti da varie leggi regionali da mantenere in attività.

Lo stesso fenomeno evidenzia la provincia autonoma di Trento che, già nelle rilevazioni degli altri anni, ha sottolineato una diminuzione del numero delle leggi e un costante aumento del numero dei regolamenti “sostitutivi”, in alcuni casi (personale, statuti di enti culturali, composizione di comitati) della precedente disciplina contenuta in norme primarie.

Infine, quasi tutte le regioni riferiscono dell'introduzione di norme specifiche relative alla potestà regolamentare (organi competenti, procedure, tipologie) nei nuovi statuti. Maggiore attenzione all'argomento è data nel successivo capitolo 3, al quale si rinvia.

1.6 Le iniziative per la qualità della legislazione assunte dal consiglio e dalla giunta

Anche per il 2003, molte regioni confermano, in coerenza e in continuità con le iniziative intraprese negli anni precedenti, tra gli obiettivi prioritari, quello del miglioramento della produzione legislativa sotto il profilo redazionale e tecnico, degli approfondimenti giuridici, della documentazione e degli studi di supporto. Inoltre, forniscono informazioni sugli altri strumenti connessi al tema della qualità (progetto CAPIRe, Rapporti annuali sulla legislazione e altri strumenti di informazione sull'intera attività del consiglio). Infine, evidenziano le modifiche

delegificazione prevista dalla l.r. n. 26 del 2002 che ha disposto, tra l'altro, l'abrogazione delle ll.rr. nn. 2 e 29 del 1994, a decorrere dal momento della pubblicazione dei corrispondenti regolamenti previsti dalla legge abrogante e, comunque, dal 1° gennaio 2003.

organizzative e il ricorso costante alla formazione del personale sui temi della semplificazione e della qualità della legislazione.

Più in particolare, quanto all'adozione del **Manuale di drafting**, nel Rapporto sulla legislazione del 2002 si è dato conto delle regioni che hanno formalmente adottato la versione aggiornata del Manuale, nonché delle conseguenti misure organizzative finalizzate all'applicazione delle tecniche redazionali da parte delle strutture consiliari (e anche delle giunte) che assistono il legislatore nell'iter istruttorio dei provvedimenti normativi. Alle regioni in esso indicate (Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Marche, provincia autonoma di Trento, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Valle d'Aosta e Veneto) si aggiunge, quest'anno, l'Abruzzo che vede l'adozione del Manuale da parte della giunta ¹⁵¹, mentre il consiglio continua ad utilizzare la prima versione del manuale adottato nel 1996 ¹⁵².

Inoltre, alcune regioni (Emilia-Romagna, Lombardia e Piemonte) evidenziano "protocolli di intesa" tra strutture del consiglio e della giunta attive nel processo legislativo, al fine di dare la massima diffusione del manuale e arrivare alla piena condivisione delle regole in esso contenute. Questa modalità di lavoro risulta essere particolarmente efficace ed utile per l'individuazione e la risoluzione di problemi di sistematica, coerenza, comprensibilità e chiarezza del testo legislativo, nonché per la riformulazione di talune disposizioni.

Per quanto riguarda, invece, **gli strumenti e le strutture competenti al controllo sul rispetto delle regole per la redazione dei testi normativi**, alcune regioni non riferiscono particolari modifiche rispetto all'anno precedente (Marche e Valle d'Aosta). Anche il Piemonte, pur rinviando alla rilevazione del 2002, informa dell'emanazione di una circolare del presidente del consiglio regionale, nel marzo 2003, sul tema dell'istruttoria preliminare dei progetti di legge e degli atti di indirizzo e di

¹⁵¹ La giunta regionale ha adottato il manuale con deliberazione n. 994 del 21 novembre 2003, quale fase di attuazione dell'obiettivo della semplificazione e del miglioramento della qualità normativa, contenuto nel DPEFR 2003-2005.

¹⁵² E' all'ordine del giorno della I Commissione consiliare, per parere, la delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 69 del 5 giugno 2003, relativa all'adozione del nuovo manuale di drafting.

sindacato ispettivo, dove, oltre alle modalità di presentazione di questi atti, si fissano anche le competenze delle strutture nella fase di ricevibilità.

Nelle regioni Basilicata, Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Molise, Sardegna, Umbria, e Veneto non esiste un controllo procedimentalizzato (codificato) delle regole del manuale ma, come ha da sempre sottolineato il Friuli-Venezia Giulia, tutti i funzionari che “partecipano” al procedimento legislativo sono chiamati al rispetto delle regole in esso previste.

Altre regioni (Emilia-Romagna ¹⁵³, Lombardia ¹⁵⁴, provincia autonoma di Trento ¹⁵⁵ e Toscana ¹⁵⁶) forniscono specificazioni, rispetto alle precedenti rilevazioni, sia sulla funzione che sulle strutture preposte al controllo.

¹⁵³ Per ogni legge, su specifica scheda appositamente predisposta del Servizio legislativo, vengono registrati gli interventi di drafting effettuati sia dalle commissioni consiliari sia dal servizio assemblea.

¹⁵⁴ A seguito dell'approvazione del Manuale da parte dell'Ufficio di Presidenza, sono state dettate misure organizzative finalizzate ad una efficiente e corretta applicazione delle tecniche redazionali da parte degli uffici consiliari dell'area legislativa. Ciascun progetto di legge è soggetto ad una prima verifica all'atto dell'inizio della discussione in Commissione. Nel corso dell'istruttoria la verifica tecnica è effettuata sugli emendamenti e sui testi progressivamente adottati dalla Commissione e, in particolare, sul testo finale. Al relatore e alla Commissione sono segnalate, anche attraverso l'ausilio di testi sinottici, le modifiche apportate e/o da apportare, le formulazioni migliorative, eventuali rilievi e suggerimenti. Anche per la fase di esame in Assemblea si ripetono le medesime procedure. Nel corso del 2003 sono state promosse iniziative seminariali autogestite, organizzate dai Servizi Legislativo e Commissioni, con esercitazioni pratiche e ricognizioni sul livello di applicazione delle tecniche di scritturazione nei testi legislativi approvati e pubblicati. Il Servizio Legislativo ha concentrato l'attenzione sui temi dell'abrogazione e delle norme transitorie; mentre il Servizio Commissioni ha rilevato le modalità di utilizzo delle regole più comuni di redazione e di quelle applicabili d'ufficio.

¹⁵⁵ Come già evidenziato nei precedenti questionari, quasi tutti i disegni di legge della giunta e la maggior parte di quelli consiliari sono scritti o controllati prima della presentazione dai competenti uffici del consiglio o della giunta, sulla base delle regole tecniche. Dopo la presentazione e nelle fasi successive del procedimento gli uffici apportano automaticamente determinate correzioni, mentre per altre (più sostanziali) chiedono l'assenso del proponente, suggeriscono emendamenti o simili. Le operazioni che gli uffici devono compiere sono predeterminate. Sono registrati i casi in cui formulazioni dubbie o difettose sono presenti nelle leggi.

¹⁵⁶ I settori addetti all'assistenza legislativa in Consiglio regionale elaborano su ogni proposta di legge una scheda che, oltre ad un controllo di legittimità, esprime una valutazione sulla conformità delle proposte di legge al manuale regionale di drafting. Esiste un gruppo di lavoro interno per il monitoraggio del manuale regionale di drafting. A seguito di una attività di formazione cui hanno partecipato i componenti del gruppo in questione, sono stati elaborati due nuovi strumenti di monitoraggio, assolutamente innovativi nel panorama di tutte le regioni, presentati in un apposito seminario organizzato il 19 settembre 2003. Il primo strumento è una guida per

Infine, Campania ¹⁵⁷ e provincia autonoma di Bolzano ¹⁵⁸ indicano solo l'organo e/o le strutture interessate.

Quanto alle **schede di analisi giuridica, le schede economico-finanziarie e i dossier**, in tutte le regioni si registrano, da tempo, iniziative in tal senso.

In particolare in Emilia-Romagna, nelle Marche, in Piemonte, in Veneto e in Lombardia, prosegue l'analisi tecnico-normativa, in alcuni casi, di tutti gli atti assegnati alle Commissioni consiliari (Piemonte), in altre, per una parte rilevante dei progetti di legge (Emilia-Romagna), utilizzando una apposita scheda dove vengono rilevati i nodi critici sia di natura formale che sostanziale. In particolare, con l'analisi tecnico-normativa vengono indagati gli aspetti riguardanti l'individuazione della materia del progetto di legge, il contesto normativo regionale, nazionale e comunitario e la verifica di conformità ai principi costituzionali. Ogni scheda di analisi tecnico-normativa è accompagnata dal dossier di documentazione. Inoltre, anche il Veneto segnala la predisposizione di dossier minimi contenenti, sia pur in modo sintetico, il quadro normativo, l'impatto amministrativo e finanziario e le relative criticità. La regione sottolinea, infine, l'impossibilità di estendere tale esperienza a tutti i progetti di legge in mancanza di strutture organizzative adeguate. Infine, anche in Abruzzo, quale evoluzione del fascicolo di documentazione predisposto per ogni progetto di legge, al fine di fornire alle Commissioni consiliari un elaborato per l'esame istruttorio dei progetti di legge, è stata introdotta, nel maggio 2003, una scheda di sintesi per l'istruttoria legislativa che cura i profili della proponibilità, ammissibilità, fattibilità e costituzionalità del progetto di legge. L'ultima parte della scheda riporta un'analisi sull'adeguamento del testo del progetto alle regole di tecnica legislativa. Rilevate eventuali discordanze, viene suggerita, quando necessario, anche una riformulazione del testo. Inoltre, sempre nell'anno di riferimento, è stata

l'applicazione del manuale per creare consapevolezza ed abitudini operative sulla omogenea applicazione del manuale tra tutte le strutture che nella regione lo utilizzano. Il secondo è un indice di qualità che cerca di indicare una metodologia per misurare la conformità delle leggi al manuale.

¹⁵⁷ Il controllo è effettuato dal Segretario generale.

¹⁵⁸ Il controllo è effettuato dall'Avvocatura della provincia, per i disegni di legge approvati dalla giunta provinciale e, poi, dall'ufficio affari legislativi e legali per tutti i disegni di legge presentati in Consiglio provinciale.

introdotta, per le leggi relative all'anno, una scheda per il monitoraggio sull'adeguamento da parte delle Commissioni consiliari ai suggerimenti fatti dal Servizio per la redazione dei testi normativi. Sono state effettuate segnalazioni sia di drafting formale del testo, che di analisi tecnico-normativa.

Alcune nuove iniziative sono, infine, segnalate dalle regioni Calabria, Emilia-Romagna e Marche. In Calabria e in Emilia-Romagna si segnalano la redazione di una scheda di sintesi che accompagna le leggi regionali approvate. Tale scheda si propone di offrire notizie sintetiche della legge in modo schematico, con un linguaggio semplice ma quanto più aderente alla lettera del testo normativo. In particolare, la regione Calabria sottolinea che obiettivo futuro è la pubblicazione delle stesse schede sul BUR, in calce al provvedimento legislativo. Nella regione Marche, è stato adottato lo schema di scheda di analisi economico-finanziaria da allegare alle proposte di legge di iniziativa consiliare. La scheda viene compilata a cura della segreteria della Commissione consiliare competente a dichiarare l'ammissibilità finanziaria delle proposte di legge. Inoltre, sono state pubblicate, sia nel sito Intranet del Consiglio, sia su supporto cartaceo, le formule standard delle disposizioni legislative di uso ricorrente nella legislazione regionale, predisposte dal Servizio studi legislativi e fattibilità del Consiglio in collaborazione con l'Università degli Studi di Ancona. Le formule costituiscono un utile strumento di lavoro da parte degli operatori delle Commissioni e sono volte a garantire omogeneità alle disposizioni legislative. Il Servizio studi legislativi provvede al loro periodico aggiornamento.

Quale strumento connesso allo sviluppo della qualità della legislazione, già nel Rapporto 2002 si è dato conto del **Progetto CAPIRe (Controllo delle assemblee sulle Politiche e gli Interventi regionali)**, al quale hanno dato vita i consigli regionali dell'Emilia-Romagna, della Lombardia, del Piemonte e della Toscana, con l'obiettivo di far crescere, all'interno e all'esterno dei Consigli regionali, la funzione di controllo e gli strumenti idonei a realizzarla ¹⁵⁹. Riferisce, in particolare, l'Emilia-Romagna che

¹⁵⁹ Il progetto intende approfondire, in particolare, tre aspetti: come si declina la funzione di controllo negli Statuti regionali; come si può sperimentare l'introduzione di clausole

dopo una intensa attività di studio e confronto, che ha coinvolto consiglieri regionali e altri rappresentanti istituzionali, docenti universitari e ricercatori, dedicata al tema della declinazione, nei nuovi statuti, delle funzioni di controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione delle politiche, nel 2003 l'attività del progetto si è soprattutto concentrata sulla sperimentazione di alcuni strumenti per innescare/stimolare tali funzioni. E' stato, quindi, realizzato un ciclo di incontri formativi, per un primo approccio al corretto uso dei principali termini e concetti legati alla valutazione delle politiche pubbliche, con l'obiettivo di sviluppare tra i tecnici del Consiglio l'abitudine a guardare alle leggi in modo critico, individuando in esse gli aspetti che possono essere oggetto di successivo controllo. Proprio nel corso di tale iniziativa formativa sono stati individuati i progetti di legge (in materia di integrazione sociale dei cittadini immigrati e in materia di ITC, sviluppo delle tecnologie di informazione e comunicazione) di particolare importanza e complessità, su cui si è svolta la sperimentazione che ha portato alla redazione di clausole valutative innovative, sia per tecnica di redazione che per contenuti. Infine, anche la Lombardia, quanto alla funzione di controllo, riferisce dell'elaborazione di una possibile formulazione di norme statutarie. Tale documento, inviato alle Commissioni Statuto dei Consigli partner di CAPIRe, è accessibile sul sito all'indirizzo www.capire.org.

Quanto ai **Rapporti annuali sulla legislazione**, molte regioni hanno elaborato quelli relativi al 2003. Si ricorda che Toscana, Lombardia e Piemonte hanno elaborato il loro Primo Rapporto sulla legislazione nel 2001; Marche, Emilia-Romagna, Abruzzo e Veneto, lo hanno redatto nel 2002. I lavori evidenziano le più importanti tendenze della legislazione sotto vari profili quali la formazione delle leggi regionali, la qualità della legislazione, la sua classificazione, le scelte in sede di elaborazione statutaria, il contenzioso costituzionale, il rapporto con il Consiglio delle autonomie locali, ecc. I Rapporti elencati, pur caratterizzati da una forte eterogeneità, sia per la diversità dei dati raccolti che per le differenti metodologie di indagine utilizzate, nonché per il diverso numero di anni e di legislature esaminate, si inseriscono in quel processo di

valutative nella legislazione regionale; come si possono attrezzare le strutture interne ai Consigli a supporto della valutazione e del controllo.

razionalizzazione dell'ordinamento regionale, avviato da anni, nel tentativo di rendere più accessibile e più comprensibile l'universo normativo non solo agli operatori del diritto ma anche ai cittadini. Per superare l'eterogeneità evidenziata, l'OLI ha predisposto una griglia comune per la raccolta dei dati quali-quantitativi per la redazione dei Rapporti sulla legislazione regionale, pubblicata in allegato al presente rapporto. Infine, per completezza, occorre riferire di alcune regioni che hanno elaborato **Relazioni sullo stato della legislazione**, presenti già dal 1998 nella provincia autonoma di Trento, dal 2001 in Puglia e dal 2002 anche in Campania e in Umbria.

Quanto al **consolidamento (ed eventuali integrazioni di compiti) delle strutture che intervengono nel procedimento legislativo**, in quasi tutte le regioni si registra un consolidamento delle strutture e una conseguente integrazione dell'organico dei servizi legislativi. I dati relativi alle strutture organizzative interessate e, a volte, istituite *ad hoc*, forniti nei Rapporti precedenti, si integrano con quelli relativi alle regioni Calabria¹⁶⁰, Molise¹⁶¹ e Toscana¹⁶².

Quanto agli **altri strumenti di informazione sull'intera attività del Consiglio**, in quasi tutte le regioni i lavori delle commissioni consiliari sono diffusi su internet attraverso newsletter, concernenti in particolare la discussione sui progetti di legge. Le newsletter vengono inviate (Emilia-Romagna), inoltre, ad un elevato numero di soggetti interessati. Le

¹⁶⁰ Il Consiglio regionale, nel ridisegnare la propria struttura burocratica, adottata con delib. U.P. n. 173 del 23 luglio 2003, ha prestato particolare attenzione alla qualità della legislazione istituendo l'Ufficio "Segreteria del Comitato per la qualità e fattibilità delle leggi". Inoltre, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale ha inserito, nell'ambito del Settore legislativo, l'Ufficio "Verifica della quantificazione e copertura degli oneri finanziari" cui è demandato il compito di effettuare l'analisi della quantificazione degli oneri finanziari e di altra natura, dell'adeguatezza della copertura finanziaria derivanti da progetti normativi all'esame delle commissioni consiliari, nonché studi comparativi ed analisi socio-economiche finalizzate ad individuare possibili interventi di razionalizzazione degli investimenti.

¹⁶¹ Nell'ambito della riorganizzazione delle strutture del Consiglio regionale è stata attribuita, ad un apposito Servizio, la funzione di monitoraggio delle politiche e degli effetti delle leggi regionali e sono in via di adozione ulteriori misure organizzative.

¹⁶² Nell'ambito di una ristrutturazione generale che ha investito le strutture del Consiglio regionale è stato istituito un apposito settore denominato "Tecniche legislative e documentazione statistica" dal 1° gennaio 2004. Anche se questo dato va al di là del periodo considerato viene, comunque, fornito perché l'istituzione del nuovo settore è frutto di una serie di iniziative che il Consiglio regionale ha svolto negli anni passati in materia di qualità della legislazione.

iniziative segnalate, oltre a fornire un ulteriore servizio ai consiglieri, corrispondono alla finalità di diffondere la conoscenza dell'attività del Consiglio al maggior numero possibile di interessati. In questo percorso si inserisce, inoltre, la fattiva attività dedicata ai crediti formativi rivolti a studenti universitari, all'accoglienza di numerosissime scolaresche e alla presenza in consiglio, in particolare presso il servizio legislativo, di numerose borse di studio e stage formativi (Emilia-Romagna).

Quanto, infine, alla **formazione del personale**, quasi tutte le regioni segnalano la prosecuzione di percorsi formativi seminariali volti ad approfondire i temi dei regolamenti delle assemblee parlamentari, delle procedure e della progettazione legislativa (Lombardia, Friuli-Venezia Giulia). Alcune regioni (Molise e Toscana) riferiscono di esperienze formative sull'analisi dell'impatto della regolamentazione. In particolare, in Toscana e in Piemonte, è iniziata una attività di formazione in Consiglio regionale che ha lo scopo di permettere al medesimo una valutazione delle schede AIR presentate dalla Giunta e di elaborarne di autonome sulle proposte di legge dei consiglieri. L'attività formativa della Toscana si è conclusa con un seminario svoltosi il 12 dicembre 2003 che ha ripercorso gli stimoli ed i suggerimenti derivanti dall'esperienza condotta. Infine, in Lombardia, nell'ambito del progetto CAPIRe è stato organizzato il corso di formazione "Le clausole valutative: cosa sono, a cosa servono, come si costruiscono", rivolto a tutto il Servizio Commissioni. Questa iniziativa ha rappresentato un utile strumento per l'elaborazione e la comprensione del significato delle clausole.

1.7 *Gli studi di impatto per i disegni di legge (e per i regolamenti)*

Alcune regioni riferiscono l'assenza, nel periodo di riferimento, di studi di impatto (Calabria, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Molise, provincia autonoma di Bolzano, Sardegna, Umbria, Valle d'Aosta).

L'Abruzzo, il Lazio e la Toscana segnalano, quale attività sperimentale, la definizione della scheda finale AIR su alcuni progetti di legge ¹⁶³.

Altre regioni indicano, nel dettaglio, particolari iniziative.

In Basilicata, è in fase di elaborazione da parte degli esperti del gruppo di lavoro interdipartimentale, costituito ai sensi della l.r. n. 19 del 2001 ¹⁶⁴ un modello standard per stabilire le linee guida esplicative delle diverse operazioni per valutare l'impatto dei disegni di legge e dei regolamenti. Il suddetto gruppo ha terminato l'esame in via sperimentale del disegno di legge finalizzato ad aumentare i livelli di salute e di sicurezza nei luoghi di lavoro sottoposti ad analisi di impatto della regolazione, nonché ad analisi tecnico-normative. Il disegno di legge è ritornato al Dipartimento competente per le valutazioni di competenza. Esperienza simile è evidenziata anche dalla regione Marche dove, pur mancando forme standardizzate di studi di impatto della regolazione, con delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 1179 del 2003 è stato conferito all'Università di Urbino l'incarico di definire e sperimentare una procedura per la valutazione delle politiche regionali. La suddetta Università ha, peraltro, già, effettuato un'indagine (Atlante regionale della Società Marchigiana) su alcuni settori considerati strategici per le scelte politico-legislative regionali.

In Emilia-Romagna, continua l'esperienza di analisi di fattibilità dei progetti di legge, avviata nel '97. La scelta dei progetti di legge su cui effettuare tale analisi (scelta operata dai Presidenti delle Commissioni consiliari) e prevedere il futuro monitoraggio e valutazione degli effetti si sta sempre più evidenziando per quei progetti che disegnano politiche complesse, che danno vita o presuppongono azioni ed eventi non "facili" da gestirsi e quando, nel processo di attuazione, sono coinvolti più istituzioni e soggetti ¹⁶⁵. Le analisi sono condotte da un gruppo di lavoro

¹⁶³ In particolare, per l'Abruzzo ha riguardato il progetto di legge n. 277 del 2001, relativo alla deroga al divieto di istituire nuovi mercati e fiere nei giorni domenicali e festivi, per il Lazio ha interessato le disposizioni della proposta di legge che disciplina l'attività di quelle strutture residenziali che devono ospitare donne con problematiche psico-sociali.

¹⁶⁴ La legge ha dettato norme sull'impatto della regolazione, sull'analisi tecnico-normativa e sulla redazione dei testi unici.

¹⁶⁵ Per il periodo di riferimento, sono stati compiuti studi di fattibilità in ordine alle ll.rr. nn. 2, 11, 19 del 2003. Inoltre, è stata avviata l'analisi per altri due progetti di legge.

del “Servizio legislativo e qualità della legislazione”, formato da un Dirigente, da funzionari dell’area documentazione e ricerca, da funzionari e collaboratori di area giuridica, da un consulente di area economico-finanziaria, da una borsa di studio di area statistica.

Anche in Lombardia, come già evidenziato nelle precedenti rilevazioni (alle quali si rinvia per gli aspetti metodologici), sono previsti strumenti di analisi ex ante ed ex post degli interventi regionali ¹⁶⁶. Lo svolgimento di analisi ex post è stato notevolmente implementato attraverso la predisposizione di un prototipo di scheda informativa sulle politiche regionali. La prima scheda informativa è stata testata sulla politica di riduzione del prezzo della benzina nelle zone di confine della Lombardia (l.r. n. 28 del 1999). Inoltre, nel luglio 2003, l’Ufficio di Presidenza del Consiglio ha formalizzato una procedura per la selezione dei testi da sottoporre ad analisi ex post. Con tale decisione si è data soluzione al problema della committenza individuando nello stesso Ufficio di Presidenza l’organo deputato a selezionare le proposte di analisi avanzate dai Presidenti di Commissione.

In Piemonte, gli uffici delle Commissioni proseguono nella redazione di dossier per i provvedimenti in esame con analisi ex ante di impatto normativo e procedurale. Gli uffici di supporto alle Commissioni si avvalgono di almeno un funzionario esperto giuridico legislativo per ogni Commissione. Nel corso del periodo considerato sono state redatte 138 schede tecniche di analisi.

Nella provincia autonoma di Trento, come già risulta dai precedenti questionari, i disegni di legge della giunta sono sempre corredati da relazioni tecniche (piuttosto sommarie) sulla copertura finanziaria e sull’impatto organizzativo e procedurale. Gli uffici del consiglio, inoltre, preparano schede tecniche su tutti i disegni di legge, dove spesso si danno informazioni sul loro impatto normativo.

¹⁶⁶ In particolare, sono stati realizzati un dossier di analisi ex ante sul progetto di legge n. 0381 “Tutela e valorizzazione delle superfici, del paesaggio e dell’economia forestale”, quale supporto allo svolgimento dell’istruttoria in commissione ed una raccolta di documentazione e sul progetto di legge in materia di asili nido e altri servizi per l’infanzia, di ausilio all’attività istruttoria della terza commissione consiliare “Sanità e Assistenza”.

In Sicilia, sono stati redatti degli studi sull'impatto delle diverse ipotesi di legge elettorale in discussione sul panorama politico delle forze presenti nella regione, con simulazioni relative alle attribuzioni dei seggi sulla base dei differenti risultati elettorali.

In Toscana, il Settore tecniche legislative e documentazione statistica per ogni proposta di legge produce una scheda analitica ex ante, denominata "scheda preliminare di fattibilità", che viene trasmessa alla Commissione consiliare preposta all'esame dell'atto. A richiesta delle competenti Commissioni, sulla base delle osservazioni contenute nelle schede preliminari, possono essere sviluppate analisi di dettaglio.

Sottolinea, infine, l'Umbria, che le proposte di legge della Giunta regionale sono talvolta corredate da una scheda delle implicazioni organizzative e dal parere del Comitato legislativo della Giunta.

1.8 Le procedure informative esterne (o interne) al procedimento legislativo

In tutte le regioni, norme statutarie e regolamentari prevedono la possibilità, per le commissioni consiliari, di attivare una preventiva attività informativa, sotto forma di consultazioni, audizioni, indagini conoscitive, per leggi e atti amministrativi ritenuti rilevanti.

Dette procedure informative, spesso sulla base di scelte discrezionali delle commissioni (Basilicata), tutte esterne al procedimento legislativo, fatta eccezione dell'Assemblea delle Autonomie locali per la quale è prevista la partecipazione alla formazione di leggi in materie espressamente determinate (Friuli-Venezia Giulia), sono svolte, spesso, non solo in occasione dei disegni di legge ma anche su altre tematiche (provincia autonoma di Trento) con i soggetti interessati di volta in volta alle materie trattate, quali le autonomie locali, le organizzazioni sociali, sindacali e imprenditoriali, le associazioni di categoria, di ambientalisti, di volontariato, dei consumatori e degli utenti e aziende di trasporto. Spesso, in aggiunta ai soggetti elencati, in occasione dell'esame di ogni progetto di legge le commissioni sentono regolarmente il/i componente/i dell'esecutivo

competente/i per materia, nonché i vertici della burocrazia locale (provincia autonoma di Trento).

Sono strumenti utilizzati con una certa consuetudine in tutte le regioni e con maggior ampiezza per le proposte di legge dirette a disciplinare un intero settore di competenza regionale, di competenza della giunta (Toscana). In Emilia-Romagna quasi la totalità delle leggi del 2003 sono state oggetto di udienze conoscitive sia in sede che nel territorio ¹⁶⁷, ma anche nelle regioni Lombardia e Marche tali strumenti hanno trovato applicazione per ben 13 leggi, rispettivamente, su 30 e 29 leggi emanate. Anche altre regioni hanno indicato il ricorso a tali procedure per una serie di leggi (Friuli-Venezia Giulia, provincia autonoma di Trento ¹⁶⁸, Sicilia, Veneto, Abruzzo, provincia autonoma di Bolzano ¹⁶⁹, Calabria ¹⁷⁰ e Sardegna). Solo tre regioni non hanno dato luogo, nel periodo di riferimento, a procedure informative (Lazio, Liguria, Valle d'Aosta).

Alcune particolarità da segnalare riguardano l'Emilia-Romagna, il Piemonte e l'Umbria. Nella prima regione, per la l.r. n. 11 del 2003, che ha dettato nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti e sulla quale è stata effettuata l'Analisi di impatto della regolamentazione, si sono svolti anche "Focus group" secondo le tecniche e le metodologie previste da questo strumento. Nella seconda e terza regione, invece si stanno sperimentando forme di consultazione on-line. In particolare, in Umbria, secondo un progetto definito "senso alternato", le proposte di legge, dopo la presentazione al Consiglio, sono

¹⁶⁷ A titolo di esempio, solo per la legge n. 2 del 2003 si registrano oltre 10 udienze nel territorio.

¹⁶⁸ Il numero delle consultazioni svolte nel periodo in esame, con riferimento alle sole procedure legislative, è 6 per la prima commissione, 13 per la terza, 6 per la quarta e 1 per la quinta.

¹⁶⁹ La provincia segnala il caso relativo alla legge n. 6 del 2003, concernente linee guida di sviluppo del tedesco seconda lingua, per la quale sono stati preventivamente acquisiti il parere del Consiglio scolastico provinciale e quello del Consiglio nazionale della pubblica istruzione, nonché l'intesa con il Ministero della Pubblica istruzione. La provincia informa, inoltre, anche di una procedura informativa adottata dall'esecutivo nella prima fase del procedimento legislativo relativa alla legge sul Consiglio dei Comuni (n.10 del 2003) sottoposta, nella bozza originaria, e prima della sua approvazione in Giunta, all'attenzione del Consorzio dei Comuni.

¹⁷⁰ Nella pratica hanno trovato applicazione ed attuazione nelle ll.rr. nn. 7, 8, 10, 11, 20 e 23 del 2003. Inoltre, sono da segnalare le numerosissime sedute che la Commissione per l'Autoriforma ha dedicato alle audizioni delle forze sociali, Enti locali, Associazioni, gruppi, ecc..., preliminarmente all'esame della bozza del Nuovo Statuto.

inserite in internet. Gli interessati possono far pervenire, per via telematica, proposte e suggerimenti, ferma restando la facoltà delle Commissioni di indire consultazioni e audizioni con tutti i soggetti portatori di interessi.

1.9 I controlli sulla fase di attuazione delle leggi (forme di monitoraggio o di valutazione finalizzate alla revisione della disciplina, o le cosiddette "clausole valutative")

Come già messo in evidenza nei Rapporti precedenti, molte leggi regionali prevedono "formule" per consentire il controllo e il monitoraggio degli effetti da esse prodotti, anche se, come sottolinea il Friuli-Venezia Giulia, spesso non sono, poi, utilizzate come momento di effettiva verifica.

Non sono previste forme di valutazione nelle leggi delle regioni Calabria, Campania, Lazio, Molise, provincia autonoma di Bolzano, Sardegna, Valle d'Aosta.

Esempi, a volte anche numerosi, nel periodo di riferimento, sono segnalati in diverse regioni. Molto spesso si tratta di relazioni che la giunta presenta periodicamente al consiglio, contenenti informazioni sullo stato di attuazione degli interventi. In particolare, in Abruzzo ¹⁷¹, Emilia-Romagna ¹⁷², Friuli-Venezia Giulia ¹⁷³, Lombardia ¹⁷⁴, Marche ¹⁷⁵, Piemonte ¹⁷⁶, provincia autonoma di Trento ¹⁷⁷, Umbria e Veneto ¹⁷⁸, sono segnalati vari casi. Alcune regioni specificano, poi, anche l'istituzione di comitati e conferenze regionali, nonché di osservatori, con finalità di monitoraggio,

¹⁷¹ Cfr., art. 5, l.r. n. 27 del 2003.

¹⁷² Cfr., ll.rr.nn. 2, 5, 8, 24 e 25 del 2003.

¹⁷³ Cfr., ll.rr. nn. 6 (art. 11) e 20 (art.15) del 2003.

¹⁷⁴ Cfr., ll.rr. nn. 2, 6, 13 e 17 del 2003.

¹⁷⁵ Cfr., ll.rr. nn. 9 e 20 del 2003.

¹⁷⁶ Cfr., ll.rr. nn. 5, 16, 26 e 36 del 2003. Inoltre, la l.r. n. 14 del 2003 è la prima legge regionale approvata con l'inserimento di uno specifico articolo contenente una "clausola valutativa". Lo stesso è da dire per altri provvedimenti licenziati in Commissione nel 2003, ma non ancora esaminati dall'aula.

¹⁷⁷ Per il periodo in esame è importante ricordare il disposto dell'art. 2, comma 1, lett.e) della l.p. n. 2 del 2003 (cd. "legge elettorale"), dove è previsto che annualmente il presidente della provincia presenti al consiglio una "relazione sullo stato di attuazione del programma di legislatura, sullo stato di attuazione e sull'efficacia delle leggi vigenti nelle materie di competenza provinciale, sulle misure di carattere legislativo che intende proporre per il loro miglioramento". La disposizione richiamata, legata alla forma di governo, si applica a decorrere dalla XIII legislatura (dal 2004).

¹⁷⁸ Cfr., ll.rr. nn. 5, 8, 18 e 36 del 2003.

valutazione e, a volte, di vigilanza sull'applicazione degli interventi regionali (Lombardia¹⁷⁹, Marche¹⁸⁰ e Veneto¹⁸¹).

Una particolarità da segnalare, il caso della regione Liguria dove è previsto, all'art. 5 della l.r. n. 15 del 2003, il monitoraggio sullo stato di attuazione di una legge statale (legge n. 68 del 1999).

Inoltre, per completezza, occorre riferire della presenza, in alcune regioni (Basilicata e Lombardia) delle cd. missioni valutative, relative cioè all'analisi di attuazione di leggi vigenti. A tal fine, nella prima regione indicata, l'Ufficio di Presidenza del consiglio Regionale ha affidato all'Ufficio per il Controllo consiliare e la Valutazione delle politiche regionali, sulla base di una proposta metodologica elaborata dallo stesso Ufficio, la valutazione di due leggi, emanate nel 2001 e nel 2002. La Lombardia segnala, inoltre, che, su mandato del Presidente della III Commissione consiliare Sanità e Assistenza, è stata avviata una prima analisi relativa all'istituzione e al funzionamento del Consiglio dei Sanitari nelle Aziende Sanitarie e Ospedaliere della Lombardia. La ricerca si propone di verificare quali condizioni abbiano concorso al successo o all'insuccesso nell'istituzione e nel funzionamento dei Consigli dei Sanitari, quali nodi problematici siano stati risolti con questo istituto e quali abbia sollevato o lasciato irrisolti e come, in vista di una modifica della legislazione vigente, possa essere affrontato il tema della partecipazione alla programmazione interna delle Aziende Sanitarie e Ospedaliere. La ricerca prevede due fasi di raccolta di informazioni, una quantitativa attraverso un questionario, una qualitativa attraverso interviste ai componenti dei Consigli Sanitari.

Specifica, infine, la Toscana, che l'attività di controllo consiste nella definizione di clausole valutative e nello svolgimento di ricerche valutative. Tale attività è di competenza del Settore tecniche legislative e documentazione statistica, in collaborazione con le strutture di segreteria delle Commissioni consiliari. Sia le clausole che le ricerche tendono ad evidenziare le modalità di attuazione della normativa cui si riferiscono e gli

¹⁷⁹ Cfr., ll.rr. nn. 6 e 21 del 2003.

¹⁸⁰ Cfr., l.r. n. 20 del 2003 (art. 26).

¹⁸¹ Presso la prima commissione opera l'Osservatorio della spesa che ha il compito di monitorare e verificare gli effetti diretti e indiretti delle leggi di spesa.

effetti prodotti sui soggetti destinatari delle norme stesse. Complessivamente tale attività viene svolta in rapporto con il progetto "CAPIRe". Annualmente, a cura dello stesso Settore, vengono elaborate e pubblicate due raccolte separate per clausole e ricerche. Il Settore predispone, inoltre, la realizzazione di report programmatico-finanziari per le Commissioni consiliari permanenti. Tale strumento, relativo alle modalità di impiego delle risorse finanziarie in attuazione di norme di legge, è finalizzato ad evidenziarne sinteticamente la distribuzione territoriale e la ripartizione tra i destinatari.

Tabella 1 - Saldo articoli di leggi

Regione	A. – Numero di nuovi articoli approvati nel periodo	B. - Numero di articoli abrogati nel periodo	Saldo = A. – B.
Abruzzo	315	209	+106
Basilicata	301	6	+295
Calabria	346	58	+288
Campania	258	2	+256
Emilia-Romagna	573	326	+247
FVG	376	611	-235
Lazio	558	118	+440
Liguria	202	49	+153
Lombardia	439	591	-152
Marche	396	797	-401
Molise	287	51	+236
Piemonte	324	47	+277
Sardegna	116	4	+112
Prov. di Bolzano	263	239	+24
Prov. di Trento	267	164	+ 103
Toscana	540	116	+424
Umbria	286	718	-432
VDA	476	297	+179
Veneto	534	138	+396

Tabella 2 - Saldo articoli di regolamenti

Regione	A. – Numero di nuovi articoli approvati nel periodo	B. – Numero di articoli abrogati nel periodo	Saldo = A. – B.
Abruzzo	35	0	+35
Basilicata	200	0	+200
Calabria	78	0	+78
Campania			
Emilia-Romagna	11	0	+11
FVG	1168	non verificato	
Lazio	0	1	-1
Liguria	96	1	+95
Lombardia	345	82	+263
Marche	82	65	+17*
Molise	66	0	+66
Piemonte	125	4	+121
Pr. Bolzano	467	non verificato	
Prov. Trento	384	non verificato	
Sardegna	0	0	0
Toscana	370	0	+370
Umbria	130	0	+130
VDA	0	6	-6
Veneto	15	0	15

* La l.r. n. 9/03 abroga il regolamento regionale n. 3/74 (12 articoli), la l.r. 14/03 abroga il regolamento regionale n. 26/90 (15 articoli), la l.r. 17/03 abroga il regolamento regionale n. 36/97 (19 articoli). Pertanto considerando i 3 regolamenti abrogati dalle citate leggi regionali il saldo articoli dei regolamenti abrogati è: $82 - 111 = -29$.

Tabella 3 - Saldo leggi del periodo e stima leggi vigenti al termine del periodo considerato (dicembre 2003)

Regione	A. – leggi 2003	B. – leggi abrogate 2003	Saldo = A. - B.	Leggi vigenti
Abruzzo	28	23	5	2607
Basilicata	36	9	27	690
Calabria	30	3	27	747
Campania	30	2	28	680
Emilia-Romagna	28	14	14	627
FVG	22	17	5	1279
Lazio	44	8 (4 con effetti differiti)	.	
Liguria	32	33	-1	circa 700
Lombardia	30	50	-20	872
Marche	29	25	4	729
Molise	37	4	33	829
Piemonte	37	3	34	1487
Prov. Bolzano	15	18	-2	circa 750
Prov. Trento	8	8	0	408*
Sardegna	14	0		2006
Toscana	55	6	49	497
Umbria	26	34	-8	1016*
VDA	22	12	10	878
Veneto	42			677

*Leggi vigenti al 30 aprile 2004

Tabella 4 - Numero delle leggi regionali negli ultimi 6 anni

Regione	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Abruzzo	165	148	121	88	38	28
Basilicata	49	40	62	47	40	36
Bolzano	13	10	14	19	16	15
Calabria	15	28	22	38	52	30
Campania	19	7	19	19	33	30
E.Romagna	41	38	38	44	36	28
FVG	18	30	22	30	34	22
Lazio	57	40	30	41	46	44
Liguria	38	46	48	47	41	32
Lombardia	34	30	28	29	34	30
Marche	47	39	30	35	28	29
Molise	20	44	48	20	45	37
Piemonte	46	32	61	38	33	37
Puglia	32	36	28	37	28	30
Sardegna	38	28	26	17	25	15
Sicilia	26	27	33	16	21	19
Toscana	101	73	82	54	39	55
TAA	10	12	3	6	5	8
Trento	18	6	14	12	16	8
Umbria	47	34	43	38	35	26
VDA	57	47	37	40	26	22
Veneto	33	62	26	40	35	42
Totale	924	857	835	755	706	623

2. Formazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea

2.1. *Analisi introduttiva*

Dall'esame delle risposte fornite dagli uffici dei Consigli regionali in ordine alla formazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea, risulta ormai consolidato l'interesse delle regioni per questa materia sia

per quel che concerne le politiche comunitarie (principalmente, la politica di coesione economica e sociale), sia per quanto riguarda la partecipazione delle regioni alle fasi ascendente e discendente del diritto comunitario. La maggior parte delle regioni, infatti, ha risposto ai quesiti posti, in modo approfondito, e integrandoli con informazioni e osservazioni aggiuntive.

Da precisare, tuttavia, che, nel 2003, la scelta metodologica, effettuata nel formulare il questionario, è stata differente rispetto a quella del precedente Rapporto. Infatti, nel Rapporto 2002 si è deciso di riproporre le domande del 2001 al fine di conoscere i cambiamenti intervenuti nel periodo di riferimento della ricerca. Non era, infatti, incluso tra gli obiettivi prefissati nello scorso anno, quello di individuare gli elementi innovativi, ad esempio, dei programmi comunitari 2000-2006 nell'ambito della politica di coesione economica e sociale. Ciò perché si è ritenuto che, nel 2001 e nel 2002, le regioni fossero coinvolte principalmente nell'attività di predisposizione e attuazione dei programmi cofinanziati. Al contrario, nel 2003, si è tenuto conto che l'attività delle regioni era volta soprattutto ad effettuare le valutazioni dei programmi stessi. Ciò anche in considerazione di quanto previsto dal Regolamento (CE) n.1260/ 1999 relativo alla riforma dei fondi a finalità strutturale circa la presentazione, entro il 31/12/2003, dei Rapporti di valutazione intermedia alla Commissione europea. Di conseguenza, è risultato opportuno introdurre delle domande sulla fase di valutazione dei programmi comunitari e sui risultati di questa attività di valutazione. Ciò pur riconoscendo che, così come nella fase di programmazione, anche in questa di valutazione, il ruolo dei Consigli è sempre più marginale rispetto a quello delle Giunte.

E' da evidenziare, inoltre, che mentre nel Rapporto relativo al 2002, è stato delineato, in un'analisi introduttiva, il quadro normativo riferito ai processi di riforma riguardanti il ruolo delle regioni nelle fasi ascendente e discendente del diritto comunitario, al contrario, in questo del 2003, si sono effettuate scelte diverse. Infatti, si è deciso, da un lato, di formulare nuovamente la domanda sulle innovazioni attribuibili a quanto previsto dal

quinto comma dell'art.117 della Costituzione¹⁸². Inoltre, si è scelto di introdurre delle apposite domande sulla legge 5 giugno 2003, n.131 "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"; nonché sul disegno di legge di modifica della legge "La Pergola" (d.d.l. Buttiglione recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari")¹⁸³.

A tale proposito, è da precisare che le domande sono state poste seguendo un ordine predeterminato. In particolare, in una prima fase, sono state formulate le domande riguardanti la partecipazione indiretta (art.5 del d.d.l. "Buttiglione") (2.2.2) e quella diretta (art.5, comma 1, della legge n.131/2003) (2.2.3) delle regioni alla fase ascendente del diritto comunitario; mentre, in una seconda fase, sono state poste le domande relative alla fase discendente, con particolare riferimento all'attuazione delle direttive (art.16 del d.d.l."Buttiglione") (2.2.6) e delle politiche (principalmente la politica regionale) (2.2.8). Da aggiungere, infine, che si è ritenuto altrettanto interessante introdurre una domanda sull'eventuale richiesta avanzata dalle regioni, in sede di Conferenza Stato-Regioni, in ordine all'intervento del Governo per adire la Corte di Giustizia europea (art.5, comma 2, della legge n.131/2003) (2.2.7). E', comunque, da

¹⁸² Il quinto comma dell'art.117 Cost. afferma testualmente "Le Regioni e le Province di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza".

L'art. 5 della legge n.131/2003 di attuazione dell'art.117, quinto comma, della Costituzione prevede che"1.Le Regioni e le Province autonome concorrono direttamente, nelle materie di loro competenza legislativa, alla formazione degli atti comunitari partecipando, nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati di Consiglio e della Commissione europea, secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni che tengano conto delle particolarità delle autonomie speciali, e, comunque, garantendo l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo....."

¹⁸³ Il 3 luglio 2003, la Camera dei deputati ha approvato il disegno di legge. Il testo licenziato dalla Camera risulta dall'unificazione dei testi C.3071, C.3123 e C.3310. Il 5 luglio 2003 il testo, contraddistinto dal n. 2386, è stato trasmesso al Senato e, il 22 gennaio 2004, si è concluso l'esame da parte della 1^ Commissione "Affari costituzionali".

evidenziare che, in più occasioni, alcune regioni hanno fatto riferimento a queste norme di disciplina della materia (ad esempio, l'Emilia-Romagna).

Un ulteriore aspetto da mettere in evidenza riguarda il fatto che, nel Rapporto 2003, le domande sono state formulate in modo piuttosto articolato, includendo, in molti casi, più quesiti. Pertanto, rispetto ad alcune domande, non sono state esaminate le risposte nella loro totalità, ma sono state estrapolate delle informazioni omogenee, che hanno consentito di procedere a dei raggruppamenti tra le regioni. Anche nel Rapporto 2003, infine, sono stati individuati dei casi in cui le risposte delle regioni, rispetto allo stesso quesito, sono risultate differenti. Pertanto, la scelta è stata ancora quella di riportare, evidentemente in modo sintetico, il contenuto delle risposte in modo da evitare di perdere informazioni interessanti fornite dalle regioni. Si ritiene, infatti, che i risultati della ricerca in questa materia sono da considerarsi, senza dubbio, molto positivi anche per la quantità e la rilevanza delle informazioni rese dalle regioni. L'introduzione di nuove domande, la riformulazione di alcune significative del 2002 e l'attualizzazione di altre hanno evidentemente suscitato ancora più interesse nelle regioni, che, comunque, sono sempre state molto attente alla politica comunitaria e, in generale, al processo di integrazione dell'Unione europea.

2.2. *I risultati dell'indagine*

Dai risultati dell'indagine svolta nel 2003, è emerso che i Consigli regionali partecipano, ancora in misura limitata, all'elaborazione delle norme comunitarie. Molte regioni hanno evidenziato, in particolare, l'assenza di procedure codificate o di apposite disposizioni che disciplinino le forme e le modalità di partecipazione. Anche il livello informativo risulterebbe abbastanza carente. Infatti, quasi la totalità delle regioni ha risposto che non esistono canali informativi regolari, a livello consiliare, sulle modalità di partecipazione all'elaborazione delle norme comunitarie. Le risposte sono risultate, comunque, molto diversificate. Infatti, alcune regioni hanno indicato il ruolo svolto dalle rispettive Commissioni consiliari competenti; mentre altre hanno fatto riferimento alla normativa regionale.

A titolo di esempio, in base alla l.r. n. 6/2004 dell'Emilia-Romagna, il Presidente della Regione deve riferire al Consiglio in merito alle iniziative e ai compiti svolti nell'ambito della partecipazione della Regione alla fase ascendente del diritto comunitario.

Per quanto riguarda la presenza di sessioni comunitarie specifiche dell'Assemblea e delle Commissioni consiliari competenti, è da precisare che l'interesse dimostrato dalle regioni è risultato differente. Infatti, alcune hanno solo messo in rilievo che non vi è stata alcuna sessione comunitaria; al contrario, altre regioni hanno risposto, in modo approfondito, fornendo informazioni integrative sull'attività svolta dal Consiglio (Lombardia) o dalle Commissioni consiliari competenti (Veneto). Anche in questo caso, le regioni hanno fatto riferimento alla normativa regionale del 2004 (Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia) o a quella relativa ad anni precedenti (Basilicata e Toscana). Risulta, inoltre, che nella maggior parte dei nuovi statuti non vi è alcun riferimento alle sessioni comunitarie. Infatti, solo le regioni Lazio e Piemonte hanno evidenziato l'inserimento di una specifica previsione in questo senso. Anche la Calabria ha fornito informazioni integrative, evidenziando che lo statuto, all'art. 42, rimanda alla legge le modalità di concorso del Consiglio regionale alla partecipazione della regione alla definizione degli indirizzi assunti in sede comunitaria, nonché alla formazione degli atti normativi comunitari e alla loro attuazione ed esecuzione.

Per quanto riguarda la sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni, alcune regioni hanno evidenziato che non vi sono procedure o comunicazioni formali con cui la Giunta regionale informa il Consiglio sulle posizioni assunte in quella sede, mentre altre hanno precisato che il Consiglio non è informato in nessun modo. Ogni regione sembra, comunque, utilizzare una propria modalità di informazione.

Da evidenziare, inoltre, che, in questa indagine svolta nel 2003, le risposte, relative al quesito su eventuali innovazioni attribuibili a quanto disposto dal quinto comma dell'art.117 Cost., sono risultate differenti rispetto a quelle fornite dalle regioni nello scorso anno. Infatti, nel 2002, le regioni e le province autonome avevano affermato di non aver riscontrato alcun elemento innovativo in relazione alle modifiche introdotte dalla

riforma costituzionale. Al contrario, nel Rapporto 2003, alcune regioni hanno sottolineato che gli elementi innovativi si possono individuare nelle leggi regionali emanate nel 2003 e nel 2004; mentre altre hanno evidenziato che tali elementi si possono riscontrare nei nuovi statuti (in alcuni casi, ancora sotto forma di bozza).

Le regioni hanno, invece, risposto in modo negativo alla domanda circa le osservazioni, da parte dei Consigli regionali, con riferimento ad atti, a progetti di atti, ai libri verdi e ai libri bianchi della Commissione europea. L'unica eccezione è, infatti, rappresentata dalla Toscana, la quale ha indicato il Libro verde sui servizi di interesse generale. Altrettanto negativa la risposta delle regioni rispetto ad un'eventuale richiesta, avanzata in sede di Conferenza Stato-Regioni, in ordine all'intervento del governo per adire la Corte di giustizia europea. In questo caso, la maggior parte delle regioni ha evidenziato di non esserne a conoscenza, mentre altre di non aver ricevuto alcuna comunicazione formale (Friuli-Venezia Giulia e Lombardia), di non aver formulato alcuna richiesta (Basilicata, Emilia-Romagna, Piemonte) o di non aver rinvenuto atti ritenuti illegittimi (Valle d'Aosta).

Qualche differenza nelle risposte si è riscontrata rispetto alla partecipazione delle regioni ai gruppi di lavoro, nell'ambito delle delegazioni nazionali, presso le istituzioni comunitarie. Infatti, quasi tutte le regioni hanno sottolineato di non essere a conoscenza di accordi stipulati in sede di Conferenza Stato-regioni rispetto a tale partecipazione. Tuttavia, è da sottolineare che alcune hanno, invece, fornito delle informazioni piuttosto dettagliate (in alcuni casi, già in loro possesso); mentre, in altri, appositamente acquisite), dalle quali si deduce che non è stato ancora siglato l'Accordo generale tra il governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, anche se il lavoro, a livello tecnico, risulterebbe già a buon punto (il dato si riferisce, evidentemente, al periodo dell'indagine).

Per quanto riguarda la fase discendente, quasi la metà delle regioni ha risposto che non vi è stato alcun provvedimento del Consiglio in relazione all'attuazione, a livello regionale, delle direttive comunitarie. Così come nell'indagine svolta nel 2002, anche in questa del 2003 le regioni hanno

indicato le modalità con cui avviene l'attuazione, aggiungendo però delle informazioni sulle rispettive leggi regionali e, in alcuni casi, anche sulle disposizioni statali e sulle direttive comunitarie. Da evidenziare, infine, due aspetti di particolare interesse, indicati dall'Emilia-Romagna, vale a dire l'attuazione indiretta delle direttive, che si riscontra nel caso di direttive già recepite dallo Stato, ma che necessitano di una successiva attuazione in ambito regionale; nonché i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

Relativamente all'attuazione delle politiche, con particolare riferimento alla politica di coesione economica e sociale, anche nell'indagine del 2003, le regioni hanno risposto in modo approfondito e dettagliato, evidenziando che, comunque, il ruolo dei Consigli, anche nella fase di valutazione dei programmi cofinanziati, risulta piuttosto marginale.

Sono, infatti, soprattutto le Commissioni consiliari competenti a svolgere un ruolo di rilievo, oltre ovviamente alle Giunte regionali, le quali sono, comunque, preposte ad effettuare le valutazioni intermedie, insieme ad un valutatore indipendente, al massimo entro il 31 dicembre 2003 (art.42 del Regolamento CE n.1260/1999). Tali valutazioni rappresentano la base per la rimodulazione dei programmi, che viene approvata con delibera dei Consigli regionali.

Solo poche regioni (Basilicata e Molise) hanno, invece, fornito dei dati, desunti dai Rapporti di valutazione intermedia, sullo stato di attuazione dei programmi cofinanziati. Dalle informazioni ricevute, sembra che il grado di avanzamento finanziario sia stato soddisfacente e che nessuna delle due regioni abbia subito il disimpegno automatico delle risorse. Uno dei problemi evidenziati, rappresentato dalla scarsa integrazione tra le misure dei singoli assi, è, comunque, oggetto di analisi nell'ambito della rimodulazione dei Programmi operativi e dei Complementi di programmazione.

Per quanto riguarda le notifiche alla Commissione europea, le regioni che hanno risposto al quesito si sono differenziate in base al livello di approfondimento delle risposte. Infatti, alcune regioni (ad esempio, Emilia-Romagna, Lombardia, Marche e Molise) hanno risposto in modo dettagliato indicando la tipologia, la base giuridica, il titolo, il numero e l'esito; mentre altre (Abruzzo, Liguria, Piemonte, Umbria; Valle d'Aosta e

Veneto) hanno fornito informazioni generali. Su circa 43 provvedimenti totali notificati, il maggior numero spetta al Molise (11) e alla Lombardia (9), mentre un solo provvedimento è stato notificato dall'Abruzzo, dalla Liguria, dall'Umbria e dalla Valle d'Aosta. Il numero dei provvedimenti è risultato, comunque, inferiore rispetto a quello relativo al 2002, pari a circa 67. Per quanto riguarda la tipologia, si è riscontrata, anche nel 2003, una prevalenza delle delibere della Giunta regionale; mentre, relativamente agli esiti, il numero dei provvedimenti è risultato suddiviso, quasi equamente, tra quelli approvati e quelli in corso di esame. La maggior parte dei provvedimenti rientra nel settore agricolo (28). Le regioni che, al contrario, non hanno risposto alla domanda, hanno evidenziato che, nel periodo di riferimento, il Consiglio non ha notificato alcun provvedimento, affermando, inoltre, di non essere a conoscenza o di non avere avuto nessuna comunicazione ufficiale rispetto ad eventuali notifiche effettuate dalla Giunta.

2.2.1 Le forme di partecipazione del Consiglio all'elaborazione delle norme comunitarie. Innovazioni attribuibili a quanto dispone ora il quinto comma dell'art. 117, Cost.

La maggior parte delle regioni (Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Piemonte, Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Trento, Sicilia) ha evidenziato che il Consiglio non partecipa all'elaborazione delle norme comunitarie. Altre regioni hanno, invece, precisato che non vi sono procedure (Lazio, Veneto) o forme codificate (Umbria) o disposizione specifiche (Valle d'Aosta) o un'apposita normativa attuale (Lombardia) per la partecipazione del Consiglio all'elaborazione della normativa comunitaria.

Alcune, tra le regioni che hanno risposto negativamente, hanno fornito informazioni soprattutto in relazione al ruolo della Giunta regionale. In particolare, l'Abruzzo, l'Emilia-Romagna e la Valle d'Aosta hanno fatto riferimento alla partecipazione della Giunta alle sessioni comunitarie della Conferenza Stato-Regioni (la Valle d'Aosta ha indicato anche il Comitato delle regioni).

Altre Regioni hanno messo in rilievo le rispettive leggi regionali, che disciplinano la partecipazione all'elaborazione della normativa comunitaria. Tra queste regioni, alcune hanno fatto riferimento a leggi precedenti il 2003, come la Toscana (l.r. n.37/1994 modificata dalla l.r. n.9/1996), il Veneto (art.5 della l.r.n. 30/1996) e la Sardegna (l.r. n.20/1998, ancora disapplicata); mentre l'Emilia-Romagna ha indicato la legge regionale n. 6 del 2004 e, pertanto, successiva alle innovazioni introdotte con la modifica del quinto comma dell'art.117 Cost. In particolare, l'art.2 di detta legge dispone, al comma 1, che il Consiglio stabilisca un quadro di indirizzi nell'ambito del quale "il presidente della Giunta assicura e promuove (...) la più ampia partecipazione della Regione Emilia-Romagna alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi e di indirizzo comunitari" (si rileva, quindi, un ruolo di impulso del presidente della Giunta volto ad assicurare la più ampia partecipazione regionale alla formazione della normativa e degli atti di indirizzo comunitari); mentre, lo stesso art. 2 prevede, al comma 2, la partecipazione degli enti locali nell'ambito della fase ascendente. Tale

partecipazione deve essere disciplinata dalla Giunta, previa intesa con la Conferenza Regione - Autonomie locali.

La Basilicata e il Veneto hanno, invece, fatto riferimento ai rispettivi Statuti. Infatti, la Basilicata ha precisato che nel nuovo Statuto regionale (in corso di approvazione) sono disciplinate le innovazioni previste dal quinto comma dell'art.117 Cost., anche relativamente alla partecipazione regionale al processo di formazione del diritto comunitario; mentre il Veneto ha indicato la bozza di Statuto (aprile 2004), nella quale è previsto che il Consiglio approvi annualmente la legge comunitaria, che deliberi i provvedimenti generali attuativi degli atti dell'Unione europea e che disciplini, con apposita legge regionale, le modalità e le forme organizzative della partecipazione della regione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari.

La Provincia di Trento, pur ribadendo che il Consiglio non svolge alcun ruolo in questo ambito, ha evidenziato alcune delle proposte di modifica incluse nel nuovo regolamento interno del Consiglio provinciale (in fase di elaborazione). Tra queste, ad esempio, il coinvolgimento del Consiglio nelle attività di elaborazione della normativa comunitaria, attraverso un'informazione sistematica da parte della Giunta sui relativi processi di proposta e di elaborazione che prevedono la partecipazione della provincia. Inoltre, la costituzione, presso il Consiglio, di un'apposita Commissione permanente per i rapporti internazionali e comunitari, con compiti di ricerca, studio e proposta per la partecipazione della provincia ai processi di formazione degli atti comunitari e alla loro attuazione, per l'adeguamento dell'ordinamento provinciale alla normativa comunitaria e per l'attuazione, a livello provinciale, degli interventi promossi nell'ambito di programmi o azioni d'interesse comunitario.

La Campania ha, invece, fatto riferimento agli atti di indirizzo della Giunta regionale e all'approvazione di mozioni.

2.2.2. Eventuali osservazioni formulate dai Consigli regionali con riferimento agli atti, ai progetti di atti, ai libri verdi ed ai libri bianchi della Commissione europea loro trasmessi.

Quasi la totalità delle regioni ha risposto negativamente al quesito posto, evidenziando che i Consigli regionali non hanno formulato osservazioni con riferimento agli atti, ai progetti di atti, ai libri verdi ed ai libri bianchi della Commissione europea loro trasmessi. Al contrario, la Toscana ha affermato che il Consiglio regionale ha esaminato il Libro verde sui servizi di interesse generale; mentre la Basilicata ha evidenziato che, tramite gli organi amministrativi e istituzionali, ha formulato quesiti e osservazioni sulle singole materie illustrate, di volta in volta, nelle competenti sedi sia della Conferenza dei Presidenti, sia della Conferenza Stato-Regioni.

L'Emilia-Romagna, pur affermando che il Consiglio regionale non ha mai formulato osservazioni, ha, tuttavia, segnalato la normativa di riferimento precisando, in particolare, che, al momento della risposta al questionario, la trasmissione di tali documenti ai Consigli regionali era oggetto solamente di un'apposita previsione contenuta nel d.d.l. Buttiglione, art.5, di riforma della legge n.86/1989. La stessa regione ha sottolineato che al Consiglio non risulta che la Giunta regionale, finora, abbia inviato osservazioni al Governo a norma dell'art.1-bis della legge n.86/1989¹⁸⁴.

2.2.3 Le informazioni del Consiglio regionale su eventuali accordi, in sede di Conferenza Stato-Regioni, circa le modalità di partecipazione delle Regioni ai gruppi di lavoro, nell'ambito delle delegazioni

¹⁸⁴ In particolare, la regione Emilia-Romagna ha evidenziato che il d.d.l. Buttiglione prevede la trasmissione dei documenti richiamati, da parte del Governo, per il tramite della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli e l'invio di osservazioni al Governo da parte di ciascun Consiglio sempre per il tramite di detta Conferenza. La regione ha messo in rilievo che per quanto riguarda le Giunte, già l'art.1-bis della legge 86/89 riconosce la possibilità di inviare al Governo osservazioni in ordine ai progetti di atti normativi e di indirizzo dell'Unione europea e delle Comunità Europee, agli atti preparatori e alle relative modifiche. Il tramite per la trasmissione degli atti comunitari e delle osservazioni è la Conferenza dei Presidenti di Regioni e Province autonome.

governative, presso le istituzioni comunitarie. Con quali modalità si è proceduto a tali accordi. Le forme di partecipazione delle Regioni.

Dalle risposte ottenute dalla quasi totalità delle regioni (Abruzzo, Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Trento), risulta che i Consigli regionali non sono a conoscenza di eventuali accordi, in sede di Conferenza Stato-Regioni, circa le modalità di partecipazione delle Regioni ai gruppi di lavoro, nell'ambito delle delegazioni governative, presso le istituzioni comunitarie. Pertanto, le stesse regioni non hanno potuto rispondere ai quesiti né sulle modalità con cui si è proceduto a tali accordi, né sulle forme con le quali sia avvenuta la partecipazione delle regioni. Da segnalare che la Provincia di Trento ha rimandato, per un'eventuale situazione futura, a quanto affermato nella domanda relativa alle forme di partecipazione del Consiglio regionale all'elaborazione delle norme comunitarie (2.2.1).

Al contrario, la Basilicata ha risposto positivamente alla domanda. Infatti, ha messo in evidenza che la Regione capofila è la Sicilia e che i gruppi tecnici di lavoro, con rappresentanti regionali delle singole amministrazioni, sono stati istituiti per ogni singola materia.

Altre regioni, invece, hanno delineato la situazione attuale in base alle informazioni già in loro possesso o appositamente acquisite. In particolare, l'Emilia-Romagna ha precisato che l'accordo sulle modalità di partecipazione non è stato ancora siglato, nonostante l'avanzamento dei lavori a livello tecnico risulti già a buon punto. Per tale motivo, ad oggi, non risulta sia ancora avvenuta la partecipazione regionale nell'ambito delle delegazioni governative presso le istituzioni comunitarie (art.5, comma 1, legge n.131/2003). Anche il Molise ha reso noto che, da informazioni assunte presso la Segreteria della Conferenza Stato-Regioni, risulta ancora in corso di istruttoria l'Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le Regioni e le Province autonome per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti comunitari. La Toscana, pur evidenziando che la definizione di criteri più precisi è attualmente in discussione presso la Conferenza Stato-Regioni, ha però

affermato che la partecipazione delle Regioni ai gruppi di lavoro risulta decisa in maniera informale e legata a situazioni momentanee.

La Campania ha risposto diversamente rispetto alle altre Regioni, mettendo in rilievo che la Giunta regionale cura i rapporti con l'Unione europea e, inoltre, predispose, approva e attua i Programmi Operativi Regionali. Inoltre, ha precisato che il Presidente della Giunta regionale relaziona in aula su richiesta dei consiglieri regionali.

2.2.4 I principali canali informativi regolari, a livello consiliare, sulle modalità di partecipazione all'elaborazione di norme comunitarie.

La quasi totalità delle Regioni (Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Provincia di Bolzano, Provincia di Trento, Sardegna, Sicilia, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto) ha precisato che non esistono ancora canali informativi regolari, a livello consiliare, sulle modalità di partecipazione all'elaborazione delle norme comunitarie. Alcune di queste Regioni hanno, però, fornito informazioni integrative. A titolo di esempio, l'Abruzzo ha fatto riferimento all'assenza di canali informativi relativamente alla partecipazione della Regione alla fase istruttoria di atti comunitari trasmessi tramite la Conferenza Stato-Regioni alla Giunta; mentre l'Emilia-Romagna ha segnalato che l'art.2, comma 2, della l.r. n.6/2004 dispone che il Presidente della Regione riferisca al Consiglio in ordine alle iniziative e ai compiti svolti nell'ambito della partecipazione della Regione alla fase ascendente del diritto comunitario.

Tra le rimanenti Regioni, la Basilicata ha evidenziato che il Cinsedo trasmette periodicamente le informazioni in ordine allo stato dell'arte sia per la fase ascendente, che per quella discendente della formazione della normativa comunitaria, precisando che i singoli Ministeri, nelle materie di loro competenza, trasmettono le opportune informazioni. Al contrario, la Campania, la Liguria e la Toscana hanno indicato il ruolo svolto dalle rispettive Commissioni consiliari competenti in materia. In particolare, la Campania ha sottolineato che la competenza spetta alla I Commissione consiliare, la quale cura anche i rapporti con la Giunta regionale; la Liguria

ha evidenziato che alla Commissione speciale per gli affari comunitari sono stati attribuiti compiti di studio e di approfondimento sulle problematiche connesse alla materia. La stessa Regione ha precisato, inoltre, che alle sedute della Commissione vengono invitati gli assessori regionali che illustrano l'attività svolta in materia inerente alle proprie deleghe. La Toscana, invece, ha fatto riferimento alla Commissione speciale sui Rapporti con l'Unione europea e le Attività internazionali, ma ha messo in rilievo che non sono state ancora definite le modalità che consentirebbero alla Commissione stessa di assolvere a tale compito.

Il Piemonte, la Provincia di Trento e il Veneto, infine, hanno rimandato al contenuto della risposta relativa alle forme di partecipazione del Consiglio regionale all'elaborazione delle norme comunitarie (2.2.1.).

2.2.5 Eventuali sessioni comunitarie specifiche dell'Assemblea o delle Commissioni consiliari e modalità di svolgimento. Riferimenti, nella bozza dei nuovi statuti, a sessioni comunitarie.

Per quanto riguarda la domanda in oggetto, è da evidenziare che solo le regioni Sardegna, Umbria, Valle d'Aosta e le province autonome di Bolzano e di Trento hanno dato una risposta negativa, di tipo generale, riferita a tutti i quesiti posti (solo la provincia di Bolzano ha precisato che non sono previste specifiche sessioni comunitarie). La Liguria ha, invece, evidenziato che non vi è stata alcuna sessione comunitaria del Consiglio.

Al contrario, le altre regioni hanno risposto in modo dettagliato e, in più casi, fornendo informazioni aggiuntive. Da precisare, a tale proposito, che per chiarezza di esposizione, è stato necessario scorporare le diverse informazioni, fornite dalle regioni nelle rispettive risposte, in modo da creare delle aggregazioni omogenee rispetto ai quesiti posti. Inoltre, in alcuni casi, per evitare la perdita di informazioni ritenute interessanti, sono stati riportati, in sintesi, i testi più significativi.

In particolare:

A) Per quanto riguarda le eventuali specifiche sessioni comunitarie tenute dall'Assemblea o dalle Commissioni consiliari, alcune regioni (Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Molise, Piemonte) hanno precisato che non vi sono state (o non si tengono) sessioni comunitarie né dell'Assemblea, né delle Commissioni. Tra queste, l'Emilia-Romagna ha evidenziato che, pur non riferendosi ad una specifica sessione comunitaria dell'Assemblea, la l.r. n.6/2004, all'art.3, prevede che, entro il 1° luglio di ogni anno, la Giunta regionale presenti al Consiglio il progetto di legge comunitaria regionale da approvarsi entro il 31 dicembre; mentre il Friuli-Venezia Giulia ha segnalato che nel 2004 è stata approvata la legge regionale n.10/2004 "Disposizioni sulla partecipazione della Regione Friuli-Venezia Giulia ai processi normativi dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari". Tale legge prevede, tra l'altro, l'adozione della legge comunitaria regionale su iniziativa della Giunta, la quale entro il 31 marzo di ogni anno presenta al Consiglio un disegno di legge regionale. Nell'ambito della relazione al disegno di legge, la Giunta regionale riferisce sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto comunitario e sullo stato delle eventuali procedure di infrazione a carico dello Stato per inadempimenti della Regione. La Giunta, inoltre, nella relazione, fornisce l'elenco delle direttive da attuare in via regolamentare o amministrativa. Sono anche contemplate situazioni di urgenza che richiedono un intervento legislativo entro termini non compatibili con i tempi previsti per la legge comunitaria regionale. In questo caso, nella relazione al disegno di legge della Giunta regionale devono essere indicati i termini per l'approvazione della legge comunitaria stessa.

Altre regioni (Abruzzo, Lombardia, Marche, Sicilia) hanno, invece, sottolineato che non si sono tenute specifiche sessioni comunitarie dell'Assemblea. Tra queste, la Lombardia ha fornito interessanti informazioni integrative rispetto agli interventi del Consiglio regionale. In particolare, ha evidenziato che il Consiglio regionale si è espresso, con un ordine del giorno (aprile 2003), per il recepimento della Raccomandazione europea di istituzione di una banca dati del DNA, quale strumento di prevenzione e contrasto dei fenomeni di sfruttamento minorile e ha impegnato la Giunta regionale a farsi promotrice presso il Parlamento

europeo di idonee forme di integrazione delle normative nazionali e delle strutture investigative e giudiziarie. Inoltre, il Consiglio è intervenuto con una mozione (settembre 2003) a favore dell'adozione di misure di contenimento di forme di concorrenza sleale praticate da paesi extracomunitari, impegnando la Giunta regionale ad intervenire, in tal senso, presso il Consiglio europeo. Infine, si è fatto promotore di un dibattito consiliare sul progetto di costituzione europea (ottobre 2003), al termine del quale sono stati approvati alcuni ordini del giorno di invito al Governo a sostenere, nell'ambito della Conferenza intergovernativa (C.I.G.), l'inserimento nel progetto costituzionale di un esplicito riconoscimento della tradizione e dei valori cristiani, dei principi di sussidiarietà, proporzionalità e prossimità, il rafforzamento dei meccanismi di partecipazione degli esecutivi regionali, il riconoscimento dei Consigli regionali e la loro partecipazione agli organismi comunitari.

Alcune delle Regioni prima citate (Abruzzo, Marche, Sicilia e, soprattutto, il Veneto) hanno fatto riferimento alle rispettive Commissioni consiliari competenti in materia. In particolare, l'Abruzzo ha segnalato che la Commissione consiliare per le politiche europee, internazionali e per i programmi della Commissione europea ha tenuto, nell'anno 2003, tre sedute; mentre la Campania ha solo specificato che la I^a Commissione si occupa della materia comunitaria. Al contrario, la Sicilia si è soffermata sul ruolo della Commissione, precisando che si tratta di una Commissione non legislativa, che svolge prevalentemente attività di studio e che viene informata delle decisioni adottate dall'esecutivo in materia di programmazione della spesa regionale cofinanziata con fondi comunitari. Il Veneto ha, invece, effettuato un'analisi approfondita, mettendo in rilievo che esiste una Commissione speciale per i rapporti comunitari, priva di competenza istruttoria, che nel 2003 ha tenuto 36 riunioni lavorando su due filoni di interesse. In particolare, ha preparato un'apposita seduta consiliare alla presenza degli europarlamentari veneti, avente ad oggetto "Le prospettive istituzionali economiche e sociali dell'Europa a 25" (seduta del 27 maggio), nella quale il Presidente della Commissione ha svolto una relazione volta ad individuare le priorità di attuazione e di interventi. Il

dibattito si è concluso con 2 Risoluzioni ¹⁸⁵. La stessa regione ha fatto presente, inoltre, che la Commissione consiliare ha organizzato, d'intesa con le Regioni Lombardia e Sicilia, un convegno (28 novembre 2003) dal titolo "I Consigli regionali nella nuova Europa: ruolo delle Commissioni consiliari per le politiche comunitarie", che ha prodotto la c.d. Dichiarazione di Venezia, sottoscritta da undici Consigli regionali, nella quale si è chiesta la previsione, in sede regolamentare, di una sessione comunitaria, di una legge regionale comunitaria e di una commissione consiliare permanente. Infine, ha fatto riferimento all'art. 6 della l.r. n. 30/1996 secondo cui ogni anno, in occasione della presentazione del bilancio di previsione, la Giunta regionale presenta al Consiglio una relazione sugli interventi assunti, sulle integrazioni adottate e sullo stato di attuazione dei programmi cofinanziati. Ogni semestre, la Giunta regionale presenta al Consiglio una relazione sintetica sullo stato di attuazione di tali programmi.

Tra le rimanenti regioni, la Calabria ha osservato che, se per sessione comunitaria si intende un incontro del Consiglio o delle Commissioni con rappresentanti della Commissione o del Parlamento europeo, allora la risposta è negativa, ma ciò non significa che non si avverta l'esigenza di un calendario istituzionalizzato.

La Basilicata e la Toscana hanno, invece, segnalato le rispettive leggi regionali. In particolare, la Basilicata ha precisato che, in base all'art. 10

¹⁸⁵ La prima (Risoluzione n. 56), votata all'unanimità da tutte le forze politiche, impegna la Giunta regionale ad avviare un'azione di sistema rivolta: ad intensificare i rapporti con il Consiglio regionale, al fine di rendere più organiche e continuative le relazioni sulle materie attinenti all'allargamento coordinando maggiormente le azioni tra i diversi poteri; ad intensificare i rapporti con i Parlamenti europei, al fine di ottenere una maggiore circolazione e scambio delle informazioni e delle istanze territoriali; ad avviare un più stretto coordinamento tra Parlamentari europei, organizzazioni economiche ed enti preposti all'export sulle diverse iniziative intraprese mediante realizzazione di un "Tavolo di lavoro" sull'internazionalizzazione ed allargamento; a rafforzare la cooperazione tra il Veneto e le realtà istituzionali appartenenti ai Paesi in via di adesione, al fine di accompagnare i Paesi candidati verso una piena e completa integrazione con i Paesi già membri dell'Unione; a sviluppare ogni possibile iniziativa a sostegno della progettazione e realizzazione del Corridoio n. 5, di cui si riafferma la vitale importanza strategica; a sviluppare la presenza di un osservatorio per il monitoraggio delle politiche e dei programmi europei e comunitari. La seconda Risoluzione n. 57, votata a maggioranza con 17 astenuti e un voto contrario, chiede il riconoscimento nella "Costituzione europea" di uno specifico e rilevante ruolo delle Regioni.

della l.r. n.30/1997, il Consiglio regionale, entro il 30 giugno di ogni anno, deve dedicare una o più sedute alla sessione comunitaria, al fine di verificare lo stato di attuazione dei programmi attivati a livello regionale e definire gli indirizzi regionali in materia di politiche comunitarie (tale procedimento è in via di ridefinizione, stante la prossima approvazione del nuovo Statuto regionale); mentre la Toscana ha indicato l'art. 3 della l.r. n. 37/1994, secondo cui "La Giunta regionale, unitamente al Programma Regionale di Sviluppo, presenta al Consiglio regionale una relazione concernente la partecipazione della Regione al processo comunitario...". La stessa Regione ha specificato che le Commissioni consiliari non tengono sessioni specifiche.

B) Relativamente alla domanda sull'eventuale riferimento, nella bozza dei nuovi statuti, alle sessioni comunitarie, la maggior parte delle regioni (Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Molise, Sicilia, Toscana) ha precisato che non vi è alcuna previsione. Tra queste regioni, la Calabria ha, però, evidenziato che il nuovo statuto non prevede sessioni comunitarie, ma all'art.42 rimanda alla legge regionale le modalità di concorso del Consiglio regionale alla partecipazione della regione alla definizione degli indirizzi assunti, in sede comunitaria, dall'Italia; nonché alla formazione degli atti normativi comunitari e alla loro attuazione ed esecuzione.

Al contrario, altre regioni (Lazio e Piemonte) hanno dato risposta positiva al quesito. In particolare, la regione Lazio ha messo in evidenza che le sessioni comunitarie sono espressamente previste nel nuovo statuto, in corso di approvazione, ad opera della cosiddetta legge regionale comunitaria; mentre il Piemonte ha precisato che, nella bozza del nuovo statuto, sono esplicitamente previste le leggi e le sessioni comunitarie ¹⁸⁶.

¹⁸⁶ La bozza dello statuto del Piemonte, approvata in sede di Commissione, è consultabile sul sito <http://www.consiglioregionale.piemonte.it>).

2.2.6 Eventuali provvedimenti con cui il Consiglio regionale ha dato attuazione a livello regionale alle direttive comunitarie. Il numero dei provvedimenti di attuazione adottati.

Poco meno della metà delle Regioni (Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Molise, Umbria e Veneto) ha specificato che, nel periodo considerato, non risultano provvedimenti del Consiglio regionale in attuazione di direttive comunitarie (la Liguria ha, invece, precisato che non sono state attuate direttive comunitarie a livello regionale). Tra queste regioni, alcune hanno, comunque, fornito altre informazioni. A titolo di esempio, il Molise ha precisato che l'attuazione delle direttive avviene soprattutto tramite atto legislativo e, in misura residuale, atto amministrativo; mentre l'Emilia-Romagna ha esaminato altri aspetti attinenti alla domanda. In particolare, pur evidenziando che nel 2003 non sono stati adottati provvedimenti del Consiglio in attuazione diretta di direttive comunitarie, ha fatto riferimento all'attuazione indiretta delle direttive comunitarie (da riscontrarsi nel caso di direttive già recepite dallo Stato con legge o atto avente forza di legge, che per questioni principalmente inerenti il riparto di competenza, necessitano, esclusivamente per alcuni aspetti, di una successiva attuazione in ambito regionale) e ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Per quanto riguarda il primo aspetto, ha segnalato l'art.1 della l.r. n.26/2003 "Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose", che disciplina le funzioni amministrative in materia di controllo ¹⁸⁷; mentre, per quanto riguarda il secondo aspetto, vale a dire i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, ha sottolineato che su 28 leggi regionali approvate nel 2003, 10 hanno incontrato tali vincoli (anche in riferimento ad un solo articolo). La stessa Regione ha, inoltre, evidenziato che alcune di queste leggi, pur non disponendo nell'ambito di materie disciplinate dal diritto comunitario, in quanto non

¹⁸⁷ L'art.1 della l.r.n.26/2003 dispone "La presente legge disciplina le funzioni amministrative in materia di controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose e le modalità di coordinamento dei diversi soggetti coinvolti nell'istruttoria tecnica in attuazione della direttiva 96/82/CE del Consiglio, del 9 dicembre 1996, relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose e del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334 (Attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose)".

rientranti nella competenza comunitaria, risultano comunque vincolate al diritto comunitario perché, ad esempio, contenenti disposizioni in materia di contratti pubblici rientranti nell'ambito di applicazione della disciplina comunitaria della concorrenza.

Altre Regioni (Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Sicilia, Valle d'Aosta) hanno specificato che le direttive comunitarie sono attuate con leggi regionali. Tuttavia, la Sicilia e la Valle d'Aosta hanno precisato che, nel 2003, non è stata approvata alcuna legge, mentre il Friuli-Venezia Giulia ha indicato le leggi regionali n. 10/2003 (art.2) e n. 17/2003 (art.18).

La Lombardia, la Toscana e le province autonome di Bolzano e di Trento hanno evidenziato non solo le leggi regionali relative al 2003, ma anche la normativa comunitaria e le disposizioni statali di riferimento. In particolare, la Lombardia ha indicato la l.r. n. 26/2003 di disciplina dei servizi locali di interesse economico generale ¹⁸⁸; mentre la Toscana ha fatto riferimento alla l.r.n.57/2003 di attuazione dell'art.9 della direttiva 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

Per quanto riguarda le province autonome, quella di Trento ha segnalato la l.p. n.4/2003 in materia di sostegno dell'economia agricola, di agricoltura biologica e di contrassegno di prodotti geneticamente non modificati, evidenziando come questa legge, soprattutto per la disciplina relativa all'agricoltura biologica, operi in diretta attuazione dei principi

¹⁸⁸ La legge regionale (n.26/2003) della Lombardia ha richiamato alcune direttive comunitarie e disposizioni statali di recepimento. Le direttive comunitarie richiamate sono: direttiva 96/61/CE "Prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento" e direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 27 settembre 2001 (2001/77/CE) in materia di risparmio energetico. Le disposizioni statali di recepimento sono: d.lgs 22/1997 "Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e rifiuti di imballaggio"; d.lgs 36/2003 "Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti"; d.lgs. 99/1992 "Attuazione della direttiva 86/278/ CEE concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura"; d.lgs. 95/1992 "Attuazione delle direttive 75/439/CEE e 87/101/CEE relative all'eliminazione degli olii usati"; d.lgs. 164/2000 "Attuazione della direttiva 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale"; d.lgs 152/1999 "Disposizioni per la tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole". Da aggiungere la direttiva 2000/60/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

comunitari; mentre la provincia autonoma di Bolzano ha fatto riferimento, in modo dettagliato, a diversi provvedimenti ¹⁸⁹.

Le Regioni Basilicata, Campania, Piemonte e Sardegna hanno fornito, rispetto a tale quesito, informazioni diversificate. In particolare, la Basilicata ha specificato che l'attuazione, a livello regionale, delle direttive comunitarie si realizza, dal punto di vista normativo, tenendo conto della legge comunitaria annuale. La Campania ha, invece, precisato che le direttive comunitarie sono applicate dalla Giunta regionale e che il Presidente, su richiesta dei consiglieri, relaziona in Consiglio regionale; il Piemonte ha sottolineato che il Consiglio regionale opera con l'adozione di deliberazioni consiliari proposte dalla Giunta. Infine, la Sardegna, facendo riferimento a quanto indicato nel 2002, ha riconfermato i tre canali con cui avviene l'adeguamento: quello amministrativo mediante deliberazioni della Giunta, quello relativo all'attuazione degli atti di programmazione dei fondi europei e quello legislativo tramite modifiche della normativa regionale previgente. La stessa Regione ha precisato che il Consiglio non interviene nel primo e nel secondo ambito.

¹⁸⁹ In particolare, in materia di agricoltura, il Consiglio provinciale di Bolzano ha autorizzato la Giunta provinciale, tramite l'inserimento (con l'articolo 20 della legge finanziaria 2003- legge provinciale 9 gennaio 2003, n. 1) di articoli nella legge provinciale 14 dicembre 1999, n. 10, recante "Disposizioni urgenti nel settore agricoltura", a disciplinare le quote latte in conformità alla normativa comunitaria. Con legge provinciale 20 gennaio 2003, n. 3, recante "Norme per l'agricoltura biologica", è stata data attuazione al regolamento (CEE) n. 2092/91 del Consiglio delle Comunità Europee del 24 giugno 1991, in materia di produzione, preparazione e commercializzazione di prodotti ottenuti con metodi di produzione biologica. Con l'art.33 della legge finanziaria 2003 (legge provinciale n. 1/2003) è stata attuata la direttiva 98/30/CE in materia di distribuzione e vendita di gas naturale nonché di produzione idroelettrica. Tramite modifica (effettuata con l'art.15 della legge provinciale 28 luglio 2003, n. 12) dell'art. 6 della legge provinciale 22 ottobre 1993, n. 17, recante "Disciplina del procedimento amministrativo e del diritto di accesso ai documenti amministrativi", è stata adeguata la disciplina e il procedimento della contrattazione, in cui è parte la Provincia autonoma, alla regolamentazione prevista dalla normativa comunitaria. Con delibere 27 gennaio 2003, n. 175, e 30 dicembre 2003, n. 4891, la Giunta provinciale ha approvato disposizioni applicative dei regolamenti comunitari in materia di organizzazione comune del mercato ortofrutticolo. Con decreto del Presidente della Provincia 14 aprile 2003, n. 14, la Giunta provinciale ha dato attuazione alla direttiva 1999/42/CE in materia di riconoscimento di qualifiche per le attività professionali.

2.2.7. Le informazioni, da parte del Consiglio, su eventuali richieste avanzate dalla Regione in sede di Conferenza Stato-Regioni in ordine all'intervento del Governo per adire la Corte di giustizia europea contro atti normativi comunitari ritenuti illegittimi. Esito e tipologia delle richieste.

La totalità delle Regioni ha dato una risposta negativa ai quesiti posti. In particolare, la maggior parte di esse (Abruzzo, Calabria, Campania, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Trento, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria e Veneto) ha messo in rilievo di non essere a conoscenza di eventuali richieste avanzate, in sede di Conferenza Stato-Regioni, in ordine all'intervento del Governo per adire la Corte di giustizia europea contro atti normativi comunitari ritenuti illegittimi. Altre Regioni hanno, invece, formulato diversamente la risposta, senza però mutare il contenuto in modo significativo. Ad esempio, il Friuli-Venezia Giulia e la Lombardia hanno sottolineato che il Consiglio regionale non ha ricevuto alcuna comunicazione formale relativa agli argomenti oggetto del quesito. Tra le rimanenti regioni, la Basilicata ha specificato che la regione, per il 2003, non ha richiesto l'intervento del governo per adire la Corte di giustizia europea; mentre l'Emilia-Romagna ha sottolineato di non aver avanzato tale richiesta in sede di Conferenza Stato-Regioni. Inoltre, alla Regione Piemonte non risultano richieste in questo senso, ma sembra che su questo tipo di impugnative il Consiglio non sia informato dalla Giunta. Infine, la Valle d'Aosta ha evidenziato che non sono stati rinvenuti atti ritenuti illegittimi.

2.2.8. Eventuale valutazione, a livello consiliare, dei programmi comunitari anche in vista della loro rimodulazione nel 2003. I risultati di tale valutazione risultanti da atti portati a conoscenza del Consiglio in relazione allo stato di avanzamento al 2003 (impegni-pagamenti; misure più significative; eventuali disimpegni automatici) .

Le risposte al quesito in oggetto sono state approfondite a dimostrazione dell'interesse, ormai consolidato nei diversi Rapporti sullo stato della legislazione, delle regioni per la politica regionale comunitaria e, in particolare, per la politica di coesione economica e sociale. Ciò

nonostante che alcune regioni (Campania, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Umbria e Valle d'Aosta) e le province autonome di Bolzano e di Trento, probabilmente per difficoltà a reperire i dati o perché il Consiglio non ha effettuato valutazioni dei programmi comunitari, non abbiano risposto alla domanda in oggetto. Al contrario, quelle che hanno risposto al quesito (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Molise, Piemonte, Sardegna, Sicilia e Veneto) hanno, invece, fornito informazioni approfondite e dettagliate.

Da ricordare che, nel 2003, le domande non hanno riguardato la predisposizione e l'attuazione dei programmi cofinanziati, bensì l'attività di valutazione dei programmi stessi e, in particolare, i risultati delle valutazioni intermedie, previste dal Regolamento (CE) n.1260/1999.

In particolare:

A) Dalle risposte delle regioni, è emerso che, anche per la fase di valutazione, così come per quelle di predisposizione e attuazione dei programmi (oggetto di analisi nei Rapporti 2001 e 2002), il ruolo dei Consigli risulta piuttosto marginale rispetto a quello delle Giunte; mentre sono soprattutto le Commissioni consiliari competenti in materia comunitaria ad intervenire in questo ambito. La maggior parte delle regioni ha evidenziato, infatti, l'attività svolta dalle specifiche Commissioni consiliari (Abruzzo, Calabria, Liguria, Piemonte, Sardegna, Sicilia e Veneto) oppure ha delineato il ruolo del Consiglio, ma soprattutto quello della Giunta (Emilia-Romagna, Marche e Molise).

- Alcune regioni (Abruzzo, Calabria, Liguria, Piemonte, Sardegna, Sicilia e Veneto) hanno messo in rilievo l'attività svolta dalle Commissioni consiliari.

In particolare, l'Abruzzo ha precisato che la VI Commissione consiliare per le Politiche Europee, Internazionali e per i Programmi della Commissione Europea, nel periodo di riferimento, ha espresso parere sul Programma Operativo Interreg III- Approvazione del complemento di programma Italia – Paesi Adriatici Orientali (il Programma è stato

approvato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 378/P del 28 maggio 2003).

La Calabria ha, invece, fatto riferimento alla l.r.13 novembre 2002, n. 45, con cui è stata costituita la Commissione consiliare "Politiche Comunitarie e relazioni esterne" e, in particolare, all'art. 2 che attribuisce le funzioni a tale Commissione. Inoltre, la stessa regione ha reso noto che, durante la 78a seduta del Consiglio regionale del 23 luglio 2003, il Presidente della Commissione Politiche comunitarie ha riferito della verifica condotta dalla Commissione stessa sullo stato di utilizzazione dei fondi comunitari, ma ha anche auspicato un ruolo più centrale del Consiglio in materia di indirizzo e di programmazione.

Il Piemonte ha escluso alcun coinvolgimento dell'Aula, evidenziando che sono, invece, ricorrenti in Commissione le richieste alla Giunta di informative, al fine di conoscere l'applicazione e la ricaduta degli investimenti con fondi U.E. nei settori primario e secondario, e che, sempre in sede di Commissione, si procede ad appositi dibattiti.

La Sardegna ha specificato che, nel 2003, l'Assemblea non ha dedicato alcuna discussione alla politica comunitaria, mentre le Commissioni consiliari competenti, rispettivamente, in materia di politiche comunitarie, programmazione e bilancio ed in agricoltura hanno, in qualche occasione, proceduto ad audizioni del Presidente della Giunta e dell'Assessore alla programmazione sullo stato di attuazione del Q.C.S. 2000-2006. Inoltre, la Presidenza della Commissione competente in materia di politiche comunitarie ha partecipato alle sessioni del Comitato di Sorveglianza sul POR Sardegna 2000-2006.

La Sicilia ha messo in evidenza che l'Assemblea plenaria non ha effettuato alcuna valutazione dei programmi comunitari (anche in vista della loro rimodulazione nel 2003), precisando che alla Commissione per le questioni comunitarie è stato richiesto il parere sulle proposte di rimodulazione del POR 2000-2006 e che, comunque, il Governo della Regione comunica gli stati di avanzamento soltanto quando la Commissione richieda informative su tali aspetti.

Il Veneto ha, invece, fatto presente che, in due sedute della Commissione speciale, sono stati chiamati a relazionare, rispettivamente,

il Segretario Generale della Programmazione sul tema “Secondo memorandum italiano sulla riforma della politica regionale di coesione comunitaria 2007 – 2013” e il Segretario regionale per il settore primario sul tema “PRS e previsioni di medio termine di Agenda 2000 per l’agricoltura”.

La Liguria ha solo precisato che i programmi comunitari sono stati esaminati dalla Commissione speciale.

- Altre Regioni (Emilia-Romagna, Marche e Molise) hanno indicato il ruolo del Consiglio, ma anche e soprattutto quello della Giunta.

In particolare, l’Emilia-Romagna ha precisato che, nel 2003, le competenti Direzioni Generali della Giunta regionale hanno effettuato le valutazioni intermedie dei programmi regionali pluriennali (art.42 del Regolamento n.1260/99/CE), comunicando i risultati al Ministero competente per materia e alla Commissione europea per il tramite del Ministero ¹⁹⁰. Per quanto riguarda il ruolo del Consiglio, la stessa regione ha messo in rilievo che, con riferimento ai programmi pluriennali, risulta approvata la Deliberazione n.534 del 16 dicembre 2003 “Orientamenti per la revisione di metà periodo del programma Operativo (P.O.R.) – Regione Emilia – Romagna – Obiettivo 3 Fondo Sociale Europeo – Periodo 2000 – 2006. Proposta della Giunta regionale in data 24 novembre 2003, n.2373”.

Le Regioni Marche e Molise hanno sottolineato che le valutazioni dei programmi comunitari sono svolte dalle Giunte regionali tramite un valutatore indipendente (art.42 del Reg.1260/99/CE). La regione Marche

¹⁹⁰ La regione Emilia-Romagna ha precisato che, per quanto riguarda i programmi cofinanziati, si fa riferimento, in particolare, al PRSR (Piano Regionale di Sviluppo Rurale) 2000 – 2006; al POR Obiettivo 2 (Programma Operativo Regionale Ob.2) 2000-2006 e al POR Obiettivo 3 (Programma Operativo Regionale Ob.3) 2000–2006; mentre le Direzioni generali competenti sono, rispettivamente, la Direzione Generale Agricoltura; la Direzione Generale Attività produttive e la Direzione Generale Formazione. La stessa regione ha evidenziato che fa capo alle Attività Produttive anche l’utilizzo dei fondi strutturali nel settore pesca e acquacoltura, per la realizzazione delle misure a gestione regionale che sono delegate localmente nell’ambito della programmazione nazionale. Com’è noto, il programma per l’utilizzo dello SFOP (Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca) è gestito a livello nazionale con un Documento Unico di Programmazione, Docup Italia 2000–2006, a cui si affianca un Complemento di programmazione per l’attuazione del programma in ambito regionale.

ha, inoltre, precisato che tali valutazioni non sono riferite, mediante procedure formalizzate, al Consiglio, ma che costituiscono la base per la rimodulazione dei programmi comunitari e che, nel corso del 2003, è stata approvata, con delibera consiliare n. 103/2003, la rimodulazione del PSR (Piano di sviluppo rurale).

B) Per quanto riguarda il secondo quesito, ossia i risultati delle valutazioni intermedie, è da sottolineare che solo le regioni Molise e Basilicata hanno fornito informazioni in proposito. E' interessante, quindi, conoscere lo stato di attuazione dei programmi cofinanziati in entrambe le regioni.

In particolare, il Molise ha evidenziato che, nonostante il POR 2000-2006 sia stato avviato in ritardo a causa delle vicende politiche connesse con l'annullamento delle elezioni regionali del 2000, tuttavia il Rapporto di valutazione intermedia (presentato entro il 31 dicembre 2003 alla Commissione europea) ha messo in rilievo il buon recupero ottenuto dall'Autorità di gestione del POR. La stessa regione ha, comunque, ribadito che, in sede di riprogrammazione del Programma Operativo Regionale e del Complemento di programmazione (in corso), si sta tenendo conto anche della scarsa integrazione fra le misure dei singoli assi/fondo, che rendono meno efficace il raggiungimento degli obiettivi. Relativamente all'avanzamento finanziario, la Regione ha sottolineato di aver raggiunto l'obiettivo di spesa fissato e di non essere incorsa nel disimpegno automatico.

La Basilicata ha, invece, delineato un quadro finanziario più dettagliato, sottolineando che la fase attuativa del Programma Operativo evidenzia, al 31/12/2003, un soddisfacente grado di avanzamento sia degli impegni, che delle spese. Infatti, i livelli di impegni e pagamenti registrati si sono attestati, rispettivamente, sul 55,8% e sul 34,2% rispetto a quanto programmato. Inoltre, si è avuta la sottoscrizione di tutti gli Accordi di Programma delle otto aree PIT regionali. Per quanto riguarda, invece, l'avanzamento finanziario dei singoli fondi, si può affermare che, per quanto riguarda il FESR, i livelli di avanzamento mostrano elevate performance attuative raggiungendo, rispetto a quanto programmato, la

percentuale degli impegni, il 65,9%; mentre quella dei pagamenti, il 37,2%. Più basso, invece, il livello di avanzamento finanziario del FSE, le cui percentuali, infatti, si sono collocate su valori pari al 42% e al 27,8% in termini, rispettivamente, di impegni e di pagamenti. Risultano, invece, superati i ritardi attuativi che avevano caratterizzato il FEOGA, nel primo triennio di attuazione, come hanno dimostrato i livelli di avanzamento finanziario in termini sia di impegni, che di spese, che si sono attestati, infatti, rispettivamente, sul 45,7% e sul 33,5%. Per quanto riguarda, invece, l'avanzamento procedurale, l'avvenuta pubblicazione di nuovi bandi dovrebbe consentire il completamento dell'utilizzo delle risorse finanziarie programmate.

2.2.9. Le modalità con cui il Consiglio è informato delle posizioni assunte dalla Giunta in seno alla sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni.

Tra le Regioni che hanno risposto al quesito circa le modalità con cui il Consiglio è informato delle posizioni assunte dalla Giunta in seno alla sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni, alcune (Abruzzo, Calabria, Liguria, Sicilia) hanno sottolineato che il Consiglio non è informato in nessun modo. L'Umbria ha, invece, precisato che non sono pervenute informazioni sulle posizioni assunte dalla Giunta.

Altre Regioni hanno fatto riferimento all'assenza di procedure formali (Lazio e Veneto) o di procedure codificate o *ad hoc* (Marche e Molise) o di modalità ufficiali e regolari di informazione (Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia) o di comunicazioni formali (Lombardia); mentre le province autonome di Trento e di Bolzano hanno evidenziato la mancanza di contatti regolari, diretti e sistematici. Inoltre, le regioni Marche e Piemonte hanno rimandato alle risposte già fornite nei precedenti Rapporti; mentre la provincia autonoma di Trento ha indicato il contenuto della risposta relativa alle forme di partecipazione all'elaborazione delle norme comunitarie (2.2.1.).

Molte Regioni (Campania, Marche, Molise, Piemonte, provincia autonoma di Bolzano, Sardegna, Toscana, Valle d'Aosta) hanno, però,

indicato le modalità con cui il Consiglio è informato delle posizioni assunte dalla Giunta in seno alla sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni. In particolare, le modalità segnalate da queste regioni sono le seguenti: il Presidente della Giunta regionale informa il Consiglio regionale e relaziona sull'attività della Giunta in sede di interrogazioni o di mozioni (Campania); i singoli consiglieri possono utilizzare gli strumenti ordinari che il regolamento interno prevede con funzione di informazione e controllo sull'operato dell'organo esecutivo regionale (Marche); l'informazione avviene occasionalmente nell'ambito delle comunicazioni all'Assemblea da parte del Presidente della Giunta regionale (Molise); vi è un'informazione *a posteriori* sugli argomenti esaminati in sede di Conferenza Stato-Regioni e sulle decisioni prese tramite scambio di informazioni e documenti tra uffici della Giunta regionale e Consiglio regionale (Piemonte); eventuali informazioni vengono fornite in sede di risposta a interrogazioni scritte, a quelle su temi di attualità e a mozioni (Provincia autonoma di Bolzano); l'informazione avviene occasionalmente nell'ambito della discussione su specifici argomenti e, soprattutto, su questioni di finanza regionale (Sardegna); il Consiglio è informato tramite le comunicazioni dei vari assessori (da evidenziare, a tale proposito, una comunicazione del Presidente della Giunta regionale, del 18/6/2003, al Consiglio sulla "Convenzione sul futuro dell'Unione europea") (Toscana); l'informazione avviene mediante le ordinarie modalità e forme previste dallo Statuto e dal regolamento del Consiglio regionale in relazione, appunto, all'informazione al Consiglio da parte della Giunta regionale (comunicazioni del Presidente della Regione, relazioni in Consiglio o presso le competenti commissioni consiliari) (Valle d'Aosta).

2.2.10. Il ruolo del Consiglio nella formazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione europea.

Alcune regioni, tra quelle che hanno risposto a tale quesito, hanno affermato che, nella formazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione europea, il Consiglio non ha alcun ruolo (Calabria, Lazio, Lombardia, Piemonte, Provincia autonoma di Trento) o ha un ruolo marginale (Liguria) non è coinvolto (Emilia-Romagna) o non si è a

conoscenza di partecipazioni consiliari (Abruzzo). La Campania ha, invece, precisato che la Commissione competente cura i rapporti con la Giunta per gli adempimenti comunitari.

Tra queste regioni, la Calabria, il Piemonte e la Provincia autonoma di Trento hanno fornito informazioni aggiuntive, anche se diversificate. Infatti, la Calabria ha segnalato un ordine del giorno, adottato dal Consiglio regionale nell'ottobre 2002, con il quale, aderendo ad una richiesta della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, ha costituito un "forum permanente regionale" rappresentativo della realtà civile, sociale, economica e politica della regione Calabria, quale sede di dibattito sui lavori della Convenzione europea. Da precisare che anche l'Umbria ha fatto riferimento alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, evidenziando che il gruppo di lavoro n. 3, relativo alle "Questioni comunitarie ed internazionali", coopera, in termini interparlamentari, con i Parlamenti nazionali e con i Parlamenti regionali e, quindi, anche con la Conferenza delle Assemblee legislative regionali europee e con la Commissione europea per l'attuazione delle politiche dell'U.E. La Provincia autonoma di Trento ha, invece, segnalato l'approvazione di una mozione (3 marzo 2004, n. 4 sugli interventi per favorire i rapporti con le istituzioni europee) finalizzata a promuovere azioni e progetti di vario contenuto in campo comunitario, al fine di potenziare, in modo coordinato fra Giunta e Consiglio, gli strumenti esistenti, tenendo conto anche delle competenze attribuite alle regioni e alle province autonome con la riforma costituzionale del 2001. Infine, il Piemonte ha affermato che non vi è un ruolo diretto del Consiglio in quanto interviene la rappresentanza italiana, precisando, inoltre, che la sede regionale a Bruxelles è attiva dal 2002. La stessa regione ha anche sottolineato che possono, invece, avvenire dibattiti consiliari su tematiche specifiche, generalmente in materia di agricoltura, con collegati atti di indirizzo.

L'Emilia-Romagna, così come la Basilicata, il Molise, le Marche e la Valle d'Aosta, ha fatto riferimento al ruolo del Consiglio nella fase di implementazione dei programmi cofinanziati, mettendo in rilievo, inoltre, un'attività di monitoraggio, avviata proprio nel 2003. Per quanto riguarda il

primo aspetto, la regione ha evidenziato che generalmente il Consiglio, su proposta della Giunta, approva con propria deliberazione i programmi regionali e che, nella fase di attuazione delle politiche comunitarie, può approvare risoluzioni o ordini del giorno ¹⁹¹.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, è risultata di particolare rilievo la nuova attività di monitoraggio, svolta dal Consiglio a partire dal 2003, introdotta in via sperimentale presso il Servizio Legislativo del Consiglio: si tratta di un Osservatorio sull'incidenza del diritto e delle politiche dell'UE sull'attività della Regione (i dati sono pubblicati all'interno del Secondo Rapporto annuale sulla Legislazione). La stessa regione ha anche indicato i dati del 2003, mettendo in rilievo che, sul totale degli atti pubblicati sul Bollettino Ufficiale Regionale, l'incidenza del diritto e delle politiche dell'UE sulle deliberazioni del Consiglio regionale è stata pari al 25%; l'incidenza del diritto e delle politiche UE sulle deliberazioni della Giunta regionale è risultata pari al 25% e che, tra queste ultime deliberazioni, il 31% è stato adottato in utilizzo di fondi strutturali.

Tra le altre regioni succitate, che hanno evidenziato il ruolo del Consiglio facendo riferimento alla politica di coesione economica e sociale, anche la Basilicata, come l'Emilia-Romagna, ha evidenziato che l'integrazione tra le politiche dell'Unione Europea e le politiche regionali si realizza prevalentemente mediante la programmazione pluriennale presente nei P.O.R. 2000-2006 e, in particolar modo, nelle materie cofinanziate o che impongono determinate prescrizioni, quali, ad esempio, l'ambiente, l'agricoltura, la formazione professionale e l'internazionalizzazione. La Giunta svolge un'attività di impulso nei confronti del Consiglio con la predisposizione di atti che quest'ultimo approva. A tale proposito, il Molise ha, invece, sottolineato che l'assenza di una legge regionale sulla programmazione (che definisca, con puntualità, i ruoli e le competenze degli organi regionali, nel processo di formazione ed attuazione delle politiche comunitarie) fa sì che, alla luce del riparto di competenze statutariamente fissato, sia riservata, al

¹⁹¹ La regione Emilia-Romagna ha specificato che un quadro completo dell'attuazione delle politiche comunitarie, a livello regionale, si trova nell'Eurorapporto (curato dalla Giunta regionale e pubblicato annualmente). L'ultimo Eurorapporto, disponibile sul sito internet regionale, è riferito all'anno 2002 ed è stato pubblicato nel mese di luglio 2003.

Consiglio regionale, l'approvazione del Programma Operativo Regionale (POR); mentre, alla Giunta regionale, l'approvazione del Complemento di Programmazione, nonché dei Programmi di Iniziativa Comunitaria (Interreg III, Leader) e delle Azioni innovative. La Valle d'Aosta ha specificato che la regione partecipa alle politiche comuni (es. politica agricola, politica ambientale, dei trasporti e di coesione) e ai programmi comunitari (territoriali e intersettoriali) mediante l'approvazione di programmi generali o settoriali da parte del Consiglio regionale (es. Piano regionale di sviluppo rurale); mentre, la regione Marche, riferendosi ai programmi comunitari, ha precisato che è stato definito un protocollo di intesa tra Giunta e Consiglio per standardizzare, secondo le tipologie, le procedure che, infatti, variano in base al programma.

La Sicilia e la Toscana hanno, invece, definito il ruolo del Consiglio nella formazione e nell'attuazione delle politiche comunitarie, evidenziando i rispettivi provvedimenti normativi. In particolare, la Sicilia ha indicato la legge regionale n. 4 del 2003 (art. 44), con cui è stato ridefinito il ruolo dell'Assemblea nelle fasi prodromiche alla formazione delle politiche dell'Unione europea e nelle fasi attuative ¹⁹²; mentre la Toscana ha segnalato la legge n. 37/1994 e succ. modif., la quale riserva al Consiglio l'attuazione sia legislativa, che regolamentare delle norme comunitarie, vertenti in materie di competenza regionale, prevedendo che piani o programmi cofinanziati siano approvati dal Consiglio, su proposta della Giunta.

La Provincia autonoma di Bolzano ha, invece, sottolineato che il ruolo del Consiglio provinciale consiste nell'approvazione sia di leggi provinciali, sia di mozioni, intese a promuovere una presa di posizione, un'iniziativa o l'approvazione di regolamenti o l'adozione di deliberazioni da parte della

¹⁹² Per quanto riguarda la Sicilia, con la l.r. n.4/2003 è stato stabilito che il Governo regionale provveda, per quanto di competenza regionale, alla definizione dei contenuti del POR Sicilia, del Complemento di programmazione e degli Accordi di programma quadro, previa espressione da parte dell'Assemblea regionale siciliana degli atti di indirizzo. Gli atti di indirizzo costituiscono atti di programmazione economico-finanziaria. Per quanto concerne le proposte di modifica finanziarie devono essere semplicemente presentate dal Governo all'Assemblea regionale siciliana, ma non è specificato se l'Assemblea sia chiamata o meno ad esprimersi con un voto d'Aula; ciò che sembrerebbe essere escluso dal fatto che la citata comunicazione avviene dopo che le modifiche medesime sono state già adottate e concordate in sede comunitaria.

Giunta provinciale. Inoltre, ha specificato che, con delibera del Consiglio provinciale 14 gennaio 2004, n. 1, è stato deciso di non istituire una Commissione legislativa permanente competente in materia di affari comunitari per l'esame di tutti i disegni di legge attuativi di normative comunitarie, ma di assegnare alla Commissione legislativa, già competente (e pertanto specializzata), i disegni di legge di attuazione e di esecuzione degli atti dell'UE concernenti le competenze della provincia autonoma. Infine, ha sottolineato che è stata attribuita alla I^a Commissione legislativa anche la competenza concernente i rapporti della provincia con l'UE.

Infine, il Friuli-Venezia Giulia e la Sardegna hanno rimandato alla domanda 2.2.6. relativa ai provvedimenti con cui il Consiglio ha dato attuazione, a livello regionale, alle direttive comunitarie; mentre il Veneto alla domanda 2.2.5, vale a dire alle eventuali specifiche sessioni comunitarie dell'Assemblea o delle Commissioni consiliari.

2.2.11. Tipologia dei provvedimenti che il Consiglio regionale ha preventivamente notificato alla Commissione europea. Esito delle notifiche. Elenco dei provvedimenti notificati. Eventuali informazioni del Consiglio sulle notifiche effettuate dalla Giunta. In quali casi è avvenuta la notifica.

In questo Rapporto 2003, le domande relative ai provvedimenti notificati alla Commissione europea hanno investito sia il Consiglio, che la Giunta.

Per quanto riguarda il Consiglio, alcune regioni (Calabria, Campania, Lazio, Lombardia, provincia autonoma di Trento) hanno precisato che, nel periodo di riferimento, non è stato notificato alcun provvedimento. Tra queste, la Calabria ha specificato che, comunque, tale affermazione è valida per i provvedimenti successivi alla legge regionale 14 ottobre 2002, n.41 recante norme sul bergamotto (ultima notificata in ordine di tempo). Le stesse regioni, ad eccezione della Campania che non ha fornito alcuna informazione, hanno dato risposta negativa anche rispetto alle notifiche della Giunta regionale, evidenziando, in particolare, che non si è a conoscenza di tali notifiche (Calabria), che non esiste un canale formale di comunicazione verso il Consiglio (Lazio), che non si sono avute

informazioni dalla Giunta su atti notificati, ma che queste ultime sono state assunte in occasione della redazione del Rapporto sulla legislazione (Lombardia) o che la Giunta ne ha notificati, ma che il Consiglio non ne è ufficialmente messo a conoscenza (in questo caso, è da ritenersi irrilevante che i singoli funzionari consiliari ne abbiano, invece, conoscenza) (Provincia autonoma di Trento).

Inoltre, alcune regioni hanno segnalato i rispettivi provvedimenti normativi. Si fa riferimento, in particolare, all'Emilia-Romagna (art.28 della l.r.n.32/1993), al Friuli-Venezia Giulia (art.10 della l.r.n.1/2003, art. 77 della l.r. n.18/2003 e all'art. 18 della l.r. n. 12/2003), al Molise (r.r. 4/6/2002, n.10) e alla Toscana (l.r.n.91/1996).

Ad esempio, per quanto riguarda l'Emilia-Romagna, la l.r. n.32/1993, all'art. 28 dispone un obbligo di comunicazione preventiva delle proposte di atti legislativi e amministrativi, che istituiscono o modificano degli aiuti. Inoltre, prevede che la notifica sia effettuata dal proponente, a seconda dei casi, Giunta o Consiglio. A tale proposito, la regione ha evidenziato che, nel 2003, le notifiche preventive sono state inviate da parte del Servizio Politiche Europee e Relazioni internazionali, presso la Giunta, alla Rappresentanza italiana a Bruxelles, al Ministero degli Affari Esteri, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche comunitarie - e al Ministero competente per materia.

Per quanto riguarda il Friuli-Venezia Giulia, le disposizioni legislative (art. 10 della l.r. n. 1/2003, art. 77 della l.r. n.18/2003 e art. 18 della l.r. n.12/2003) prevedono la sospensione dell'efficacia, fino alla conclusione positiva dell'iter di notifica di disposizioni in materia di smaltimento rifiuti, agricoltura e ambiente.

Relativamente al Molise, il regolamento regionale 4 giugno 2002, n.10 stabilisce che i provvedimenti consiliari soggetti a notifica siano trasmessi dal Presidente del Consiglio regionale al Presidente della Giunta regionale, il quale provvede ad attivare la procedura di notifica alla Comunità europea sia degli atti consiliari, sia di quelli di competenza della Giunta regionale.

Per quanto concerne la Toscana, la l.r. n.91/1996 prevede che l'obbligo di notifica alla Commissione europea di ogni proposta relativa

all'istituzione e modifica di regimi di aiuti spettanti al Presidente della Giunta regionale ¹⁹³. Anche la regione Sicilia ha evidenziato che l'obbligo di notifica spetta al Presidente della Regione (ufficio legislativo e legale), sottolineando anche che l'Assemblea viene a conoscenza della situazione, rispetto ad un eventuale contenzioso con l'UE, quando si ha l'apertura di un fascicolo presso gli uffici della Commissione europea.

Altre regioni (Sardegna e Umbria) e le province autonome di Bolzano e di Trento hanno precisato che la notifica dei provvedimenti spetta alla Giunta e che il Consiglio o non è informato o ne viene a conoscenza successivamente ¹⁹⁴. L'Umbria e la provincia autonoma di Bolzano hanno fatto riferimento alla clausola sospensiva dell'efficacia delle leggi, in attesa dell'esame della Commissione europea. Ad esempio, l'Umbria ha citato la l.r.n.20/2003, precisando che tale legge è munita di clausola sospensiva dell'efficacia, in conformità ad una prassi costantemente seguita.

Il Piemonte e la Valle d'Aosta si sono differenziate rispetto alle altre regioni. Infatti, il Piemonte ha sottolineato che il Consiglio segue non solo l'istruttoria delle proposte di legge in collaborazione con i proponenti, ma anche il monitoraggio di tutti i provvedimenti notificati dalla Giunta regionale (attualmente risultano 8), operando in stretta collaborazione con gli uffici preposti della Giunta e con gli assessorati competenti.

¹⁹³ La legge regionale n.91/1996 della Toscana ha indicato anche le modalità relative alle notifiche: le proposte di iniziativa della Giunta sono notificate immediatamente dopo la loro approvazione da parte della Giunta stessa; mentre le proposte di iniziativa consiliare o popolare sono notificate immediatamente dopo la comunicazione al Presidente della Giunta, da effettuarsi a cura dell'organo del Consiglio competente a riceverle, dell'inserimento delle medesime all'ordine del giorno della Commissione consiliare competente. La stessa legge, all'art. 3 dispone che "il Presidente della Giunta regionale provvede altresì a comunicare alla Commissione dell'Unione Europea le modifiche che dovessero essere apportate al testo delle proposte già notificate, nel corso del procedimento di esame e approvazione delle stesse. Di tali modifiche è data tempestiva comunicazione al Presidente della Giunta da parte dei Presidenti di Commissione o del Presidente del Consiglio regionale".

¹⁹⁴ In particolare, la Sardegna ha precisato che il Consiglio non viene ordinariamente informato delle notifiche e che gli esiti della procedura sono normalmente pubblicati sul bollettino ufficiale della regione; mentre la provincia autonoma di Trento ha affermato che il Consiglio ne viene a conoscenza solo indirettamente, limitatamente ai casi di visto di conformità di leggi provinciali pubblicati sul bollettino ufficiale della regione. La provincia autonoma di Bolzano ha, invece, specificato che il Consiglio è a conoscenza solo delle notifiche effettuate a cura dell'ufficio competente dell'amministrazione provinciale concernenti le leggi approvate dal Consiglio provinciale, fornite della clausola sospensiva che differisce la pubblicazione della legge e l'entrata in vigore alla decisione favorevole della Commissione europea.

Invece, la Valle d'Aosta ha messo in rilievo che la valutazione rispetto alla notifica o meno di un atto, effettuata su segnalazione della Giunta regionale o del Consiglio regionale, spetta ad una struttura che fa capo all'assessorato al turismo, sport, commercio, trasporti e affari europei.

B) Per quanto riguarda i dati relativi ai provvedimenti notificati alla Commissione europea, anche nel 2003, le regioni si sono differenziate sulla base del livello di approfondimento delle risposte. Infatti, alcune regioni (Emilia-Romagna, Lombardia, Marche e Molise), hanno indicato, in maniera particolareggiata, la tipologia, la base giuridica, il titolo, il numero e l'esito delle notifiche; mentre altre (Abruzzo, Liguria, Piemonte, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto) hanno fornito informazioni generali sui provvedimenti. Anche quest'anno, la Basilicata ha evidenziato che le notifiche non dovrebbero essere state numerose poiché i regimi di aiuto sono stati prevalentemente contenuti nei limiti del "de minimis" (di conseguenza, non sono previste notifiche preventive) ed in quelli "in esenzione".

Dall'analisi dei dati, è emerso che, nel periodo di riferimento della ricerca, i provvedimenti notificati sono stati circa 43 ¹⁹⁵, evidenziando una riduzione rispetto al precedente Rapporto 2002, nel quale le regioni avevano segnalato ben 67 provvedimenti. Ciò può essere stato determinato da diverse cause, tra cui la più probabile è che si sia verificata una riduzione effettiva dei provvedimenti notificati alla Commissione europea, anche in considerazione del fatto che la ricerca del 2003 ha coperto un periodo inferiore (1/1/2003-31/12/2003) rispetto a quello, più esteso, relativo al Rapporto 2002 (1/6/2001-31/12/2002). E', però, anche possibile che le regioni abbiano fornito meno informazioni per una qualche difficoltà a reperire i dati.

Dall'esame delle risposte date dalle regioni, emerge che, su un totale di 43 provvedimenti, il maggior numero sia stato notificato dal Molise (11); seguito dalla Lombardia (9); dalle Marche e dalla Toscana (6); dall'Emilia-

¹⁹⁵ Al totale vanno aggiunti 8 provvedimenti della Giunta, indicati dal Piemonte, su cui, però, non vi sono informazioni ulteriori.

Romagna (3), dal Piemonte e dal Veneto (2); dall'Abruzzo, dalla Liguria, dall'Umbria e dalla Valle d'Aosta (1).

E' da precisare, però, che le tendenze delle regioni sono risultate quasi identiche. Infatti, anche quest'anno, si è rilevata una prevalenza delle delibere della Giunta regionale (19); anche se, a differenza dell'anno precedente, i provvedimenti legislativi (13) sono risultati più numerosi dei disegni di legge, proposte e progetti di legge (11) (*Tabella 1*).

Per quanto riguarda la tipologia dell'atto, dall'esame delle risposte fornite dalle regioni, emerge che alcune di esse (Abruzzo, Liguria, Umbria e Veneto) hanno indicato le rispettive leggi regionali, precisando che l'entrata in vigore decorre dal giorno successivo alla pubblicazione sul BUR dell'avviso di esito positivo da parte della Commissione europea (artt.87 e 88 del TUE). In particolare, la Liguria ha evidenziato che la l.r.n.21/2003 contiene, all'art.7, una disposizione che consente la concessione dei contributi previsti dalla legge solo nei limiti del regime "de minimis", fino alla suddetta pubblicazione sul BUR; la Toscana ha segnalato, in prevalenza, leggi regionali, specificando, inoltre, che su un provvedimento (Pdd 877 "Piano zootecnico regionale"), la Commissione ha chiesto chiarimenti.

Altre regioni (Emilia-Romagna, Lombardia e Marche) hanno, invece, indicato le delibere di Giunta, ma hanno anche integrato le risposte con informazioni ulteriori. In particolare, l'Emilia-Romagna ha evidenziato che, pur non trattandosi di notifiche, tuttavia la Giunta ha effettuato altre comunicazioni preventive alla Commissione europea, attraverso la Rappresentanza italiana a Bruxelles ¹⁹⁶; le Marche hanno fornito informazioni molto dettagliate, indicando anche un provvedimento ritirato

¹⁹⁶ A tale proposito, l'Emilia-Romagna ha evidenziato le comunicazioni in merito agli aiuti concessi in regime di esenzione, effettuate preventivamente a norma del Regolamento n. 68/2001/CE Aiuti destinati alla formazione, art.7, comma 1, e del Regolamento n.70/2001/CE Aiuti alle PMI, art.9, comma 1. Inoltre, ha messo in rilievo che, annualmente, le stesse DG regionali competenti, comunicano alla Commissione europea le Relazioni annuali sull'applicazione dei Regolamenti citt. (art.7, comma 3 Regolamento 68/2001/CE e art.9, comma 3, Regolamento 70/2001/CE). Infine, ha fatto presente che, generalmente, copia della lettera di trasmissione dei provvedimenti o delle comunicazioni, effettuate nei confronti della Commissione Europea per il tramite della Rappresentanza italiana a Bruxelles, è trasmessa per conoscenza anche al Servizio legislativo e al Servizio Segreteria Generale del Consiglio regionale.

(Pdl di iniziativa della Giunta di modifica della l.r. 22/2001 in materia di contributi agli impianti di risalita), in quanto configurante aiuti di Stato.

Il Molise ha segnalato provvedimenti di diversa tipologia: proposte di legge, leggi regionali e delibere di Giunta; il Piemonte ha evidenziato un progetto di legge di iniziativa consiliare e un altro provvedimento notificato nel 2000, ma che ha avuto esito positivo nel 2003 e la Valle d'Aosta un disegno di legge.

Per quanto riguarda l'esito delle notifiche, le regioni hanno specificato questo dato, ad eccezione dell'Abruzzo, della Toscana, dell'Umbria e del Veneto. In particolare, dalle informazioni fornite, si evince che il numero di provvedimenti è suddiviso, quasi equamente, tra quelli approvati (14) e quelli in corso di esame (17). Da precisare che per 2 di questi 16 provvedimenti, la Commissione europea ha chiesto chiarimenti (Toscana) o informazioni complementari per l'analisi del regime (Marche). Inoltre, a questi provvedimenti in corso di esame, sarebbero da aggiungere, presumibilmente, quelli (9 complessivi) delle regioni (Abruzzo, Toscana, Umbria e Veneto), che non hanno effettuato nessuna precisazione in proposito. Pertanto, si potrebbe ritenere che tali provvedimenti possano essere ancora sottoposti ad esame da parte della Commissione europea. Risulta limitato, invece, il numero dei provvedimenti, la cui notifica sia stata ritirata o che sia in corso di ritiro (3) (*Tabella 2*).

Dall'esame dei provvedimenti in relazione ai settori di attività, emerge che la quasi totalità rientra nel settore agricolo (28), mentre altri sono suddivisi tra industria e artigianato (6), ambiente (3), trasporti (2), turismo (2) ed energia (1). Da precisare che è stata anche indicata una legge finanziaria (*Tabella 3*).

Tabella 1 – Provvedimenti notificati alla Commissione europea suddivisi per regione e per tipologia

Dati riferiti al periodo 1/1/2003 – 31/12/2003

Regioni	Provvedimenti legislativi	Disegni, proposte e progetti di legge	Delibere della Giunta regionale	TOTALE
Piemonte* *		2		2
Valle d'Aosta		1		1
Lombardia			9	9
Provincia di Bolzano*				\
Provincia di Trento*				\
Veneto	2			2
Friuli-Venezia Giulia *				
Liguria	1			1
Emilia-Romagna			3	3
Toscana	4	1	1	6
Umbria	1			1
Marche		1	5	6
Lazio*				\
Abruzzo	1			1
Molise	4	6	1	11
Campania*				\
Puglia*				\
Basilicata*				\
Calabria*				\
Sicilia*				\
Sardegna*				\
TOTALE	13	11	19	43

Elaborazione sulla base delle risposte del questionario della Camera dei deputati

* Alcune regioni hanno risposto alla domanda, ma non hanno fornito informazioni sui provvedimenti notificati; mentre altre non hanno risposto al quesito. In alcuni casi (ad esempio, per la provincia di Trento), il Consiglio non ha notificato i provvedimenti e non ne è ufficialmente messo a conoscenza di quelli notificati dalla Giunta.

** Il Piemonte ha indicato anche 8 provvedimenti della Giunta, ma non ha fornito ulteriori informazioni.

*** La Basilicata ha evidenziato che le notifiche non dovrebbero essere state numerose poiché i regimi di aiuto sono stati prevalentemente contenuti nei limiti del “de minimis” (di conseguenza, non sono previste notifiche preventive) ed in quelli “in esenzione”.

Tabella 2 – Provvedimenti notificati alla Commissione europea suddivisi per regione e per esito della notifica

Dati riferiti al periodo 1/1/2003 – 31/12/2003

Regioni	Provvedimenti notificati					
	Provvedimenti totali	Ancora in corso di esame	Notificati con esito positivo	Ritirati o in corso di ritiro	Notificati con esito negativo	Esito non attribuibile
Piemonte* * *	2		2			
Valle d'Aosta	1	1				
Lombardia	9	2	7			
Provincia di Bolzano*						
Provincia di Trento *						
Veneto* *	2					2
Friuli-Venezia Giulia*						
Liguria	1	1				
Emilia Romagna	3	1	1	1		
Toscana* *	6	1				5
Umbria* *	1					1
Marche* *	6	1	3	2		
Lazio *						
Abruzzo * *						1
Molise	11	10	1			
Campania *						
Puglia *						
Basilicata* * * *						
Calabria*						
Sicilia*						
Sardegna *						
Totale	43	17	14	3	/	9*

Elaborazione sulla base delle risposte del questionario della Camera dei deputati.

- * Alcune regioni hanno risposto alla domanda, ma non hanno fornito informazioni sui provvedimenti notificati; mentre altre non hanno risposto al quesito. In alcuni casi (ad esempio, per la provincia di Trento), il Consiglio non ha notificato i provvedimenti e non ne è ufficialmente messo a conoscenza di quelli notificati dalla Giunta.
- ** L'Abruzzo, la Toscana, Umbria e il Veneto hanno risposto alla domanda, ma non hanno specificato questo dato. I 9 provvedimenti non sono, pertanto, attribuibili, anche se si può presumere che siano in corso di esame. La Toscana ha, comunque, precisato, rispetto ad un provvedimento, che la Commissione ha chiesto dei chiarimenti. Anche su un provvedimento delle Marche la Commissione ha chiesto informazioni integrative.
- *** Il Piemonte ha indicato anche 8 provvedimenti della Giunta, ma non ha fornito ulteriori informazioni.
- **** La Basilicata ha evidenziato che le notifiche non dovrebbero essere state numerose poiché i regimi di aiuto sono stati prevalentemente contenuti nei limiti del "de minimis" (di conseguenza, non sono previste notifiche preventive) ed in quelli "in esenzione".

Tabella 3 – Provvedimenti notificati alla Commissione europea suddivisi per regione e settore d'attività

Dati riferiti al periodo 1/1/2003 – 31/12/2003

Regioni	Settori d'intervento						TOTALE
	Agricoltura	Ambiente	Industria e artigianato	Trasporti	Turismo	Energia	
Piemonte* **	1			1			2
Valle d'Aosta			1				1
Lombardia	6	1	2				9
Provincia di Bolzano*							\
Provincia di Trento *							\
Veneto	2						1
Friuli-Venezia Giulia*							\
Liguria			1				1
Emilia Romagna	1	2					3
Toscana* **	5						5
Umbria	1						1
Marche	3		1		1	1	6
Lazio*							\
Abruzzo	1						1
Molise	8		1	1	1		11
Campania*							\
Puglia*							\
Basilicata* * **							\
Calabria*							\
Sicilia*							\
Sardegna*							
Totale	28	3	6	2	2	1	42**

Elaborazione sulla base delle risposte del questionario della Camera dei deputati.

- * Alcune regioni hanno risposto alla domanda, ma non hanno fornito informazioni sui provvedimenti notificati; mentre altre non hanno risposto al quesito. In alcuni casi (ad esempio, per la provincia di Trento), il Consiglio non ha notificato i provvedimenti e non ne è ufficialmente messo a conoscenza di quelli notificati dalla Giunta.
- ** La Toscana ha segnalato anche una legge finanziaria non inclusa nel totale in quanto non attribuibile ad un settore specifico
- *** Il Piemonte ha indicato anche 8 provvedimenti della Giunta, ma non ha fornito ulteriori informazioni.
- **** La Basilicata ha evidenziato che le notifiche non dovrebbero essere state numerose poiché i regimi di aiuto sono stati prevalentemente contenuti nei limiti del "de minimis" (di conseguenza, non sono previste notifiche preventive) ed in quelli "in esenzione".

3. Procedimenti per l'approvazione degli statuti regionali, nonché delle leggi statutarie delle regioni a statuto speciale e province autonome¹⁹⁷

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

Tutti i Consigli regionali hanno istituito delle Commissioni - in genere speciali - per la definizione o l'esame in sede referente delle proposte dei nuovi statuti, da approvare poi in Assemblea ai sensi dell'art. 123 della Costituzione (v. il *Rapporto* dello scorso anno).

Lo stato di avanzamento del procedimento di approvazione degli statuti ordinari è, alla data di stesura di questo contributo, il seguente:

Solo i Consigli di due regioni hanno approvato il testo dello statuto in seconda deliberazione.

Il primo, quello della Regione Calabria, è stato approvato in seconda lettura¹⁹⁸ il 31 luglio 2003 e pubblicato a fine notiziale il successivo sei di agosto. Su impugnativa del Governo la Corte costituzionale con sentenza n. 2 del 13 gennaio 2004, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni approvate dal Consiglio regionale¹⁹⁹. A seguito del giudicato costituzionale lo statuto è stato riesaminato dalla Commissione per l'autoriforma e dall'Assemblea, che ha approvato un nuovo testo, in prima e seconda lettura, il 6 maggio e il 6 luglio del 2004.

¹⁹⁷ I dati di questo paragrafo sono aggiornati all'otto luglio del 2004.

¹⁹⁸ Approvato in prima lettura con deliberazione n. 215 del 13 maggio 2003 e, nella seconda, con deliberazione n. 234.

¹⁹⁹ La deliberazione legislativa statutaria approvata dal Consiglio regionale della Calabria, infatti, pur sostanzialmente confermando una forma di elezione diretta del Presidente della regione (cui si aggiungeva quella del vice-presidente) violava l'art. 126, co. 3, Cost., legittimamente derogabile - ai sensi dell'art. 125, co. 5, Cost. - solo qualora lo statuto disponga un diverso sistema di preposizione alla carica del Presidente della Giunta (v. art. 33, co. 1, 2, 3, 4, 5 e 7, nonché art. 15 e art. 16, co. 2, lett. A e B). Alcune delle contestate disposizioni statutarie invadevano al tempo stesso, con analitiche prescrizioni, l'area normativa riservata alla legislazione elettorale regionale, in contrasto con l'art. 122, co. 1, Cost. (v. art. 38, co. 1, lett. A, C ed E)

L'altro statuto, quello della Regione Puglia, è stato approvato in via definitiva dal Consiglio regionale il 5 febbraio 2004²⁰⁰ e pubblicato a fine notiziale nel B.U. n. 17 del 11 febbraio 2004. Successivamente è stato promulgato dal Presidente della Giunta regionale e pubblicato nel B.U. n. 57 del 12 maggio 2004.

I Consigli di altre cinque regioni hanno approvato il testo in prima lettura. Si tratta di Abruzzo (30 dicembre 2003)²⁰¹, Emilia-Romagna (1 luglio 2004), Lazio (12 maggio 2004), Toscana (6 maggio 2004), Umbria (2 aprile 2004).

Le speciali "Commissioni statuto" dei Consigli regionali della Basilicata (22 dicembre 2003), della Campania (13 ottobre 2003), della Liguria (21 maggio 2004) e del Piemonte (5 marzo 2004) hanno approvato e trasmesso in assemblea la proposta di statuto regionale per la sua prima deliberazione.

Le Commissioni statuto di altri tre Consigli regionali hanno definito una bozza di articolato per le audizioni delle rappresentanze degli enti locali e delle formazioni sociali ed economiche in vista della redazione definitiva della proposta (Molise, testo provvisorio del 30 ottobre 2003; Marche, testo provvisorio del 13 marzo 2003; Veneto, testo provvisorio del 18 giugno 2004).

In Lombardia, infine, l'*iter* di approvazione dello statuto è fermo alla fase istruttoria in Commissione. Una prima bozza tecnica è stata elaborata da un collegio di esperti (gennaio 2003)²⁰².

Per l'attuazione della legge cost. n. 1 del 1999, l'approvazione della legge elettorale regionale e del regolamento consiliare sono strettamente connessi con quella degli statuti, tant'è che - come evidenziato già nel *Rapporto* dello scorso anno - in alcune regioni è stato affidato alle Commissioni statuto anche il compito di elaborare o esaminare in sede referente le proposte di revisione della legge elettorale regionale

²⁰⁰ Approvato in prima lettura con deliberazione n. 155 del 21 ottobre 2003 e confermato, in seconda lettura, con deliberazione n. 165 del 3, 4 e 5 febbraio 2004.

²⁰¹ Attualmente, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004, il testo è in fase di revisione per gli aspetti in contrasto col giudicato costituzionale.

²⁰² Anche il gruppo Radicali - Lista Emma Bonino ha presentato un progetto di legge di revisione parziale dello Statuto. Su entrambi i testi non è ancora iniziato l'esame.

(Calabria, Campania, Lombardia, Liguria, Marche, Molise, Puglia, Toscana, Umbria) ²⁰³ e del regolamento consiliare (Abruzzo, Calabria, Campania, Lombardia, Molise, Puglia, Umbria, Veneto) ²⁰⁴. Daremo qui conto pertanto - in generale per tutte le regioni - delle eventuali modificazioni apportate all'una o all'altro.

Il Consiglio regionale della Toscana ha approvato la l.r. 13 maggio 2004, n. 25, recante norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale ²⁰⁵.

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

3.2. Delle principali soluzioni innovative emergenti nei lavori preparatori degli statuti in materia di procedimenti normativi

Terremo qui conto, indifferentemente, degli statuti, delle delibere statutarie, delle proposte di legge o anche dei progetti provvisori (purché

²⁰³ In Piemonte la Commissione speciale per lo statuto non è competente per l'esame delle leggi elettorali ma ha approvato un ordine del giorno che delinea le linee di indirizzo e i principi cui deve ispirarsi la nuova legge elettorale regionale.

²⁰⁴ Una diversa ipotesi di coordinamento tra l'organo competente alla revisione dello statuto e l'altro cui spetta modificare il regolamento consiliare è quella prevista dalla Regione Marche secondo la quale la Commissione straordinaria per lo statuto esprime il proprio parere sulla proposta di modifica del regolamento interno prima che questa (elaborata dalla Giunta per il regolamento) sia sottoposta all'Assemblea.

²⁰⁵ La legge 2 luglio 2004, n. 165, recante le disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione è stata pubblicata nella G.U. n. 155 del 5 luglio 2004.

integrali) che siano stati approvati in assemblea o commissione ²⁰⁶. Nonostante l'evidente disomogeneità formale dei testi considerati - conseguenza del diverso stato di avanzamento dei lavori nei rispettivi Consigli regionali - possiamo già ricavare qualche prima osservazione, con particolare riferimento, per quanto di nostro più specifico interesse, alla disciplina dei procedimenti normativi.

In molti di questi "statuti" ²⁰⁷ si rinvencono, in primo luogo, norme che intendono garantire la qualità tecnica delle leggi. A tal fine sono enunciati o espressamente garantiti i principi di semplicità e chiarezza cui la formulazione dei testi normativi si deve conformare (Abruzzo, art. 34; Campania, art. 27; Lazio, art. 35; Marche, art. 34; Molise, art. 29; Puglia, art. 37; Toscana, art. 44; Piemonte, art. 48; Umbria, art. 61). Da questi enunciati o presupposti si fa discendere, a volte, l'esplicita previsione statutaria che i progetti di legge assegnati alle Commissioni siano accompagnati da una relazione tecnica concernente l'analisi tecnico-normativa e di impatto della regolazione proposta (Marche, art. 34; Umbria, art. 61), nonché l'istituzione, a questi fini, di una struttura o organo tecnico del Consiglio già denominato in qualche caso Comitato per la legislazione (Abruzzo, art. 25; Calabria, art. 26; Marche, art. 34; Molise art. 23; Umbria, art. 61). In altri casi, invece, si fa rinvio al regolamento consiliare per la definizione delle procedure, delle modalità e degli strumenti per la valutazione preventiva della qualità e dell'impatto delle leggi (Emilia-Romagna, art. 53; Puglia, art. 37; Toscana, 45) o, quantomeno, delle modalità di redazione dei testi normativi (Campania, art. 27; Lazio, 35). In alcune regioni, inoltre, è prevista anche una valutazione *ex post* degli effetti prodotti dalle leggi, mediante l'inserimento nelle stesse di clausole volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie a verificare i risultati ottenuti nella loro applicazione in rapporto alle finalità perseguite (Emilia-Romagna, 53; Marche, art. 34; Toscana, 45; Umbria, 61).

²⁰⁶ Non si terrà qui conto, dunque, del testo elaborato da un gruppo di esperti del Consiglio regionale della Lombardia.

²⁰⁷ Per comodità, d'ora in avanti, chiameremo statuti tutti i testi recanti le proposizioni normative statutarie a prescindere dalla loro attuale qualificazione formale.

Un altro principio fissato o presupposto è quello della facile reperibilità e conoscenza delle leggi regionali (Abruzzo, art. 33; Emilia-Romagna, art. 14; Molise, art. 38; Toscana, art. 43; Umbria, art. 38), ne deriva in alcuni casi l'espressa previsione della necessità di provvedere alle opportune forme di pubblicazione anche telematica e di pubblicità delle leggi (Abruzzo e Umbria). Più di frequente, anche a prescindere dall'espresso riferimento a questo o ad altro principio, si prevede e si disciplina la redazione di testi unici di riordino e semplificazione delle disposizioni riguardanti settori omogenei (Abruzzo, art. 47; Basilicata, art. 40; Calabria, art. 44; Campania, art. 57; Emilia-Romagna, art. 54; Lazio, art. 35; Marche, art. 32; Molise, art. 30; Toscana, art. 44; Umbria, art. 40). Inoltre, si dispone spesso - al fine di non vanificare lo sforzo di razionalizzazione e semplificazione normativa e di codificazione - che le disposizioni contenute nei testi unici possano essere abrogate solo con previsione espressa (oltre a Calabria, Lazio, Marche, Molise e Umbria v. anche Puglia, art. 37).

Una serie di altre disposizioni statutarie introducono elementi di rafforzamento del procedimento legislativo in determinati casi. Si tratta, in primo luogo, di quelli in cui si prevede che debba essere sentito il parere del Consiglio delle autonomie locali (CAL) secondo quanto previsto dall'art. 123 della Costituzione. Alcune regioni dispongono però, in più, un effetto rafforzato al parere obbligatorio dell'organo consultivo delle autonomie locali (sempre o in casi determinati e a certe condizioni): qualora il Consiglio regionale deliberi in difformità al parere del Consiglio delle autonomie lo può fare, nei casi previsti, solo a maggioranza dei suoi componenti (Calabria, art. 48; Basilicata, art. 52; Emilia-Romagna, art. 23²⁰⁸; Lazio, art. 62; Liguria, art. 68; Umbria, art. 29)²⁰⁹. Inoltre, in alcuni statuti, è riconosciuto ai CAL il potere d'iniziativa legislativa (Basilicata, art. 52; Calabria, art. 48; Campania, art. 11; Lazio, art. 62; Umbria, art. 35) e in

²⁰⁸ 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; in tutte le altre ipotesi si prevede che l'approvazione di progetti di legge in difformità del parere del CAL sia accompagnata dall'approvazione di un ordine del giorno da trasmettere al Consiglio stesso.

²⁰⁹ In Toscana si dispone, invece, che gli organi regionali, in caso di parere del CAL contrario o condizionato all'accoglimento di modifiche, lo possano disattendere solo con motivazione espressa (art. 66).

alcuni di questi casi si prevede, più in particolare, la discussione di questi progetti di legge (Lazio) - o la loro necessaria iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio regionale con precedenza su ogni altro argomento (Campania ²¹⁰, Umbria) - entro un preciso termine dalla data della loro presentazione.

Altri due casi di pareri obbligatori di un organo consultivo esterno al Consiglio regionale che si incardini all'interno del procedimento legislativo si rinvencono nella disposizione dello statuto della Regione Puglia con la quale si istituisce la *Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale* con il compito, tra l'altro, di esprimere parere sulla legge finanziaria regionale (art. 46) e nella previsione dello statuto della Regione Veneto che istituisce il *Consiglio regionale dell'economia e del lavoro* conferendogli, fra le altre attribuzioni, di esprimere parere sulla legge di bilancio (art. 18).

Un'ulteriore ipotesi di rafforzamento del procedimento legislativo è quella prevista, in particolare, dallo statuto della Regione Umbria laddove si dispone che i progetti di legge relativi ad alcune materie (la modifica dello statuto, ovviamente ²¹¹, ma anche la legge elettorale, le leggi di conferimento di funzioni amministrative, le leggi di approvazione del bilancio e del rendiconto, le leggi finanziarie le leggi di ratifica di intese con altre regioni, la legge sulla composizione del Consiglio delle autonomie locali) debbano essere approvati a maggioranza assoluta dei componenti dell'assemblea legislativa (art. 36) ²¹²). In Piemonte, invece, per la sola legge elettorale regionale e le sue modifiche, è richiesta l'approvazione a maggioranza qualificata pari ai tre quinti dei membri consiliari (art. 16). In Calabria, infine, le leggi istitutive di enti e aziende regionali devono ottenere la maggioranza dei due terzi dei componenti (art. 54).

In quasi tutte le regioni si prevede, inoltre, l'istituzione di organi di garanzia statutaria ²¹³. Tra gli altri compiti ad essi assegnati spicca - e qui in particolare ci interessa - la valutazione circa la conformità allo statuto

²¹⁰ V. art. 54.

²¹¹ V. art. 123, co. 2, Cost.

²¹² Anche in Puglia le deliberazioni concernenti materie tributarie e di bilancio non sono valide se non sono adottate dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta (art. 35).

²¹³ Tra i testi statutari attualmente a disposizione manca la previsione dell'istituzione di un simile organo solo in quello delle Marche.

delle leggi e, molto spesso, anche dei regolamenti regionali ²¹⁴. Si tratta, in genere, di un'ulteriore fase - consultiva - del procedimento normativo ²¹⁵ che può essere, secondo i casi, facoltativa (per richiesta di soggetti determinati) o obbligatoria (per previsione normativa) e che si inserisce tra l'approvazione della delibera normativa e la sua promulgazione o emanazione (Abruzzo, art. 78; Basilicata, art. 61; Calabria, art. 57; Campania, art. 78; Emilia-Romagna, art. 69; Lazio, art. 63; Liguria, art. 76; Piemonte, art. 91; Toscana, art. 57; Umbria, art. 82) ²¹⁶. L'eventuale parere di non conformità può essere superato, salvo rare eccezioni ²¹⁷, da una nuova deliberazione dell'organo regionale competente ²¹⁸; in alcune regioni è però disposto che questa approvazione debba avvenire a maggioranza assoluta (Calabria, Campania, Lazio e Piemonte).

Nella maggior parte dei testi statuari si trovano, inoltre, proposizioni normative concernenti la disciplina del procedimento di formazione dei regolamenti regionali. Al di là della questione della tipologia e della spettanza dei poteri regolamentari e delle condizioni e dei limiti per l'eventuale autorizzazione/delegazione di poteri regolamentari dal Consiglio alla Giunta, che per la stretta connessione coi problemi relativi alla forma di governo non teniamo in considerazione in questa sede, è da rilevare che in numerosi casi ²¹⁹ si prevede che determinate tipologie di

²¹⁴ Non dispone di questo potere l'organo di garanzia previsto dal testo statuario della Regione Veneto (art. 67).

²¹⁵ Nel solo caso del Molise le pronunce di detto organo di garanzia sembrerebbero decisioni da prendere ex post, nell'ambito di un autonomo procedimento di controllo che si porrebbe al di fuori del procedimento normativo. La previsione secondo la quale "le pronunce della Consulta sono immediatamente pubblicate nel Bollettino Ufficiale della Regione e sono comunicate al Presidente del Consiglio regionale e al Presidente della Giunta i quali, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, promuovono idonee iniziative per l'eventuale adeguamento" (art. 59) non sembrerebbe compatibile, infatti, con un'espressione di dette "pronunce" (e non semplici pareri di conformità) che possa essere anteriore alla promulgazione degli atti normativi contestati.

²¹⁶ Nel solo caso della Regione Puglia la particolare ipotesi della "verifica dell'incompatibilità statutaria delle proposte di legge" che lo Statuto della Regione Puglia affida al Consiglio statuario regionale (art. 47) sembrerebbe preventiva rispetto all'approvazione della deliberazione normativa.

²¹⁷ Può sempre essere superato dal Consiglio regionale in caso di deliberazione di propria competenza.

²¹⁸ E' richiesta, in più, una deliberazione assunta "con motivata decisione" in Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna e Piemonte.

²¹⁹ Basilicata, art. 42; Calabria, art. 43; Campania, art. 58; Emilia-Romagna, art. 56; Lazio, art. 46; Liguria, art. 50; Molise, art. 41; Piemonte, art. 27; Toscana, art. 42; Umbria, art. 39.

regolamenti di competenza della Giunta debbano - o possano, se previsto dalla legge - essere approvate previo parere obbligatorio, in genere, della Commissione consiliare competente ma anche, in qualche caso, dell'organo di garanzia statutaria (Emilia-Romagna e Lazio) o del Comitato per la legislazione e del Consiglio delle autonomie locali (Molise).

Le disposizioni statutarie che negli attuali testi disciplinano i procedimenti normativi non prevedono però sempre degli aggravamenti procedurali, in qualche caso anzi sono volte alla semplificazione e abbreviazione degli stessi. In questo ambito va considerata la previsione della possibilità del ricorso, nei casi e nei modi previsti, al procedimento in commissione redigente in luogo del procedimento ordinario (Abruzzo, art. 31; Calabria, art. 30; Campania, art. 40; Emilia-Romagna, art. 51; Lazio, art. 41; Liguria, art. 47; Umbria, art. 37; Veneto, art. 55). In Campania e Piemonte si prevede anche il caso della commissione in sede deliberante (rispettivamente: art. 41 e art. 46).

3.3. *Lo stato di avanzamento del procedimento di approvazione delle leggi statutarie delle regioni a statuto speciale in attuazione della legge cost. n. 2 del 2001, nonché degli eventuali procedimenti di revisione dei rispettivi statuti speciali*

Nella Regione Friuli-Venezia Giulia, la c.d. legge statutaria recante la "Disciplina della forma di governo della Regione, dell'elezione del Consiglio regionale nonché dei referendum regionali e dell'iniziativa popolare delle leggi, ai sensi dell'articolo 12, secondo comma, dello Statuto" - approvata dal precedente Consiglio regionale nel marzo del 2002²²⁰ in un testo che derogava al modello costituzionale dell'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Regione a favore dell'elezione consiliare - non fu confermata dal successivo referendum popolare svoltosi il 29 settembre 2002²²¹. Nel 2003 è stata inoltre approvata la legge regionale n. 5 che reca, sempre in attuazione dell'art.

²²⁰ In B.U. 27 marzo 2002, n. 13, 3915 ss.

²²¹ Disciplinato dalla l.r. n. 29 del 2001, recante "norme sul referendum confermativo previsto dall'art. 12, quarto e quinto comma, dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia".

12 dello statuto speciale, le norme relative alla richiesta, indizione e svolgimento del referendum abrogativo, propositivo e consultivo e all'iniziativa popolare delle leggi regionali. Con il cambio della legislatura è nuovamente all'esame del Consiglio regionale tutta la problematica che discende dalla legge cost. n. 2 del 2001. Si prevede che la forma di governo e la disciplina elettorale saranno trattate in un'unica soluzione. In attinenza alla materia elettorale è stata approvata, nel 2004, la legge regionale recante la determinazione dei casi di ineleggibilità e incompatibilità relativi alla carica di consigliere regionale e di membro della Giunta regionale ²²². Riguardo al procedimento di revisione del regolamento del Consiglio regionale, l'iter è stato avviato ma non è ancora concluso. Sono di fatto disapplicate le parti non più attuali.

Per quanto riguarda invece il nuovo statuto, con la legge regionale 2 aprile 2004, n. 12 è stata istituita, e successivamente insediata, un'assemblea rappresentativa della comunità regionale denominata "Convenzione per lo statuto", che ha il compito di esaminare, discutere e proporre al Consiglio regionale un documento finale in ordine ai contenuti della nuova carta statutaria ²²³.

Il Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano non ha attualmente al vaglio proposte di modifica dello statuto speciale. E' stata istituita però, con decreto del Presidente del Consiglio provinciale (n. 6 del 19 gennaio 2004), una commissione consiliare speciale composta di un rappresentante per ognuno dei nove gruppi consiliari e competente per l'esame delle proposte di modifica dello statuto presentate dai consiglieri provinciali, dalla Giunta provinciale, dal Parlamento o dal Governo.

²²² La legge, approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti, è stata pubblicata a fini notiziali (sul B.U. n. 13 del 31 marzo 2004), affinché entro tre mesi un trentesimo degli elettori possono richiedere che si faccia luogo a referendum regionale prima della promulgazione.

²²³ Nella Convenzione, oltre alla componente politica regionale, sono presenti i rappresentanti delle autonomie locali, delle università, delle camere di commercio, del CONI, dei corregionali all'estero, del volontariato, delle organizzazioni sindacali, delle minoranze linguistiche e della Commissione regionale per le pari opportunità. E' prevista inoltre la costituzione di un apposito organismo di partecipazione, denominato forum, composto da tutti i soggetti pubblici e privati che siano comunque interessati a seguire e dare un contributo al dibattito sul nuovo statuto. E' altresì previsto il raccordo con i parlamentari eletti nella Regione. Per i lavori di questa Convenzione (cui è dedicata un'apposita sezione del sito internet del Consiglio) è stata definita la durata massima di sei mesi.

Per quanto riguarda le norme di attuazione della legge cost. n. 2 del 2001, la legge provinciale 14 marzo 2003, n. 4, recante “disposizioni sull’elezione del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano per l’anno 2003”, contiene solo norme procedurali in vista delle elezioni dello scorso ottobre (rinviando per il resto alla vigente legge elettorale regionale 8 agosto 1983, n. 7); nella corrente legislatura è prevista, tuttavia, l’adozione di una legge elettorale provinciale organica. E’ stato modificato e revisionato, inoltre, alla luce della riforma dello statuto speciale (operata dalla cit. legge cost.), il vigente regolamento interno del Consiglio provinciale, approvato con deliberazione n. 4 del 12 maggio 1993²²⁴.

Il Consiglio della Provincia autonoma di Trento ha approvato due distinte leggi statutarie per la disciplina del sistema elettorale e la forma di governo (l.p. 5 marzo 2003, n. 2, “Norme per l’elezione diretta del Consiglio provinciale di Trento e del Presidente della Provincia”) nonché di quella del referendum e dell’iniziativa popolare (l.p. 5 marzo 2003, n. 3, “Disposizioni in materia di referendum propositivo, referendum consultivo, referendum abrogativo e iniziativa popolare delle leggi provinciali”). E’ stato modificato anche il regolamento interno del Consiglio provinciale per tener conto delle ultime modificazioni allo statuto speciale (con deliberazione del 23 luglio 2002, n. 4); tuttavia, è in corso un’ulteriore sessione di modifiche per adeguare il regolamento - fra l’altro - alla legge statutaria sulla forma di governo. Sono attualmente disapplicate le parti del regolamento incompatibili con quest’ultima legge (individuate nelle note al regolamento pubblicato dal Consiglio).

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

⁽²²⁴⁾ Rispettivamente con le deliberazioni del Consiglio provinciale n. 7 del 11 dicembre 2001 e n. 5 del 7 maggio 2003.

competizioni elettorali²²⁵. E' stata, inoltre, approvata la legge statutaria 25 giugno 2003, n. 19, con la quale si è introdotta la disciplina dell'iniziativa legislativa popolare, del referendum propositivo, abrogativo e consultivo.

Nella Regione Sardegna una proposta di legge statutaria, frutto dell'unificazione di più proposte, licenziata in Commissione, non ha superato l'esame in Assemblea²²⁶. L'articolato prevedeva la disciplina di tutte le materie indicate dall'art. 15 dello statuto, come modificato dalla legge cost. n. 2 del 2001, fatta eccezione per il referendum e l'iniziativa legislativa. Per quanto riguarda la materia elettorale è da segnalare la l.r. n. 3 del 2004 che individua gli uffici elettorali circoscrizionali nelle elezioni regionali, per adeguare la normativa vigente all'introduzione delle nuove province regionali²²⁷. Nessuna novità va invece rilevata per la revisione dello statuto speciale.

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

Nella Regione Sicilia, per quanto riguarda la legislazione c.d. statutaria e le altre norme di attuazione della legge cost. n. 2 del 2001, risulta in discussione presso l'Assemblea plenaria il disegno di legge di modifica del sistema d'elezione del Presidente della regione e dell'Assemblea regionale siciliana (d.d.l. n. 580/A). Il regolamento interno dell'Assemblea regionale è stato modificato nell'ottobre del 2003 a seguito dell'introduzione nello statuto delle importanti innovazioni alla forma di governo regionale (connesse all'elezione diretta del Presidente della regione); non esiste, quindi, un problema di disapplicazione di norme regolamentari.

²²⁵ Le modalità individuate dalla legge per promuovere parità di condizioni per l'accesso alle competizioni elettorali sono state impugnate dal Governo che ha promosso la questione di legittimità costituzionale. La Corte costituzionale a respinto il ricorso (sent. 13 febbraio 2003, n. 49), riconoscendo la legittimità delle misure adottate dalla Regione.

²²⁶ Progetti di legge, testo unificato, n. 245-350-362-379-380-392-396.

²²⁷ La l.r. n. 10 del 2003 ha provveduto alla ridelimitazione delle circoscrizioni delle province regionali e ciò, ovviamente, ha rilevanza ai fini della individuazione dei collegi per le elezioni regionali.

Con riferimento, invece, al procedimento di approvazione del nuovo statuto, la Commissione speciale per la sua revisione - istituita nell'autunno del 2001 (l.r. 13/2001) e configurata come organo di legislatura con il compito di elaborare una proposta organica di nuovo statuto - ha licenziato il progetto di revisione statutaria nel marzo del 2004, dopo un lungo e approfondito dibattito che ha visto il coinvolgimento di esperti, di tecnici e di rappresentanti delle forze sociali e della società civile. L'Assemblea, dopo aver ultimato la discussione generale in aula, ha rinviato nuovamente il testo alla Commissione speciale per un ulteriore approfondimento alla luce dei numerosi emendamenti presentati.

3.4. *Le leggi di disciplina del referendum popolare confermativo degli statuti ordinari e delle leggi statutarie concernenti la forma di governo e il sistema elettorale delle regioni speciali*

Sono sei le regioni ordinarie che hanno già approvato la legge di disciplina del referendum sulle leggi regionali statutarie ai sensi dell'art. 123 della Costituzione (Emilia Romagna, l.r. 25 ottobre 2000, n. 29; Calabria, l.r. 10 dicembre 2001, n. 35; Marche, l.r. 23 dicembre 2002, n. 28; Toscana, l.r. 17 gennaio 2003, n. 6; Veneto, l.r. 7 novembre 2003, n. 28; Abruzzo, l.r. 23 gennaio 2004, n. 5) ma si tratta di un adempimento che, con ogni probabilità, tutte le regioni di diritto comune sentiranno la necessità di compiere preliminarmente all'approvazione degli statuti in quanto trattasi di un istituto nuovo per il quale manca un'apposita disciplina e per il quale non può essere sufficiente riferirsi in via analogica, per quanto (limitatamente) applicabile, alla disciplina concernente i referendum regionali già previsti prima della novella costituzionale del 1999²²⁸.

²²⁸ Le Regioni Lombardia, Molise, Piemonte e Umbria hanno avviato il procedimento di elaborazione dell'apposita disciplina del referendum confermativo dello Statuto. In Liguria è prevista l'approvazione di una legge regionale specifica. In Basilicata, Campania e Lazio non è ancora stato dato inizio a questo procedimento legislativo, né attualmente se ne discute. E' da registrare, infine, che il Consiglio regionale della Regione Puglia ha approvato la delibera legislativa statutaria in seconda deliberazione (con pubblicazione notiziale del 11 febbraio 2004) e il Presidente della Giunta regionale ha promulgato il nuovo statuto (pubblicato il 12 maggio 2004) non ostante la

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

Alcune delle leggi in questione hanno fissato le regole per risolvere la delicata questione della sovrapposizione temporale del procedimento referendario con quello concernente il giudizio di legittimità costituzionale, dato che i termini per l'iniziativa referendaria decorrono dalla stessa data di quelli fissati per il ricorso governativo (rispettivamente: tre mesi e trenta giorni dalla pubblicazione notiziale)²²⁹.

Emilia-Romagna, Marche, Provincia di Trento, Toscana e Veneto hanno disposto che, qualora il Governo promuova la questione di legittimità costituzionale, il termine per la richiesta del referendum popolare è interrotto (o sospeso) e comincia nuovamente a decorrere dalla data di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale della decisione della Corte costituzionale. Le attività e le operazioni eventualmente compiute prima dell'interruzione/sospensione conservano validità solo in caso di rigetto del ricorso²³⁰.

Si differenziano le soluzioni escogitate dalle predette regioni e province autonome, invece, nel caso in cui la legge statutaria sia dichiarata solo parzialmente illegittima dalla Corte costituzionale. Emilia-Romagna e Marche prevedono che il Consiglio regionale possa deliberare di apportare

mancanza di una specifica disciplina legislativa regionale delle modalità di svolgimento del referendum popolare previsto dall'art. 123, co. 3, della Costituzione.

²²⁹ Il dubbio circa la natura preventiva o successiva, rispetto alla promulgazione dello statuto, dell'eventuale giudizio di legittimità costituzionale è stato chiarito dalla Corte costituzionale, con sent. 3 luglio 2002, n. 304, la quale ha interpretativamente ricavato dall'art. 123 cost. che il controllo di legittimità costituzionale delle deliberazioni statutarie ha natura preventiva e deve essere proposto con ricorso governativo nei trenta giorni dalla pubblicazione notiziale di queste deliberazioni sul bollettino ufficiale della regione e non dalla (eventuale) pubblicazione successiva alla promulgazione dello statuto o della legge di revisione statutaria.

²³⁰ L.r. Emilia-Romagna, art. 11; l.r. Marche, art. 17-18; l.r. Toscana, art. 4; l.p. Trento, art. 16; l.r. Veneto, art. 19.

modifiche derivanti da esigenze di mero coordinamento testuale senza che la deliberazione in questione debba essere nuovamente approvata secondo il procedimento previsto dall'art. 123 Cost. (per quanto riguarda gli statuti delle regioni ordinarie). Le regioni Toscana e Veneto e la Provincia di Trento prevedono invece che nel caso in cui la deliberazione legislativa statutaria sia dichiarata anche solo parzialmente illegittima dalla Corte costituzionale ciò determina l'estinzione del procedimento referendario e le operazioni già eventualmente compiute perdono efficacia. La sola Provincia di Trento prevede, inoltre, che la delibera legislativa debba essere nuovamente pubblicata, sempre ai fini della richiesta del referendum, nel testo risultante a seguito della sentenza o a seguito delle modifiche introdotte consequenzialmente dal Consiglio (cui è concesso, a tal fine, un termine di tre mesi intercorrente tra la data di pubblicazione della sentenza e la data per la nuova pubblicazione della delibera legislativa statutaria).

Tali previsioni normative pongono una serie di delicate questioni interpretative che non possono essere approfondite in questa sede; tuttavia, è necessario quantomeno accennare al fatto che le varie disposizioni richiamate regolano aspetti diversi della stessa questione e non debbono necessariamente considerarsi in contrasto tra loro. Le norme fissate dalle regioni Emilia-Romagna e Marche intendono escludere che un semplice coordinamento formale (come ad es. una nuova numerazione degli articoli) debba comportare una nuova doppia deliberazione consiliare a intervallo non minore di due mesi. Le disposizioni dettate dalle regioni Toscana e Veneto, nonché dalla Provincia di Trento, invece, valgono ad escludere che un procedimento referendario avviato da una richiesta concernente una delibera legislativa statutaria possa proseguire con riferimento ad un testo anche solo parzialmente diverso. E' soltanto la Provincia di Trento, però, che prevede espressamente la necessità di una nuova pubblicazione della delibera legislativa statutaria, nel testo modificato a seguito della sentenza della Corte costituzionale, al fine di consentire il computo di un nuovo termine per un'eventuale nuova richiesta di referendum.

Soluzione diversa e originale, per il coordinamento del procedimento referendario con quello concernente il giudizio di legittimità costituzionale,

è quella adottata dalla Regione Abruzzo. Si prevede in questo caso, infatti, non l'interruzione/sospensione dell'eventuale procedimento referendario già avviato nel caso in cui sia stata promossa la questione di legittimità costituzionale ma si dispone una doppia pubblicazione della delibera legislativa statutaria: la prima al fine di consentire l'eventuale impugnazione da parte del Governo; la seconda, decorso inutilmente il termine per il ricorso governativo o dopo la sentenza della Corte costituzionale e le eventuali deliberazioni consequenziali del Consiglio regionale, al fine della richiesta del referendum popolare confermativo.

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

- a) la possibilità concessa al Presidente della Regione Emilia-Romagna e al Presidente della Provincia di Trento, qualora prima dell'indizione del referendum già richiesto sia intervenuta la pubblicazione del testo di un'altra deliberazione legislativa statutaria, di ritardare fino a sei mesi il termine previsto per l'indizione dello stesso in modo che l'eventuale ulteriore referendum sulla nuova deliberazione legislativa possa svolgersi contemporaneamente al primo (Emilia-Romagna, art. 5; Trento, art. 8);
- b) la possibilità concessa al Consiglio provinciale di Trento e al Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna di modificare o revocare la deliberazione legislativa statutaria già approvata anche durante la decorrenza del termine di tre mesi dalla pubblicazione notiziale del suo testo sul Bollettino ufficiale della regione ai fini della richiesta di referendum (Trento, art. 17; Emilia-Romagna, art. 12);
- c) la sospensione delle operazioni referendarie in caso di scioglimento del Consiglio regionale in Abruzzo e in Toscana (Abruzzo, art. 13; Toscana, art. 13);
- d) il rinvio normativo operato dalle regioni Val d'Aosta (art. 23) e Friuli-Venezia Giulia (art. 21), per quanto non disposto dalla legge regionale e in quanto applicabili, alle disposizioni della legge di disciplina del referendum costituzionale e degli altri referendum statali previsti dalla Costituzione (legge 25 maggio 1970, n. 352).

Un ulteriore elemento di valutazione di cui si può tenere conto consiste nel verificare se e in che modo la questione della revisione statutaria e del suo relativo procedimento, con particolare riferimento al procedimento popolare confermativo, è stato tenuto in considerazione negli statuti o nei testi statutari fin qui approvati o *in itinere*.

Per quanto riguarda le previsioni statutarie concernenti il referendum popolare confermativo dello statuto approvato dal Consiglio regionale, ai sensi di quanto previsto dall'art 123 Cost., gli attuali testi rimettono alla legge regionale, spesso rinviandovi espressamente ²³¹, di disciplinare le modalità di svolgimento del c.d. referendum statutario. Al di là dell'eventuale mero rinvio alla legge, solo alcune regioni dettano direttamente a livello statutario ulteriori disposizioni. Le regioni Abruzzo e Liguria regolano le modalità di coordinamento del procedimento referendario con l'eventuale giudizio di legittimità costituzionale: disponendo la prima - come abbiamo già visto nella legge regionale di disciplina - una caratteristica doppia pubblicazione della delibera legislativa statutaria (art. 86) ²³² e prevedendo, ellitticamente, la seconda che, nel caso in cui il Governo abbia promosso la questione di legittimità costituzionale, il referendum - il cui procedimento risulta evidentemente sospeso - ha luogo successivamente alla decisione della Corte costituzionale (art. 77). La Regione Emilia-Romagna, invece, fissa il principio secondo il quale deve essere sottoposto a referendum l'intero testo approvato dal Consiglio regionale, sul quale si esprime un voto unico (art. 22) ²³³.

Per quanto riguarda, più in generale, la disciplina della revisione statutaria. In molti dei testi statutari si dispone, con previsione di rilievo autonomo e originale rispetto alle disposizioni costituzionali, che l'abrogazione totale dello statuto non è valida se non è contestuale alla

²³¹ Basilicata, art. 63; Calabria, art. 59; Campania, art. 79; Emilia-Romagna, artt. 22 e 73; Lazio, art. 69; Marche, art. 56; Piemonte, art. 99; Puglia, art. 17; Umbria, art. 84.

²³² La prima, successiva all'approvazione consiliare, al fine dell'eventuale ricorso governativo e la seconda, successiva all'eventuale sentenza, allo scopo di rendere possibile la richiesta referendaria.

²³³ Quando si tratti di modifiche relative a più argomenti, il referendum è articolato in più quesiti formulati, per temi omogenei, dall'organo di garanzia statutaria.

deliberazione del nuovo statuto ²³⁴. La Calabria e il Molise ²³⁵ prevedono, inoltre, che le proposte di revisione dello statuto non approvate dal Consiglio ²³⁶ non possano essere ripresentate prima che sia trascorso un anno dalla loro reiezione o – secondo quanto diversamente previsto dal Piemonte – nel corso della stessa legislatura.

²³⁴ Basilicata, art. 60; Calabria, art. 58; Emilia-Romagna, art. 73; Marche, art. 56; Molise, art. 56; Piemonte, art. 99; Toscana, art. 79; Umbria, art. 84

²³⁵ Art. 61.

²³⁶ La stessa limitazione del potere di iniziativa legislativa non è, almeno esplicitamente, disposta per il caso dell'eventuale reiezione popolare espressa mediante il referendum.

4. Rapporti tra giunta e consiglio ²³⁷

4.1. *L'influenza dell'elezione diretta dei presidenti sui procedimenti non legislativi del consiglio*

Nel corso dell'anno si è stabilizzata la modificazione dell'assetto istituzionale regionale dovuta alla legge cost. n. 1 del 1999. Ai fini del presente lavoro, si deve tenere presente che in Sardegna ancora per tutto il 2003 non vi è stata l'elezione diretta del presidente, intervenuta, invece, in Friuli-Venezia Giulia e nelle province autonome con le elezioni del giugno e dell'ottobre 2003, senza aver determinato tuttavia novità significative ²³⁸.

Sebbene anche in altre regioni (Molise e Toscana) si rilevi che l'elezione diretta del presidente non abbia influito sui procedimenti non legislativi del consiglio, nelle altre regioni si conferma, invece, la tendenza a un progressivo depotenziamento dell'attività assembleare.

In particolare, come è noto, l'interpretazione prevalente dell'articolo 121 Cost. anteriore alla sentenza della Corte costituzionale n. 313 del 21 ottobre 2003 aveva trasferito il potere regolamentare alla giunta. Si è andata, in tal modo, sviluppando la potestà regolamentare regionale che ha subito un ulteriore incremento nel corso del 2003, con un aumento di 110 unità rispetto al 2002 ²³⁹. La 'scopertà delle fonti secondarie a livello regionale ha contribuito, peraltro, alla diminuzione dell'attività del consiglio. L'incremento dei regolamenti, infatti, è inversamente proporzionale alla diminuzione della produzione legislativa: i dati relativi al numero e all'ampiezza degli atti normativi dimostrano che, mentre nel periodo giugno 2001-dicembre 2002 i regolamenti rappresentavano quasi un terzo

²³⁷ I prospetti citati infra sono stati predisposti a cura di A. Guidotti. Si avverte che ove nel presente testo si fa riferimento a dati non riscontrabili nei prospetti, ci si è basati sulle risposte scritte fornite dai consigli regionali e provinciali.

²³⁸ Perché già in precedenza l'attività regolamentare e amministrativa era esercitata dalla giunta.

²³⁹ Cfr. infra par. 4.3.

dell'attività normativa delle regioni (sommando leggi e regolamenti)²⁴⁰, nel 2003 più di un terzo dell'intera produzione normativa regionale è stata di fonte regolamentare²⁴¹).

Anche le bozze e gli articolati dei nuovi statuti, approvati in prima o seconda deliberazione nel 2003, attribuiscono la potestà regolamentare alla giunta lasciando, in qualche caso, al consiglio tale titolarità nelle materie delegate dallo stato²⁴² e/o nell'attuazione degli obblighi comunitari, fattispecie riscontrate rispettivamente solo nel due e nell'uno per cento della produzione regolamentare del 2003²⁴³.

Si è confermato inoltre un affievolimento dell'attività consiliare di programmazione, di alta amministrazione o comunque amministrativa, sebbene al calo e al carattere sempre più settoriale della produzione legislativa in alcuni casi corrisponda l'adozione di atti amministrativi complessi e onnicomprensivi in singoli settori, spesso in conseguenza delle scelte operate con legge regionale in sede di delegificazione (Emilia-Romagna).

In termini ancora più generali si è registrata una progressiva riduzione dell'attività deliberativa, complessivamente considerata, del consiglio regionale²⁴⁴

A fronte della loro progressiva emarginazione, i consigli sono corsi ai ripari, soprattutto, dando impulso alla propria attività consultiva²⁴⁵ e

²⁴⁰ Nel periodo compreso tra giugno 2001-dicembre 2002 a fronte di 1.194 leggi, con 13.939 articoli e 37.114 commi sono stati approvati 524 regolamenti, con 6.484 articoli e 6.766 commi. Cfr. Rapporto del 2002.

²⁴¹ Nel 2003 sono stati approvati 378 regolamenti segnalati dalle regioni (ai quali andrebbero aggiunti i 19 approvati dalla Campania con i relativi dati) a fronte di 622 leggi. I regolamenti contengono 3811 articoli e 11077 commi a fronte 7855 articoli e 20.290 commi delle leggi. Cfr. la Tabella 1 - Numero e dimensioni delle leggi promulgate nel periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2003, la Tabella 3 - Regolamenti emanati nel periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2003 e la Tabella 3a - Dimensione dei regolamenti adottati.

²⁴² Cfr. anche il ricorso statale n. 68 del 2003 avverso la deliberazione legislativa statutaria della regione Calabria, deciso con sent. n. 2 del 2004.

²⁴³ Cfr. Tabella 4a - Classificazione dei regolamenti secondo la potestà normativa e la Tabella 4b - Classificazione dei regolamenti secondo la fonte che ne prevede l'emanazione (vincoli).

²⁴⁴ In Lombardia, per esempio, da 309 atti deliberati nel 2002 si è passati ai 242 del 2003. Nei primi 3 anni e mezzo di questa legislatura il consiglio ha approvato 947 deliberazioni a fronte delle 1108 del corrispondente periodo della legislatura precedente.

ricorrendo agli strumenti di indirizzo politico e di sindacato ispettivo in loro possesso, segno che non intendono rinunciare a orientare e controllare le politiche regionali ²⁴⁶. La sensibilità istituzionale e politica delle giunte non sempre ha reso merito all'attività ispettiva e di indirizzo dei consigli: si è segnalata un'insufficiente dialettica tra esecutivo e Assemblea regionale sia per la scarsa partecipazione del presidente alle discussioni su atti di indirizzo ²⁴⁷) sia per la difficoltà ad ottenere in aula risposta agli atti di sindacato ispettivo ²⁴⁸.

La partecipazione alle sedute consiliari del presidente e della giunta, in realtà, dipende dalla sensibilità istituzionale dell'esecutivo, dalla composizione della giunta (soprattutto quanti assessori esterni ne facciano parte) e dalla caparbiazza del consiglio nel costringere la giunta ad assolvere ai propri doveri istituzionali. Nella maggioranza delle regioni, comunque, il presidente non ha partecipato frequentemente ai lavori del consiglio e in alcune regioni lo ha fatto al solo fine di prendere la parola. Non in tutte le regioni, peraltro, è sempre stato presente ai lavori consiliari almeno un componente della giunta, in particolare in Veneto dove gli assessori sono tutti esterni. Si è provveduto in più regioni, infatti, con legge regionale o con modifiche al regolamento interno del consiglio a disciplinare lo *status* e le prerogative degli assessori esterni e a modificare le norme o la prassi relative al 'rapporto fiduciario'.

4.1.1. Votazioni e discussioni assimilabili a quelle 'fiduciarie' e l'istituto della sfiducia 'individuale'

Nel corso del 2003 solo in poche regioni si sono verificate discussioni riconducibili al rapporto di fiducia consiglio - giunta.

In Piemonte si è tenuto un dibattito conclusosi con un ordine del giorno, respinto in sede di votazione, che richiedeva le dimissioni di un assessore.

²⁴⁵ Cfr. infra par. 4.3 e 4.4.

²⁴⁶ Cfr. infra par. 4.2.

²⁴⁷ In Abruzzo si segnala che alla discussione sulle 37 mozioni adottate dal consiglio il presidente ha preso la parola solo tre volte e mai in occasione delle 3 mozioni votate.

²⁴⁸ In Sicilia, ad esempio, è stata introdotta nel regolamento interno una procedura che trasforma l'interrogazione in risposta scritta qualora sia trascorso un certo lasso di tempo senza che sia stata data risposta orale.

Anche in Sicilia vi sono state discussioni analoghe, sebbene il presidente dell'Assemblea abbia espressamente escluso che gli ordini del giorno in votazione fossero assimilabili a mozioni di fiducia o sfiducia. In particolare, nella seduta ²⁴⁹ dedicata alle comunicazioni del presidente Cuffaro in ordine alla vicenda giudiziaria che lo vede coinvolto, il dibattito si è concluso con la votazione di due ordini del giorno: il n. 271 "Prosecuzione del mandato del Presidente della Regione" è stato approvato; il n. 272 "Censura nei confronti del Presidente della Regione" è stato respinto. In un'altra seduta ²⁵⁰, invece, è stata discussa, votata per scrutinio segreto e respinta la mozione n. 233 "Notizie sulle iniziative che si intendono adottare in ordine alla vicenda che ha interessato il vicepresidente on. Castiglione". Anche in questo caso il presidente dell'Assemblea ribadiva che tale atto non poteva considerarsi di natura fiduciaria, né essere inteso quale mozione di censura individuale.

In Veneto, su un totale di 48 sedute, il consiglio è stato convocato su richiesta delle opposizioni in via straordinaria, oltre che per discutere della guerra in Iraq, ben cinque volte per contestare il presunto immobilismo della giunta in materia di statuto, di attività di cava e di politiche energetiche. Da segnalare la seduta ²⁵¹ in cui le opposizioni, deducendo la situazione di stallo nelle attività di attuazione del programma e l'impossibilità di funzionamento dello stesso consiglio per l'incapacità della maggioranza di garantire il numero legale a causa delle "insanabili divergenze", hanno presentato una mozione con la quale esprimevano la loro sfiducia al presidente della giunta per consentire nuove elezioni. La mozione è stata respinta con 36 voti contrari.

In Sardegna, dove non era intervenuta l'elezione diretta del presidente, è stata presentata ed approvata una mozione di sfiducia (un'altra, precedentemente discussa, era stata respinta); l'Assemblea ha eletto il nuovo presidente (si sono avuti due mandati: uno Pili, poi conclusosi con la rinuncia, ed uno Masala che ha ottenuto la fiducia), il quale ha pronunciato le proprie dichiarazioni programmatiche e ha presentato la giunta; l'Assemblea ha quindi approvato un ordine del giorno di fiducia.

²⁴⁹ Seduta n. 148 del 4 luglio.

²⁵⁰ Seduta n. 160.

²⁵¹ Seduta del 21 luglio.

Anche la sostituzione di un assessore è avvenuta con ordine del giorno dell'Assemblea, dopo la comunicazione formale delle dimissioni al consiglio. Deve segnalarsi, infine, la singolare situazione sarda in cui il presidente della giunta ha detenuto l'*interim* di ben quattro assessorati per diversi mesi (dal 4 settembre 2003 al gennaio 2004).

Sono comunque riconducibili al rapporto fiduciario anche la comunicazione resa al consiglio dal presidente della regione Abruzzo - dove nel corso dell'anno è stato rimosso un assessore - in merito al rapporto tra le forze della maggioranza, nonché l'intervento tenuto in Assemblea dallo stesso presidente e da un assessore in occasione di una crisi politica della maggioranza. Anche il presidente della Lombardia è intervenuto in consiglio a conclusione del dibattito sulla situazione politico-istituzionale in regione ²⁵².

In molte regioni, comunque, non è previsto l'istituto della 'sfiducia individuale' (Campania, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise). Lo statuto comune alle due province autonome prevede l'istituto della mozione di sfiducia ²⁵³; tuttavia, nella provincia autonoma di Trento la mozione di sfiducia individuale è disciplinata dalla legge provinciale ²⁵⁴) recante la nuova forma di governo, divenuta operativa con le elezioni dell'ottobre del 2003, mentre nella provincia autonoma di Bolzano la mozione di sfiducia alla giunta, all'ufficio di presidenza del consiglio o anche ai singoli componenti dei medesimi è disciplinata dal regolamento interno del consiglio provinciale ²⁵⁵.

Lo statuto ²⁵⁶ della Emilia-Romagna prevede, invece, che "il Consiglio, su proposta del Presidente della giunta o su richiesta di un quinto dei consiglieri assegnati alla Regione, può revocare la nomina dei singoli componenti la Giunta. La proposta o la richiesta di revoca è approvata con le modalità di cui al terzo comma (maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati alla regione). Se la revoca è approvata, il Presidente della giunta propone immediatamente al Consiglio il nominativo del candidato".

²⁵² Nella seduta straordinaria del 12 febbraio.

²⁵³ Artt. 47, comma 2 e 50, comma 4.

²⁵⁴ Art. 7 della legge provinciale 5 marzo 2003, n. 2.

²⁵⁵ Art. 116 del regolamento interno.

²⁵⁶ Art. 23, comma 5.

4.1.2. La partecipazione del presidente della regione alle sedute del consiglio

La partecipazione 'presidenziale' ai lavori del consiglio è stata costante in Valle d'Aosta e nelle due province autonome, almeno finché il presidente è stato eletto dai consigli tra i propri membri. I presidenti di giunta eletti direttamente, invece, nella maggioranza delle regioni non hanno ritenuto opportuno partecipare con costanza ai lavori consiliari.

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

Sulla base del rapporto tra le presenze in consiglio del presidente della regione e il numero complessivo delle sedute consiliari tenutesi nel 2003, difatti, la partecipazione 'presidenziale' ai lavori dell'Assemblea è stata molto frequente solo in sei regioni: in Toscana e in Molise con il 93, in Umbria e in Liguria con l'88, nelle Marche e in Friuli-Venezia Giulia con il 78 per cento di presenza alle sedute²⁵⁷.

Se in Basilicata e in Abruzzo si è attestata rispettivamente al 65 e al 60 per cento delle sedute, al di sotto della metà delle sedute è stata la partecipazione del presidente della giunta in Campania, in Veneto, in Emilia-Romagna ed in Lombardia, scendendo fino a circa un quarto o meno delle sedute in Calabria e in Piemonte.

In base ai dati disponibili, si conferma, inoltre, una partecipazione del presidente ai lavori del consiglio al fine precipuo di prendere la parola o comunque una partecipazione caratterizzata da un numero di interventi elevato a fronte delle presenze assicurate in consiglio in particolare in Basilicata, in Toscana e in Calabria²⁵⁸. Tale predisposizione ad

²⁵⁷ Le percentuali riportate nel presente lavoro sono arrotondate. Per le percentuali richiamate in questo paragrafo cfr. il Prosp. 1 - Partecipazione del presidente della regione alle sedute consiliari nel periodo 1.1.03-31.12.03.

²⁵⁸ In Basilicata con 50 interventi su 23 sedute, in Toscana con 44 interventi in 20 sedute su un totale di 42 sedute e in Calabria con 6 interventi su 6 sedute.

intervenire può considerarsi sintomatica del desiderio di informare, comunicare e convincere l'Assemblea della bontà delle politiche perseguite, ma senza dubbio lascia meno tempo all'ascolto degli orientamenti emergenti in consiglio.

Il presidente della regione ha preso comunque di sovente la parola anche in Molise, Abruzzo e Umbria²⁵⁹, una volta su due in Piemonte, al di sotto della metà delle presenze in Liguria e in Veneto. Nelle restanti regioni, al contrario, il presidente, presenziando quasi una volta su due alle sedute del consiglio, ha preso raramente la parola, in particolare in Lombardia e in Emilia-Romagna²⁶⁰.

Interessante rilevare che il presidente della regione è intervenuto in consiglio per proprie comunicazioni all'Assemblea²⁶¹ o per concludere la discussione su comunicazioni della giunta²⁶²) spesso rese in occasione di eventi eccezionali o di rilevante peso politico, istituzionale e sociale²⁶³. Tra gli argomenti all'ordine del giorno dei lavori in consiglio il presidente è intervenuto talora su questioni di legittimità costituzionale (in Basilicata e in Calabria in occasione del ricorso statale avverso la deliberazione statutaria), o di rilievo costituzionale²⁶⁴; molto più diffusa nelle regioni è stata, comunque, l'ipotesi di interventi 'presidenziali' in occasione della discussione in aula su proposte o disegni di legge.

Più occasionale, provocando malumori in alcuni consigli, è stata invece la partecipazione del presidente alle sedute dedicate alla discussione degli atti di indirizzo, di cui si ha notizia in sole sei regioni. Il presidente della regione è poi intervenuto per rispondere a interrogazioni solo in Basilicata, in Molise, in Piemonte, in Abruzzo; in sede di discussione generale di proposte di atti amministrativi solamente in Umbria e in Abruzzo; sull'ordine dei lavori solo in Liguria ed in Umbria.

²⁵⁹ In Molise l'81 per cento, in Abruzzo il 79, in Umbria il 60.

²⁶⁰ In Lombardia 2 volte su 15 presenze (13 per cento), in Emilia-Romagna 2 volte su 30 presenze rilevate (7 per cento). Anche in Campania e in Friuli-Venezia Giulia gli interventi non sono stati numerosi e in Sicilia ne sono stati registrati 25.

²⁶¹ In Molise 6 volte, sovente in Liguria, 1 volta in Abruzzo, in Basilicata, in Umbria, in Lombardia, in Sardegna, in Sicilia.

²⁶² In Emilia-Romagna.

²⁶³ Quale la crisi della maggioranza (Abruzzo, Lombardia, Veneto), o altre questioni rilevanti in Basilicata, in Sardegna, in Emilia-Romagna, in Sicilia ed in Veneto.

²⁶⁴ In Calabria, in Lombardia e in Veneto.

4.1.3. *Gli assessori esterni e la loro partecipazione alle sedute del consiglio*

Tra le regioni dove è stato applicato il regime transitorio dell'elezione diretta, solo nelle Marche la giunta era interamente composta da consiglieri regionali, mentre in Campania e in Veneto gli assessori erano tutti esterni²⁶⁵. Si tenga presente che gli assessori sono stati indicati come esterni al consiglio sia qualora lo fossero *ab origine* sia qualora lo siano diventati per sospensione dalla loro carica di consigliere per incompatibilità con quella di assessore²⁶⁶.

In numero comunque consistente sono stati presenti assessori esterni nelle giunte delle regioni Toscana (9 su 12), Emilia-Romagna (8 su 12), Calabria (7 su 12), Sardegna (6 su 12) e Basilicata (3 su 6). In Abruzzo più di un terzo (4 su 11) degli assessori erano esterni; in Liguria un terzo (3 su 9), poco meno in Lombardia²⁶⁷; in Umbria (3 su 8), in Sicilia e in Molise un quarto della giunta; un sesto nel Lazio e 1 su 12 in Piemonte.

In Abruzzo, in Basilicata, in Calabria, nel Lazio²⁶⁸, in Toscana, in Umbria²⁶⁹ agli assessori esterni sono riconosciuti lo stesso *status* e le stesse prerogative degli assessori interni; mentre in Emilia-Romagna²⁷⁰, Friuli-Venezia Giulia²⁷¹, Liguria, Lombardia²⁷², Molise, Piemonte²⁷³ e

²⁶⁵ Cfr. il Prosp. 2 - Partecipazione degli assessori alle sedute consiliari nel periodo 1.1.03-31.12.03.

²⁶⁶ In Friuli-Venezia Giulia, con le elezioni di giugno 2003, in base all'art. 40 dello Statuto che prevede per il presidente della regione e per gli assessori l'incompatibilità con altre cariche pubbliche, i consiglieri chiamati a svolgere l'incarico di assessore si sono dimessi dalla carica elettiva. Nella provincia autonoma di Trento, dopo le elezioni del 26 ottobre, la giunta comprendeva due assessori esterni *ab origine*, mentre per tutti gli altri è scattata la sospensione dalla carica di consigliere prevista dalla legge elettorale. Nella provincia autonoma di Bolzano solo fino ad ottobre 2003 faceva parte della giunta provinciale un assessore esterno di lingua ladina eletto dal consiglio ai sensi del nuovo articolo 50 dello statuto speciale

²⁶⁷ In Lombardia prima erano 5 su 16.

²⁶⁸ In quanto compatibili in base alla legge regionale n. 27 del 2000.

²⁶⁹ Legge regionale n. 26 del 2000.

²⁷⁰ Legge regionale n. 17 del 2000.

²⁷¹ Legge regionale n. 13 del 2003.

²⁷² Con due provvedimenti legislativi adottati nel 2000 e nel 2001.

²⁷³ Art. 113 regolamento del consiglio regionale.

Sicilia ²⁷⁴ ad essi sono riconosciute solo le stesse prerogative dei consiglieri regionali. In Campania gli assessori esterni godono di uno *status* analogo a quello dei consiglieri regionali. Un esame dello *status* degli assessori esterni è, in realtà, reso complicato proprio dal fatto che la loro 'estraneità' al consiglio può essere determinata dall'incompatibilità tra carica di consigliere e quella di assessore.

In termini generali sono parificati sotto ogni altro aspetto procedurale agli altri assessori: hanno ingresso all'Aula, posto riservato nei banchi della giunta, possono chiedere la parola ed intervenire nel dibattito con le stesse modalità ammesse per gli altri componenti la giunta, vengono convocati e sentiti dalle commissioni (anche su loro richiesta). Hanno l'obbligo di assistere alle sedute del consiglio ²⁷⁵. Non esercitando un mandato elettivo, comunque non hanno diritto di voto in aula (in Friuli-Venezia Giulia, nelle Marche, in Piemonte e nella provincia autonoma di Bolzano) ²⁷⁶, non concorrono al numero legale (in Friuli-Venezia Giulia e in Piemonte) e non possono proporre atti di indirizzo (Emilia-Romagna) ²⁷⁷. Se possono presentare emendamenti in Lombardia, di norma gli emendamenti di loro iniziativa devono essere presentati dalla giunta e sono assoggettati alla disciplina per questi prevista riguardo al termine di presentazione e agli altri aspetti; in Piemonte, infine, non possono far parte di commissioni permanenti o speciali e non godono dell'insindacabilità ²⁷⁸.

Solo in metà delle regioni (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Molise, Piemonte, Toscana), comunque, non si è registrata una minore partecipazione ai lavori consiliari degli assessori esterni rispetto a quelli interni ²⁷⁹.

Non vi sono state tuttavia reazioni particolari in relazione a questa situazione. Solo in Veneto, a fronte delle difficoltà incontrate a far venire in consiglio gli assessori, tutti esterni, si sono verificate reiterate richieste dei

²⁷⁴ In forza di provvedimenti assunti in via amministrativa.

²⁷⁵ Cfr. regolamento interno del consiglio.

²⁷⁶ Cfr. circolare della presidente del consiglio del 12 dicembre 2001.

²⁷⁷ Deliberazione del servizio Assemblea del consiglio.

²⁷⁸ Legge regionale n. 32 del 2001.

²⁷⁹ In Lombardia ad esempio il totale delle assenze dei 5 assessori esterni è stato di 73 giornate rispetto alle 78 giornate di assenza degli altri 12 assessori.

gruppi sia di opposizione che di maggioranza volte ad ottenere la presenza della giunta in consiglio: in alcuni casi si è sospesa la seduta in attesa della presenza almeno degli assessori di riferimento.

4.1.4. Partecipazione degli assessori alle sedute del consiglio regionale

In Abruzzo, in Basilicata, in Friuli-Venezia Giulia, nel Lazio, in Molise, in Piemonte, in Sardegna e in Sicilia almeno un componente della giunta ha partecipato regolarmente alle sedute del consiglio regionale. Molto frequente può ritenersi la partecipazione degli assessori in Liguria dove la presenza media per assessore ai lavori consiliari si è attestata all'88 per cento delle sedute. Nelle restanti regioni almeno un assessore ha garantito la propria presenza nel 90 per cento delle sedute in Umbria, all'87 nelle Marche, al 75 in Emilia-Romagna, al 71 in Lombardia, al 70 in Calabria, scendendo al 65 in Abruzzo e al 60 in Veneto ²⁸⁰. Dove gli assessori sono anche consiglieri la partecipazione alle sedute consiliari è la norma.

Il rapporto tra gli interventi e le presenze in consiglio conferma anche per gli assessori una forte propensione a prendere la parola almeno in sei regioni ²⁸¹. In queste regioni sembrerebbe, quindi, prevalere negli assessori la volontà di comunicare e argomentare le proprie decisioni piuttosto che un atteggiamento di ascolto delle posizioni emerse in consiglio.

Deve ritenersi, inoltre, che la procedura di intervento segnalata dalla regione Marche corrisponda più o meno a quella prevista o comunque seguita anche nelle restanti regioni: gli assessori sono intervenuti ogni qual volta l'hanno ritenuto opportuno o necessario, iscrivendosi al banco della presidenza se intenzionati a parlare nell'ambito di una discussione su di un argomento rientrante nell'ordine del giorno della seduta, ovvero dopo aver informato il presidente dell'oggetto dei loro interventi e aver ottenuto dallo stesso espressa autorizzazione, se intenzionati a fare

²⁸⁰ Cfr. il citato Prosp. 2. Le percentuali sono dedotte dal numero di sedute consiliari in cui la giunta è stata presente in consiglio sul valore assoluto delle sedute.

²⁸¹ Cfr. il citato Prosp. 2.

dichiarazioni, comunicazioni o richieste all'Assemblea su argomenti non iscritti all'ordine del giorno.

In generale la giunta ha diritto di parola "ogni volta che lo chieda" (Piemonte)²⁸² e di norma gli assessori hanno chiesto la parola in occasione della discussione su atti di propria competenza (Molise, Sardegna), o che hanno coinvolto l'intera giunta o, comunque, di particolare rilievo. Sia in Abruzzo che in Molise, in particolare, più volte gli assessori hanno attivato autonomamente la procedura delle comunicazioni²⁸³.

L'ipotesi più diffusa di intervento degli assessori in consiglio sembra essere la discussione su un progetto di legge e la risposta ad atti di sindacato ispettivo. Meno frequenti sono stati gli interventi in occasione della discussione su atti di indirizzo o su provvedimenti amministrativi. Rari, infine, gli interventi su casi di particolare rilievo.

4.2. Gli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo presentati e discussi

I consigli regionali hanno esercitato la propria funzione di indirizzo e controllo sulla giunta in modo significativo²⁸⁴.

Per quanto riguarda la funzione di indirizzo, i consigli regionali più attivi sono stati, in base ai dati disponibili, quelli della Lombardia e dell'Emilia-Romagna con 423 e 393 atti di indirizzo presentati nell'anno. Con uno scarto di più di cento unità, sono stati presentati 239 atti di indirizzo in Sicilia e 233 in Liguria; un numero comunque consistente si è raggiunto anche in Toscana e in Piemonte con 198 e 186 atti presentati, passando poi ai 148 e 144 atti presentati nella provincia autonoma di Trento e nel Lazio. Nelle altre regioni il numero degli atti presentati scende progressivamente fino ad arrivare al di sotto delle 50 unità in Basilicata e in Valle d'Aosta.

²⁸² Ai sensi dell'art. 54, c. 2 del Regolamento.

²⁸³ Anche in Basilicata è stata segnalata una comunicazione assessorile.

²⁸⁴ Cfr. il Prosp. 5 - Atti di indirizzo e atti di sindacato ispettivo nel periodo 1.1.03-31.12.03.

Se i valori percentuali degli atti di indirizzo approvati raggiungono una media di poco superiore al 50 per cento solamente in Sardegna e in Friuli-Venezia Giulia, nella maggioranza delle regioni, invece, le percentuali di discussione o definizione ²⁸⁵ degli atti di indirizzo sono molto più alte: dal 100 per cento riscontrato solo in Lombardia, il valore percentuale si attesta al di sopra del 50 per cento in altre undici regioni, fino ad arrivare a percentuali molto esigue solo in Sicilia (5 per cento) ²⁸⁶.

Limitando l'indagine alle sole mozioni si rileva che sono state discusse al massimo nell'86 per cento dei casi in Piemonte dove però ne sono state presentate solo 7 (il 4 per cento degli atti di indirizzo). Sono state discusse, invece, il 60 per cento delle 182 mozioni presentate in Toscana dove rappresentano la categoria degli atti di indirizzo più utilizzata (il 92 per cento del totale). In Campania, dove sono state presentate per indirizzare la giunta unicamente mozioni, sono state discusse o definite solo il 27 per cento delle 117 mozioni presentate. I valori percentuali più bassi di discussione e approvazione di mozioni si sono riscontrati nella provincia autonoma di Trento con il 9 e il 6 per cento di quelle presentate. Si segnala inoltre che le mozioni rappresentano più della metà degli atti di indirizzo presentati in otto regioni e nelle due province autonome, scendendo al 2 per cento solo in Emilia-Romagna ²⁸⁷.

La seconda categoria degli atti di indirizzo più diffusa è quella degli ordini del giorno, segnalati, tuttavia, solo in dieci regioni e nelle due province autonome. La presentazione di ordini del giorno ha raccolto ben il 96 per cento degli atti di indirizzo in Piemonte, si è attestata al di sopra del 70 per cento in Liguria, Sicilia e Friuli-Venezia Giulia per scendere comunque al disotto del 50 per cento nei restanti consigli regionali e provinciali. Non è stato presentato alcun ordine del giorno, invece, in Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna e Toscana. I valori percentuali di discussione degli ordini del giorno sono comunque mediamente alti: comprendendo evidentemente anche ordini del giorno presentati prima del 2003, ne sono stati discussi 220 sui 207 presentati nell'anno in Lombardia e 21 sui 18 presentati nelle Marche. A fronte della discussione di tutti

²⁸⁵ Sono considerati definiti gli atti approvati, respinti, ritirati o superati.

²⁸⁶ Cfr. il citato Prosp. 3.

²⁸⁷ Cfr. il Prosp. 3.1- Mozioni nel periodo 1.1.03-31.12.03.

quelli presentati in Friuli-Venezia Giulia, solo in Veneto sono stati approvati tutti gli ordini del giorno presentati. Bisogna considerare, tuttavia, che i nove ordini del giorno presentati in Veneto sono stati approvati prima della votazione finale di una legge dando indicazioni sul contenuto della stessa. Si segnala, invece, che in Umbria tre proposte di ordine del giorno sono state presentate a seguito di relazioni conclusive di commissioni di inchiesta.

Molto meno diffuso è stato il ricorso alla risoluzione quale atto di indirizzo, segnalato solo in sei regioni. In Emilia-Romagna, tuttavia, le risoluzioni rappresentano ben il 98 per cento degli atti di indirizzo; nel Lazio, invece, ne è stata presentata solo una, discussa e non approvata. Se solo nelle Marche sono state discusse tutte le risoluzioni presentate, i valori percentuali delle risoluzioni discusse sono comunque alte. La percentuale di approvazione più alta la vanta invece la Toscana con 12 risoluzioni approvate sulle 16 presentate ²⁸⁸.

Molta attiva è stata anche la funzione di controllo svolta dai consigli nei confronti delle proprie giunte. In Emilia-Romagna e nella provincia autonoma di Bolzano sono stati presentati 903 e 818 atti di sindacato ispettivo, che in tre consigli sfiorano le 600 unità (Lazio, Piemonte e Sicilia), in altre cinque regioni e nella provincia autonoma di Trento si attestano tra le 300 e le 500 unità fino a scendere ai 34 atti presentati in Abruzzo ²⁸⁹.

In base ai dati a disposizione la giunta assolve costantemente al dovere di dare risposta alle richieste consiliari in Valle d'Aosta, in Emilia-Romagna e in Veneto con il 95, il 93 e l'88 per cento di atti definiti nell'anno. In cinque regioni ci si attesta al di sopra del 50 per cento, mentre i valori percentuali di risposta più bassi sono riscontrati in Abruzzo e in Calabria con solo il 13 e 12 per cento di atti definiti.

Le interrogazioni sono senza dubbio lo strumento più utilizzato a fini informativi e di controllo sull'operato della giunta in tutte le regioni, tranne nel caso della Liguria in cui rappresentano solo il 46 per cento degli atti di sindacato ispettivo. Nelle altre regioni, infatti, l'incidenza percentuale di

²⁸⁸ Cfr. il Prosp. 3.2. Risoluzioni nel periodo 1.1.03-31.12.03.

²⁸⁹ Cfr. il Prosp. 4. Atti di sindacato ispettivo nel periodo 1.1.03-31.12.03.

interrogazioni sugli atti di sindacato presentati oscilla tra il 100 per cento e il 90 per cento in tre regioni e nelle provincie autonome, scendendo al di sotto dell'80 per cento solo in cinque regioni (Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Marche, Molise e Sardegna). In Veneto, tuttavia, sono state presentate ben 1981 interrogazioni a risposta immediata. La giunta dell'Emilia-Romagna con il 94 per cento di risposta ad interrogazioni (pari a 751 risposte) si è dimostrata la giunta più sensibile, seguita da quella della provincia autonoma di Trento e del Veneto (79 e 77 per cento). Se in Liguria e in Campania si risponde e discute del 71 e del 66 per cento delle interrogazioni, in tutte le altre regioni la risposta e la discussione su interrogazioni si attesta al di sotto del 50 per cento ²⁹⁰.

In tre regioni non risultano essere state presentate interpellanze. In Liguria ne sono state presentate il maggior numero (237 interpellanze) pari al 53 per cento degli atti di sindacato ispettivo prodotti nell'anno. In termini assoluti si raggiunge il numero immediatamente più alto in Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Emilia-Romagna rispettivamente con 173, 103 e 102 interpellanze, anche se nei primi due casi corrispondono al 34 e al 42 per cento degli atti di sindacato ispettivo, mentre nel terzo solo all'11 per cento. La giunta veneta ha dato risposta a interpellanze presentate negli anni precedenti e alle 12 interpellanze proposte nell'anno in esame, con un'incidenza pari al solo 8 per cento dell'intera attività di controllo nei suoi confronti da parte del consiglio, così come nelle Marche risulta assolto pienamente il dovere di risposta alle 14 interpellanze presentate, pari al 4 per cento del totale del sindacato ispettivo regionale ²⁹¹.

In Lombardia lo spazio riservato dall'Assemblea per lo svolgimento di questo tipo di atti è stato molto esiguo: su 33 sedute tenutesi nell'anno, solamente in sei sedute sono stati discussi atti di sindacato ispettivo. Le risposte fornite in aula sono state 11 (di cui 5 riferite ad atti presentati nel 2002). Nella maggior parte dei casi la giunta regionale si è avvalsa della facoltà di rispondere per iscritto.

²⁹⁰ Cfr. il Prosp. 4.1 - Interrogazioni nel periodo 1.1.03-31.12.03.

²⁹¹ Cfr. il Prosp. 4.1 - Interpellanze nel periodo 1.1.03-31.12.03.

4.3. Coinvolgimento del consiglio nel procedimento di formazione dei regolamenti regionali

Nel 2003 si è registrato un ulteriore e considerevole incremento della fonte regolamentare, in attuazione ed esecuzione di molte leggi regionali che dalla legge cost. n. 1 del 1999 in poi hanno demandato alla giunta il potere di adottare regolamenti. Nel 2003 sono stati approvati 397 regolamenti a fronte dei 287 approvati nel 2002 con un aumento di 110 unità. Il numero complessivo di regolamenti approvati nel 2003, tra l'altro, supera di 64 unità il dato del 2001 di 333 regolamenti ²⁹².

Si tenga presente che nessun regolamento è stato approvato in Sardegna e in Valle d'Aosta. Dei regolamenti adottati nel 2003, peraltro, solo in Basilicata si sono registrati anche 7 regolamenti di approvazione consiliare pari al 61 per cento degli atti regolamentari approvati in questa regione. In questa regione, come in tante altre, in effetti, anche la bozza del nuovo statuto prevede che il consiglio regionale eserciti la potestà regolamentare nelle materie delegate dallo Stato, nonché in attuazione della normativa comunitaria, salvo delega alla Giunta. Nel corso del 2003, d'altra parte, i regolamenti regionali adottati in base a delega statale sono stati solo 8, pari al 2 per cento dell'intera produzione regolamentare ²⁹³.

Si conferma quindi che, fino alla decisione della Corte costituzionale n. 313 del 21 ottobre 2003, la potestà regolamentare è stata di fatto trasferita alla giunta, nonostante la lettera degli statuti tuttora in vigore ripeta la formulazione del precedente testo della Costituzione. Nei due mesi del 2003 successivi alla sentenza della Corte costituzionale che ha precisato la portata della modifica dell'art. 121 Cost. per effetto della legge cost. n. 1 del 1999, in alcune regioni si sono verificati alcuni timidi cambiamenti di rotta: in Lombardia è stata presentata una proposta di regolamento consiliare ²⁹⁴ e in Emilia-Romagna il consiglio è stato coinvolto in una sorta di 'sanatoria di un regolamento regionale' ²⁹⁵.

²⁹² Cfr. la citata Tabella 3. Per i dati del 2001 e del 2002 cfr. Rapporto 2002, p. 332.

²⁹³ Cfr. la citata Tabella 4a.

²⁹⁴ Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n. 1.

²⁹⁵ Con la 'convalida del "Regolamento in materia di accesso agli organici regionali. Attuazione dell'art. 15 della L.R. 43/2001".

In altre regioni, come si è rilevato nel precedente rapporto, a fronte della prassi consolidata di adozione da parte della giunta dei regolamenti, leggi regionali hanno previsto che i consigli rendessero un parere sullo schema di regolamento predisposto dalla giunta: le competenti commissioni consiliari hanno espresso 14 pareri nella provincia autonoma di Trento, 10 in Friuli-Venezia Giulia, 5 in Lombardia, 3 in Sardegna, 2 in Abruzzo e nelle Marche, 1 in Emilia-Romagna, in Piemonte e in Sicilia.

Nelle due province autonome la competenza ad adottare regolamenti è riservata esclusivamente alla giunta. Anche l'esercizio della funzione consultiva del consiglio sulla attività normativa della giunta è tuttavia da sempre prevista nella provincia autonoma di Trento: il consiglio è coinvolto nel procedimento di formazione dei regolamenti provinciali esprimendo sulla maggior parte di essi un parere obbligatorio e non vincolante per mezzo della competente commissione permanente (la procedura è stabilita dal regolamento interno del consiglio e da una circolare del presidente del consiglio recepita dal presidente della provincia). Non si tratta di una competenza generale perché sono le singole leggi a prevedere la procedura di parere sul regolamento e sulle sue successive modificazioni. Il parere si esprime nell'ultima fase del procedimento, dopo che la giunta ha già esperito tutte le altre eventuali fasi di ascolto. Si esprime dunque sull'atto pronto per essere deliberato dall'esecutivo, tanto che la giunta non può modificare l'atto se non nel senso di recepire quanto contenuto nel parere. Eventuali altre modifiche di merito prima di essere deliberate devono essere sottoposte al preventivo parere della commissione.

Solo nelle Marche, nella provincia autonoma di Trento e in Sardegna il consiglio, tramite i pareri espressi dalla commissione, ha altresì partecipato alla formazione di atti aventi natura sostanzialmente regolamentare.

I consigli regionali della Basilicata, della Calabria, del Lazio, del Molise e dell'Umbria, invece, non sono stati in alcun modo coinvolti nella formazione dei regolamenti adottati dalla giunta. In Liguria in un caso la

commissione consiliare competente è stata informata, con comunicazione dell'assessore proponente, dell'avvenuta emanazione del regolamento ²⁹⁶.

Infine, un'unica legge ma di portata molto ampia in Veneto ²⁹⁷ e tutte le leggi approvate nel 2003 in Piemonte hanno previsto il parere della commissione consiliare in caso di attribuzione alla giunta regionale di un regolamento di esecuzione.

4.4. Pareri espressi dal consiglio su atti non regolamentari della giunta

Molto più diffusa è stata la funzione consultiva esercitata dalle commissioni consiliari su atti non regolamentari della giunta regionale: sono stati segnalati 162 pareri in Veneto, 65 in Lombardia, 46 in Valle d'Aosta e in Sardegna ²⁹⁸, 36 in Molise, 38 nelle Marche, 28 in Emilia-Romagna, 26 nella Provincia autonoma di Trento, 22 in Abruzzo, 20 in Piemonte, 16 in Basilicata, 10 in Umbria, 5 in Calabria, 8 in Friuli-Venezia Giulia, 4 in Liguria. In Sicilia sono stati trasmessi alle competenti commissioni 14 richieste di parere, ma non risulta reso alcun parere così come nella provincia autonoma di Bolzano.

L'Aula ha reso pareri solo in Valle d'Aosta e in Lombardia. In quest'ultima regione in particolare sono stati espressi pareri, obbligatori ai sensi dallo statuto regionale, in merito alla proposizione di ricorsi innanzi alla Corte costituzionale per due questioni di legittimità costituzionale e due conflitti di attribuzioni.

Data la rilevanza degli oggetti e del contenuto degli atti di natura non regolamentare sui quali le commissioni consiliari hanno espresso il proprio parere può dedursi che parte dell'attività svolta dalla giunta è esercitata con atti formalmente amministrativi dalle potenzialità normative. La tipologia degli atti è molto ampia e disomogenea, ma l'attività consultiva del consiglio si è espressa prevalentemente su bilanci, piani o programmi di spesa, in alcuni casi aventi contenuto ampio e fondati su disposizioni di

²⁹⁶ Regolamento regionale n. 6 del 2003.

²⁹⁷ La legge regionale sui lavori pubblici n.27 del 2003.

²⁹⁸ Tolti i 3 pareri resi su atti di natura sostanzialmente regolamentare, sono stati 43.

legge generiche o particolarmente elastiche (in Sardegna); non mancano pareri segnalati in materia di sviluppo economico e attività produttive; turismo, scuola formazione e lavoro; territorio e ambiente; sanità e politiche sociali; cultura e spettacolo. Sono stati resi anche pareri su indirizzi generali per l'applicazione della normativa di settore e sui ricorsi dinanzi la Corte costituzionale (nella provincia di Trento).

4.5. *L'attività amministrativa del consiglio*

Nelle due provincie autonome, in conformità allo statuto, il consiglio non ha approvato alcun atto amministrativo e in molte regioni l'attività amministrativa consiliare continua a diminuire. In Sardegna, in particolare, il numero degli atti amministrativi consiliari è decrescente e in termini assoluti consta di due provvedimenti. In Friuli-Venezia Giulia è stato segnalato un solo atto amministrativo. Altrove il consiglio svolge attività amministrativa unicamente per la propria struttura, organizzazione e personale con deliberazioni dell'ufficio di Presidenza e con determinazioni dirigenziali (Campania).

In alcune regioni, comunque, il consiglio regionale ha continuato ad esercitare un'attività amministrativa intensa: sono state segnalate in Toscana 233 deliberazioni, in Emilia Romagna 116, in Basilicata 105, in Lombardia 97, in Veneto 82, in Piemonte 81, in Abruzzo 79, in Liguria 54, in Calabria e nelle Marche 25.

Nel Lazio si segnalano prevalentemente nomine e designazioni, che in Piemonte sono state 53, in Lombardia 21, in Veneto 12, in Molise alcune, in Friuli-Venezia Giulia e in Sardegna 1.

Diffusa è stata l'approvazione di piani e programmi, criteri, indirizzi, linee guida segnalate in Emilia-Romagna, in Lombardia, nelle Marche, in Molise, in Piemonte, in Umbria e in Veneto. In Sardegna si sono approvate le note di programma che è atto di accompagnamento del bilancio destinato a illustrare obiettivi, criteri e priorità dei programmi di spesa conseguenti agli stanziamenti.

Si è registrata l'approvazione di atti e bilanci di enti dipendenti dalla regione in Emilia-Romagna, in Umbria e ben 47 in Lombardia; l'approvazione di piani regolatori, varianti e piani di ripartizione di fondi in Molise e 18 in Veneto. Solo in Emilia-Romagna e in Piemonte sono state approvate intese fra regioni e adesioni ad associazioni.

Si sono segnalate, inoltre, ratifiche di atti assunti dalla giunta regionale con i poteri del consiglio regionale: 3 in Piemonte e una in Veneto. In Friuli-Venezia Giulia si è deliberato in merito al referendum consultivo per l'istituzione della Provincia dell'Alto Friuli, in Veneto sul referendum di suddivisione Mestre-Venezia.

4.6. Il consiglio, la giunta e le Conferenze

Nel corso del 2003 non sono state introdotte procedure *ad hoc* che consentano al consiglio di indirizzare gli orientamenti che la giunta assume in Conferenza Stato-Regioni, né di conoscere l'ordine del giorno e le decisioni della Conferenza dei Presidenti delle Giunte regionali, della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Unificata. Non esistono neanche procedure formali di comunicazione al consiglio sugli ordini del giorno e sulle decisioni prese dalla Conferenza dei Presidenti delle Giunte regionali e della conferenza Stato-Regioni.

In Basilicata ogni consigliere ha la possibilità ²⁹⁹ di richiedere documenti, verbali e quant'altro riguarda l'attività della Conferenza Stato-Regioni tramite una richiesta indirizzata al presidente del consiglio regionale; in Campania è possibile richiedere in merito all'attività della Conferenza Stato-Regioni un'informativa alle commissioni consiliari competenti e, su richiesta dei consiglieri, una relazione del presidente della giunta regionale in Aula.

A tali fini nel corso dell'anno in Liguria talvolta è stato utilizzato lo strumento della mozione; in Lombardia si sono registrati casi in cui il consiglio ha votato atti di indirizzo volti ad impegnare la giunta in sede di conferenza (sul tema del federalismo fiscale, dell'intesa interistituzionale in

²⁹⁹ Ai sensi dell'art. 41 del regolamento interno del consiglio.

attuazione del titolo V della Costituzione e della riforma del sistema del trasporto pubblico locale) o, più in generale, per sostenere presso il governo le istanze della società e del sistema produttivo lombardo (quote latte e tutela del patrimonio zootecnico, sicurezza urbana e dei cittadini, tutela delle imprese da forme di concorrenza sleale praticate in atto da paesi extracomunitari). In Piemonte vi è stato uno scambio costante della documentazione sulle decisioni della Conferenza fra gli uffici della giunta e del consiglio; sono seguite talvolta informative in commissione. Nella provincia autonoma di Bolzano solo sporadicamente, tramite l'approvazione di mozioni, il consiglio è intervenuto in materia di rapporti della provincia autonoma con lo stato e le altre regioni. In Sardegna vi sono stati alcuni dibattiti significativi: sullo smantellamento del sistema industriale della chimica, sul sistema viario e stradale, sulla cessione del patrimonio immobiliare dello stato, sul problema delle scorie nucleari ed il timore della creazione di una discarica in Sardegna. Sono dibattiti promossi con mozioni e per iniziativa consiliare. In un caso il dibattito è stato promosso con le dichiarazioni della giunta riguardo alla situazione agro pastorale che in parte concerneva anche un confronto con lo stato.

**Prosp. 1 - Partecipazione del presidente della regione alle sedute consiliari
nel periodo 1/1/-31/12 2003**

regioni e province autonome	numero presenze	numero sedute consiliari	% presenze su totale sedute	numero di interventi	incidenza % di interventi sulle presenze
Abruzzo	24	40	60,0	19	79,2
Basilicata	23	35	65,7	50	217,4
Bolzano	n.f.	n.f.	-	n.f.	-
Calabria	6	23	26,1	6	100,0
Campania	26	53	49,1	n.c.	-
Emilia - Romagna	30	72	41,7	2	6,7
Friuli - Venezia Giulia	75	96	78,1	n.c.	-
Lazio	n.p.	n.p.	-	-	-
Liguria	50	57	87,7	19	38,0
Lombardia	15	33	45,5	2	13,3
Marche	43	55	78,2	n.c.	-
Molise	52	56	92,9	42	80,8
Piemonte	27	133	20,3	14	51,9
Puglia	n.p.	n.p.	-	-	-
Sardegna	*26	121	21,5	26	100,0
Sicilia	n.c.	n.c.	-	25	-
Toscana	42	45	93,3	**44	104,8
Trento	n.f.	n.f.	-	n.f.	-
Umbria	28	32	88,0	***n.c.	-
Valle D'Aosta	n.f.	n.f.	-	n.f.	-
Veneto	23	48	47,9	8	34,8

* dato dedotto dal numero di interventi

** in 20 sedute

*** intervenuto nel 60% delle sedute

n.c. = non calcolabile in base alle informazioni date n.p. = non pervenuto

n.f. = non fornito perché nel caso specifico irrilevante

Prosp. 2 - Partecipazione degli assessori alle sedute consiliari nel periodo 1/1-31/12 2003

regioni e province autonome	numero sedute consiliari	numero assessori	assessori esterni	giunta in sedute consiglio	presenze effettive assessori	presenza media per assessore alle sedute	numero di interventi	incidenza % di interventi sulle presenze
Abruzzo	40	11	4		285	64,8	100	35,1
Basilicata	35	6	1		186	88,6	260	139,8
Bolzano	n.f.	10	1		n.f.	-	n.f.	-
Calabria	23	12	7	16	n.c.	-	23	143,8
Campania	53	14	14		n.c.	-	n.c.	-
Emilia - Romagna	72	12	8	48	n.c.	-	224	-
Friuli - Venezia Giulia	75	10	10	75	n.c.	-	n.c.	-
Lazio	n.p.	12	2		n.p.	-	n.p.	-
Liguria	57	9	3	*50	n.c.	-	176	-
Lombardia	33	17	***5		377	67,2	61	16,2
Marche	55	8	0	*48	n.c.	-	n.c.	-
Molise	56	8	2		357	79,6	118	33
Piemonte	133	12	1		1000	62,7	n.c.	-
Puglia	n.p.	12	1		n.p.	-	n.p.	-
Sardegna	121	12	6		n.c.	-	n.c.	-
Sicilia	n.c.	12	3		n.c.	-	***42	-
Toscana	45	12	9		n.c.	-	n.c.	-
Trento	n.f.	10	0		n.f.	-	n.f.	-
Umbria	32	8	3	29	***n.c.	-	n.c.	-
Valle D'Aosta	n.f.	7	0		n.f.	-	n.f.	-
Veneto	48	12	12	***+29	n.c.	-	n.c.	-

* media

** interventi di assessori esterni

**** dato dedotto dal numero delle sedute con interventi

n.c. = non calcolabile in base alle informazioni date n.p. = non pervenuto

n.f. = non fornito perché nel caso specifico irrilevante

**** da maggio 2003 sono 4

**** intervenuti il 90% delle sedute

Prosp. 3 - Atti di indirizzo nel periodo 1/1-31/12 2003

regioni e province autonome	atti presentati	atti discussi o definiti		atti discussi o definiti (valori assoluti)		atti approvati (valori percentuali sugli atti presentati)		mozioni	risoluzioni	odg
		atti discussi o definiti	(valori percentuali sugli atti presentati)	atti approvati (valori assoluti)	(valori percentuali sugli atti presentati)					
Abruzzo	84	39	46,4	37	44,0	12	72	0	0	0
Basilicata	46	19	41,3	-	-	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	56
Bolzano	118	-	-	-	-	62	0	24	0	24
Calabria	61	-	-	24	39,3	37	0	0	0	0
Campania	117	32	27,4	-	-	117	0	0	0	0
Emilia - Romagna	393	328	83,5	-	-	8	385	0	0	0
Friuli - Venezia Giulia	123	102	82,9	69	56,1	34	0	89	0	89
Lazio	144	30	20,8	28	19,4	126	1	17	1	17
Liguria	233	198	85,0	-	-	49	0	184	0	184
Lombardia	423	423	100,0	92	21,7	202	14	207	14	207
Marche	115	69	60,0	-	-	77	20	18	20	18
Molise	114	64	56,1	-	-	65	0	49	0	49
Piemonte	186	92	49,5	52	28,0	7	* 0	179	* 0	179
Puglia	n.p.	-	-	-	-	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Sardegna	53	35	66,0	31	58,5	34	0	n.c.	0	n.c.
Sicilia	239	11	4,6	-	-	64	0	175	0	175
Toscana	198	120	60,6	73	36,9	182	16	0	16	0
Trento	148	76	51,4	38	25,7	78	0	70	0	70
Umbria	92	26	28,3	-	-	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Valle D'Aosta	21	18	85,7	-	-	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Veneto	76	51	67,1	27	35,5	41	26	9	26	9
Totale	2984	1733	58,1	471	15,8	1195	534	1077	534	1077

n.c. = non calcolabile in base alle informazioni date n.p. = non pervenuto

Prosp. 3.1 - Mozioni nel periodo 1/1-31/12 2003

regioni e province autonome	mozioni presentate	atti di indirizzo presentati	incidenza % delle mozioni su atti di indirizzo	mozioni discusse o definite (valori assoluti)	mozioni discusse o definite (valori percentuali su mozioni presentate)	mozioni approvate (valori assoluti)	mozioni approvate (valori percentuali su mozioni presentate)
Abruzzo	12	84	14,3	2	16,7	-	-
Basilicata	n.p.	46	-	-	-	-	-
Bolzano	62	118	52,5	n.p.	-	-	-
Calabria	37	61	60,7	-	-	17	45,9
Campania	117	117	100,0	32	27,4	-	-
Emilia - Romagna	8	393	2,0	2	25,0	-	-
Friuli - Venezia Giulia	34	123	27,6	13	38,2	-	-
Lazio	126	144	87,5	22	17,5	22	17,5
Liguria	49	233	21,0	22	44,9	-	-
Lombardia	202	423	47,8	43	21,3	31	15,3
Marche	77	115	67,0	28	36,4	-	-
Molise	65	114	57,0	29	44,6	-	-
Piemonte	7	186	3,8	6	85,7	2	28,6
Puglia	n.p.	-	-	-	-	-	-
Sardegna	34	53	64,2	16	47,1	12	35,3
Sicilia	64	239	26,8	11	17,2	-	-
Toscana	182	198	91,9	108	59,3	61	33,5
Trento	78	148	52,7	7	9,0	5	6,4
Umbria	n.p.	92	-	-	-	-	-
Valle D'Aosta	n.p.	21	-	-	-	-	-
Veneto	41	76	53,9	23	56,1	8	19,5
Totale	1195	2984	40,0	364	30,5	158	13,2

n. c. = non calcolabile in base alle informazioni date n. p. = non pervenuto

Prosp. 3.2 - Risoluzioni nel periodo 1/1-31/12 2003

regioni e province autonome	risoluzioni presentate	atti di indirizzo presentati	incidenza % delle risoluzioni su atti di indirizzo	risoluzioni discusse o definite (valori assoluti)	risoluzioni discusse o definite (valori percentuali su risoluzioni presentate)	risoluzioni approvate (valori assoluti)	risoluzioni approvate (valori percentuali su risoluzioni presentate)
Abruzzo	72	84	85,7	-	-	37	51,4
Basilicata	n.p.	46	-	-	-	-	-
Bolzano	0	118	-	-	-	-	-
Calabria	0	61	-	-	-	-	-
Campania	0	117	-	-	-	-	-
Emilia - Romagna	385	393	98,0	326	84,7	-	-
Friuli - Venezia Giulia	0	123	-	-	-	-	-
Lazio	1	144	0,7	1	100,0	0	-
Liguria	0	233	-	-	-	-	-
Lombardia	14	423	3,3	10	71,4	9	64,3
Marche	20	115	17,4	20	100,0	-	-
Molise	0	114	-	-	-	-	-
Piemonte	*0	186	-	-	-	-	-
Puglia	n.p.	-	-	-	-	-	-
Sardegna	0	53	-	-	-	-	-
Sicilia	0	239	-	-	-	-	-
Toscana	16	198	8,1	12	75,0	12	75,0
Trento	0	148	-	-	-	-	-
Umbria	n.p.	92	-	-	-	-	-
Valle D'Aosta	n.p.	21	-	-	-	-	-
Veneto	26	76	34,2	19	73,1	10	38,5
Totale	534	2984	17,9	388	72,7	68	12,7

* la categoria non è prevista

n.c. = non calcolabile in base alle informazioni date n.p. = non pervenuto

Prosp. 3.3 - Ordini del giorno nel periodo 1/1-31/12 2003

regioni e province autonome	odg presentati	atti di indirizzo presentati	incidenza % odg su atti di indirizzo	odg discussi o definiti (valori assoluti)	odg discussi o definiti (valori percentuali su odg presentati)	odg approvati (valori assoluti)	odg approvati (valori percentuali su odg presentati)
Abruzzo	0	84	-	-	-	-	-
Basilicata	n.p.	46	-	-	-	-	-
Bolzano	56	118	47,5	-	-	-	-
Calabria	24	61	39,3	10	41,7	7	29,2
Campania	0	117	-	-	-	-	-
Emilia - Romagna	0	393	-	-	-	-	-
Friuli - Venezia Giulia	89	123	72,4	89	100,0	69	77,5
Lazio	17	144	11,8	7	41,2	6	-
Liguria	184	233	79,0	176	95,7	-	-
Lombardia	207	423	48,9	220	106,3	52	25,1
Marche	18	115	15,7	21	116,7	-	-
Molise	49	114	43,0	35	71,4	-	-
Piemonte	179	186	96,2	86	48,0	50	27,9
Puglia	n.p.	-	-	-	-	-	-
Sardegna	n.p.	53	43,0	-	-	19	-
Sicilia	175	239	73,2	-	-	-	-
Toscana	0	198	-	-	-	-	-
Trento	70	148	47,3	69	98,6	33	47,1
Umbria	n.p.	92	-	-	-	-	-
Valle D'Aosta	n.p.	21	-	-	-	-	-
Veneto	9	76	11,8	9	100,0	9	100,0
Totale	1077	2984	36,1	722	67,0	245	22,7

n.c. = non calcolabile in base alle informazioni date n.p. = non pervenuto

Prosp. 4 - Atti di sindacato ispettivo nel periodo 1/1-31/12 2003

regioni e province autonome	atti presentati	atti definiti o discussi (valori assoluti)	atti definiti o discussi (valori % su atti presentati)	interrogazioni	interpellanze
Abruzzo	34	4	11,8	34	0
Basilicata	195	134	68,7	192	3
Bolzano	818	n.p.	-	818	0
Calabria	179	23	12,8	177	2
Campania	303	201	66,3	297	6
Emilia - Romagna	903	835	92,5	801	102
Friuli - Venezia Giulia	502	133	26,5	329	173
Lazio	599	134	22,4	599	0
Liguria	443	263	59,4	206	237
Lombardia	245	66	26,9	187	58
Marche	331	96	29,0	204	14
Molise	118	26	22,0	73	45
Piemonte	598	405	67,7	n.p.	n.p.
Puglia	n.p.	-	-	n.p.	n.p.
Sardegna	245	67	27,3	142	103
Sicilia	575	247	43,0	498	77
Toscana	325	149	45,8	325	0
Trento	477	373	78,2	469	8
Umbria	245	45	18,4	n.p.	n.p.
Valle D'Aosta	389	369	94,9	n.p.	n.p.
Veneto	157	139	88,5	145	12
Totale	7681	3709	48,3	5496	840

n.c. = non calcolabile in base alle informazioni date n.p. = non pervenuto

Prosp. 4.1 - Interrogazioni nel periodo 1/1-31/12 2003

regioni e province autonome	interrogazioni presentate	atti di sindacato ispettivo presentati	incidenza % delle interrogazioni su atti di sindacato ispettivo	interrogazioni definite (valori assoluti)	interrogazioni definite (valori % su interrogazioni presentate)
Abruzzo	34	34	100,0	4	11,8
Basilicata	192	195	98,5	0	-
Bolzano	818	818	100,0	0	-
Calabria	177	179	98,9	23	13,0
Campania	297	303	98,0	197	66,3
Emilia - Romagna	801	903	88,7	750	93,6
Friuli - Venezia Giulia	329	502	65,5	112	34,0
Lazio	599	599	100,0	134	22,4
Liguria	206	443	46,5	147	71,4
Lombardia	187	245	76,3	45	24,1
Marche	204	331	61,6	82	40,2
Molise	73	118	61,9	20	27,4
Piemonte	n.p.	598	-	-	-
Puglia	n.p.	-	-	-	-
Sardegna	142	245	58,0	49	34,5
Sicilia	498	575	86,6	190	38,2
Toscana	325	325	100,0	149	45,8
Trento	469	477	98,3	373	79,5
Umbria	n.p.	245	-	-	-
Valle D'Aosta	n.p.	389	-	-	-
Veneto *	145	157	92,4	112	77,2

* il numero non è comprensivo delle 1981 interrogazioni a risposta immediata

n.c. = non calcolabile in base alle informazioni date n.p. = non pervenuto

Prosp. 4.2 - Interpellanze nel periodo 1/1-31/12 2003

Regioni e province autonome	interpellanze presentate	atti di sindacato ispettivo	incidenza % delle interpellanze su atti di sindacato ispettivo	interpellanze definite (valori assoluti)	interpellanze definite (valori % su interrogazioni presentate)
Abruzzo	0	34	-	-	-
Basilicata	3	195	1,5	-	-
Bolzano	0	818	-	-	-
Calabria	2	179	1,1	-	-
Campania	6	303	2,0	4	66,7
Emilia - Romagna	102	903	11,3	85	83,3
Friuli - Venezia Giulia	173	502	34,5	37	21,4
Lazio	0	599	-	-	-
Liguria	237	443	53,5	116	48,9
Lombardia	58	245	23,7	15	25,9
Marche	14	331	4,2	14	100,0
Molise	45	118	38,1	6	13,3
Piemonte	n.p.	598	-	-	-
Puglia	n.p.	-	-	-	-
Sardegna	103	245	42,0	18	17,5
Sicilia	77	575	13,4	57	74,0
Toscana	0	325	-	-	-
Trento	8	477	1,7	-	-
Umbria	n.p.	245	-	-	-
Valle D'Aosta	n.p.	389	-	-	-
Veneto	12	157	7,6	27	225,0

n.c. non calcolabile in base alle informazioni date n.p. non pervenuto

Prosp. 5 - Atti di indirizzo e atti di sindacato ispettivo nel periodo 1/1-31/12 2003

regioni e province autonome	atti di indirizzo presentati	atti di sindacato ispettivo presentati	totale	atti di indirizzo discussi o definiti	atti di sindacato ispettivo discussi o definiti	totale
Abruzzo	84	34	118	39	4	43
Basilicata	46	195	241	19	134	153
Bolzano	118	818	936	-	n.p.	-
Calabria	61	179	240	-	23	-
Campania	117	303	420	32	201	233
Emilia - Romagna	393	903	1296	328	835	1163
Friuli - Venezia Giulia	123	502	625	102	133	235
Lazio	144	599	743	30	134	164
Liguria	233	443	676	198	263	461
Lombardia	423	245	668	423	60	483
Marche	115	331	446	69	96	165
Molise	114	118	232	64	26	90
Piemonte	186	598	784	92	403	495
Puglia	n.p.	n.p.	-	-	-	-
Sardegna	53	245	298	35	67	102
Sicilia	239	575	814	11	247	258
Toscana	198	325	676	120	149	269
Trento	148	477	625	76	373	449
Umbria	92	245	337	26	45	71
Valle D'Aosta	21	389	410	18	369	387
Veneto	76	157	233	51	139	190
Totale	2984	7681	10818	1733	3701	5411

n.c. = non calcolabile in base alle informazioni date n.p. = non pervenuto

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

5.1 L'attività degli organismi di raccordo regioni-enti locali e la tipologia degli atti esaminati

Le risposte delle Regioni per il 2003 relativamente ad organi e procedure di consultazione degli enti locali evidenziano, in primo luogo, il dato relativo alla fase di transizione subordinata alle procedure di adozione dei nuovi statuti regionali, attraverso i quali dare attuazione all'u.c. dell'art. 123 Cost.

Nell'attesa dei nuovi statuti restano in piedi, così, i modelli istituzionali e procedurali di concertazione regioni-enti locali introdotti nel corso degli anni dai legislatori regionali, rispetto ai quali in talune realtà regionali vanno registrati degli ulteriori interventi normativi volti ad ampliarne le competenze (come nel caso dell'Emilia Romagna) o, addirittura, a sancirne l'avvio, con i relativi provvedimenti attuativi, come nel caso della Calabria.

Proprio la Calabria rappresenta, a tale proposito, una situazione del tutto peculiare. Infatti, unica regione a dichiarare la istituzione del Consiglio delle autonomie locali, a seguito della approvazione del nuovo statuto regionale, viene nel frattempo a trovarsi nella necessità di dar seguito alla previsione della Conferenza regione – autonomie locali introdotta con la l.r. 34/2002 (di cui si è dato conto nell'edizione precedente di questo Osservatorio), con l'adozione del regolamento (n. 4 del 24 aprile 2004) per l'elezione dei componenti non di diritto della Conferenza e per il suo insediamento e avvio di funzionamento, nonché con il decreto di costituzione dell'organismo stesso (dpgr n. 95 del 21 luglio 2003).

A fronte della dichiarazione, in molti casi esplicita (v. Abruzzo, Basilicata, Campania, Lazio, Molise, Sicilia), della prevista istituzione del Consiglio delle autonomie locali negli statuti in corso di adozione, è da registrare che comunque resta priva di un apposito organismo di raccordo la Campania, impegnata ancora in una fase di elaborazione di proposte legislative, che si protrae oramai da diversi anni.

La provincia autonoma di Bolzano, invece, è giunta, con la l.p. 11 giugno 2003, n. 10, alla istituzione del Consiglio dei comuni, in attuazione, come dichiarato, dell'art. 123 cost.. Il consiglio dei comuni è organismo di consultazione tra la Provincia e i comuni del territorio provinciale e deve essere sentito sui disegni di legge presentati al Consiglio provinciale e sulle proposte di regolamenti e atti amministrativi ad indirizzo generale della Giunta provinciale, quando si tratti di materie proprie o delegate dei comuni. Al Consiglio dei comuni è riconosciuta la facoltà di formulare proposte, pareri o osservazioni al Consiglio provinciale sulle questioni di interesse comunale o sovracomunale e di essere sentito dalla commissione legislativa competente quando è in corso la trattazione delle proposte legislative di interesse locale.

Si accennava in precedenza come siano riscontrabili anche interventi volti al potenziamento del ruolo delle attuali Conferenze regioni-autonomie locali. È il caso dell'Emilia Romagna, che con la l.r. 6/2004 potenzia la propria conferenza riconoscendole un ruolo di raccordo, relativamente alla partecipazione della regione alla formazione di atti comunitari, per quelle esigenze che le autonomie locali rappresentino in ordine a materie di propria competenza. Alla conferenza è richiesta anche l'espressione di un parere sullo schema annuale di progetto di legge comunitaria regionale, nonché la possibilità di proporre al presidente della giunta regionale la presentazione di ricorsi alla Corte costituzionale contro leggi dello Stato invasive della competenza locale. Un provvedimento, quello dell'Emilia Romagna, che muove decisamente nella direzione di un forte coinvolgimento degli enti locali nel sistema regionale, anche a fronte degli accresciuti poteri delle autonomie territoriali operato con la riforma costituzionale del 2001.

Il che, proprio nella prospettiva della transizione verso i nuovi Consigli delle autonomie locali di cui all'art. 123 cost., contribuisce a rimarcare ancor più il dato prevalentemente riduttivo, anche rispetto alle esperienze finora maturate, del ruolo meramente consultivo che la costituzione riconosce, seppur nei termini di condizione minima necessaria, a tali organismi.

Sul piano delle attività degli organismi di consultazione e raccordo regioni-enti locali si registra ancora una volta, sulla base dei dati disponibili, peraltro rappresentati con una certa disomogeneità, una notevole diversità di situazione.

Si segnalano, per l'anno considerato, talune realtà regionali che dichiarano di aver svolto una attività di tipo istituzionale attraverso la partecipazione consultiva alle decisioni degli organi regionali e, in particolare, a quelle di competenza del consiglio regionale.

La frequenza delle riunioni degli organismi di consultazione varia notevolmente. Si passa dalle 12 sedute della Toscana, alle 5 del Veneto e della Lombardia (per la Lombardia è opportuno considerare anche le 11 riunioni dell'Ufficio di Presidenza della Conferenza che in alcuni casi si sostituisce alla sede plenaria), alle 3 della Liguria e del Molise.

Anche il numero degli atti esaminati risulta molto diverso, in considerazione della diversa competenza, solo in taluni casi estesa a tutti i provvedimenti all'esame del Consiglio regionale, da parte degli organismi di consultazione e raccordo.

Così il Consiglio delle autonomie locali della Toscana risulta essersi pronunciato 72 volte, con 41 pareri espressi su proposte di legge, attraverso i quali sono stati mossi numerosi rilievi specifici (121) rivolti alla futura attività legislativa. 33 sono gli atti esaminati dall'organismo delle Marche, chiamato a pronunciarsi, tra l'altro, su due testi unici, 10 pdl settoriali e 2 proposte in materia di bilancio; 23 sono i progetti di legge assegnati per il parere della Conferenza in Lombardia, tra i quali, oltre al DPEFR alcuni provvedimenti a carattere economico-finanziario, nonché provvedimenti di Giunta su conferimenti agli enti locali; mentre in Liguria sono stati valutati 12 ddl e 5 pdl, oltre ad un regolamento interno; 21 sono invece i pareri espressi su pdl di iniziativa consiliare in Veneto, cui si aggiungo i 5 pareri su schemi di deliberazione della giunta regionale; la conferenza dell'Umbria si è pronunciata, invece su 10 disegni di legge.

Relativamente alle tipologie degli atti esaminati è da considerare, così come rilevato nell'edizione precedente dell'Osservatorio, una tendenziale prevalenza in ordine alla trasmissione dei progetti di legge riguardanti normative di bilancio e finanziarie, leggi a carattere ordinamentale e di

determinazione delle funzioni e delle connesse risorse da trasferire agli enti locali, nonché una pluralità di interventi normativi a carattere settoriale di interesse locale.

Si segnala, come sintomo di una crescente attività di semplificazione e di riordino normativo, che interessa anche la sfera degli enti locali, il numero crescente dei testi unici sottoposti all'esame delle conferenze (v., in particolare, il caso della Liguria, ma anche quelli di Marche e Lombardia).

Di rilievo è anche la consistenza degli atti di programmazione generale delle regioni sottoposti all'esame delle Conferenze, con i connessi provvedimenti amministrativi di approvazione.

Rileva, infine, l'esperienza del Consiglio delle autonomie locali della Toscana, che ha affiancato alla attività consultiva di tipo istituzionale un notevole ambito di ulteriori attività, volte essenzialmente a favorire un più ampio coinvolgimento dell'organismo di raccordo regioni-enti locali nel dibattito istituzionale su temi di stretta attualità (quali la riforma dello statuto regionale o l'attuazione della riforma costituzionale del 2001), nonché nelle attività di studio, ricerca, comunicazione ed informazione, molte delle quali si segnalano per la rilevanza dei temi affrontati (tra i quali, enti locali e governance; qualità amministrativa; sistema di governo locale).

5.2. *Gli organismi di raccordo con le forze sociali: caratteristiche e attività*

Ancora una volta, i dati relativi agli organismi di concertazione con le forze sociali fotografano una situazione tendenzialmente cristallizzata rispetto al precedente Rapporto 2002.

Invariato resta il numero delle regioni prive di un apposito organismo di raccordo e concertazione del Consiglio regionale con le forze sociali (Abruzzo, Calabria, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Puglia, Friuli-Venezia Giulia, Toscana, province autonome di Trento e di Bolzano) e non si registra alcuna nuova istituzione.

In due casi, però, Piemonte e Toscana, viene segnalata la previsione di un organismo concertativo con le forze sociali da parte dei nuovi Statuti regionali, ancora in fase di adozione. Da rilevare che per la Toscana risulta la previsione di una Conferenza autonomie sociali e funzionali presso il Consiglio regionale, competente ad avanzare proposte ed esprimere pareri in materia di economia, territorio e attività sociali, nonché per verificare gli esiti delle politiche regionali.

Peraltro, nelle regioni nelle quali risulta istituito il CREL, quale apposito strumento concertativo con le forze economico-sociali, tale organismo risulta istituito quasi sempre presso la Giunta regionale e non presso il Consiglio, rispetto al quale, eventualmente, può esprimere pareri se richiesto (v., ad. es., il caso delle Marche, che registra 7 riunioni del Comitato, con l'esame di 2 pdl in materia di bilancio, 1 pdl di v.i.a., 3 proposte di atti amministrativi di approvazione di piani e programmi).

Si affermano, invece, in via generale, anche in quelle realtà che hanno un organismo concertativo, magari non operativo, come nel caso del Piemonte, gli strumenti di consultazione e audizione, prevalentemente da parte delle commissioni consiliari, delle parti sociali.

La mancata istituzionalizzazione delle attività di raccordo Consiglio - forze sociali si conferma in tal modo come una linea di tendenza prevalente, cui fa da riscontro l'affermazione di una prassi consolidata di rapporti diretti tra organismi consiliari e soggetti rappresentativi del contesto socio-economico regionale.

A ciò deve aggiungersi, come già rilevato nelle passate edizioni del rapporto, il fenomeno legato all'affermarsi di moduli organizzativi alternativi ai Comitati, quali, in particolare, i tavoli di concertazione a carattere generale, che registrano la presenza attiva della regione (prevalentemente, però, a livello di Giunta) e delle componenti sociali (Umbria), nonché il potenziamento di strumenti pattizi per la definizione di apposite procedure concertative tra regione e parti sociali, che assumono una valenza generale in ordine alla definizione delle scelte di maggior rilievo dei governi regionali (v. il "Patto per lo sviluppo dell'economia, del lavoro, della qualità e della coesione sociale in Lombardia per la VII legislatura").

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

6.1 Finalità e principali risultati dell'indagine

Il questionario relativo al 2003 per il settore finanza e contabilità inviato alle regioni ha avuto ad oggetto: alcune caratteristiche della legge finanziaria utili ad identificare il ruolo attribuito a questo strumento dalle diverse regioni; la politica tributaria delle regioni, un argomento di grande interesse nel dibattito attuale sull'adeguamento del modello di federalismo fiscale alle indicazioni dell'articolo 119 della Costituzione; gli oggetti del confronto con lo Stato sui temi della finanza e il ruolo eventualmente svolto, sotto questo profilo, dai Consigli regionali.

Circa le leggi finanziarie, l'indagine mette in evidenza che tutte le regioni adottano questo strumento al fine di garantire l'equilibrio del proprio bilancio. Come nelle precedenti rilevazioni, tuttavia, anche nel periodo preso in esame (gennaio – dicembre 2003), in diversi casi alla legge finanziaria vengono attribuite finalità più ampie, contenendo disposizioni che modificano l'organizzazione e le funzioni degli organi regionali, che modificano strumenti di intervento già esistenti o che ne introducono di nuovi. In questi casi la legge finanziaria diventa un punto di riferimento essenziale per comprendere le politiche di entrata e di spesa di una regione ma possono anche rappresentare uno strumento a disposizione delle Giunte per adottare importanti riforme senza un adeguato dibattito presso i Consigli.

Per quanto riguarda le politiche tributarie delle regioni, dopo un doveroso riferimento alle importanti sentenze della Corte Costituzionale – che, interpretando l'articolo 119, hanno definito i poteri dello stato e delle regioni rispetto ai tributi di questo livello di governo disciplinati con legge nazionale – e alle disposizioni normative del governo centrale, adottate con le leggi finanziarie per il 2003 e per il 2004, l'analisi si concentra sulle informazioni fornite dalle regioni. Tutte quelle che hanno risposto al questionario, tranne la Calabria e la Provincia autonoma di Trento, hanno modificato la disciplina dei tributi propri intervenendo sia su quelli "minori" -

in qualche caso per abolirli - sia su quelli più importanti e visibili come le tasse automobilistiche, l'addizionale Irpef, l'Imposta regionale sulle attività produttive. Data l'importanza del tema, in questa edizione del Rapporto è stato chiesto alle regioni di fornire anche informazioni statistiche sul gettito dei tributi propri, cioè quelli rispetto ai quali esse possono intervenire almeno modificando le aliquote di base previste nella legislazione statale.

Infine, per quanto riguarda il confronto con lo Stato in materia di finanza, le risposte fornite da alcune regioni mettono in evidenza che esso si è incentrato su disposizioni contenute in leggi nazionali o sulla mancata adozione di provvedimenti su aspetti di rilievo per le regioni e che, almeno in alcuni casi, il Consiglio regionale ha preso, su questi temi, posizioni esplicite.

6.2 *Principali caratteristiche delle leggi finanziarie regionali*

6.2.1 *Disposizioni a carattere generale sui contenuti delle leggi finanziarie*

Nel questionario inviato alle regioni è stato chiesto di indicare se, nel periodo in esame, sono state adottate norme generali innovative sui contenuti, tempi e modalità di approvazione delle leggi finanziarie.

Dall'analisi delle risposte è risultato che, nel corso del 2003, la normativa vigente non è stata modificata salvo che in Sicilia (per quanto riguarda il contenuto delle tabelle allegate al provvedimento) e in Piemonte. Questa ultima regione, segnala, in particolare, un interessante caso di richiamo, precisazione e definizione del termine tassativo di applicazione di una disposizione (art.8) già presente all'interno di quella profonda riforma dell'ordinamento contabile contenuta nella legge regionale 11 aprile 2001, n. 7 (Ordinamento contabile della Regione Piemonte). L'articolo 8 della legge 7/2001 individuava già nel rifinanziamento delle leggi di spesa regionale, per un periodo non superiore al triennio, uno dei contenuti tipici della legge finanziaria; con l'articolo 30 della legge 2/2003 si precisa, individuando un termine tassativo di applicazione, che, a decorrere dal 2004, la legge finanziaria

contiene tutte le autorizzazioni di spesa (rifinanziamenti) sulle leggi regionali di spesa vigenti. L'efficacia delle disposizioni, di cui all'articolo 30 della legge 2/2003, risulta attestata dall'esame dell'impianto e dei contenuti del disegno di legge regionale n. 604 (Legge finanziaria per l'anno 2004), che contiene la definizione della dimensione finanziaria dei rifinanziamenti sulle leggi regionali di spesa per il triennio successivo, orizzonte temporale di ogni singola manovra di bilancio.

6.2.2 Tempi di approvazione e struttura della legge finanziaria

Con riferimento all'anno 2003, tutte le regioni hanno adottato una legge finanziaria, compresa la Puglia che, per la prima volta, ha provveduto in tal senso.

Trattandosi di uno dei documenti fondamentali per la definizione delle politiche di entrata e di spesa della regione, è evidente che la legge finanziaria dovrebbe essere promulgata prima dell'inizio dell'esercizio al quale si riferisce, come avviene per lo Stato ³⁰⁰. Con riferimento alla finanziaria per il 2003, ciò si verifica in sei casi: Emilia Romagna, Lombardia, Toscana, Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Provincia autonoma di Trento. La promulgazione della legge è invece slittata a gennaio 2003 in Friuli-Venezia Giulia, in Veneto e nella provincia autonoma di Bolzano, a febbraio nel Lazio e in Basilicata, a marzo in Piemonte, Puglia, Marche e Umbria e tra aprile e agosto nelle altre. Per quanto riguarda la finanziaria per il 2004, nel mese di dicembre del 2003 è stata approvata quella delle regioni Emilia Romagna, Lombardia, Sicilia, Toscana e Valle d'Aosta ³⁰¹.

³⁰⁰ Si preferisce fare riferimento alla data di promulgazione, piuttosto che a quella di approvazione, in quanto solo da questo momento la finanziaria diventa legge a tutti gli effetti.

³⁰¹ Anche nel 2003 alcune regioni hanno promulgato leggi finanziarie "di assestamento". Ciò si verifica in Emilia Romagna, Lazio, Trentino Alto Adige e nelle province autonome di Trento e Bolzano. A parte va menzionato il caso dell'Abruzzo dove, nel corso del 2003, sono stati adottati 3 provvedimenti di modifica della legge finanziaria approvata ad aprile (in particolare le modifiche sono state introdotte con le ll. rr. numero 12, 14 e 20). La provincia autonoma di Trento segnala, inoltre, una particolarità di rilievo della l.p. 01/08/2003 n. 5: il capo I è la legge finanziaria di

Come nei precedenti Rapporti, uno dei quesiti posti alle regioni riguarda la struttura della legge finanziaria in quanto il numero degli articoli e soprattutto quello dei commi può già fornire indicazioni in merito al ruolo attribuito dalle diverse regioni a questo provvedimento: cioè se si tratti o meno di una legge *omnibus* attraverso la quale far approvare, in tempi ristretti, importanti riforme nei settori più disparati (ad esempio, modifiche all'organizzazione della regione e degli enti ad essa collegati, previsione di nuove forme di intervento, disciplina del personale). In base al numero dei commi, le leggi finanziarie adottate nel periodo in esame hanno sicuramente una struttura complessa (più di 80 commi) nelle province autonome di Trento e Bolzano e nelle regioni Marche, Basilicata, Sicilia, Puglia, Veneto, Sardegna, Valle d'Aosta, Lazio, Abruzzo e Friuli-Venezia Giulia (dove con 538 commi si raggiunge il valore massimo)³⁰². Hanno invece una struttura molto snella (meno di 30 commi) le leggi finanziarie di Campania, Umbria, Molise, Lombardia, Calabria e Trentino Alto Adige (cfr. tabella 1).

6.2.3 Alcune indicazioni sui contenuti delle leggi finanziarie approvate

Le informazioni a cui sopra si è fatto riferimento non sono ovviamente di per sé sufficienti a definire il ruolo che ciascuna regione attribuisce alla legge finanziaria. Per questo, con il questionario trasmesso alle regioni, sono stati posti ulteriori quesiti volti a far emergere i contenuti effettivi di questi provvedimenti. Oltre ad una domanda specifica sulle innovazioni introdotte in materia di tributi propri della regione - le risposte alla quale, data la rilevanza del tema, sono esaminate nel paragrafo successivo – i profili presi in esame sono i seguenti:

assestamento del bilancio 2003 e il capo II è la legge finanziaria per il 2004 (approvata in anticipo per via delle elezioni provinciali dell'autunno).

³⁰² E' interessante riportare quanto indicato dalla regione Abruzzo nella risposta a questo punto del questionario: Tra gli articoli di natura prettamente finanziaria troviamo disposizioni di diversa natura che possono essere definite "norme intruse" rispetto alla loro collocazione nell'articolato della legge. Le norme relative a tali materie dovrebbero essere più opportunamente disciplinate in maniera autonoma e trovare una più adeguata collocazione in leggi collegate alla stessa finanziaria (i numerosi esempi citati dalla regione vengono riportati nel paragrafo successivo).

1. se la legge finanziaria è accompagnata da altri atti o documenti che integrano la manovra di bilancio;
2. se la legge finanziaria del periodo osservato introduce nuove forme di intervento della regione, anche attraverso rinvii a successive deliberazioni o regolamenti (ad esempio nuove forme di incentivazione, contributi, ecc.)
3. se la legge finanziaria del periodo osservato introduce: innovazioni o modifiche di carattere non strettamente finanziario relative a forme di intervento già esistenti; modifica competenze attribuite ad organi della regione (Consiglio e Giunta) o interviene sull'assetto organizzativo dell'amministrazione regionale; istituisce nuovi organismi regionali o modifica quelli già esistenti; interviene sulla disciplina del personale della regione o di organismi ad essa collegati; demanda agli organi di governo ovvero ad altri organismi (anche di carattere tecnico) il ricorso a forme innovative di gestione finanziaria; prevede modalità e attribuisce compiti specifici per il raccordo tra le decisioni di politica economico-finanziaria regionale e gli altri livelli di governo (enti locali, Governo nazionale, autorità comunitarie);
4. se la legge finanziaria del periodo osservato disciplina i rapporti finanziari della regione con gli enti locali (quantificazione dei trasferimenti, istituzione di fondi ecc.).

Per quanto riguarda il punto 1) risulta, come dalle rilevazioni precedenti, che alcune regioni, in concomitanza con la finanziaria o, più spesso, in epoca successiva, approvano anche una o più leggi collegate volte, come avviene per lo Stato, ad integrarne le disposizioni o a disciplinare specifici settori con norme innovative. Per il 2003, in base alle risposte fornite al questionario (cfr. tab. 1), ciò si verifica in Calabria, Lombardia e Piemonte - che, come si è visto, tendono ad adottare leggi finanziarie snelle o, comunque non particolarmente complesse - nonché in Friuli-Venezia Giulia e in Veneto dove, invece, le finanziarie sono già documenti con un elevato numero di disposizioni.

Nelle regioni citate in genere viene adottato un solo provvedimento collegato³⁰³. L'unica eccezione è il Veneto dove, nel corso del 2003, ne sono stati invece promulgati cinque³⁰⁴.

Altri documenti di grande interesse, in particolare per gli operatori economici, sono i documenti nei quali, prima dell'approvazione del bilancio annuale e pluriennale e della finanziaria, vengono definite per un periodo di tempo pluriennale le linee di intervento della regione nei vari settori di competenza, tenendo conto delle risorse disponibili. Ci si riferisce al Documento di politica economica e finanziaria al quale fanno esplicito riferimento le regioni Emilia Romagna e Lombardia nelle risposte fornite al questionario ma che, in effetti, allo stato attuale risulta adottato in tutte, tranne che nella Provincia autonoma di Trento. In alcuni casi, inoltre, la regione predispone ogni anno – o si propone di predisporre – anche documenti di verifica dell'attuazione delle politiche decise negli esercizi precedenti. E' questo il caso, ad esempio, del Veneto e della Lombardia. In Veneto è prevista la redazione del Documento di Attuazione della spesa (DAS). In Lombardia una parte del DPEFR è dedicata alla verifica dello stato di avanzamento e all'aggiornamento degli obiettivi specifici del programma regionale di sviluppo.

Passando all'analisi delle risposte relative al punto 2), deve preliminarmente osservarsi che 6 regioni (Calabria, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Molise e Valle d'Aosta) hanno esplicitamente indicato l'assenza dell'introduzione di nuove forme di intervento con la legge finanziaria. Queste regioni, del resto, con l'unica eccezione della Valle d'Aosta, risultano aver adottato, come già detto, un modello di finanziaria "snello".

Per quanto riguarda le altre regioni, nel caso della Sardegna le risposte fornite al questionario mettono in evidenza, in generale, che la L.F. 2003 si

³⁰³ Per la Calabria si tratta della l.r. 26.06.03 n. 8; per la Lombardia della l.r. 22.12.03 n. 27; per il Piemonte della l.r. 8.8.2003 n. 22.

³⁰⁴ I collegati alla L.F. 2003 del Veneto sono i seguenti: la l.r. n. 9 che detta norme sulla rivista "Il diritto della regione", modifica la l.r. n.1 del 1997 e interviene sulla legge finanziaria per il 2002; la l.r. n. 16, in materia di mobilità, viabilità, edilizia residenziale, urbanistica ed edilizia; la l.r. 19 in materia di artigianato, industria e commercio; la l.r. n.20 in materia di diritti umani, sport e turismo; la l.r. n. 41 in materia di prevenzione, sanità servizi sociali, e sicurezza pubblica

configura come un insieme di disposizioni-provvedimento contenenti singoli, puntuali interventi di spesa a beneficio di specifiche categorie di soggetti o enti, cui corrisponde normalmente il conferimento alla Giunta dell'autorizzazione ad assumere, eventualmente mediante programmi da essa stessa deliberati, i relativi atti di erogazione delle risorse o di attribuzione dei benefici. In altri casi si introducono limitate modifiche a singole leggi previgenti al fine di estenderne o restringerne l'ambito di applicazione, ovvero di disciplinare fasi del procedimento amministrativo attuativo. Rispetto a quanto osservato per il precedente esercizio, anziché di una "superlegge", si tratta stavolta di una "legge di amministrazione", recante una serie di disposizioni che hanno prevalentemente per origine e per destinataria l'amministrazione regionale e la sua ricognizione quotidiana, non progettuale, di richieste e di proposte a vario titolo emerse in corso di gestione, cui sono state aggiunte disposizioni di analogo tenore durante l'esame in sede consiliare. Più che una supplenza alle carenze dell'ordinaria produzione legislativa, si osserva ancora nelle risposte al questionario, emerge stavolta il coinvolgimento della stessa legge finanziaria in un clima generale di stasi della legislazione regionale sarda.

Interessanti sono anche le risposte delle regioni Abruzzo, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Piemonte, Toscana, Veneto e delle province autonome di Trento e Bolzano. Esse forniscono, infatti, un quadro sintetico delle innovazioni introdotte, molto utile e altrimenti difficile da ricostruire. Per questo motivo si è ritenuto opportuno riportarle per esteso:

Abruzzo - La L.F. 2003 introduce le seguenti nuove forme di intervento: contributi a favore delle cooperative di garanzia dei commercianti (art. 10); contributi a favore dei consorzi dei beni culturali delle province di L'Aquila e Teramo (art. 11); interventi per la stabilizzazione dei lavoratori reimpiegati in attività socialmente utili (art. 16); riqualificazione e ricollocazione dei lavoratori socialmente utili (art. 17); contributo straordinario in favore del museo delle ceramiche di Castelli (art.20); istituzione del Servizio di psicologia scolastica (art. 22); qualificazione e sviluppo del termalismo (art. 24); spese per il funzionamento della ASR – Agenzia Sanitaria regionale Abruzzo" (art.26); un contributo straordinario per il funzionamento del distretto agro-alimentare della Marsica (art. 28); spese per l'Autorità ambientale (art. 31); un contributo per la costituzione

del coordinamento delle Università d'Abruzzo per la ricerca sul rischio sismico (art. 33); spese per la partecipazione al Consorzio del Gran Sasso spa (art. 35); un contributo per spese di investimento al Consorzio Terre del Cerrano e alle spese per la partecipazione al Consorzio universitario frentano (art. 37); un contributo per l'istituzione di un Osservatorio regionale per interventi tesi all'abbattimento delle barriere architettoniche (art.41); interventi a difesa, tutela e salvaguardia della fascia costiera (art.48); il trasferimento di risorse alla F.I.R.A. (Finanziaria regionale Abruzzese) per la gestione delle risorse di cui all'art. 4 della l.r. 77/2000 e per lo scorrimento delle graduatorie di cui alla l. r. 25/2001 (artt. 49 e 78); norme per la gestione e la tutela dei molluschi bivalvi (art.67); disposizioni in materia di gestione del demanio idrico di cui all'art.86 del d. lgs.112/1998 (artt. 92, 93 e 94); l'istituzione di un fondo speciale anti-usura ed anti-racket (art. 101); la promozione dello sport abruzzese in campo nazionale ed internazionale (art. 102).

Basilicata - La legge finanziaria, per l'anno europeo delle persone con disabilità, promuove interventi destinati al miglioramento dei contesti abitativi dei disabili e prevede un concorso al finanziamento in conto capitale di interventi innovativi, anche sperimentali, di tipo distributivo, impiantistico, tecnologico e domotico. che non può superare il 50% degli oneri complessivi comprensivi delle spese tecniche. Prevede inoltre: un contributo allo scopo di salvaguardare la conservazione, funzionalità e agibilità degli edifici di culto; finanziamenti per progetti di sviluppo dei "Sistemi turistici locali", quali organizzazioni promosse da soggetti pubblici e privati; l'integrazione tra le politiche del turismo, del governo del territorio e dello sviluppo economico sostenibile; contributi ad enti locali, imprese o cittadini su mutui di durata variabile condotti dagli stessi per investimenti pubblici; contributi pari al 50% del costo delle rate di ammortamento sui mutui contratti per la realizzazione di investimenti in materia di impianti di depurazione, fognatura, reti idriche, tutela ambientale.

Friuli-Venezia Giulia - Gran parte del contenuto degli articoli da 4 a 7 (riguardanti tutti i settori di intervento della Regione) della L.F. è costituito da autorizzazioni di spesa per nuovi interventi: tali disposizioni individuano la finalità dell'intervento, demandando di solito la disciplina attuativa a regolamenti o delibere.

Lazio – La legge finanziaria prevede: la stipulazione di protocolli d'intesa tra la Regione e i Comuni capoluogo di provincia per la realizzazione di infrastrutture urbane; l'avvio di un progetto regionale informativo per l'orientamento educativo, formativo e al lavoro (art.62); l'istituzione di appositi fondi regionali per interventi nel settore agricolo; il riutilizzo a fini sociali di beni confiscati a organizzazioni criminali (art. 63); un fondo straordinario per garantire l'autosufficienza del sangue (art. 72). La regione segnala, inoltre, la previsione di interventi finanziari da parte della Regione per concorrere alla realizzazione della linea C metropolitana di Roma, nonché per la realizzazione della metropolitana leggera tragitto Rebibbia-Mercati generali in Roma.

Piemonte - All'interno della legge regionale 2/2003 sono presenti: l'istituzione di un fondo per gli investimenti, le cui risorse, nella misura del 20%, vengono destinate a finanziare investimenti nelle aree depresse, escluse dalla possibilità di attingere alle risorse previste per gli interventi nelle aree ricomprese all'interno dell'Obiettivo 2; l'istituzione di un fondo speciale a sostegno delle condizioni reddituali di soggetti disoccupati; l'introduzione di un fondo a sostegno della ricerca e della innovazione tecnologica all'interno delle piccole e medie imprese; il cofinanziamento di interventi in materia di edilizia sanitaria. Più in generale, la regione segnala che le disposizioni della L.F. incidono su una pluralità di aree e di settori di intervento. Si riscontrano infatti: l'istituzione di diversi fondi per sostenere gli investimenti, il finanziamento di interventi a favore di soggetti direttamente colpiti dalla crisi di alcuni settori industriali, l'innovazione tecnologica delle piccole e medie imprese in crisi; il cofinanziamento di interventi in materia di edilizia sanitaria; l'indicazione delle modalità di copertura finanziaria del Piano della Viabilità 2003-2009 e del Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006; l'introduzione di una disciplina organica in materia di stipulazione di contratti di sponsorizzazione e di collaborazione, nonché di finanza di progetto, attraverso il ricorso allo strumento regolamentare da parte della Giunta regionale, previa definizione legislativa dei criteri direttivi; un intervento in materia di contabilità sanitaria; la definizione della cornice normativa e dei contenuti degli interventi regionali in materia di politiche attive del lavoro; le modificazioni

di leggi precedenti e l'introduzione di termini temporali per adeguamenti della legislazione regionale a quella nazionale.

Provincia autonoma di Bolzano – La L.F. 2003 prevede: la possibilità di concessione di apposti contributi per assicurare i sistemi di rintracciabilità dei prodotti agricoli e delle carni (art. 20, comma 1); un contributo, a favore delle associazioni che predispongono un programma per la produzione integrata, fino al 50 % delle spese per l'esercizio delle funzioni di controllo sul rispetto delle prescrizioni da queste fissate per i propri aderenti (art. 20, comma 3); un aumento dei contributi a favore delle località interessate in caso di fusione di due o più associazioni (art. 29, comma 9); la concessione di beni patrimoniali provinciali, anche a titolo gratuito, a favore di enti per la realizzazione delle attività inerenti al settore della prevenzione e pronto soccorso (art. 34). Nella legge finanziaria collegata all'assestamento di bilancio (n. 12/2003) sono invece previsti: un contributo straordinario per l'Istituto innovazioni tecnologiche di Bolzano per l'istituzione di un centro notifica per la certificazione CE in materia di sicurezza per le funivie e altri mezzi di trasporto (art. 8); un contributo unico ad associazioni operanti nel campo dell'assistenza ai malati di AIDS (art. 10); la possibilità di concessione di un contributo alla Cooperativa artigiana di garanzia della provincia di Bolzano ad integrazione del fondo rischi (art. 21); l'esenzione dal pagamento delle spese d'istruttoria a chi fa domanda per l'autorizzazione all'impianto di linee elettriche di cui agli art. 107 ss. del R.D. n. 1775/1933 (art. 23); la possibilità di sostegni finanziari per chi assolve il tirocinio professionale nel settore socio-assistenziale e per la frequentazione di corsi professionali (art. 27).

Provincia autonoma di Trento – La l.p. n. 5/2003 – che, come si è già detto, contiene sia l'assestamento del bilancio 2003 che la L.F. per il 2004 - prevede, ad esempio, nuove forme di intervento in materia di animali d'affezione (art. 10), di sport (art. 12), di danneggiati in seguito all'investimento di ungulati (art. 24). Sempre a titolo esemplificativo, la legge contiene inoltre rilevanti integrazioni (testuali) della legge provinciale in materia di acque pubbliche.

Toscana – La L.F. 2004 all'articolo 15 prevede interventi, e destina relative risorse, per: situazioni critiche di carenza idrica; prevenzione e

riduzione di inquinamento acque; tutela dell'assetto idrogeologico e salvaguardia dell'equilibrio del bilancio idrico. Opera quindi un rinvio, per quanto concerne le modalità e procedure, a quanto stabilito per la realizzazione del Programma pluriennale degli investimenti (art. 10 della l.r. 43/2003).

Veneto - La L.F. 2003 prevede: interventi diretti della Giunta regionale da realizzare nel campo delle pari opportunità, sentita la competente commissione consiliare e la commissione pari opportunità (art. 8); l'istituzione di un fondo di rotazione, alimentato con le risorse messe a disposizione dello Stato, per finanziare programmi di intervento nel settore della difesa del suolo (gli interventi sono scelti dalla Giunta regionale sentita la competente commissione consiliare secondo il criterio d'urgenza) (art. 16); accordi di programma con enti locali per interventi strutturali sulla rete idrografica non principale (art. 17); un programma annuale di interventi di promozione e valorizzazione dell'identità veneta da adottare dalla Giunta regionale sentita la competente commissione consiliare (art. 22); contributi per protocolli d'intesa da realizzare, sentita la competente commissione consiliare, nell'ambito della copianificazione territoriale-urbanistico-paesaggistica (art. 37); l'istituzione di un fondo per la non autosufficienza (art. 43); interventi straordinari per l'edilizia scolastica a mezzo di appositi accordi di programma (art. 52); interventi particolari a favore delle produzioni agricole marginali (castagnicoltura, piccoli frutti) nel territorio collinare di montagna (art. 55); interventi a favore dei patronati in ragione del loro ruolo educativo (art. 63).

Circa il punto 3 del quesito sui contenuti della legge finanziaria va osservato che, come risulta dal testo della domanda in precedenza riportato, in esso si cercano di cogliere eventuali modifiche introdotte con la L.F. alla normativa regionale previgente, anche con riferimento ad alcuni aspetti specifici come: l'assetto organizzativo, il personale, le forme di raccordo tra regione e enti locali in materia di politica economica e finanziaria, la disciplina del ricorso a forme innovative di ricorso al mercato del credito (gestione finanziaria).

Un interessante esempio della introduzione, con la L.F., di modifiche ad ampio raggio sulla legislazione previgente è fornito dalla risposta della provincia autonoma di Bolzano. La l.p. 1/2003 interviene infatti sulla legislazione relativa a vari settori: indizione di concorsi per il personale scolastico (art. 15); espropriazioni (art.18); anagrafe provinciale delle imprese agricole e quote latte (art.20); agriturismo e ristori di campagna (artt. 24 e 25); urbanistica (art. 28) ³⁰⁵. Osserva inoltre la Provincia autonoma di Bolzano che le sue leggi finanziarie sono costituite, nella massima parte, da modificazioni testuali con le quali viene attuata una sorta di manutenzione annuale delle leggi vigenti.

Per l'assetto organizzativo rilevano in particolare le risposte fornite dalle regioni Abruzzo, Basilicata, Lazio, Sicilia e dalla provincia autonoma di Trento. L'Abruzzo segnala: l'istituzione di un comitato tecnico-scientifico per il Servizio di Psicologia Scolastica regionale (art.22); la costituzione di un Coordinamento delle Università d'Abruzzo per la ricerca applicata alla mitigazione del rischio sismico (art.33); l'istituzione di un Consorzio abruzzese che raggruppa università, enti pubblici ed imprese (art. 34); l'istituzione di un Osservatorio regionale per la programmazione in materia di interventi tesi all'abbattimento delle barriere architettoniche (art. 41); la soppressione, in attuazione della L. cost. 3/2001, del CORECO e delle sezioni staccate (art. 72); la previsione che la nomina a Direttore dell'Azienda territoriale per l'edilizia residenziale (ATER) avvenga alle stesse condizioni previste per l'Azienda regionale per l'edilizia e il territorio (ARET) (art.4, c. 3). La Basilicata ha attribuito ai singoli Dipartimenti

³⁰⁵ La provincia segnala anche che modifiche alle leggi previgenti sono contenute in tutte le leggi finanziarie degli ultimi anni e anche in quella collegata all'assestamento del bilancio 2003. Un altro esempio interessante è fornito dall'Abruzzo dove la L.F. 2003 ha introdotto: all'art.44 modifiche alla L.R. 12/1986; all'art.45 modifiche alla L.R.70/1999; al terzo comma dell'art.47 modifica alla L.R. 83/1989, al quarto comma abrogazione della L.R. 16/1990, all'art.50 modifiche alla L.R.75/1987; all'art.52 modifiche alla L.R.79/1975; all'art.55 modifica alla L.R.85/1994; all'art.58 modifica alla L.R.56/1993, all'art.59 modifiche alle LL.RR. 72/2000 e 11/2001; all'art.64 modifiche alla L.R. 20/2000; all'art.66 modifiche alla L.R. 31/1982; all'art.71 modifica alla L.R.11/1999, all'art.72 abrogazione della L.R. 24/19993; all'art.73 modifiche alla L.R. 74/2002; all'art.74 modifiche alla L.R. 114/1998; all'art.75 modifiche alla L.R. 45/1999; all'art.79 modifiche alla L.R. 76/2000; all'art.81 modifiche alla L.R. 3/2002; all'art.84 modifica alla L.R.47/1992; all'art.86 modifiche alla L.R.77/2000; all'art.87 modifica alla L.R.32/1997; all'art.88 modifiche alla L.R. 60/1996; all'art.90 modifiche alla L.R.7/2002.

competenti per materia l'istruttoria delle sanzioni amministrative applicate direttamente dalla Regione. Il Lazio segnala interventi in materia di rinnovo dei consigli di amministrazione delle IPAB e l'istituzione di un osservatorio regionale per la formazione medico-specialistica. La L.F. della Sicilia ha modificato le competenze relative all'assetto organizzativo dei consorzi di bonifica, delle ARPA e di altre strutture. Infine, con la L.F. della provincia autonoma di Trento è stato, ad esempio, istituito un centro di protonterapia medica.

Circa gli interventi in materia di personale rilevano le risposte delle regioni Lazio, Piemonte e Veneto. La prima è intervenuta in ordine al trattamento economico accessorio dei dirigenti (art. 26) e per la retribuzione del personale regionale trasferito agli enti locali in virtù del conferimento di funzioni a questi ultimi. La seconda (con l'art. 15 della L.F.) ha esteso la possibilità di autorizzare prestazioni straordinarie da parte di alcune componenti del personale regionale impegnate nello svolgimento di attività particolari. La terza (con l'art. 42 della L.F.) ha introdotto la possibilità di fruire di un credito formativo nell'ambito delle procedure per le progressioni orizzontali ai sensi del vigente CCNL.

Per quanto riguarda la disciplina del ricorso al mercato del credito anche attraverso strumenti innovativi, si segnalano le risposte delle Marche e del Molise. La prima con la L.F. ha demandato alla Giunta l'assunzione di iniziative per la gestione dell'esposizione debitoria delle Aziende sanitarie, autorizzandola altresì ad emettere buoni obbligazionari regionali o a ricorrere a nuove forme di finanziamento similari sul mercato internazionale. La seconda, al fine di contenere il costo dell'indebitamento, con la L.F. ha autorizzato il rifinanziamento del debito esistente anche attraverso il collocamento di titoli obbligazionari. Per altro, in questo settore, va ricordato l'intervento del governo centrale che, con il decreto n. 389 del 1° dicembre 2003 del Ministro dell'economia di concerto con il Ministro dell'interno, ha dettato norme generali per l'accesso al mercato finanziario delle regioni e degli enti locali e i poteri di coordinamento del Ministero dell'economia (in proposito cfr. il capitolo "Finanza Pubblica" della parte I del Rapporto).

Infine, per le forme di collaborazione tra regione e enti locali ai fini della definizione delle politiche economiche e finanziarie - un tema destinato, in teoria, ad assumere importanza crescente - accenni sono presenti nelle rispose delle regioni Basilicata, Piemonte e Sicilia. La prima segnala l'attribuzione ad uffici della regione di compiti specifici per il raccordo tra le decisioni di politica economico-finanziaria regionale e gli altri livelli di governo. La seconda - pur sottolineando l'assenza, all'interno della finanziaria 2003, di una disciplina di carattere generale che abbia per oggetto e finalità il raccordo tra le "decisioni di politica economico finanziaria regionale e gli altri livelli di governo" - richiama l'articolo 20 della L.F., le disposizioni del quale mirano ad ottenere un'emersione e un correlativo coordinamento dell'utilizzo delle risorse finanziarie di provenienza comunitaria nazionale e regionale in materia di "politiche attive del lavoro". La terza segnala l'attribuzione agli enti locali di compiti specifici per il raccordo tra le decisioni di politica economico-finanziaria regionale e gli altri livelli di governo.

Per quanto riguarda infine il punto 4) le regioni speciali, date anche le loro maggiori competenze in questo campo, hanno risposto in modo affermativo, come nelle precedenti rilevazioni. In queste regioni, del resto, tale normativa è un punto di riferimento essenziale per gli enti locali, visto che i trasferimenti correnti ed in conto capitale ad essi destinati dalle rispettive regioni (o province autonome) rappresentano la loro principale forma di finanziamento diversa dalle entrate proprie.

Con riferimento alle regioni ordinarie, in generale va osservato che, soprattutto in conseguenza dell'attuazione del decentramento amministrativo di cui alla legge 59 del 1997, anche qui i trasferimenti delle regioni stanno assumendo un ruolo tendenzialmente più rilevante per la copertura delle spese degli enti locali, almeno in certi settori. Per tutti, basti citare quello dei trasporti locali dove i fondi trasferiti dalle regioni servono a coprire i costi dei livelli minimi di servizio che comuni e province devono garantire ai cittadini. Ciò nonostante, al quesito sulla presenza, nelle leggi finanziarie, di disposizioni in materia di finanza locale o,

comunque, sull'ammontare previsto dei trasferimenti agli enti locali, solo le regioni di seguito indicate hanno fornito indicazioni³⁰⁶:

Abruzzo - gli allegati alla L.F. indicano la quantificazione dei trasferimenti agli enti locali, nonché a varie associazioni culturali, sportive e sociali;

Emilia Romagna - Le leggi finanziarie concedono contributi agli Enti locali e provvedono ad autorizzare quella parte della spesa per le tipologie di intervento le cui leggi di settore prevedono la fissazione del livello massimo di finanziamento;

Lazio - L'articolo 45 della L. F. per il 2003 prevede un intervento finanziario in favore dei piccoli comuni. L'articolo 60 prevede anticipazioni finanziarie alle province per l'esercizio delle funzioni delegate in materia di diritto allo studio;

Liguria - Limitatamente al riparto tra gli enti locali del Fondo regionale per il piano degli interventi, la regione stabilisce che lo stesso tenga conto di criteri di premialità al fine di incentivare l'aggregazione fra enti locali per interventi sovracomunali;

Toscana - L'articolo 6 della L.F. 2004 modifica l'articolo 4 della vigente l.r. n. 60 del 1996 nel quale si dispone in ordine alla quota di tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi dovuta alle province e alle modalità di ripartizione.

Umbria - Con la tabella C della L.F. vengono quantificati i trasferimenti a favore degli enti destinatari dei trasferimenti delle funzioni da parte della Regione.

6.3. *Interventi delle regioni in materia di tributi propri*

A livello nazionale, in materia di tributi propri delle regioni, nel periodo di riferimento, si sono registrate alcune importanti novità. In primo luogo, la sospensione degli effetti degli aumenti disposti dalle regioni in relazione

³⁰⁶ Alle regioni richiamate nel testo va aggiunto il Veneto. Nella risposta fornita dalla regione ci si limita, tuttavia, ad una risposta affermativa al quesito senza ulteriori precisazioni.

all'addizionale regionale all'Irpef nonché delle maggiorazioni dell'aliquota dell'Irap, deliberati successivamente al 29 settembre 2002 e che non siano confermativi delle aliquote in vigore per l'anno 2002. Sospensione disposta con l'art. 3, c.1, lett. a) della legge finanziaria per il 2003 fino al raggiungimento di un accordo in sede di conferenza unificata stato regioni autonomie sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale. Non essendo stato raggiunto tale accordo entro la fine dell'anno, con la legge finanziaria per il 2004 (art. 2, comma 21) la sospensione degli effetti delle norme regionali è stata estesa al 31 dicembre 2004. In secondo luogo, le sentenze della Corte costituzionale n. 296 e 297 del 2003 con le quali è stata dichiarata l'incostituzionalità, rispetto al testo vigente dell'articolo 119, di alcune norme di leggi regionali in materia di Irap e di tassa automobilistica, volte a modificare la disciplina applicativa di questi tributi andando al di là dei limiti consentiti dalle leggi statali che li disciplinano³⁰⁷. In terzo luogo, l'intervento dello Stato – con la finanziaria per il 2004 volto: a rendere applicabili fino al periodo di imposta decorrente dal 1° gennaio 2007 le norme regionali in materia di Irap e tassa automobilistica dichiarate incostituzionali (art. 2 c.22); a confermare, per l'applicazione dei citati tributi e per gli aspetti non interessati dalle disposizioni regionali dichiarate incostituzionali, la validità delle norme statali, sempre fino al periodo di imposta decorrente dal 1° gennaio 2007 (art. 2, c.22); a obbligare le regioni, entro lo stesso termine, a rendere i loro ordinamenti legislativi in tema di tassa automobilistica (ma non di Irap), conformi alla normativa statale vigente in materia (art. 2, c. 23).

Non meno interessanti, tuttavia, sono gli interventi legislativi delle regioni nella materia in esame. Tutte le regioni che hanno risposto al questionario – tranne la Calabria e la Provincia autonoma di Trento – hanno dichiarato di aver modificato la disciplina dei tributi propri. In

³⁰⁷ Gli interventi delle regioni censurati dalla Corte con le due sentenze citate riguardano disposizioni di leggi regionali in materia di tasse automobilistiche (nel caso del Veneto e del Piemonte) e di Irap (nel caso del Piemonte) volte a introdurre modifiche su aspetti che, in base alle leggi nazionali istitutive dei tributi stessi, resterebbero di esclusiva competenza statale anche con il vigente articolo 119 della Costituzione. D'altra parte sempre con la sentenza 297/2003, la Corte ha riconosciuto alla regione Veneto il potere di sopprimere l'imposta sui tartufi - disposta dalla regione in quanto i costi amministrativi risultavano superiori al gettito - visto che il tributo è istituito e disciplinato interamente dalla legislazione regionale.

genere, come risulta dai testi delle risposte riportate di seguito – si tratta di provvedimenti volti alla concessione di agevolazioni o di esenzioni soprattutto in materia di Irap e di tassa automobilistica. Non mancano tuttavia interventi su tributi di minore importanza – in termini di gettito – come l'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili o il tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi. Inoltre, va segnalata l'adozione di norme generali di riordino della materia in Lombardia, in Emilia Romagna e in Toscana, nonché, in Veneto, l'esistenza di una legge annuale tributaria attraverso la quale – con indubbi vantaggi dal punto di vista della trasparenza – è possibile conoscere la normativa vigente sui tributi propri e le eventuali modifiche apportate.

Per il gettito dei singoli tributi propri delle regioni (accertamenti 2002) e per la sua incidenza sul totale delle entrate correnti si può fare riferimento alla tabella 2, compilata in base ai dati forniti dalle stesse regioni.

Di seguito vengono invece riportate per esteso le risposte delle singole regioni sulla politica fiscale attuata nel corso del 2003. Da esse si ottiene un quadro dettagliato – e allo stesso tempo sintetico – su un tema certamente di interesse generale, altrimenti difficile da ricostruire:

Abruzzo - Il Capo II della L.F. contiene agevolazioni in materia di IRAP ed in particolare la riduzione dell'aliquota per le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

Basilicata - La legge finanziaria prevede l'esenzione dal pagamento della tassa automobilistica regionale per i veicoli intestati alla Regione Basilicata o, comunque, immatricolati a favore della stessa.

Emilia Romagna - Nel periodo osservato è stata approvata la legge regionale 22 dicembre 2003, n. 30 (Disposizioni in materia di tributi regionali), che è intervenuta sul procedimento amministrativo in materia di tributi regionali, attuando i principi di trasparenza e semplificazione, e adeguando il procedimento stesso alle disposizioni contenute nella legge n. 212 del 2000 sullo statuto dei diritti del contribuente, con il recepimento degli istituti dell'autotutela, dell'interpello e della compensazione. Inoltre, all'articolo 14 sono previste alcune agevolazioni per i disabili in tema di tassa automobilistica regionale e, all'articolo 18, una riduzione dell'aliquota

IRAP per le organizzazioni non governative, fissandola nella misura del 3,25 per cento.

Friuli-Venezia Giulia - Nel corso del periodo osservato l'unico intervento legislativo in materia di disciplina dei tributi riguarda la riduzione, ai sensi dell'art. 16, comma 3, del d.lgs. 446/1997, dell'aliquota IRAP per determinati soggetti (i commi da 13 a 16 dell'art. 1 prevedono per le imprese artigiane operanti in territorio montano una riduzione dell'1% rispetto all'aliquota ordinaria del 3,5% fissata con la finanziaria 2002; per quelle operanti nel resto del territorio regionale una riduzione dello 0,8%).

Lazio - La legge finanziaria dispone l'abrogazione della variazione in aumento dell'IRAP dell'1% relativamente alle agenzie di stampa.

Liguria - L'articolo 2 della legge finanziaria 2003 prevede la disapplicazione dell'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili e l'aumento a 77,00 euro della tassa regionale per il diritto allo studio universitario.

Lombardia - Con la legge regionale n. 10 del 14 luglio 2003 (Riordino delle disposizioni legislative regionali in materia tributaria – Testo unico della disciplina dei tributi regionali), la regione - in armonia e nel rispetto del principio di coordinamento del sistema tributario nazionale, sancito dalla Costituzione e dallo Statuto regionale - ha disciplinato organicamente i tributi propri e ha definito i tributi compartecipati, perseguendo le seguenti finalità: pariteticità tra amministrazione regionale e contribuente e centralità di quest'ultimo nel rapporto tributario; chiarezza e trasparenza nelle disposizioni tributarie; tutela della buona fede e della posizione patrimoniale del contribuente; istituzioni di organi e strumenti di garanzia per il contribuente. La legge definisce le competenze dell'anagrafe regionale tributaria, istituisce il garante del contribuente e detta una nuova disciplina della tassa automobilistica regionale.

Marche - La legge finanziaria 2003 ha modificato le aliquote a carico delle cooperative sociali fissate dalla l.r. n. 35/2001 (Provvedimenti tributari in materia di addizionale regionale all'IRPEF, di tasse automobilistiche e di imposta regionale sulle attività produttive).

Molise - Con la legge regionale n. 1/2003 è stata introdotta la disciplina integrale, per quanto di competenza della Regione, del Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi previsto dall'art. 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549.

Piemonte – Rilevano una disposizione di carattere particolare e un più organico e compiuto intervento normativo. Il primo concerne la riduzione dell'aliquota Irap per una particolare categoria di soggetti passivi, le cooperative sociali. Il secondo è la legge regionale 23 settembre 2003, n. 23 (Disposizioni in materia di tasse automobilistiche), all'interno della quale si è provveduto a introdurre: un aumento dell'importo della tassa automobilistica regionale per alcune categorie di veicoli, una nuova definizione delle fattispecie di esenzione dal pagamento del tributo, alcune innovazioni in materia di accertamento del tributo e di modalità di assolvimento della correlativa obbligazione tributaria, nonché una nuova modalità di definizione delle pendenze in materia di tassa automobilistica, conformemente alla facoltà concessa dal legislatore nazionale con le disposizioni di cui all'art. 13 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge finanziaria 2003).

Provincia autonoma di Bolzano – Con l'art. 2 della legge finanziaria 2003 vengono esentati dalla tassa automobilistica provinciale i motocicli e le autovetture ad uso privato che hanno vent'anni o più. Inoltre, per le stesse autovetture e motoveicoli ventennali è stata ridotta l'imposta provinciale di trascrizione. Viene sospesa l'irrogazione di sanzioni e interessi moratori per i proprietari di detti veicoli fino all'entrata in vigore della legge finanziaria. Viene, poi, abolita l'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili. L'art. 1, comma 1, della legge finanziaria collegata all'assestamento di bilancio (n. 12/2003) prevede l'esenzione dal pagamento della tassa automobilistica provinciale per tre anni per i proprietari di autoveicoli dotati di impianto a gas propano liquido o metano. L'ultimo comma dello stesso articolo riguarda l'esenzione dall'imposta regionale sulle attività produttive dei contributi all'Istituto per l'edilizia sociale.

Sardegna - All'art. 17, comma 5 della L.F., è prevista l'esenzione delle organizzazioni no-profit della Sardegna dal pagamento dell'IRAP.

Sicilia – Gli interventi hanno riguardato le tasse, le concessioni governative regionali, il tributo speciale rifiuti solidi, l'addizionale regionale all'Irpef.

Toscana - L'intero capo I della L.F. 2004 è dedicato alla materia dei tributi e concerne le seguenti modifiche sostanziali: agevolazione IRAP per le imprese registrate EMAS o certificate ISO 14001; conferma dell'agevolazione IRAP per le nuove imprese giovanili; regolarizzazione della tassa automobilistica relativa alla massa non rimorchiabile che non sia stata corrisposta per gli anni 2001-2002; esenzione dalla tassa automobilistica per massa rimorchiabile fino a sei tonnellate; esenzione dalla tassa automobilistica per l'intestatario che perde il possesso del veicolo a seguito di furto regolarmente denunciato; regolarizzazione dell'imposta regionale per le concessioni demaniali marittime dovuta per gli anni 2002-2003; regolamento per la disciplina dell'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili; termine di esecutività dei ruoli per i tributi regionali; livello di estinzione di crediti e debiti tributari di modesto ammontare. Il capo VI interviene, altresì, a modificare la l.r. 25/1998, che dispone in materia di tributo per il deposito dei rifiuti solidi in discarica, stabilendo: la quota riservata alle Province, le modalità di ripartizione del gettito tra le Province, la presentazione alla Regione da parte delle Province di una relazione periodica sui controlli effettuati, l'ammontare dell'imposta e la determinazione del tributo.

Umbria – E' stata prevista la proroga dei termini di accertamento della tassa automobilistica.

Valle d'Aosta - Dal 1° gennaio 2003, per effetto della l.r. 11 dicembre 2002, n. 25, le ONLUS sono esentate dal pagamento dell'IRAP.

Veneto - La legge tributaria è, per il momento, a cadenza annuale. Nell'anno in corso sono rimaste invariate le aliquote dell'addizionale IRPEF e degli scaglioni di reddito mentre è stato innalzato da 10.400,00 euro a 14.500,00 euro il limite per fruire dell'aliquota dello 0,9 per cento. E' stata confermata al 5,25 per cento l'aliquota IRAP per banche, società finanziarie e assicurazioni. E' stata confermata l'esenzione IRAP per le

nuove imprese giovanili e femminili ed è stata estesa alle nuove cooperative sociali.

6.4 *Oggetti del confronto con lo Stato sui temi della finanza e ruolo dei Consigli regionali*

Come accennato nella premessa, nel questionario inviato alle regioni per il 2003 è stata inserita per la prima volta una domanda relativa agli aspetti della legislazione (statale e/o regionale) in materia di finanza che hanno costituito oggetto di maggiore confronto con lo Stato ed al ruolo eventualmente svolto dal Consiglio regionale.

Sul quesito, indubbiamente di grande interesse nel contesto attuale, hanno fornito indicazioni le regioni Abruzzo, Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e la provincia autonoma di Trento. Il dibattito instauratosi con il governo centrale ha riguardato disposizioni contenute in leggi nazionali o la mancata adozione di provvedimenti su aspetti di rilievo per le regioni. In un caso, tuttavia, si fa anche riferimento ad un conflitto avviato dallo stato in relazione ad una legge regionale in materia di tributi. Alcune risposte, inoltre, mettono in evidenza il ruolo svolto dai Consigli regionali nell'appoggiare le iniziative delle Giunte nei confronti del governo o nel chiedere alle Giunte di prendere determinate posizioni.

Significative, da questo punto di vista, sono le risposte fornite dall'Emilia Romagna e dalla Lombardia:

- la prima segnala, quale novità dell'anno 2003, lo svolgimento di una comunicazione della Giunta al Consiglio, attraverso l'assessore competente, sui temi della finanziaria nazionale. Al dibattito, che è durato un'intera giornata, sono intervenuti 18 consiglieri, mentre il dibattito è stato concluso dal Presidente della Regione. Il Consiglio in chiusura della discussione ha approvato una risoluzione per sostenere le iniziative dei Presidenti delle regioni e dei rappresentanti delle Autonomie locali ai fini di una correzione delle misure previste dai testi che compongono la finanziaria con particolare riferimento al settore della sanità, onde assicurare il trasferimento delle risorse necessarie al decentramento

amministrativo derivato dalle leggi Bassanini e dal titolo V e per l'applicazione dei contratti di lavoro;

- la seconda segnala invece: una mozione approvata nel mese di aprile con la quale il Consiglio ha impegnato la Giunta ad intervenire nei confronti del Governo, nell'ambito della Conferenza Stato – Regioni, per risolvere la questione del contratto nazionale del settore del trasporto pubblico locale, individuando il tributo o la quota di tributo da trasferire alle regioni per far fronte ai maggiori oneri necessari; un ordine del giorno, approvato nel mese di luglio, con il quale il Consiglio ha impegnato la Giunta a svolgere presso la conferenza stato – regioni una decisa azione per l'attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione con l'introduzione di un sistema fiscale basato sull'attribuzione al territorio di tributi propri e ad istituire un sistema fiscale regionale basato sui principi del federalismo, attribuendo alle province e ai comuni una compartecipazione ai tributi propri (addizionale gas metano, emissioni sonore, abilitazioni all'esercizio professionale, tassa automobilistica regionale) per lo svolgimento delle nuove funzioni delegate; un ordine del giorno, votato nel mese di dicembre, con il quale Consiglio ha di nuovo impegnato la Giunta a sollecitare il Governo ad approvare una proposta di attuazione dell'articolo 119.

Per quanto riguarda gli altri casi, se in Abruzzo e nella provincia autonoma di Trento il confronto del governo si è sviluppato intorno a temi specifici³⁰⁸, in Piemonte esso ha toccato un ventaglio ampio di questioni:

- il trasferimento alla Regione delle risorse finanziarie statali, correlativo alla traslazione di funzioni, di cui al d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112;

- le modalità di attuazione del federalismo fiscale, di cui al d. lgs. 18 febbraio 2000, n. 56;

- l'individuazione dei limiti della potestà legislativa regionale in materia tributaria³⁰⁹.

³⁰⁸ In Abruzzo al centro del confronto è stato soprattutto il capo IV della legge finanziaria "Disposizioni in materia di gestione del demanio idrico di cui all'art. 86 del d.lgs. 112/1998". La provincia autonoma di Trento, ha impugnato gli articoli 29, comma 18, secondo periodo e 77, comma 4, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 e l'articolo 3, commi da 16 a 21, della legge 24 dicembre 2003, n. 350.

- l'interpretazione delle disposizioni, di cui ai commi 16-17-18-19 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2003, n.350 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)", al fine di individuare modalità ed oggetto del ricorso all'indebitamento da parte della Regione.

³⁰⁹ In particolare la regione fa riferimento all'impugnativa del governo – in data 22 novembre 2003 - dinanzi alla Corte Costituzionale della legge regionale 23 settembre 2003, n. 23 "Disposizioni in materia di tasse automobilistiche". In proposito viene anche osservato che la successiva introduzione da parte del legislatore nazionale (comma 22, articolo 2, "finanziaria 2004") di una sorta di sanatoria degli interventi regionali in materia di Irap e di tassa automobilistica, ha sottratto all'impugnativa governativa la cornice normativa di riferimento all'interno della quale trovare una qualche giustificazione .

Tabella 2 - Alcune caratteristiche delle leggi finanziarie per il 2003 o, se approvate entro il 31.12.2003, per il 2004

Regioni e Province autonome	Num. LL. FF. app. nel 2003		Estremi l.f. 2003 iniziale	Estremi l.f. 2004 iniziale	Alcune caratteristiche ultima l.f. iniz. appr.			
	iniziali	assest.			n. articoli	n. commi	allegati	collegati
Abruzzo		1	3 (*) l.r. 17/04/03 n. 7		108	300	si (6)	no
Basilicata		1	l.r. 04/02/03 n. 7		48	121	si (7)	no
Calabria		1	l.r. 26/06/03 n. 7		4	4	si (3)	si (1)
Campania		1	l.r. 05/08/03 n. 15		4	27	no	no
Emilia Romagna		1	1 l.r. 23/12/02 n. 38	l.r. 22/12/03 n. 28	41	59	no	no
Friuli Venezia G.		1	l.r. 29/01/03 n. 1		11	538	si (1)	si (1)
Lazio		1	1 l.r. 06/02/03 n. 2		100	215	si (1)	no
Liguria		1	l.r. 09/05/03 n. 13		24	51	si (2)	no
Lombardia		1	l.r. 23/12/02 n. 33	l.r. 23/12/03 n. 28	2	8	si (3)	si (1)
Marche		1	l.r. 11/03/03 n. 3		36	92	si (4)	no
Molise		1	l.r. 27/05/03 n. 21		7	10	si (3)	no
P.a. Bolzano		1	1 l.p. 09/01/03 n. 1		46	88	si (2)	no
P.a. Trento		1	1 l.p. 30/12/02 n. 15	l.p. 01/08/03 n. 5 (**)	6	13	si (3)	no
Piemonte		1	l.r. 04/03/03 n. 2		30	75	si (3)	si (1)
Puglia		1	l.r. 07/03/03 n. 4		61	146	si (1)	no
Sardegna		1	l.r. 29/04/03 n. 3		23	153	si (3)	no
Sicilia		2	l.r. 16/04/03 n. 4	l.r. 29/12/03 n. 21	33	144	si (11)	no
Toscana		1	l.r. 20/12/02 n. 43	l.r. 19/12/03 n. 58	25	55	no	no
Trentino A.A.			1 l.r. 13/12/02 n. 4		3	3	no	no
Umbria		1	l.r. 31/03/03 n. 6		14	21	si (4)	no
Valle d'Aosta		1	l.r. 11/12/02 n. 25	l.r. 15/12/03 n. 21	61	161	si (2)	
Veneto		1	l.r. 14/01/03 n. 3		68	150	si (3)	si (5)

(*) Si tratta delle leggi numero 12, 14 e 20 del 2003, di modifica al testo della l.r. 7/03

(**) Cfr. Capo II

Tabella 2 - Regioni e province autonome (1) - Gettito tributi propri - Accertamenti 2002 (euro x 1000)

Tributi	Piemonte	Valle D'aosta	Lombardia	Bolzano	Trento	Veneto	Friuli V. Giulia	Liguria
IRAP	2.706.678	85.787	8.015.640	356.829	277.595	2.959.096	749.743	738.370
Tasse automobilistiche	367.910		854.717	46.716	55.851	471.354		111.509
Tassa abilitazione all'esercizio professionale			337		37.437	313		182
Tassa per il diritto allo studio universitario		30	23.694	188		9.476		2.193
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi	25.039	3.403	15.502	673	2.778	14.727	2.827	8.888
Tasse per concessioni regionali	2.868	80.218	11.221		16	8.010	891	1.513
Tassa per l'occupazione suolo pubblico		1	334		131			
Imposta di consumo sulle benzine per autotrazione			480.771			250.133		
Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili								
Imposta sulle concessioni statali di beni del demanio e patrimonio indisponibile			6.320			147		
Imposta sulle concessioni statali di beni del demanio marittimo						32		352
Addizionale regionale all'imposta di consumo di gas metano	53.208		17.253			36.639		18.489
Addizionale regionale all'irpef	613.034	13.142	1.371.380	49.109	41.058	635.722	125.163	147.707
Addizionale regionale sui canoni statali per le utenze di acqua pubblica								
Tassa di concessione regionale in materia di raccolta tartufi	340							
Tasse di concessione in materia di caccia	2.719							1.812
Diritto regionale sull'esenzione fiscale di alcuni generi contingentati		2.703						
Addizionale provinciale sul consumo di energia elettrica				13.031	12.092			
Imposta provinciale di trascrizione				8.571				
Tasse di concessione in materia di pesca								
Tasse derivanti dalla riscossione di canoni minerari								
Entrate derivanti dai permessi di raccolta dei funghi epigei								
Tassa di concessione apertura ed esercizio farmacie								
Quota del prodotto delle concessioni per la coltivazione degli idrocarburi								
Imposta sulle assicurazioni R.C. auto				16.308				
Canoni derivanti da utilizzo demanio idrico								
Concessione regionale servizi automobilistici								
Concessione acque minerali e termali								
Concessioni regionali esercizio territorio								
Tributo sulla proprietà dei gasdotti								
Totale	3.771.796	185.284	10.797.169	491.425	426.958	4.385.649	878.624	1.031.015
Totale entrate correnti	8.418.143	1.184.832	n.d.	n.d.	3.244.134	7.902.188	3.405.585	2.719.471
Tributi propri in % tot. Entrate correnti	44,8	15,6	n.d.	n.d.	13,2	55,5	25,8	37,9

(1) Escluse quelle per le quali i dati non sono risultati disponibili

Fonte: dati forniti dalle regioni

Tabella 2 (segue) - Regioni e province autonome (1) - Gettito tributi propri - Accertamenti 2002 (euro x 1000)

Tributi	Emilia Romagna	Umbria	Marche	Abruzzo	Molise	Basilicata	Sicilia	Totale	Composiz. % per tributo
IRAP	2.870.721	393.500	838.743	529.454	109.738	19.378	1.538.528	22.189.800	72,0
Tasse automobilistiche	403.552	88.049	142.143	97.986	23.654	39.613	276.730	2.979.784	9,7
Tassa abilitazione all'esercizio professionale			107	94	3		53	38.526	0,1
Tassa per il diritto allo studio universitario	15.921	2.375	4.176	3.902	517	430		62.902	0,2
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi	26.518	3.303	10.404	8.174	1.291	2.607	22.694	148.828	0,5
Tasse per concessioni regionali	7.121	3.893		74	736	138	2.688	119.387	0,4
Tassa per l'occupazione suolo pubblico								466	0,0
Imposta di consumo sulle benzine per autotrazione					11.879	20.604		763.387	2,5
Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili			29					29	0,0
Imposta sulle concessioni statali di beni del demanio e patrimonio indisponibile	432	2		169	52	5		7.127	0,0
Imposta sulle concessioni statali di beni del demanio marittimo								384	0,0
Addizionale regionale all'imposta di consumo di gas metano	90.115	3.399	9.751	11.208	1.188	4.333		245.583	0,8
Addizionale regionale all'irpef	447.778	80.050	193.685	89.341	19.348	32.630	259.002	4.118.149	13,4
Addizionale regionale sui canoni statali per le utenze di acqua pubblica			256					256	0,0
Tassa di concessione regionale in materia di raccolta tartufi						16		356	0,0
Tasse di concessione in materia di caccia			2.551	977		505		8.564	0,0
Diritto regionale sull'esenzione fiscale di alcuni generi contingentati								2.703	0,0
Addizionale provinciale sul consumo di energia elettrica								25.123	0,1
Imposta provinciale di trascrizione								8.571	0,0
Tasse di concessione in materia di pesca			255	232		66		553	0,0
Tasse derivanti dalla riscossione di canoni minerari						354		354	0,0
Entrate derivanti dai permessi di raccolta dei funghi epigei			325					325	0,0
Tassa di concessione apertura ed esercizio farmacie						33		33	0,0
Quota del prodotto delle concessioni per la coltivazione degli idrocarburi								0	0,0
Imposta sulle assicurazioni R.C. auto								16.308	0,1
Canoni derivanti da utilizzo demanio idrico		4.329	2.213			481		7.023	0,0
Concessione regionale servizi automobilistici						42		42	0,0
Concessione acque minerali e termali						444		444	0,0
Concessioni regionali esercizio territorio							7.562	7.562	0,0
Tributo sulla proprietà dei gasdotti							86.513	86.513	0,3
Totale	3.862.158	578.900	1.204.638	741.611	168.406	121.679	2.193.770	30.839.082	100,0
Totale entrate correnti	7.415.557	1.592.782	3.223.198	2.144.424	582.826	1.336.884	12.483.113	55.653.137	
Tributi propri in % tot. Entrate correnti	52,1	36,3	37,4	34,6	28,9	9,1	17,6	55,4	

APPENDICE

(a cura del Servizio Studi della Camera dei deputati)

Rapporto 2003 sullo stato della legislazione**IL NUMERO E LA TIPOLOGIA DELLE LEGGI E DEI REGOLAMENTI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME**

(Tabelle riassuntive dei dati forniti dagli uffici regionali sulla base del questionario riportato a pag. 437)

Le leggi (*elaborazione dei dati del punto 2 del questionario: Modulo per la rilevazione dei dati quantitativi relativi alle leggi - tabelle 2a, 2b, 2c e 2d*)

- Tabella 1, numero e dimensione delle leggi promulgate nel periodo 1 gennaio 2003 – 31 dicembre 2003
- *Tabella 1a*, dimensione delle leggi
- *Tabella 1b*, leggi che recano Tabelle e/o Allegati
- *Tabella 1c*, durata media dell'iter di approvazione delle leggi
- *Tabella 1d*, natura delle leggi e impugnativa costituzionale
- *Tabella 1e*, iniziativa legislativa
- *Tabella 2a*, classificazione delle leggi secondo il criterio della tecnica redazionale
- *Tabella 2b*, classificazione delle leggi secondo la fonte che ne prevede l'emanazione (vincoli)
- *Tabella 2c*, classificazione secondo la tipologia della normazione
- *Tabella 2d*, classificazione dell'oggetto prevalente delle leggi secondo i macrosettori di materie (per articoli)
- *Tabella 2e*, classificazione dell'oggetto prevalente delle leggi secondo il profilo delle materie (per articoli)
- *Tabella 2f*, fonte giuridica della potestà legislativa

I regolamenti (*elaborazione dei dati del punto 3 del questionario: Modulo per la rilevazione dei dati quantitativi relativi ai regolamenti - tabelle 3a e 3b*)

- *Tabella 3*, regolamenti emanati nel periodo 1 gennaio 2003 – 31 dicembre 2003
- *Tabella 3a*, dimensione dei regolamenti
- *Tabella 4a*, classificazione dei regolamenti secondo la potestà normativa
- *Tabella 4b*, classificazione dei regolamenti secondo la fonte che ne prevede l'emanazione (vincoli)
- *Tabella 4c*, classificazione dell'oggetto prevalente dei regolamenti secondo i macrosettori di materie
- *Tabella 4d*, classificazione dell'oggetto prevalente dei regolamenti secondo il profilo delle materie

La tabella 1 che segue illustra la produzione legislativa regionale da un punto di vista quantitativo, evidenziando, nel confronto con i dati del precedente rapporto, una notevole diminuzione del numero delle leggi e della loro dimensione. Infatti, anche se la rilevazione presentata nel rapporto 2002 si riferiva ad un intervallo temporale di 19 mesi, rispetto ai 12 mesi oggetto del presente rapporto, il numero medio delle leggi promulgate per regione era di 54, contro 28 del 2003.

Va rilevato peraltro che questo calo si inserisce nella tendenza ad un progressivo ridimensionamento del numero delle leggi regionali promulgate annualmente: da un totale di 924 leggi nel 1998 si è arrivati ad un totale di 623 leggi nel 2003. Né le singole regioni rivelano sostanziali capovolgimenti di tendenza, ad eccezione delle regioni Veneto e Molise, ed anzi, come nel caso dell'Abruzzo, passano dalle 165 leggi del 1998 alle 28 del 2003.

E' opportuno segnalare che la media registrata nel 2003 è molto simile alla media registrata nei Länder tedeschi, che si è attestata sulle 28 leggi nel 2001 e nel 2002 e che nel 2003 si è attestata su un valore di poco superiore (30,31) e corrisponde al doppio della media riscontrata nelle Comunità autonome spagnole (14,70 leggi nel 2003).

In relazione poi alle dimensioni delle leggi, i parametri medi della tabella 1, relativi al numero di caratteri per legge (dato su cui l'estensione del periodo temporale di rilevamento è irrilevante) dimostrano che nel 2002 si registravano circa 16.630 caratteri rispetto agli attuali 13.284, con una riduzione di oltre il 20% delle dimensioni medie di una legge.

Tabella 1

NUMERO E DIMENSIONE DELLE LEGGI
PROMULGATE NEL PERIODO 1° GENNAIO - 31 DICEMBRE 2003

Regione	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. caratteri
Abruzzo	28	315	855	-
Basilicata	36	303	667	-
Calabria	30	346	1.145	398.066
Campania	30	257	-	-
Emilia-Romagna	28	573	1.505	670.461
Friuli Venezia Giulia	22	376	1.836	1.323.011
Lazio	44	558	1.232	-
Liguria	32	280	686	-
Lombardia	30	439	1.577	654.694
Marche	29	396	1.123	-
Molise	37	287	681	-
Piemonte	37	324	619	350.355
Prov. aut. di Bolzano	15	263	519	308.705
Prov. aut. di Trento	8	315	939	607.093
Puglia	30	363	1.031	-
Sardegna	15	118	255	142.454
Sicilia	19	453	1.184	-
Toscana	55	540	1.252	546.929
Trentino-Alto Adige	8	39	64	6.185
Umbria	26	302	747	18.222
Valle d'Aosta	22	476	1.113	430.165
Veneto	42	534	1.263	481.762
totali	623	7.857	20.293	5.938.102

PARAMETRI MEDI

n. medio di leggi per regione	28
n. medio di articoli per legge	13
n. medio di commi per articolo	3
n. medio di caratteri per legge	13.255

Tabella 1a

DIMENSIONE DELLE LEGGI *

	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. caratteri
Calabria	30	346	1.145	398.066
Emilia-Romagna	28	573	1.505	670.461
Friuli Venezia Giulia	22	376	1.836	1.323.011
Lombardia	30	439	1.577	654.694
Piemonte	37	324	619	350.355
Prov. aut. di Bolzano	15	263	519	308.705
Prov. aut. di Trento	8	315	939	607.093
Sardegna	15	118	255	142.454
Toscana	55	540	1.252	546.929
Trentino-Alto Adige	8	39	64	6.185
Umbria	26	302	747	18.222
Valle d'Aosta	22	476	1.113	430.165
Veneto	42	534	1.263	481.762
totali	338	4.645	12.834	5.938.102

*Il dato è relativo alle 13 regioni che hanno rilevato questa informazione su un totale di 338 leggi

Tabella 1b

LEGGI CHE RECANO TABELLE E/O ALLEGATI

numero delle leggi considerate*	467
di cui con tabelle e/o allegati	38
<i>n. di tabelle e/o allegati</i>	<i>num. di leggi</i>
1	17
da 2 a 5	10
6 e oltre	1
num. indefinito	10
	38

* nel computo delle leggi non sono state considerate:

le leggi classificate, come tipologia della normazione, nella categoria "bilancio" (126 leggi)

le leggi della regione Campania che non ha fornito il dato (30 leggi)

La tabella 1c che segue, relativa alla durata media del procedimento di approvazione delle leggi, prende in considerazione 619 leggi sul totale delle 623 del 2003 e rivela una diminuzione del numero di leggi il cui *iter* si conclude in tempi rapidi (il 32% del totale nell'anno in questione, rispetto al 35% del periodo giugno 2001- dicembre 2002 viene approvato in meno di un mese). Inoltre aumenta la percentuale delle leggi la cui approvazione richiede un *iter* di oltre un anno: dal 7,7% delle leggi nel periodo giugno 2001 - dicembre 2002 all'11,3% del 2003.

Tabella 1c

DURATA MEDIA DELL'ITER DI APPROVAZIONE DELLE LEGGI

durata iter	numero		di iniziativa				
	di leggi	%	della Giunta	del Consiglio	degli enti locali	popolare	mista
da 1 a 30 giorni	198	32,0	126	61	-	-	11
da 31 a 90 giorni	171	27,6	128	29	-	-	14
da 91 a 180 giorni	94	15,2	63	17	-	-	14
da 180 a 360 giorni	86	13,9	53	23	-	-	9
più di 360 gioni	70	11,3	30	39	-	-	1
	619	100	400	169	0	0	49
dato assente	4						
totale leggi	623						

La tabella 1d che segue per quanto riguarda la natura delle leggi dà conto della netta prevalenza delle leggi ordinarie (oltre il 99% della produzione legislativa regionale totale) rispetto a quelle statutarie (solo 6). Viene inoltre illustrato per ciascuna regione il dato delle leggi impugnate (7,1%). Le informazioni relative alle leggi regionali impugnate sono state fornite dagli uffici regionali e sono aggiornate alla Gazzetta Ufficiale del 23/6/2004.

Tabella 1d

NATURA DELLE LEGGI E IMPUGNATIVA COSTITUZIONALE

Regione	Numero di leggi		impugnativa
	ordinaria	statutaria	Corte costituzionale
Abruzzo	28		3
Basilicata	36		3
Calabria	30		2
Campania	30		2
Emilia-Romagna	28		6
Friuli-Venezia Giulia	21	1 promulgata	2
Lazio	44		2
Liguria	32		1
Lombardia	30		1
Marche	29		1
Molise	37		-
Piemonte	37		2
Prov. aut. di Bolzano	14	1 promulgata	1
Prov. aut. di Trento	6	2 promulgate	-
Puglia	30		4
Sardegna	15		1
Sicilia	19		1
Toscana	54	1 promulgata	5
Trentino-Alto Adige	8		
Umbria	26		3
Valle d'Aosta	21	1 promulgata	-
Veneto	42		4
totali	617	6	44

Nota:

Le due leggi statutarie della Provincia autonoma di Trento sono state considerate anche nello scorso Rapporto come leggi statutarie approvate

La tabella 1e che segue presenta la ripartizione delle leggi regionali in relazione all'iniziativa e rivela una sostanziale coincidenza tra la produzione legislativa del 2003 e quella del periodo considerato nel precedente rapporto. L'iniziativa di circa il 65 per cento delle leggi promulgate nel 2003 appartiene alla Giunta (la percentuale per queste ultime era il 65,1 nel 2002), rispetto al 27,2 del Consiglio (29,9 nel 2002) e nel 7,9 per cento dei casi l'iniziativa è mista (4,4 nel 2002)

Tabella 1e

INIZIATIVA LEGISLATIVA DELLE LEGGI
PROMULGATE NEL PERIODO 1 GENNAIO - DICEMBRE 2003

regione	n. leggi	della Giunta		consiliare		degli enti locali popolare	
			%		%	%	%
Abruzzo	28	15	53,6	13	46,4	-	-
Basilicata	36	25	69,4	11	30,6	-	-
Calabria	30	11	36,7	14	46,7	-	-
Campania	30	12	40,0	3	10,0	-	-
Emilia-Romagna	28	19	67,9	2	7,1	-	-
Friuli Venezia Giulia	22	18	81,8	3	13,6	-	-
Lazio	44	23	52,3	18	40,9	-	-
Liguria	32	25	78,1	7	21,9	-	-
Lombardia	30	21	70,0	3	10,0	-	-
Marche	29	20	69,0	5	17,2	-	-
Molise	37	16	43,2	20	54,1	-	-
Piemonte	37	28	75,7	9	24,3	-	-
Prov. aut. di Bolzano	15	15	100,0	-	0,0	-	-
Prov. aut. di Trento	8	3	37,5	2	25,0	-	-
Puglia	30	15	50,0	15	50,0	-	-
Sardegna	15	10	66,7	5	33,3	-	-
Sicilia	19	17	89,5	1	5,3	-	-
Toscana	55	45	81,8	10	18,2	-	-
Trentino-Alto Adige	8	8	100,0	-	0,0	-	-
Umbria	26	21	80,8	3	11,5	-	-
Valle d'Aosta	22	20	90,9	2	9,1	-	-
Veneto	42	18	42,9	23	54,8	-	-
TOTALI	623	405	65,0	169	27,1		

nota:

nel computo delle leggi di iniziativa della Giunta e in quelle di iniziativa del Consiglio non sono comprese quelle classificate di iniziativa "mista", riportate nel seguito della Tabella 1e

segue Tabella 1e

regione	iniziativa mista			%	tot.
	n. leggi				
Abruzzo	28	-			100,0
Basilicata	36	-			100,0
Calabria	30	5	Giunta-Consiglio	16,7	100,0
Campania	30	15	*	50,0	100,0
Emilia-Romagna	28	7	Giunta-Consiglio	25,0	100,0
Friuli Venezia Giulia	22	1	*	4,5	100,0
Lazio	44	3	*	6,8	100,0
Liguria	32	-			100,0
Lombardia	30	6	Giunta-Consiglio	20,0	100,0
Marche	29	4	Giunta-Consiglio	13,8	100,0
Molise	37	1	Giunta-Consiglio	2,7	100,0
Piemonte	37	-			100,0
Prov. aut. di Bolzano	15	-			100,0
Prov. aut. di Trento	8	3	Giunta-Consiglio	37,5	100,0
Puglia	30	-			100,0
Sardegna	15	-			100,0
Sicilia	19	1	*	5,3	100,0
Toscana	55	-			100,0
Trentino-Alto Adige	8	-			100,0
Umbria	26	2	Giunta-Consiglio	7,7	100,0
Valle d'Aosta	22	-			100,0
Veneto	42	1	Giunta-Consiglio	2,4	100,0
TOTALI	623	49		7,9	100,0

nota:

* non è specificata la "composizione" dell'iniziativa mista;

La classificazione delle leggi secondo la tecnica redazionale adottata, presentata nella tabella 2a che segue, ripartisce la produzione legislativa a seconda che si tratti di un testo normativo nuovo, anche solo in parte, oppure di modifiche di testi normativi vigenti.

Nel corso del 2003 in oltre il 65,4 per cento dei casi si è adottata la tecnica redazionale del testo nuovo. Nel precedente Rapporto il dato era leggermente superiore, attestandosi al 69,5 per cento dell'intera produzione legislativa.

Tabella 2a

CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI
SECONDO IL CRITERIO DELLA TECNICA REDAZIONALE

Regione	testo nuovo	novella
Abruzzo	13	15
Basilicata	15	21
Calabria	23	7
Campania	28	2
Emilia-Romagna	21	7
Friuli-Venezia Giulia	18	4
Lazio	32	12
Liguria	15	17
Lombardia	20	10
Marche	21	8
Molise	25	12
Piemonte	25	12
Prov. aut. di Bolzano	9	6
Prov. aut. di Trento	7	1
Puglia	27	3
Sardegna	10	5
Sicilia	3	16
Toscana	25	30
Trentino-Alto Adige	0	6
Umbria	17	9
Valle d'Aosta	20	2
Veneto	33	6
totali	407	211

Nota:

5 leggi (2 del Trentino-Alto Adige e 3 del Veneto) non sono state classificate sotto questo profilo

La tabella 2b che segue ripartisce la produzione legislativa per regione in due aree: legge regionale o provinciale vincolata (e in quest'ambito si segnala l'origine del vincolo – da una disposizione costituzionale o statale, da altra legge regionale o da una disposizione dell'Unione europea) oppure non vincolata.

Nel corso del 2003 la produzione legislativa di natura non vincolata rappresenta la maggioranza con il 58,25 per cento delle leggi (53,01% nel precedente Rapporto)

Tabella 2b

CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI
SECONDO LA FONTE CHE NE PREVEDE L'EMANAZIONE (VINCOLI)

Regione	legislazione vincolata da norme			legislazione non vincolata
	regionali	statali	dell'U.E.	
Abruzzo	16	6	1	
Basilicata	8	1	-	27
Calabria	21	14	1	6
Campania	10	4	1	14
Emilia-Romagna	5	1	1	21
Friuli-Venezia Giulia	1	2	1	18
Lazio	6	5	1	32
Liguria	1	6	-	25
Lombardia	7	10	3	12
Marche	5	3	-	21
Molise	8	6	-	23
Piemonte	6	10	1	20
Prov. aut. di Bolzano	6	1	1	7
Prov. aut. di Trento	-	-	-	8
Puglia	4	16	1	9
Sardegna	5	2	-	8
Sicilia	14	4	-	4
Toscana	5	-	-	50
Trentino-Alto Adige	6	-	-	-
Umbria	8	7	2	10
Valle d'Aosta	-	5	-	17
Veneto	6	5	1	29
totali	148	108	15	361

Nota:

18 leggi hanno una doppia classificazione - principalmente vincoli di norme regionali e statali

4 leggi non sono classificate sotto questo profilo

Tabella 2c

CLASSIFICAZIONE SECONDO LA TIPOLOGIA DELLA NORMAZIONE

Regione	n. di leggi	provvedimento	settore	istituzionale	intersettoriale	grandi riforme	bilancio	collegati
Abruzzo	28	11	11	-	-	-	6	-
Basilicata	36	19	7	1	-	-	9	-
Calabria	30	13	11	-	-	-	4	2
Campania	30	2	4	1	13	1	9	1
Emilia-Romagna	28	10	13	-	-	-	5	-
Friuli-Venezia Giulia	22	-	12	3	3	-	4	1
Lazio	44	13	17	6	1	-	6	-
Liguria	32	20	6	-	-	-	6	-
Lombardia	30	11	13	-	1	-	4	1
Marche	29	10	12	2	-	-	5	-
Molise	37	16	13	2	-	-	6	-
Piemonte	37	21	9	-	1	-	5	1
Prov. aut. di Bolzano	15	3	5	2	-	-	5	-
Prov. aut. di Trento	8	-	4	2	-	-	2	-
Puglia	30	17	6	2	-	-	5	-
Sardegna	15	7	1	1	-	-	6	-
Sicilia	19	3	3	-	-	-	13	-
Toscana	55	30	12	8	-	-	5	-
Trentino-Alto Adige	8	1	-	-	-	1	6	-
Umbria	26	8	11	1	-	1	5	-
Valle d'Aosta	22	5	7	3	2	-	5	-
Veneto	42	16	14	1	1	-	5	5
totali	623	236	191	35	22	3	126	11

Nota:

2 leggi hanno una doppia classificazione:

1 legge non è classificata sotto questo profilo

Tabella 2d

CLASSIFICAZIONE DELL'OGGETTO PREVALENTE DELLE LEGGI
SECONDO I MACROSETTORI DI MATERIE

macrosettore	articoli- commi	%
A Ordinamento istituzionale	978	12,3
B Sviluppo economico e attività produttive	1.678	21,2
C Territorio ambiente e infrastrutture	1.426	18,0
D Servizi alla persone e alla comunità	1.545	19,5
E Finanza regionale	2.303	29,0
totale articoli	7.930	100,0

(per un totale di 623 leggi)

Nota:

Dal Rapporto sulla legislazione edizione 2002 la classificazione dell'oggetto prevalente delle leggi può essere effettuata anche per articoli, suddividendo la legge in più parti; dall'edizione 2003 la classificazione può essere inoltre effettuata per commi.

Delle 623 leggi solo 23 (pari allo 3,7%) sono state suddivise per essere classificate (in termini di articoli la percentuale è del 7,6%: 596 su 7588); per quanto riguarda la classificazione per commi, invece, su un totale di 7855 articoli solo 12 sono stati suddivisi in commi (pari allo 0,2%).

Vista la scarsa incidenza della classificazione per commi, si è deciso di inglobarla in quella per articoli, trattandoli tutti come "unità" di classificazione. Per questo motivo la Tabella 2d e la successiva Tabella 2e, recano il numero di "articoli-commi" (anziché le leggi) classificati secondo i macrosettori e le materie e nel numero di articoli sono compresi i pochi commi considerati.

Tabella 2e

 CLASSIFICAZIONE DELL'OGGETTO PREVALENTE DELLE LEGGI
 SECONDO IL PROFILO DELLE MATERIE

materia		articoli- commi	%
E1	Bilancio	1.704	22,5
B9	Agricoltura e foreste	629	8,3
D3	Servizi sociali	480	6,3
C1	Territorio e urbanistica	421	5,6
C2	Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	386	5,1
D1	Tutela della salute	352	4,6
A5	Enti locali e decentramento	316	4,2
A1	Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato alla voce A2)	274	3,6
C6	Trasporti	244	3,2
B7	Commercio, fiere e mercati	209	2,8
A4	Personale e amministrazione	205	2,7
B1	Artigianato	184	2,4
D6	Lavoro	182	2,4
E3	Tributi	178	2,3
B4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	172	2,3
B8	Turismo	164	2,2
C4	Opere pubbliche	160	2,1
D8	Beni e attività culturali	154	2,0
E2	Contabilità regionale	135	1,8
A2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità ...	108	1,4
C3	Risorse idriche e difesa del suolo	108	1,4
D5	Formazione professione	95	1,3
B10	Caccia, pesca e ittica	93	1,2
B3	Industria	93	1,2
D12	Sport	80	1,1
C7	Protezione civile	65	0,9
D4	Istruzione scolastica	90	1,2
D5	Formazione professione	28	0,4
C5	Viabilità	39	0,5
B5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	34	0,4
D10	Ordinamento della comunicazione	26	0,3
A3	Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni	25	0,3
	<i>altro</i>	144	1,9
		totale	7.577
			100,0
classificati in più materie (compresi nella voce "altro")		88	
indicazione di oggetti diversi		53	
classificati solo nel macrosettore		300	
		totale complessivo	7.930

La tabella 2f indica la fonte giuridica in base alla quale la regione (o provincia autonoma) ha prodotto gli articoli indicati dalla partizione. La tabella non consente di scendere ad un dettaglio maggiore. Le categorie assunte ripetono sostanzialmente l'articolazione della potestà legislativa definita, da ultimo, con la legge costituzionale n. 3 del 2001.

Si segnala che nel 2003 la produzione legislativa è primaria nel 59,2 per cento degli articoli, rispetto ad un dato del 54,2 per cento dell'ambito considerato nel precedente Rapporto, mentre rimanda a potestà legislativa concorrente nel 40,8 per cento dei casi (erano il 43,7 per cento nel 2002).

Tabella 2f

FONTE GIURIDICA DELLA POTESTA' LEGISLATIVA

Regione	articoli- commi	primaria	concorrente	delegata	ulteriore	attuativa
Abruzzo	315	124	191			
Basilicata	303	198	105			
Calabria	344	263	81			
Campania	255	139	103			13
Emilia-Romagna	573	247	326			
Friuli Venezia Giulia	376	299	77			
Lazio	554	211	343			
Liguria	280	160	120			
Lombardia	518	193	325			
Marche	396	245	151			
Molise	287	201	71	15		
Piemonte	324	140	184			
Prov. aut. di Bolzano	261	228	32			1
Prov. aut. di Trento	315	315				
Puglia	363	35	328			
Sardegna	114	110	4			
Sicilia	310	288	22			
Toscana	540	282	258			
Trentino-Alto Adige	39	39				
Umbria	302	113	189			
Valle d'Aosta	439	435				4
Veneto	529	298	231			
totali	7.737	4.563	3.141	15	-	18
% sul totale		59,0	40,6	0,2	-	0,2

Nota:

Dal Rapporto 2002 la legge poteva essere suddivisa in articoli (e gli articoli in commi dal Rapporto 2003) anche per la classificazione secondo la fonte giuridica della potestà legislativa.

Per questo motivo anche la Tabella 2f (come le Tabelle 2d e 2e) reca il numero di "articoli-commi" anziché il numero di leggi. Peraltro questa possibilità è stata utilizzata solo per 14 leggi (0,3% sul totale).

60 articoli non sono stati classificati sotto questo profilo;

4 leggi (intero testo per un totale di 143 articoli) hanno una doppia classificazione

Le sezioni 3 e 4 presentano i risultati della rilevazione dell'attività regolamentare delle Regioni, nel periodo 1 gennaio – 31 dicembre 2003, fornendo una prima base quantitativa per l'analisi della nuova disciplina della potestà regolamentare regionale come si è andata determinando in ciascuna regione a seguito della nuova disciplina della materia.

Le tabelle che seguono, denominate Tabella 3 e Tabella 3a, raccolgono informazioni relative rispettivamente a:

- dati identificativi e 'quantitativi' della produzione regolamentare per regione, organo che lo approva, tipo di atto;
- numero degli articoli che la compongono, numero dei commi, numero di caratteri, numero di tabelle o allegati al regolamento.

Tabella 3

REGOLAMENTI EMANATI
NEL PERIODO 1° GENNAIO - 31 DICEMBRE 2003

regione	n. reg.ti	della Giunta						del Consiglio		
		tipo di atto						tipo di atto		
		A	C	D	non indica	tot.	%	E	B	reg. int.
Reg.	DPG	DGR-DGP				DCR-DCP	%			
Abruzzo	4		4			4	100		-	2
Basilicata	18			11		11	61	7	39	
Calabria	8	8				8	100		-	
Campania *	-									1
Emilia-Romagna	2	2				2	100		-	
Friuli Venezia Giulia	88		88			88	100		-	
Lazio	3	3				3	100		-	
Liguria	12		12			12	100		-	
Lombardia	23	23				23	100		-	
Marche	5	5				5	100		-	
Molise	3	3				3	100		-	
Piemonte	12	12				12	100		-	
Prov. aut. di Bolzano**	96		24	72		96	100		-	
Prov. aut. di Trento	41		41			41	100		-	
Puglia	17	17				17	100		-	
Sardegna	-					-				
Sicilia	3		3			3	100		-	
Toscana	13		13			13	100		-	1
Trentino-Alto Adige	17		17			17	100		-	
Umbria	12	12				12	100		-	
Valle d'Aosta	-					-				
Veneto	1	1				1	100		-	1
totali	378	86	202	83	-	371	98,1	7	1,9	5

Legenda per "Tipo di atto":

della Giunta:

A = Regolamento regionale

C = Decreto del Presidente della Giunta regionale, decreto del Presidente della regione, decreto del Presidente della provincia autonoma

D = Deliberazione della Giunta regionale, deliberazione della Giunta della Provincia autonoma

del Consiglio:

E = Deliberazione del Consiglio regionale/Consiglio provinciale

B = Regolamento interno del Consiglio regionale /Consiglio provinciale:

Note:

I Regolamenti interni del Consiglio sono presenti in questa tabella generale ma non sono computati tra i regolamenti, e dunque non sono presenti nelle successive Tabelle.

* La Giunta della regione Campania nel 2003 ha emanato almeno 19 regolamenti (12 con D.G.R. e 7 con D.P.G (Banca Dati De Agostini Professionale) che non sono stati segnalati

** Per uniformità di dati, non sono stati considerati 14 regolamenti della Provincia autonoma di Bolzano emanati nel 2002, pubblicati nel 2003 e non considerati nel precedente Rapporto.

Tabella 3 a

DIMENSIONE DEI REGOLAMENTI EMANATI

regione	n. reg.ti	n. articoli	n. commi	n. caratteri	Tabelle e/o Allegati
Abruzzo	4	35	85	-	1
Basilicata	18	200	575	-	6
Calabria	8	79	221	63.158	3
Campania	-				
Emilia-Romagna	2	11	32	8.398	-
Friuli Venezia Giulia	88	1.168	3.004	1.072.667	59
Lazio	3	25	32	-	-
Liguria	12	115	294	-	5
Lombardia	23	345	1.068	-	12
Marche	5	82	279	-	1
Molise	3	66	231	-	-
Piemonte	12	125	430	295.292	14
Prov. aut. di Bolzano	96	467	1.663	-	84
Prov. aut. di Trento	41	384	960	-	14
Puglia	17	80	340	-	1
Sardegna	-				
Sicilia	3	14	31	-	1
Toscana	13	370	1.079	-	2
Trentino-Alto Adige	17	101	389	-	9
Umbria	12	130	331	-	17
Valle d'Aosta	-				
Veneto	1	14	33	8.261	-
totali	378	3.811	11.077	1.447.776	220

Note:

Nel computo delle Tabelle e/o Allegati, dove non è stata specificata la quantità ma solo segnalata la presenza, si è considerato =1

Le successive tabelle della sezione 4 classificano i regolamenti del 2003 per ciascuna regione a seconda della natura e dell'oggetto della potestà normativa esercitata, presentando rispettivamente:

la tabella 4a: la ripartizione dei regolamenti secondo la potestà normativa;

la tabella 4b: la ripartizione dei regolamenti secondo la fonte che ne prevede l'emanazione;

la tabella 4c: la classificazione secondo l'oggetto prevalente in relazione ai macrosettori;

la tabella 4d: la classificazione secondo l'oggetto prevalente in relazione alle materie.

Tabella 4a

CLASSIFICAZIONE DEI REGOLAMENTI SECONDO LA POTESTA' NORMATIVA

regione	propria	delegata	totali
Abruzzo	4	-	4
Basilicata	17	1	18
Calabria	8	-	8
Campania			-
Emilia-Romagna	2	-	2
Friuli Venezia Giulia	88	-	88
Lazio	3	-	3
Liguria	12	-	12
Lombardia	23	-	23
Marche	4	1	5
Molise	3	-	3
Piemonte	12	-	12
Prov. aut. di Bolzano	95	1	96
Prov. aut. di Trento	41	-	41
Puglia	17	-	17
Sardegna			-
Sicilia	-	-	3 *
Toscana	13	-	13
Trentino-Alto Adige	12	5	17
Umbria	12	-	12
Valle d'Aosta			-
Veneto	1	-	1
totali	367	8	375
<i>percentuale sul totale</i>	<i>98</i>	<i>2</i>	

Note:

* i 3 regolamenti non sono stati classificati secondo questo profilo, non entrano nel computo del totale

Tabella 4b

 CLASSIFICAZIONE DEI REGOLAMENTI
 SECONDO LA FONTE CHE NE PREVEDE L'EMANAZIONE (VINCOLI)

regione	vincolato			non vincolato	totali
	regione	Stato	C.E.		
Abruzzo	4	-	-	-	4
Basilicata	-	-	2	16	18
Calabria	6	-	-	2	8
Campania					-
Emilia-Romagna	1	1	-	1	3
Friuli Venezia Giulia	88	1	-	-	89
Lazio	3	-	-	-	3
Liguria	8	1	-	3	12
Lombardia	19	2	-	3	24
Marche	4	-	-	1	5
Molise	2	1	-	-	3
Piemonte	8	4	-	-	12
Prov. aut. di Bolzano	90	3	3	-	96
Prov. aut. di Trento	41	-	-	-	41
Puglia	6	11	-	-	17
Sardegna					-
Sicilia	2	1	-	-	3
Toscana	13	-	-	-	13
Trentino-Alto Adige	17	-	-	-	17
Umbria	9	3	-	-	12
Valle d'Aosta					-
Veneto	1	-	-	-	1
totali	322	28	5	26	381
<i>percentuale sul totale</i>	<i>85</i>	<i>7</i>	<i>1</i>	<i>7</i>	

Note:

Tre regolamenti hanno una doppia classificazione: regione-Stato

Tabella 4c

CLASSIFICAZIONE DELL'OGGETTO PREVALENTE DEI REGOLAMENTI
SECONDO I MACROSETTORI DI MATERIE

regione	A	B	C	D	E	Totale
Abruzzo		1			3	4
Basilicata	1	3	9	3	2	18
Calabria	2	2	1	3		8
Campania						0
Emilia-Romagna		2				2
Friuli Venezia Giulia	15	39	15	19		88
Lazio	3					3
Liguria	3	1	1	7		12
Lombardia	3	11	5	4		23
Marche		1	1	2	1	5
Molise	2		1			3
Piemonte	1	1	3	7		12
Prov. aut. di Bolzano	5	24	15	50	2	96
Prov. aut. di Trento	10	13	10	8		41
Puglia	3	5	2	7		17
Sardegna						0
Sicilia	1	2				3
Toscana	1	6	2	1	3	13
Trentino-Alto Adige	10	2	1	3	1	17
Umbria	3	5	1	3		12
Valle d'Aosta						0
Veneto	1					1
totali	64	118	67	117	12	378
<i>percentuale sul totale</i>	<i>17</i>	<i>31</i>	<i>18</i>	<i>31</i>	<i>3</i>	

Note:

Un regolamento recante una doppia classificazione B/C è stato inserito in B.

Legenda:

- A Ordinamento istituzionale
- B Sviluppo economico e attività produttive
- C Territorio ambiente e infrastrutture
- D Servizi alla persone e alla comunità
- E Finanza regionale

Tabella 4d

CLASSIFICAZIONE DELL'OGGETTO PREVALENTE DEI REGOLAMENTI
SECONDO IL PROFILO DELLE MATERIE

materia		n. reg.ti	%
A4	Personale e amministrazione	40	10,8
D1	Tutela della salute	29	7,8
B9	Agricoltura e foreste	28	7,6
B7	Commercio, fiere e mercati	25	6,8
C2	Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	22	5,9
D3	Servizi sociali	22	5,9
A5	Enti locali e decentramento	21	5,7
B1	Artigianato	17	4,6
D4	Istruzione scolastica	14	3,8
C4	Opere pubbliche	13	3,5
D5	Formazione professione	13	3,5
C1	Territorio e urbanistica	11	3,0
B4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	10	2,7
B8	Turismo	10	2,7
B10	Caccia, pesca e itticoltura	10	2,7
D8	Beni e attività culturali	10	2,7
D6	Lavoro	9	2,4
C3	Risorse idriche e difesa del suolo	7	1,9
C6	Trasporti	7	1,9
B3	Industria	6	1,6
D7	Previdenza complementare e integrativa	6	1,6
E2	Contabilità regionale	6	1,6
C7	Protezione civile	5	1,4
B12	Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	4	1,1
A1	Organi della Regione	3	0,8
D10	Ordinamento della comunicazione	3	0,8
D12	Sport	3	0,8
E1	Bilancio	3	0,8
E3	Tributi	3	0,8
B2	Professioni	2	0,5
B5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	2	0,5
B6	Miniere e risorse geotermiche	2	0,5
C5	Viabilità	2	0,5
D2	Alimentazione	2	0,5
totale		370	100,0
classificati in più materie		2	
classificati solo nel macrosettore		6	
totale complessivo		378	

Rapporto 2003 sullo stato della legislazione

QUESITI E MODULI PER LA RILEVAZIONE DEI DATI RELATIVI ALLE LEGGI ED AI REGOLAMENTI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO

AVVERTENZA

1. Periodo della rilevazione: 1° gennaio - 31 dicembre 2003

2. Struttura e contenuto dei 'moduli'

*Il complesso dei dati da rilevare e dei quesiti sotto i quali raccogliere insieme alle informazioni, le osservazioni e le valutazioni dei compilatori, è stato suddiviso in due blocchi che riproducono la partizione che si era fatta già per il precedente Rapporto fra **parte generale e approfondimenti settoriali**.*

*La **'parte generale'** rileva e classifica gli atti normativi della regione e propone, insieme, i cinque gruppi di quesiti - già presenti nei precedenti Rapporti - intesi a definire il più complesso quadro della regolazione normativa in cui quegli atti si inseriscono (qualità della legislazione, rapporti con l'UE, i nuovi statuti, rapporti Giunta-Consiglio, rapporti con enti locali e forze sociali).*

*Gli **'approfondimenti settoriali'** - i medesimi del Rapporto 2002 - propongono temi e quesiti attinenti più specificamente i rapporti tra la potestà legislativa dello Stato e quella delle regioni in cinque settori ritenuti esemplificativi degli aspetti più problematici della transizione che caratterizza attualmente l'ordinamento regionale. In questa parte del 'questionario' le domande sono precedute da alcune considerazioni sugli aspetti che sembrano essere più significativi e determinanti e, per ciascuno di questi, formula uno o più quesiti che devono costituire soltanto 'lo spunto' dal quale parte la risposta del compilatore. I temi indicati potranno perciò essere integrati da tutte le informazioni e osservazioni che il compilatore riterrà utili.*

Questo documento contiene:

1. Modulo riassuntivo del numero complessivo degli atti normativi:
Tabella 1
 2. Modulo per la rilevazione dei dati quantitativi relativi alle leggi:
Tabella 2a, Tabella 2b, Tabella 2c, Tabella 2d e relative istruzioni
 3. Modulo per la rilevazione dei dati quantitativi relativi ai regolamenti:
Tabella 3a, Tabella 3b e relative istruzioni
 4. Elenco dei codici da utilizzare nella classificazione per materia:
Tabella 4
- Aggiornamento della ricognizione effettuata per il Rapporto 2002 relativamente ai
5. settori della "Parte generale":
 - Riordino normativo e qualità della legislazione
 - Formazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea
 - Procedimenti per l'approvazione degli statuti delle regioni ordinarie e delle 'leggi statutarie' delle regioni a statuto speciale e province autonome
 - Rapporti tra Giunta e Consiglio
 - Organi e procedure di consultazione di enti locali e forze sociali
 6. settori della "Parte approfondimenti settoriali" (*paragrafi numerati da 6. a 11.*)
 - Leggi finanziarie e politiche tributarie della Regione
 - Disciplina del comparto sanitario
 - La materia "agricoltura" fra competenza regionale "primaria" (o esclusiva) e l'interferenza di altre competenze dello Stato
 - Ambiente (governo del territorio e infrastrutture)
 - Attività produttive

PARTE GENERALE

1. Modulo riassuntivo del numero degli atti normativi: Tabella 1

La Tabella n. 1 è meramente riassuntiva dei numeri esposti nelle tabelle n. 2 e n. 3;

2. Modulo per la rilevazione dei dati quantitativi relativi alle leggi (*tabelle da 2a a 2d*)

Il modulo per la rilevazione delle leggi è costituito da quattro tabelle denominate in successione da 'Tabella 2a a Tabella 2d e richiede di rilevare i dati inerenti le leggi emanate dalle regioni e dalle province autonome nel periodo considerato (1° gennaio 2003 - 31 dicembre 2003). Ciascuna tabella raccoglie un gruppo di informazioni relative alla medesima legge; esse perciò, pur se sono fisicamente separate per praticità d'uso, costituiscono di fatto un unico file relativo ai dati identificativi, di struttura, di natura, di composizione e di classificazione sotto più profili, di tutte le leggi emanate dalla regione (o provincia autonoma) nel periodo considerato. La suddivisione dei dati nelle quattro tabelle è la seguente:

- **Tabella 2a:** dati identificativi e 'quantitativi' della legge: regione, anno di promulgazione, numero seriale, titolo (per esteso), numero degli articoli che la compongono, numero dei commi, numero di caratteri, numero di tabelle o allegati alla legge;
- **Tabella 2b:** dati del procedimento di approvazione: classificazione della legge secondo la natura del suo procedimento, qualificazione dell'iniziativa legislativa, durata del procedimento, ricorso del Governo alla Corte costituzionale;
- **Tabella 2c:** classificazione della legge secondo profili formali: tecnica redazionale, esistenza e natura di vincoli all'intervento legislativo, tipologia dell'intervento normativo;
- **Tabella 2d:** classificazione della legge secondo la fonte giuridica della potestà normativa e secondo la materia o le funzioni oggetto della regolazione

Nelle tabelle 2a, 2b e 2c le prime quattro colonne (rispettivamente: 1,2,3,4 - 10,11,12,13 - 26,27,28,29) riportano in ciascuna riga i medesimi valori (nelle tabelle 2b e 2c i valori sono pedissequamente copiati dalla tabella 2a). In ciascuna riga, numerata in successione da 1 ad n, sono inseriti i valori relativi ad una legge regionale. In tal modo le leggi regionali considerate in questo periodo risulteranno numerate in successione da 1 ad n. Questo numero è ripetuto quale chiave univoca in ciascuna tabella.

Nella tabella 2d (colonne 43,44,45,46) il numero seriale identificativo della legge deve restare il medesimo della tabella 2a e successive. Tuttavia, poiché per corrispondere alla articolazione del contenuto della legge sarà possibile dividere l'atto in più blocchi di articoli (colonne 47,48) e, per il medesimo articolo, in più commi (colonne 49,50) e identificare ciascuno di essi in una riga di classificazione, nella colonna 46 sarà ripetuto sempre il medesimo numero seriale identificativo della legge, in corrispondenza di tutti i blocchi di articoli in cui la legge risulterà divisa secondo quanto indicano le colonne 47 e 48 e, eventualmente si ritenga di dover classificare separatamente più commi del medesimo articolo, le colonne 49 e 50.

Nella **Tabella 2a** vanno riportate le seguenti informazioni:

colonna	intitolazione	valori della compilazione	
1	n. progr.	Progressivo seriale di ciascuna riga. - N.B.: la numerazione seriale è relativa a ciascuna delle quattro tabelle (2a, 2b, 2c, 2d); inizia in ognuna dal numero 1 e prosegue la continuazione di ciascuna riga senza riguardo al contenuto della parte compilata. Nelle Tabelle da 2a a 2c ad ogni riga della tabella corrisponde una diversa legge regionale.	
2	Legge regionale	regione	nome della regione o della provincia autonoma (anche in sigla, purché univoca in tutte le righe)
3		anno	Anno della legge. In corrispondenza dei valori segnati poi alle colonne 15,16,17 e 18, si indicano tra le leggi regionali del periodo anche le leggi statutarie approvate e pubblicate anche solo a fini notiziali;
4		n.	Numero della legge; indicare il numero '0' nel caso in cui la legge statutaria sia stata pubblicata ai soli fini notiziali e non rechi pertanto altro numero;
5		titolo	Titolo della legge (titolo per esteso; è opportuno esplicitare, <i>in corsivo</i> , un titolo esplicativo quando quello della legge è formato da meri riferimenti normativi)
6		n. articoli	Numero di articoli di cui è composta la legge
7		n. commi	Numero di commi di cui è composta la legge
8		n. caratteri	<i>Indicazione facoltativa</i> – La sua rilevazione è particolarmente utile a definire una (<i>unità di</i>) misura comparabile della entità della legislazione. N.B. – Per una più corretta misurazione quantitativa è opportuno che dal computo dei caratteri siano esclusi gli estremi dell'atto, il suo indice (se presente), le formule iniziali e finali di rito. Sono compresi, invece, il titolo dell'atto, le intestazioni e rubriche delle partizioni (capi, articoli ecc.) e naturalmente gli allegati. Tuttavia, per rendere possibile e pratica questa 'misurazione' essa può essere effettuata rilevandola dai sistemi informatici che offrono questa informazione. In questo caso si riporta il numero comunque offerto dal sistema in uso. Se il testo della legge è memorizzato in formato Word per Windows il numero dei caratteri può essere rilevato dalla finestra Proprietà , che si attiva dal menù File , scegliendo l'opzione Statistiche , il sistema fornisce anche questa indicazione: caratteri (scegliere la voce senza spazi).
9		Tabelle e/o Allegati	Eventuale numero di Tabelle e/o Allegati annessi alla legge

Nella **Tabella 2b** vanno riportate le seguenti informazioni:

colonna	intitolazione	valori della compilazione	
10	n. progr.	Progressivo seriale di ciascuna riga, ripete, in corrispondenza, i medesimi della colonna 1 nella Tabella 2a	
11	Legge regionale	regione	ripete, in corrispondenza, i valori della colonna 2 nella Tabella 2a
12		anno	ripete, in corrispondenza, i valori della colonna 3 nella Tabella 2a
13		n.	ripete, in corrispondenza, i valori della colonna 4 nella Tabella 2a
Natura della legge			
14	Ordinaria		Questa classificazione ha riguardo al procedimento di approvazione: se cioè si tratta di legge ordinaria (tutte le leggi regionali) o di 'legge statutaria' (approvazione o modifica di statuto ai sensi dell'articolo 123, secondo e terzo comma, Cost). Si considerano 'ordinarie' anche le leggi per le quali il procedimento è integrato da elementi 'esterni': così l'approvazione delle intese interregionali (art. 117, ottavo comma, o le leggi di istituzione di nuovi comuni (art.133, secondo comma). Sotto questo profilo <u>non sono considerati</u> eventuali procedimenti speciali disciplinati dallo statuto regionale. Alle leggi 'statutarie' sono equiparate le leggi delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano che disciplinano forma di governo e sistema di elezione degli organi secondo la speciale disciplina prevista dai rispettivi statuti. La classificazione della legge quale ordinaria (segnare 'X' in questa casella) è alternativa a una delle quattro caselle successive (15 - 18).
15	Statutaria	approvata	Segnare con 'X' la casella se la legge statutaria è stata pubblicata a fini notiziali. Le fasi precedenti non danno luogo a registrazione della legge. Se si contrassegna invece una delle tre caselle successive (16, 17 o 18), è necessario lasciare in bianco questa casella
16		impugnata	Segnare con 'X' la casella se la legge statutaria è stata impugnata dal Governo ai sensi dell'articolo 123 Cost., secondo l'interpretazione datane dalla C.Cost (sent. 304/2002, diritto, 1., secondo periodo). In questo caso non deve essere posta alcuna indicazione nella successiva colonna n. 25. L'indicazione in questa casella <u>può essere posta congiuntamente</u> alla indicazione del referendum qualora ne sia stata accolta la sua proposizione, pur senza indicare la data di svolgimento e, in ogni caso, anche in attesa

			che questo si svolga.
17		referendum	Segnare con 'X' la casella se è stato proposto referendum ai sensi dell'articolo 123, Cost. e questo sia stato dichiarato ammissibile dagli organi preposti. Eventuali informazioni sull'esito e sugli effetti possono essere date, in forma libera, in calce alla tabella.
18		promulgata	Segnare con 'X' la casella se la legge è stata promulgata.
19	Iniziativa legislativa	della Giunta	L'area è suddivisa in quattro colonne relative alle diverse tipologie di iniziativa legislativa: della Giunta, consiliare, degli enti locali, popolare: occorre segnare con una X la casella corrispondente. Nel caso che la legge provenga da un abbinamento di disegni di legge di distinta iniziativa, occorre segnare con la X la quinta colonna «mista» ed anche le caselle relative alle tipologie di iniziativa corrispondenti.
20		consiliare	
21		degli enti locali	
22		popolare	
23		mista	Se si contrassegna questa colonna, occorre contrassegnare anche le colonne relative alla iniziativa delle proposte confluite nella iniziativa 'mista'
24	Durata	Iter in giorni	Segnare il numero di giorni di calendario intercorsi tra la data della prima seduta nella quale è effettivamente iniziato l'esame del disegno di legge (Commissione in sede referente, o altra sede) e la data della seduta nella quale la legge è stata approvata definitivamente dal Consiglio regionale.
25	Impugnativa		Contrassegnare con 'X' questa casella se la legge è stata impugnata ai sensi dell'articolo 127, primo comma della Costituzione (v., in proposito la ricordata sentenza n. 304/2002, diritto, 1., terzo periodo). Ovviamente questa casella non va contrassegnata se la legge è stata indicata come 'statutaria' alle colonne 15-18).

Nella **Tabella 2c** vanno riportate le seguenti informazioni:

colonna	intitolazione	valori della compilazione	
26	n. progr.	Progressivo seriale di ciascuna riga; ripete, in corrispondenza, i medesimi della colonna 1 nella Tabella 2a	
27	Legge regionale	regione	ripete, in corrispondenza, i valori della colonna 2 nella Tabella 2a
28		anno	ripete, in corrispondenza, i valori della colonna 3 nella Tabella 2a
29		n.	ripete, in corrispondenza, i valori della colonna 4 nella Tabella 2a
30	tecnica redazionale	testo nuovo	L'area è divisa in due settori: segnare «testo nuovo» se si tratta di testi normativi (anche solo in parte ma ' <i>prevalentemente</i> ') «nuovi»,
31		novella	oppure «novella» se essi consistono esclusivamente – o <i>prevalentemente</i> - in modifiche (attraverso «novelle») o abrogazioni dei testi normativi pre-vigenti. Si considera egualmente come novella la legge che, oltre le modificazioni, contiene soltanto disposizioni finanziarie o disposizioni sull'entrata in vigore.
32	vincoli normativi	vincolata: Stato	L'area è suddivisa in due settori: la legge regionale (o provinciale) è vincolata o non vincolata . Se la legge è vincolata occorre indicare il tipo di vincolo: contrassegnare questa colonna con la X se la legge regionale origina da una disposizione costituzionale o da legge dello Stato; N.B. – Nella accezione utile a questo profilo di classificazione il 'vincolo' NON ha riguardo al contenuto della legge (più o meno 'vincolato' dalla norma di rango superiore) MA all'obbligo di provvedere con legge per disciplinare quell'oggetto o materia; anche nel caso in cui la fonte superiore non indichi espressamente di provvedere con legge, ma la regione – dovendo osservare il vincolo a provvedere - abbia deciso di disciplinare con legge quella materia o quell'oggetto.
33		vincolata: Regione	contrassegnare questa colonna con la X se la legge regionale origina da una disposizione di legge regionale (sono compresi, senza indicazione particolare, gli statuti delle regioni ordinarie) (Nota: non costituisce 'vincolo' ai fini di questa classificazione, la necessità di dover intervenire con legge su specifici oggetti perché questi sono già disciplinati da legge regionale);
34		vincolata:	contrassegnare questa colonna con la X

		Unione europea	se la legge regionale origina da una disposizione dell'Unione europea (per questo si deve avere riguardo alla origine dell'obbligo a provvedere e non all'eventuale - improbabile - indicazione della natura dell'atto con il quale si deve adempiere).
35		non vincolata	contrassegnare questa colonna con la X in ogni altro caso
	tipologia della normazione In quest'area va indicata la tipologia «prevalente» della norma (indicarne una sola per ogni atto normativo), secondo il seguente schema:		
36	Norma di manutenzione legislativa o leggi provvedimento	provvedimento	si tratta delle leggi di scarso rilievo dal punto di vista dell'indirizzo politico che sono volte alla disciplina di situazioni specifiche o alla correzione o integrazione della normativa vigente Si tratta di provvedimenti spesso adottati per risolvere problemi sorti nell'applicazione di tale normativa o per la sua armonizzazione con nuove discipline.
37	Norma non di manutenzione legislativa	settore	si tratta delle leggi che stabiliscono regole per il governo di settori specifici o definiscono strumenti per la realizzazione di interventi in questi ambiti
38		istituzionale	si tratta delle leggi che riguardano l'organizzazione istituzionale della regione e la tutela dei diritti fondamentali (ad es. leggi in materia elettorale, in materia di semplificazione normativa ecc.)
39		intersectoriale	si tratta delle leggi che concernono più materie o settori, con interventi generalmente parziali e non connessi fra loro e, comunque, di leggi non riconducibili ad alcuna delle altre voci di questo profilo di classificazione
40		grandi riforme	si tratta delle leggi di riforma di grande portata che incidono contemporaneamente su una pluralità di settori, spesso dando luogo a complesse catene attuative (un esempio tipico può essere rappresentato dalla leggi regionali attuative delle «Bassanini»).
41		bilancio	rientrano in questa categoria i provvedimenti tipici connessi alla manovra annuale di bilancio: leggi di approvazione del bilancio di previsione, del conto consuntivo, di assestamento e leggi finanziarie (se nominativamente dichiarate tali).
42		collegati	rientrano in questa categoria i provvedimenti esplicitamente dichiarati come provvedimenti collegati (sia di

			sessione, sia esterni alla sessione di bilancio).
--	--	--	---

Nella **Tabella 2d** vanno riportate le seguenti informazioni:

colonna	intitolazione	valori della compilazione	
43	n. progr.	<p>Progressivo seriale di ciascuna riga; ripete, in corrispondenza, i medesimi della colonna 1 nella Tabella 2a</p> <p>Questa tabella, tuttavia, consente di classificare la legge 'per parti omogenee' quanto alla fonte giuridica e/o all'oggetto della disciplina. La medesima legge pertanto può essere suddivisa, secondo l'apprezzamento del compilatore, in un numero indeterminato di parti indicate dalla successione degli articoli alle colonne 45 e 46. Se queste colonne non recano alcuna indicazione, si assume che la legge sia classificata in quella riga unitariamente e per entrambi i profili. Per conservare la corrispondenza univoca di ciascuna riga con quelle delle altre tabelle (2a, 2b, 2c) è necessario pertanto che tutte le righe di questa tabella relative ad una medesima legge siano contrassegnate nelle colonne 41, 42, 43 e 44, ripetendo in ciascuna di esse, rispettivamente, i valori delle colonne 1, 2, 3 e 4 della Tabella 2a. In ciascuna riga, alle colonne 45 e 46, saranno invece indicati i gruppi di articoli specifici, avendo cura di esaurire nei vari blocchi formati l'elenco degli articoli della legge, quale che sia la partizione che si ritenga opportuna. N.B. - In questo questionario è stata introdotta – come innovazione – la possibilità di suddividere ulteriormente la legge sino al livello del comma. Ciò in considerazione che talune leggi disciplinano nel medesimo articolo più oggetti e materie non riconducibili (in alcun modo) ad un unico profilo di classificazione. Nel caso in cui si ritenga di classificare separatamente taluni commi (o gruppi di commi) di un medesimo articolo, occorre conservare in ciascuna riga le indicazioni che informano sulla legge e l'articolo cui quei commi appartengono. Così le colonne 44, 45, 46, 47 e 48 recheranno le medesime indicazioni per commi, o blocchi di commi appartenenti al medesimo articolo. La colonna 43 invece continua a recare anche in questa tabella il numero sequenziale per ciascuna riga utilizzata (da 1 ad n)</p>	
44	Legge regionale	regione	ripete, in corrispondenza, i valori della colonna 2 nella Tabella 2a
45		anno	ripete, in corrispondenza, i valori della colonna 3 nella Tabella 2a
46		n.	ripete, in corrispondenza, i valori della colonna 4 nella Tabella 2a
47	articoli	da:	articolo dal quale inizia la partizione; lasciare vuota questa e la successiva colonna se si desidera classificare

			unitariamente tutti gli articoli; Inserire un solo gruppo di articoli consecutivi in ciascuna riga;
48		a:	articolo con il quale termina la partizione; ripetere in questa casella l'articolo indicato alla casella precedente se nella partizione si intende classificare un solo articolo;
49	commi	da:	comma dal quale inizia la partizione relativa all'articolo indicato in colonna 47, ripetendo il medesimo numero dell'articolo nella corrispondente colonna 48; lasciare vuota questa e la successiva colonna se si desidera classificare unitariamente tutta la legge, un articolo o un blocco di articoli; Inserire un solo gruppo di commi consecutivi in ciascuna riga;
50		a:	comma con il quale termina la partizione; ripetere in questa casella il comma indicato alla casella precedente se nella partizione si intende classificare un solo comma;
Fonte giuridica della potestà legislativa			
<p>Questa sezione della tabella richiede di indicare la fonte giuridica in base alla quale la regione (o provincia autonoma) ha disciplinato con legge quei determinati oggetti: l'intera legge, o <i>(se è opportuno e possibile scendere nel dettaglio)</i> gli articoli o i commi indicati dalla partizione. <i>La tabella non consente di scendere ad un dettaglio maggiore.</i> Le categorie assunte ripetono sostanzialmente l'articolazione della potestà legislativa definita, da ultimo, con la legge costituzionale n. 3 del 2001. Questa classificazione secondo il profilo della potestà normativa, che il compilatore assume come base giuridica della legge o di una sua specifica parte, è del tutto distinta dalla successiva indicazione della materia oggetto di quella disciplina. La duplice classificazione cioè non è intesa a ricondurre lo schema delle materie (o un elenco di materie, quale che esso sia) ai diversi ambiti di potestà legislativa, ma soltanto ad indicare una specifica fonte giuridica per la legge emanata dalla regione in vigore del nuovo testo del Titolo V della Costituzione.</p>			
51		primaria	<p>Potestà legislativa primaria (o 'esclusiva')</p> <p>La voce considera le materie che possono essere ricondotte alla potestà legislativa riconosciuta dal quarto comma dell'articolo 117 Cost. (NT), le leggi regionali di ratifica, di cui all'ottavo comma dell'articolo 117, Cost. (NT), le leggi 'statutarie', iniziativa popolare e referendum, Consiglio delle autonomie locali, di cui all'articolo 123, Cost. (NT) e alle corrispettive disposizioni degli statuti speciali, come modificati dalla legge costituzionale n. 3/2001, l'istituzione di nuovi comuni e la modifica delle circoscrizioni territoriali, ai sensi del secondo comma dell'articolo 133, Cost. Per le regioni a statuto speciale e le province autonome questa voce di</p>

			classificazione deve essere utilizzata considerando sia le integrazioni da apportare all'elenco statutario delle materie della competenza legislativa primaria, secondo quanto dispone l'articolo 10 della legge costituzionale n. 3/2001 per il periodo transitorio, sia altre materie di competenza primaria eventualmente riconosciute dal rispettivo statuto speciale.
52		concorrente	La voce considera le materie elencate dal terzo comma dell'articolo 117, Cost. (NT), l'attuazione e l'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea di cui al quinto comma dell'articolo 117, Cost. (NT), la conclusione di accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, di cui all'ultimo comma dell'articolo 117, Cost. (NT), la materia tributaria e finanziaria, ai sensi del secondo comma dell'articolo 119, Cost. (NT) e della voce corrispondente al terzo comma del medesimo articolo 117, la disciplina del patrimonio regionale, ai sensi del sesto comma dell'articolo 119, Cost., la materia elettorale, ai sensi del primo comma dell'articolo 122, Cost. (NT), .
53		delegata	La voce considera la eventualità che lo Stato deleghi alle regioni la disciplina di oggetti ricadenti nella propria potestà esclusiva quando non sia possibile ricorrere alla delega di potestà regolamentare ai sensi del sesto comma dell'articolo 117, Cost. (NT).
54		ulteriore	La voce considera la potestà legislativa attribuita a singola regione in forza della 'ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, (<i>che saranno</i>) riconosciute ai sensi del terzo comma dell'articolo 116, Cost. (NT).
55		attuativa	La voce considera la potestà legislativa riconosciuta da taluni statuti speciali, quando questa non risulti ora assorbita da una più ampia potestà che derivi, per questa fase transitoria, in applicazione di quanto dispone l'articolo 10 della legge costituzionale n. 3/2001; in particolare, la permanenza di potestà attuativa in materie ora riservate alla competenza esclusiva dello Stato.

CLASSIFICAZIONE PER MATERIA			
<p>Questa sezione richiede la classificazione della legge, o delle sue partizioni, secondo uno schema generale che riproduce l'articolazione delle 'materie', dei compiti e delle funzioni del decreto legislativo n. 112 del 1998 e, prima ancora, del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977. In quell'elenco, e nel relativo accorpamento per settori, sono, di fatto, comprese quasi tutte le materie, sub-materie, compiti e funzioni oggetto delle varie potestà legislative, amministrative e regolamentari della regione. Con poche eccezioni rispetto agli elenchi di materie presenti ora nell'articolo 117 della Costituzione. Si ripropone pertanto lo schema di classificazione già utilizzato per il Rapporto 2001, integrato da alcune specificazioni e nuove 'voci' che rendono più immediata la classificazione secondo 'materie nuove' introdotte dall'articolo 117, Cost., o nuove formulazioni di 'materie' già presenti nella ripartizione della competenza fra Stato e regioni. Lo schema è riprodotto nella Tabella n. 4.</p> <p>Una ulteriore innovazione è costituita dalla possibilità di ripartire le legge in più blocchi omogenei perché siano classificati secondo l'oggetto specifico. Questa possibilità può essere usata, in particolare, quando una legge non ha un materia prevalente; non occorre usarla se la legge contiene singole disposizioni strettamente connesse al suo oggetto principale che incidono su altre materie (es.: una legge sul commercio che istituisca una struttura regionale competente in materia). Come per il questionario relativo al Rapporto 2002, è presente la colonna n. 58 (ex colonna n. 54) nella quale il compilatore, se ritiene che materia e settore non identifichino compiutamente e specificatamente l'oggetto delle disposizioni, può indicare uno o più descrittori - tratti possibilmente dall'enumerazione delle materie, sub-materie, funzioni e compiti presenti nel decreto legislativo n. 112/1998 e, quando questo vi fa rinvio, dal d.p.r. n. 616/1977.</p> <p>Si ricorda, anche in questa sezione, che la classificazione per materia non deve avere riguardo alla attribuzione di quella voce all'una o all'altra categoria delle potestà legislative.</p> <p>Nel caso in cui si ritenga che sia <u>assolutamente incongruo</u> classificare nella medesima riga (cioè, fisicamente insieme) lo stesso gruppo di articoli sotto entrambi i profili (fonte giuridica e materia), si possono costituire più gruppi di articoli (sempre consecutivi) e classificarli unicamente sotto l'uno o l'altro dei profili in righe separate, avendo cura che risultino comunque classificati una sola volta, sotto entrambi i profili, tutti gli articoli della legge.</p>			
56		macro-settore	sigla alfanumerica tratta dallo schema di tabella n. 4
57		materia	sigla alfanumerica tratta dallo schema di tabella n. 4
58		Compito funzione oggetto	- - Oltre le precedenti classificazioni, inserire qui, se necessario, una o più locuzioni tratte, possibilmente, dal decreto legislativo n. 112/1998 o dal dpr. N. 616/1977

3. Modulo per la rilevazione dei dati relativi ai regolamenti *(il modulo si compone di due tabelle)*

Questa sezione del 'Questionario' rileva esclusivamente atti emanati dagli organi regionali con forma e denominazione di Regolamento regionale (o della Provincia autonoma). Eventuali segnalazioni di atti che, emanati in altra forma, potrebbero aver rilievo sotto il profilo dell'esercizio di potestà normativa, possono essere indicati nelle risposte libere ai quesiti della parte speciale del 'Questionario', sotto il punto b1.

La Tabella n. 3 è costituita da due tabelle denominate Tabella 3a e Tabella 3b e richiede di rilevare i dati inerenti i regolamenti delle regioni e delle province autonome nel periodo considerato (1° gennaio - 31 dicembre 2003). Ciascuna tabella raccoglie un gruppo di informazioni relative a medesimo regolamento; esse perciò, pur se sono fisicamente separate per praticità d'uso, costituiscono di fatto un unico file relativo ai dati identificativi, di struttura, di natura, di composizione e di classificazione sotto più profili, di tutti i regolamenti emanati dalla regione (o provincia autonoma) nel periodo considerato.

La suddivisione dei dati nelle due tabelle è la seguente:

- Tabella 3a: dati identificativi e 'quantitativi' del regolamento: regione, anno di promulgazione, organo che lo approva, tipo di atto, numero seriale, titolo (per esteso), numero degli articoli che la compongono, numero dei commi, numero di caratteri, numero di tabelle o allegati al regolamento;
- Tabella 3b: natura e oggetto della potestà normativa esercitata: natura e vincoli alla potestà normativa, materia oggetto della disciplina;

Come per la rilevazione delle leggi, le prime quattro colonne delle tabelle (rispettivamente: 1,2,3,4 - 12,13,14,15) riportano in ciascuna riga i medesimi valori (nella tabella 3b i valori sono pedissequamente copiati dalla tabella 3a). In ciascuna riga, numerato in successione da 1 ad n, sono inseriti i valori relativi ad un regolamento regionale. In tal modo i regolamenti regionali considerati in questo periodo (e gli atti che tali sono per natura della disciplina che contengono) risulteranno numerati in successione da 1 ad n. Questo numero è ripetuto quale chiave univoca in ciascuna tabella.

Nella **Tabella 3a** vanno riportate le seguenti informazioni:

colonna	intitolazione	valori della compilazione	
1	n. progr.	Progressivo seriale di ciascuna riga, relativo alle informazioni di un solo regolamento regionale	
2	regolamento regionale	regione	nome della regione o della provincia autonoma (anche in sigla, purché univoca in tutte le righe)
3		anno	Anno di emanazione del regolamento
4		Organo	In questa colonna, attraverso la sigla corrispettiva e indipendentemente dalla forma dell'atto, si indica l'organo regionale <u>che esercita la potestà regolamentare</u> : CR = Consiglio regionale GR = Giunta regionale
5		Tipo atto	Si indica qui, attraverso le sigle corrispondenti, la forma dell'atto con il quale il regolamento è emanato: A = Regolamento regionale B = Regolamento interno del Consiglio regionale; C = Decreto del Presidente della Giunta regionale, decreto del Presidente della regione, decreto del Presidente della Provincia autonoma D = Deliberazione della Giunta regionale, deliberazione della Giunta della Provincia autonoma E = Deliberazione del Consiglio regionale
6		numero	Numero che l'atto assume secondo la forma di emanazione
7		titolo	Titolo del regolamento (titolo per esteso; è opportuno esplicitare, <i>in corsivo</i> , un titolo esplicativo quando quello del regolamento sia formato da meri riferimenti normativi o comunque non sia chiaro)
8		n. articoli	Numero di articoli di cui è composto il regolamento
9		n. commi	Numero di commi di cui è composto il regolamento
10		n. caratteri	<i>Indicazione facoltativa</i> – La sua rilevazione è particolarmente utile a definire una (<i>unità di</i>) misura comparabile della entità della legislazione. La 'misurazione' può essere effettuata rilevandola dai sistemi informatici che offrono questa informazione. Se il testo della legge è memorizzato in formato Word per Windows il numero dei caratteri può essere rilevato dalla finestra Proprietà , che si attiva dal menù File , scegliendo l'opzione Statistiche , il sistema fornisce anche questa indicazione: caratteri (scegliere la voce senza spazi). Vedi in proposito le notazioni fatte per la corrispondente colonna n. 8 nella tabella 2a.
11		Tabelle e/o Allegati	Eventuale numero di Tabelle e/o Allegati annessi al regolamento

Nella **Tabella 3b** vanno riportate le seguenti informazioni:

colonna	intitolazione	valori della compilazione	
12	n. progr.	Progressivo seriale di ciascuna riga, ripete, in corrispondenza, i medesimi della colonna 1 nella Tabella 3a	
13	regolamento regionale	regione	ripete, in corrispondenza, i valori della colonna 2 nella Tabella 3a
14		anno	ripete, in corrispondenza, i valori della colonna 3 nella Tabella 3a
15		numero	ripete, in corrispondenza, i valori della colonna 6 nella Tabella 3a (Attenzione! NON col. 4)
16	Potestà normativa	propria	contrassegnare questa colonna con la X se il regolamento origina dalla potestà regolamentare di cui al secondo periodo del sesto comma dell'articolo 117, Cost.
17		delegata	contrassegnare questa colonna con la X se si tratta di regolamento delegato ai sensi del primo periodo del sesto comma dell'articolo 117, Cost.
18	Vincoli normativi	vincolato: Stato	L'area è suddivisa in due settori: l'emanazione del regolamento regionale (o dell'atto di natura regolamentare) è vincolata o non vincolata da fonte giuridica superiore. Se il regolamento è vincolato occorre indicare il tipo di vincolo; (<i>in questo contesto il 'vincolo' considerato assume una accezione più ampia - e comunque non strettamente corrispondente - di quello che connota i regolamenti di esecuzione o di attuazione</i>): contrassegnare questa colonna con la X se la legge regionale origina da una disposizione di legge statale;
19		vincolato: Regione	contrassegnare questa colonna con la X se lo statuto o la legge regionale prevedono l'emanazione del regolamento o di quell'atto;
20		vincolato: Unione europea	contrassegnare questa colonna con la X se il regolamento origina da una disposizione dell'Unione europea (per questo si deve avere riguardo alla origine dell'obbligo a provvedere e non all'eventuale - improbabile - indicazione della natura dell'atto con il quale si deve adempiere
21		non vincolato	contrassegnare questa colonna con la X in ogni altro caso (<i>quando il regolamento è da considerarsi 'indipendente'</i>)
22	Classificazione materia	macro-settore	sigla alfanumerica tratta dallo schema di tabella n. 4
23		materia	sigla alfanumerica tratta dallo schema di tabella n. 4
24		Oggetto	Oltre le precedenti classificazioni, inserire qui, se necessario, una o più locuzioni tratte, possibilmente, dal decreto legislativo n. 112/1998 o dal dpr. N. 616/1977

4. Elenco dei codici da utilizzare nella classificazione per materia

Tabella 4

Macrosettore		Materia	
A	Ordinamento istituzionale	A1	Organi della Regione (<i>ad esclusione di quanto classificato alla voce A2</i>)
		A2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti la Giunta
		A3	Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni
		A4	Personale e amministrazione
		A5	Enti locali e decentramento
B	Sviluppo economico e attività produttive	B1	Artigianato
		B2	Professioni
		B3	Industria
		B4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi
		B5	Ricerca, trasporto e produzione di energia
		B6	Miniere e risorse geotermiche
		B7	Commercio, fiere e mercati
		B8	Turismo
		B9	Agricoltura e foreste
		B10	Caccia, pesca e itticoltura
		B11	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale
		B12	Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale
C	Territorio ambiente e infrastrutture	C1	Territorio e urbanistica
		C2	Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti
		C3	Risorse idriche e difesa del suolo
		C4	Opere pubbliche
		C5	Viabilità
		C6	Trasporti
		C7	Protezione civile
D	Servizi alla persona e alla comunità	D1	Tutela della salute

		D2	Alimentazione
		D3	Servizi sociali
		D4	Istruzione scolastica
		D5	Formazione professione
		D6	Lavoro
		D7	Previdenza complementare e integrativa
		D8	Beni e attività culturali
		D9	Ricerca scientifica e tecnologica
		D10	Ordinamento della comunicazione
		D11	Spettacolo
		D12	Sport
E	Finanza regionale	E1	Bilancio
		E2	Contabilità regionale
		E3	Tributi

5. Aggiornamento della ricognizione effettuata per i Rapporti 2001 e 2002 relativamente ai settori della Parte generale:

Questa sezione riproduce, con alcuni aggiustamenti e talune limitate innovazioni le domande già proposte per il Rapporto 2002.

Il Rapporto 2003 conferma i temi proposti nel Rapporto 2002 aggiornandone le informazioni secondo gli sviluppi che si sono determinati.

I quesiti sono dunque riproposti per ottenere una continuità del flusso di informazioni e valutazioni scaturito dai precedenti Rapporti. Nel redigere le risposte ai quesiti della parte generale e della parte approfondimenti i compilatori avranno cura di connettere le informazioni e le osservazioni a quanto contenuto nelle risposte degli anni precedenti.

Nell'elenco che segue i quesiti sono stati in parte 'adattati', o riformulati, o integrati cercando di cogliere le insufficienze e le esigenze di miglioramento emerse dai precedenti Rapporti. Tutte le innovazioni, rispetto al Questionario 2002, sono riportate in carattere corsivo; i codici in carattere corsivo recano un quesito del tutto nuovo il quale o non era formulato nell'edizione precedente, oppure era compresa in un altro quesito. Un asterisco (*) segnala i luoghi ove – rispetto al Questionario 2002 - è stata soppressa una domanda, una frase o qualche parola significativa.

QUESITI:

b1 - Riordino normativo e qualità della legislazione

b1.1.1. Sono proseguiti la semplificazione ed il riordino del corpus normativo regionale? In che misura e con quali effetti?

b1.1.2 Quale procedura si è seguita per la predisposizione e l'emanazione dei testi unici? A quale tipologia appartengono i testi unici approvati in questo periodo?; Complessivamente considerati alla data di redazione di questa nota, quanta parte del corpus normativo regionale è costituita da Testi unici, o da leggi organiche che 'e-sauriscono' la disciplina regionale del settore?

b1.1.3. E' identificabile, apprezzabile e quantificabile un certo grado di 'deregolazione' normativa?

b1.1.4. In quale misura i regolamenti del Consiglio e della Giunta hanno sostituito e/o integrato la legislazione? (la risposta può includere riferimenti e commenti ai dati esposti nelle tabelle 3a e 3b)

b1.2. Quale è il "saldo" (calcolato in articoli) tra disposizioni abrogate e disposizioni introdotte nel corso del periodo considerato? (separatamente, per leggi e regolamenti formalmente tali).

b1.2.1. Tra le abrogazioni indicate al quesito b1.2. vi sono state abrogazioni 'differite' di leggi o parti di leggi? (si conviene di indicare in questa risposta le abrogazioni differite a data certa; non condizionata cioè da evento incerto o dalla emanazione di un eventuale atto). Si suggerisce di indicare in dettaglio la casistica, eventualmente con riferimento a quella che si ritenga essere una 'tipologia' di comportamenti del legislatore.

b1.2.2. Tra le abrogazioni indicate al quesito b1.2. vi sono state abrogazioni 'differite' di leggi o parti di leggi condizionate al verificarsi di un evento? (si conviene di indicare in questa risposta le abrogazioni differite alla entrata in vigore di un determinato atto – ad esempio, di delegificazione, un regolamento esecutivo, eccetera – o condizionata ad un evento non determinabile temporalmente (ad esempio, all'esaurirsi dei finanziamenti recati dalla legge, o al completamento degli interventi previsti, o al-tro). Si suggerisce di indicare in dettaglio la casistica, eventualmente con riferimento a quella che si ritenga essere una 'tipologia' di comportamenti del legislatore.

b1.3. Se possibile, formulare una stima delle leggi e degli altri atti normativi vigenti nella Regione (la stima dovrebbe includere tutte le leggi non espressamente abrogate e considerare anche le leggi che si limitino ad apportare modifica ad altre leggi; ove si utilizzino criteri diversi, è necessario precisarli). (N.B. indicare espressamente la data alla quale si riferiscono i valori indicati).

b1.4.1. Quali iniziative per la qualità della legislazione sono state assunte dal Consiglio e dalla Giunta? Vi è stato un loro 'consolidamento' in termini di strutture e di maggiore efficacia nei procedimenti nei quali intervengono?

*b1.4.2. Vi sono forme di controllo sul rispetto del Manuale sulle regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi? **

b1.4.3. Vi sono forme di studi di impatto per i disegni di legge e per i regolamenti? Se sì, quali sono? Si possono indicare elementi quantitativi di tali strutture e attività?

b1.5 L'approvazione delle leggi regionali (di quelle considerate nelle Tabelle 2a - 2d) è stata preceduta da procedure informative? Quali? Sono inserite anche formalmente nel procedimento legislativo o sono ad esso esterne?

b1.6 Vi sono leggi (di quelle considerate nelle Tabelle 2a - 2d) che prevedono al proprio interno controlli sulla fase di attuazione (forme di monitoraggio o di valutazione finalizzate alla revisione della disciplina, o le cosiddette 'clausole valutative')? Se sì, indicare qualche esempio.

b1.7. Compilare la seguente tabella relativa al saldo fra nuove disposizioni e disposizioni abrogate per leggi e regolamenti. Con riferimento alle 'abrogazioni differite' di cui ai quesiti b1.2.1. e b1.2.2. devono essere computate soltanto le abrogazioni la cui efficacia si è determinata nell'anno 2003; ciò anche nel caso in cui la disposizione 'abrogante' sia stata emanata in anno precedente.

Tabella n. 1: saldo articoli di leggi

b1.7.1	Regione	A. - Numero di nuovi articoli approvati nel periodo	B. - Numero di articoli abrogati nel periodo	Saldo = A. - B.

Tabella n. 2: saldo articoli di regolamenti

b1.7.2	Regione	A. - Numero di nuovi articoli approvati nel periodo	B. - Numero di articoli abrogati nel periodo	Saldo = A. - B.
--------	---------	---	--	-----------------

b1.8. Compilare la seguente tabella relativa al saldo fra leggi emanate nel periodo, leggi abrogate nel periodo e stima delle leggi vigenti:

Tabella n. 3: saldo leggi del periodo e stima leggi vigenti al termine del periodo considerato

b1.8.	Regione	A. - Numero di nuove leggi approvate nel periodo	B. - Numero di leggi abrogate nel periodo	numero leggi vigenti
-------	---------	--	---	----------------------

b2 - Formazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea

b2.1.1. In quali forme il Consiglio partecipa all'elaborazione delle norme comunitarie? Vi sono state innovazioni attribuibili a quanto dispone ora il quinto comma dell'articolo 117, Cost. ?

b2.1.2. I consigli regionali hanno formulato osservazioni con riferimento agli atti, ai progetti di atti, ai libri verdi ed ai libri bianchi della Commissione europea loro trasmessi?

b2.1.3. Il Consiglio regionale è a conoscenza di eventuali accordi, in sede di Conferenza Stato-Regioni, circa le modalità di partecipazione delle Regioni ai gruppi di lavoro, nell'ambito delle delegazioni governative, presso le istituzioni comunitarie? In quale modo si è proceduto a tali accordi? in quali forme è avvenuta la partecipazione delle Regioni?

b2.1.4. Esistono canali informativi regolari – a livello consiliare - sulle modalità di partecipazione all'elaborazione di norme comunitarie?

b2.1.5. Vengono tenute specifiche sessioni comunitarie dell'Assemblea o delle Commissioni consiliari? Quali sono le modalità di svolgimento? Nella bozza di nuovo statuto si fa riferimento a sessioni comunitarie?

b2.2. Con quali provvedimenti il Consiglio regionale ha dato attuazione a livello regionale alle direttive comunitarie? Quanti provvedimenti di attuazione sono stati adottati?

b2.3. Il Consiglio è a conoscenza di eventuali richieste avanzate dalla Regione in sede di Conferenza Stato-Regioni in ordine all'intervento del Governo per adire la Corte di giustizia europea contro atti normativi comunitari ritenuti illegittimi? Se sì, quali?

b2.4. E' stata effettuata una valutazione a livello consiliare dei programmi comunitari anche in vista della loro rimodulazione nel 2003? Quali sono stati i risultati di tale valutazione risultanti da atti portati a conoscenza del Consiglio in

relazione allo stato di avanzamento al 2003 (impegni-pagamenti; misure più significative; eventuali di-simpegni automatici)?

b2.5. In che modo il Consiglio è informato delle posizioni assunte dalla Giunta in seno alla sessione comunitaria Conferenza Stato-Regioni?

b2.6. Qual è il ruolo del Consiglio nella formazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione europea?

b2.7 Quanti e quali provvedimenti e rientranti in quali tipologie il Consiglio regionale ha preventivamente notificato alla Commissione europea? Con quale esito? Si pre-ga di elencare i provvedimenti notificati. Il Consiglio è a conoscenza di notifiche effettuate dalla Giunta? Se sì, in quali casi?

b3 - Procedimenti per l'approvazione degli statuti delle regioni ordinarie e delle 'leggi statutarie' delle regioni a statuto speciale e province autonome

b.3.1. A che punto sono il nuovo testo dello statuto ed il procedimento di approvazione?

b.3.2. E' stato avviato anche il procedimento per la revisione del Regolamento del Consiglio regionale? Se il Regolamento vigente è ancora quello approvato prima delle ultime modifiche costituzionali (l.cost. n. 1/99, 2/01 e 3/01) quali parti del regolamento in vigore sono disapplicate in relazione alle riforme sopravvenute?

b.3.3. E' stata introdotta, o si ritiene di dover introdurre preliminarmente, una apposita disciplina del referendum confermativo dello Statuto (o della Legge statutaria)?

b.3.4. Per le regioni a statuto speciale, in che modo si è dato o si sta dando attuazione alla legge costituzionale n. 2 del 2001? La 'legge statutaria' disciplina insieme si-stema elettorale e forma di governo? Disciplina anche altri oggetti statutari, mutuandoli dalla potestà delle regioni ordinarie quando tale disciplina non sia già espressa-mente 'coperta' dallo statuto speciale?

b.3.5. E' stata approvata, o è in corso di approvazione, qualche legge incidente nella materia elettorale regionale, anche con riguardo – per esempio - al regime della prorogatio e delle incompatibilità?

b4 - Rapporti tra Giunta e Consiglio

b.4.1. In che modo l'elezione diretta dei Presidenti ha influito sui procedimenti non legislativi del Consiglio?

b.4.1.1. Vi sono state votazioni e discussioni assimilabili a quelle "fiduciarie"? Esiste l'istituto della sfiducia "individuale"? Vi sono casi di attivazione di tale istituto nel cor-so del 2003?

b.4.1.2. Quante volte il Presidente della Regione ha partecipato alle sedute del Consiglio regionale? Quante volte ha preso la parola? Con quali procedure ed in quali occasioni?

b.4.1.3. Quanti assessori esterni al Consiglio fanno parte della Giunta? agli assessori esterni sono riconosciuti lo stesso status e le stesse prerogative degli assessori interni? Si registrano sensibili differenze e se sì quali nella partecipazione ai lavori consiliari degli assessori esterni rispetto agli assessori interni? Tali differenze – ove registrate - hanno provocato reazioni in Consiglio?

b.4.1.4. Quante volte gli assessori hanno partecipato alle sedute del Consiglio regionale? Quante volte hanno preso la parola? Con quali procedure ed in quali occasioni?

b.4.2. Quanti atti di indirizzo e di sindacato ispettivo sono stati presentati e quanti discussi?

b.4.3. Il Consiglio è stato coinvolto nel procedimento di formazione dei regolamenti regionali (esclusi i regolamenti interni? Con quali modalità? In quanti casi?

b.4.4. Quanti pareri su atti non regolamentari della Giunta sono stati espressi dall'Assemblea o dalle Commissioni consiliari? Su quali atti?

B.4.5. Il Consiglio ha esercitato attività amministrativa? Con quali atti?

b.4.6. In che modo il Consiglio indirizza gli orientamenti assunti dalla Giunta in Conferenza Stato-Regioni? Esistono procedure formali che consentono al Consiglio regionale, o ad un suo organo, o alla struttura amministrativa di conoscere l'ordine del giorno e le decisioni della Conferenza dei Presidenti delle Giunte regionali, della Conferenza Stato-regioni e della Conferenza Unificata?

b5 - Organi e procedure di consultazione di enti locali e forze sociali

b.5.1. Quale è stata l'attività del 'Consiglio delle autonomie locali'? Quanti e quali dei suoi atti hanno interessato l'attività del Consiglio regionale nel periodo considerato?

b.5.2. Esiste un organo analogo per il rapporto del Consiglio regionale con le forze sociali? Con quali caratteristiche? Se esiste, quale ne è stata l'attività?. Vi sono, in alternativa, altre forme istituzionalizzate di raccordo con le 'forze sociali' della regione?

b6 - Leggi finanziarie e politiche tributarie della Regione

La rilevazione si propone, di mettere in evidenza:

- **l'utilizzazione della legge finanziaria** quale strumento di determinazione delle politiche regionali, non solo per gli aspetti strettamente attinenti alla garanzia degli equilibri di bilancio (rimodulazione delle entrate e delle spese, livello massimo di indebitamento, rispetto del patto di stabilità interno, ecc.),

ma anche per introdurre innovazioni di carattere ordinamentale e/o organizzatorio e per promuovere lo sviluppo economico e sociale;

- **la politica tributaria perseguita dalla regione** nell'ambito dei margini consentiti dalle disposizioni relative a ciascun tributo regionale, con particolare riferimento alla disciplina dell'IRAP. Più in generale, le variazioni eventualmente introdotte alla disciplina degli altri tributi regionali.
- **il ricorso a forme innovative di gestione della finanza regionale** (avvalendosi di strumenti e tecniche tipiche dei mercati finanziari, di forme di partenariato pubblico-privato e di utilizzo a fini reddituali degli attivi patrimoniali).

E' necessario, quindi, che vengano fornite informazioni sugli aspetti seguenti:

QUESITI

b6.1.1. la regione ha modificato (o introdotto ex-novo) norme generali sui contenuti, tempi e modalità di approvazione della L.F?

b6.1.2. con riferimento alla tabella n. 2 già compilata (da 2a a 2d) integrare qui, con osservazioni ritenute utili, le informazioni sulle principali caratteristiche strutturali della L.F. approvate nel periodo di riferimento: numero di articoli, numero di commi, numero massimo di commi per articolo, contenuto della legge, tipologia e contenuto degli allegati;

b6.1.3. la legge finanziaria è accompagnata da altri atti o provvedimenti che integrano la manovra di bilancio (leggi 'collegate' o altri provvedimenti approvati nel contesto della legge finanziaria e del processo di approvazione del bilancio)? Quali?

b6.1.4. la legge finanziaria del periodo osservato introduce nuove forme di intervento della regione, anche attraverso rinvii a successive deliberazioni o regolamenti (ad esempio nuove forme di incentivazione, contributi, ecc.)?;

b6.1.5. la legge finanziaria del periodo osservato introduce innovazioni o modifiche di carattere non strettamente finanziario relative a forme di intervento già esistenti? modifica competenze attribuite ad organi della regione (Consiglio e Giunta) o interviene sull'assetto organizzativo dell'amministrazione regionale? Istituisce nuovi organi-smi regionali o modifica quelli già esistenti? Interviene sulla disciplina del personale della regione o di organismi ad essa collegati? Demanda agli organi di governo ovvero ad altri organismi (anche di carattere tecnico) il ricorso a forme innovative di gestione finanziaria? Prevede modalità e attribuisce compiti specifici per il raccordo tra le decisioni di politica economico-finanziaria regionale e gli altri livelli di governo (enti locali, Governo nazionale, autorità comunitarie)?

b6.1.6. la legge finanziaria del periodo osservato disciplina anche i rapporti finanziari della regione con gli enti locali (quantificazione dei trasferimenti, istituzione di fondi ecc.)?

b6.1.7. nel periodo osservato sono state introdotte modifiche alla disciplina dei tributi regionali? Quali?

B6.1.8. Compilare le seguenti tabelle sulla base dei rispettivi documenti di bilancio:

TABELLA N. 1 – TRIBUTI PROPRI (Euro x 1.000)

Regione o Provincia autonoma	Gettito 2002 (previsioni iniziali di competenza)	Gettito 2002 (accertamenti di competenza)	Gettito 2003 (previsioni iniziali di competenza)	Variazione delle aliquote nel 2003 (SI/NO)
Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)				
Tasse automobilistiche				
Tassa di abilitazione all'esercizio professionale				
Tassa per il diritto allo studio universitario				
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi				
Tasse sulle concessioni regionali				
Tassa per l'occupazione di aree pubbliche regionali				
Imposta di consumo sulle benzine per autotrazione				
Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aereomobili				
Imposta sulle concessioni statali di beni del demanio e del patrimonio indisponibile				
Imposta sulle concessioni statali di beni del demanio marittimo				
Addizionale regionale all'imposta di consumo di gas metano e relativa imposta sostitutiva				
Addizionale regionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche				
Addizionale regionale sui canoni statali per le utenze di acqua pubblica				
... altro tributo ...				
... altro tributo ...				
Totale				

Avvertenze per la compilazione della Tabella n. 1

- 1) Per tributi propri si intendono quelli rispetto ai quali la regione o la Provincia autonoma ha almeno la possibilità di modificare le aliquote.
- 2) Se un tributo proprio non compare nell'elenco utilizzare le righe contrassegnate con la voce '... altro tributo ...', specificando la denominazione del tributo.
- 3) Se uno o più dei tributi indicati non sono di competenza della Regione o della Provincia autonoma, lasciare la riga in bianco.

TABELLA N. 2 – ENTRATE CORRENTI (Euro x 1.000)

	Gettito 2002 (previsioni iniziali di competenza)	Gettito 2002 (accertamenti di competenza)	Gettito 2003 (previsioni iniziali di competenza)
Totale delle entrate correnti			

Avvertenze per la compilazione della Tabella n. 2

- 1) Il totale da indicare in questa tabella deve comprendere, oltre al gettito dei tributi propri di cui alla Tabella n. 1, anche quello delle altre entrate proprie della regione o della provincia autonoma, delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, dei trasferimenti dello Stato (con o senza vincoli di destinazione)
- 2) Per le regioni a statuto ordinario il gettito della compartecipazione all'IVA è quello complessivamente spettante come assegnazione del Fondo perequativo di cui al decreto legislativo n. 56 del 2000 .

b.6.2. Quali sono stati gli aspetti della legislazione negli ambiti qui considerati che hanno costituito oggetto di maggiore confronto con lo Stato? Il Consiglio regionale ha avuto modo di prendere posizione in tale confronto?

b7 - La disciplina del comparto sanitario

La rilevazione si propone di mettere in evidenza:

- **l'intervento delle Regioni nell'ambito della "tutela della salute".**

Il nuovo titolo V della Costituzione configura la materia "tutela della salute" nell'ambito della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, ferma re-stando la competenza esclusiva dello Stato per quanto concerne la definizione "dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, comma 2). Appare opportuno approfondire il metro di giudizio delle Regioni nei confronti dei provvedimenti statali in materia e se i Consigli siano stati coinvolti nella discussione sul recente Piano sanitario nazionale.

- **il governo della spesa sanitaria**

Con il decreto-legge 347/2001 e con altri atti dello Stato è stata data attuazione all'Accordo dell'8 agosto del 2001 in sede di Conferenza Stato Regioni, il quale ha definito un nuovo quadro di finanziamento della spesa sanitaria nel triennio, le forme per sottoporre a monitoraggio e controllo l'andamento della spesa sanitaria. Quell'accordo ha definito nuovi compiti e responsabilità delle Regioni nel governo della spesa sanitaria e gli obblighi e le 'sanzioni' connesse alla eventuale inosservanza dei vincoli posti dal patto di stabilità interno. Anche al fine di definire più concretamente la natura e la strumentazione dell'intesa interistituzionale, appare utile individuare le modalità (atti e procedimenti) con le quali le singole regioni hanno continuato, nel corso

del 2003, attuazione all'Accordo dell'8 agosto 2001. In questo contesto saranno approfonditi i casi di sovrapposizione tra normativa nazionale e regionale ed il rapporto fra azioni della Giunta e azioni del Consiglio regionale;

- **la programmazione regionale**

I tempi di approvazione dei piani regionali sanitari sono molto differenziati da regione a regione. Appare utile approfondire l'evoluzione di tali Piani e dei loro contenuti tipici, anche in relazione alla riforma del titolo V della Cost. e al nuovo quadro programmatico a livello nazionale (PSN 2003-2005)

E' necessario, quindi, che vengano fornite informazioni sugli aspetti seguenti:

QUESITI

b.7.1. Il piano sanitario nazionale per il triennio 2003-2005, di cui al DPR 23 maggio 2003, è il primo elaborato dopo la riforma costituzionale del Titolo V. E' stato oggetto di discussione presso i Consigli regionali, in relazione alla sua approvazione? Con quali atti?

b.7.2. Riferire, sommariamente, le vicende procedurali della programmazione sanitaria regionale nel 2003.

b.7.3. vi sono state nel 2003 ulteriori misure di attuazione dell'Accordo dell'8 agosto 2001 a livello consiliare?

b.7.4. vi sono scelte effettuate a livello statale in campo sanitario giudicate non pienamente rispettose dello spirito del nuovo Titolo V che hanno dato luogo a prese di posizione del Consiglio regionale? se sì, quali?

b.7.5. vi sono state iniziative legislative regionali che introducono significative novità nei rapporti con lo Stato in singoli profili della materia sanitaria?

b8 - La materia agricoltura fra competenza regionale primaria (o esclusiva) e l'interferenza di altre competenze dello Stato

La rilevazione si propone di mettere in evidenza le iniziative assunte dalle Regioni in una materia da sempre al centro delle loro rivendicazioni di competenza, e che non viene più menzionata – in quanto tale - nel nuovo art. 117 Cost. Al momento, le esperienze sembrano mostrare che non si dispone di una visione generale ed organica di quali siano le competenze rimaste in capo allo Stato nel comparto primario, alla luce del nuovo titolo V Cost.. Si vuole pertanto esaminare più in dettaglio la contemporeanea normativa e azione delle regioni, con particolare riguardo – fermo restando l'interesse per una panoramica il più possibile esaustiva - ad un settore (come quello riguardante la tutela del patrimonio forestale) nel quale, nel periodo considerato, il Parlamento ha discusso una importante legge ordinamentale (approvata all'inizio del 2004).

E' necessario, quindi, che vengano fornite informazioni sugli aspetti seguenti:

QUESITI

b8.1. Quali sono stati le leggi ed i regolamenti di maggior rilievo adottati dalla regione nel settore agricolo nel corso del 2003?

b8.2. Quali e quanti di tali atti legislativi e regolamentari sono esplicitamente connessi ad interventi legislativi dello Stato?

b8.3. Sono previsti Corpi forestali regionali o servizi tecnici regionali e se sì, con quali atti legislativi o regolamentari sono stati istituiti?

b8.4. Vi sono stati interventi consiliari recenti in materia di Corpi forestali regionali o servizi tecnici regionali?

b8.5. Vi è stata qualche forma di partecipazione consiliare alla formazione delle politiche comunitarie nel settore agricolo in connessione con il semestre di presidenza italiana?

b.8.6. Quali sono stati gli aspetti della legislazione negli ambiti qui considerati che hanno costituito oggetto di maggiore confronto con lo Stato, dando luogo a prese di posizione del Consiglio regionale?

b9 - Ambiente

La rilevazione è riferita a materie che – in occasione della riforma costituzionale del Titolo V - sono state oggetto della “redistribuzione” di competenze tra legislazione esclusiva dello Stato (tutela dell’ambiente e dell’ecosistema) e legislazione concorrente (governo del territorio, grandi reti di trasporto e di navigazione) e ad altre che comparivano nel vecchio testo dell’art. 117 e che non sono invece state nominate nel nuovo (urbanistica, edilizia, lavori pubblici). In particolare:

- **Ambiente**

Dopo l’entrata in vigore del nuovo Titolo V Cost., le sentenze della Consulta n. 407 del 2002, n.222 del 2003 e, da ultimo, la n. 307 del 2003 hanno chiarito che l’attribuzione allo Stato della competenza esclusiva, in materia di tutela ambientale, non comporta l’impossibilità per le Regioni di intervenire, con proprie norme, in quanto la tutela dell’ecosistema rappresenta una finalità generale cui sono chiamati a concorrere tutti i soggetti pubblici e delinea un ambito, caratterizzato da una marcata trasversalità, e quindi idoneo ad abbracciare profili di competenza che possono investire, di volta in volta, più livelli di legislazione.

- **Governo del territorio**

Nel “governo del territorio”, elencato tra le materie di competenza concorrente, è stata ricompresa, dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 303 del 2003, la disciplina dell’urbanistica, che parte della dottrina riteneva spettasse in via residuale alle regioni. Questa pronuncia pone in maniera ancor più pressante l’esigenza di una riforma della legge urbanistica del 1942, riforma il cui dibattito è ormai in corso da anni e che, nell’attuale legislatura nazionale, è stato rilanciato

dalla presenta-zione di proposte di legge da parte di tutti i gruppi politici (in corso di esame presso l'VIII Commissione della Camera).

E', altresì, necessario rilevare le informazioni riguardanti l'approvazione degli interventi legislativi, in materia di governo del territorio, da parte delle Regioni.

- **Infrastrutture**

La sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003 sembra aver risolto molti dei nodi problematici discendenti, da un lato dalla mancata definizione di un ambito materiale "lavori pubblici" all'interno delle norme costituzionali sul riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni, dall'altro dal varo di una legislazione speciale (statale) sulle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale.

Tuttavia sembra opportuno verificare l'effettiva applicazione dei precetti ricavabili dalla pronuncia della Corte (con i frequenti richiami al principio di leale collabora-zione e a procedure basate sulla previa intesa) in un ambito caratterizzato da un alto grado di complessità normativa e da una forte incidenza sul territorio.

E' necessario, quindi, che vengano fornite informazioni sugli aspetti seguenti:

QUESITI

b.9.1. Qual è stata l'attività legislativa regionale in tema di ambiente a seguito dell'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione?

b.9.2. Qual è lo stato della disciplina regionale nella pianificazione urbanistica? Ci sono stati, o sono allo studio, interventi legislativi regionali nella materia del "governo del territorio", nella sua più ampia accezione come definita nella recente giurisprudenza costituzionale?

b.9.3. Quali dubbi interpretativi sono stati sollevati in sede consiliare o in altre sedi regionali in materia di lavori pubblici dopo la sentenza n. 303 del 2003? Quale è lo stato della legislazione regionale e come ha inciso la citata sentenza su istruttorie legislative in corso? Esistono iniziative legislative regionali modellate sulla legge n. 443 del 2001 e quindi volte a dotare anche le regioni di discipline speciali per le infrastrutture prioritarie?

b.9.4. Quali sono stati gli aspetti della legislazione negli ambiti qui considerati che hanno costituito oggetto di maggiore confronto con lo Stato, dando luogo a prese di posizione del Consiglio regionale?

b10 - Attività produttive

La rilevazione si propone di mettere in evidenza gli aspetti critici della distribuzione delle competenze nelle materie che disciplinano oggetti di questo settore. In particolare:

- **Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia elettrica;**
Il nuovo articolo 117 Cost. annovera questa tra le materie di legislazione

concorrente. Nella materia sono intervenuti negli ultimi due anni vari decreti-legge (decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 aprile 2002, n. 55, "Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale"; decreto-legge 18 febbraio 2003, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2003, n. 83, "Disposizioni urgenti in materia di oneri generali del sistema elettrico"; decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 ottobre, n. 290, "Disposizioni urgenti per la sicurezza del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica. Deleghe al Governo in materia di remunerazione della capacità produttiva di energia elettrica e di espropriaione per pubblica utilità"), mentre la Camera ha approvato un disegno di legge di riforma del settore, attualmente all'esame del Senato. La normativa del comparto è stata quindi oggetto di ripetuti interventi da parte del legislatore, mentre non è stata ancora definita una nuova disciplina di carattere organico e generale coerente con la nuova ripartizione di competenze fra lo Stato e le regioni prevista dal nuovo Titolo V della Costituzione. Nel frattempo talune regioni hanno legiferato in materia di energia, disciplinando in modo nuovo le relative competenze

- **ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi**

L'inclusione di questa materia tra quelle di legislazione concorrente sembrerebbe dover comportare una complessiva rivisitazione della normativa concernente gli incentivi, contributi, agevolazioni e benefici comunque denominati destinati alle imprese. Nel disegno di legge di semplificazione per il 2001 è contenuta una delega volta ad un riassetto in chiave regionalistica della normativa in questione.

- **turismo**

Il turismo è ormai materia interamente riservata alle regioni e non più di competenza concorrente. Permane tuttavia una vasta legislazione precedente alla riforma costituzionale che, di recente, ha parzialmente assunto un nuovo assetto in seguito all'approvazione, sulla base di un accordo intervenuto tra Stato e regioni, del D.P.C.M. previsto dall'art. 2, c. 4e 5, della legge n. 135 del 2001 (D.P.C.M. 13 settembre 2002). Il decreto si contraddistingue, tra l'altro, per la scelta di affidare alle regioni il compito di definire concordemente standard minimi e requisiti dell'offerta turistica.

QUESITI

b10.1. Quali iniziative sono state assunte dal Consiglio regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione dell'energia elettrica (anche di carattere 'locale') ed in che relazione si pongono con quelle previste dalla legislazione statale?

b10.2. Quale azione hanno svolto in questo periodo i Consigli regionali nel settore della ricerca scientifica e a sostegno della innovazione nei settori produttivi e quali si ritengono essere le prospettive evolutive della legislazione in materia?

b.10.3. Quali sono le linee di intervento della legislazione regionale nell'ambito delle politiche del turismo?

b.10.4. Quali sono stati gli aspetti della legislazione negli ambiti qui considerati che hanno costituito oggetto di maggiore confronto con lo Stato, dando luogo a prese di posizione del Consiglio regionale?

PARTE III

**L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN
FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA**

Aggiornamento all'anno 2003

*a cura del Servizio Biblioteca
Osservatorio sulla legislazione straniera*

INTRODUZIONE

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 quadrimestrale delle principali leggi approvate, di cui si riferisce nei fascicoli periodici del "*Bollettino LS: legislazione straniera - Rassegna dell'attività legislativa corrente di parlamenti stranieri*".

In particolare, le schede qui di seguito predisposte in relazione alla legislazione approvata nel 2003 forniscono un aggiornamento dei dati riportati nella Parte III delle precedenti edizioni del "Rapporto sullo stato della legislazione".

I dati relativi alla produzione legislativa registrata nel 2003 in ciascuno dei quattro paesi presi in esame vengono qui 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.

In sintesi, il dato quantitativo complessivamente fornito per ciascun paese nell'anno di riferimento è il seguente:

Paese	Numero di leggi approvate nel 2003
Francia	114
Germania	105
Regno Unito	50
Spagna	82

Per quanto in particolare concerne il profilo dell'iniziativa legislativa, in ciascuna scheda si analizza anche rispetto all'esperienza degli anni precedenti, l'andamento del rapporto fra iniziativa governativa ed iniziativa parlamentare nell'ambito del numero complessivo delle leggi approvate. Per il 2003, i dati percentuali relativi a tale rapporto sono i seguenti:

Paese	Leggi approvate nel 2003	Iniziativa governativa	Iniziativa parlamentare	Iniziativa mista
Francia	114	88%	12%	---
Germania	105	69%	26%	5%
Regno Unito	50	71%	29%	---
Spagna	82	93%	7%	---

Alla analisi di tali dati quantitativi, anche rispetto alla produzione di legislazione delegata o - laddove previsti - di decreti-legge nello stesso anno, segue la classificazione dei diversi provvedimenti legislativi secondo le seguenti categorie descrittive, utilizzate riguardo alla produzione legislativa italiana nel presente "Rapporto sullo stato della 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 "comunitarie", leggi "collegate" alla manovra di bilancio);

- **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.

Al riguardo, i rispettivi dati percentuali complessivi riferiti alla produzione legislativa del 2003 in ciascuno dei paesi considerati sono i seguenti³¹⁰:

Paese	Istituzionali	Settoriali	Intersett.	Microsett.	Manut. Norm.
Francia	26%	36%	2%	36%	0%
Germania	10%	15%	---	29%	47%
Regno Unito	44%	40%	---	4%	2%
Spagna	24%	44%	---	29%	3%

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.

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. Al fine di consentire una lettura contestualizzata di tali dati, in un apposito paragrafo delle schede riferite a ciascuno di questi tre paesi si fornisce un quadro sintetico delle competenze legislative regionali.

³¹⁰ 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

1. Dati quantitativi

Nel 2003 il Parlamento francese ha approvato in totale **114 leggi**³¹¹.

Rispetto alla produzione legislativa del periodo 1990-2002³¹², si rileva che il dato del 2003 registra un sensibile aumento della produzione legislativa e non è più in linea con la tendenza contraria registrata negli anni 1997-98 e 2000-2002, nei quali il numero delle leggi approvate era diminuito (65 leggi nel 1997, 83 nel 1998, 80 nel 2000, 73 nel 2001, 80 nel 2002), e risulta superiore anche a quello del 1999 (111 leggi).

E' stata pertanto superata la tendenza ad una produzione legislativa che si attestava su un livello inferiore alla media dell'ultimo decennio. Il totale delle leggi approvate negli anni 1990-2002 ammonta infatti a 1145 leggi, con una produzione media di circa 88 leggi per anno.

2. L'iniziativa legislativa

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, nel 2003 si registra una decisa prevalenza dell'iniziativa governativa. Delle 114 leggi approvate, infatti, **100** risultano provenienti da **disegni di legge del governo (*projet de loi*)** e solo **14** provengono da **proposte di legge di iniziativa parlamentare**

³¹¹ Il dato numerico si riferisce al totale delle leggi promulgate nell'anno 2003. Non sono state prese in considerazione le leggi approvate definitivamente dai due rami del parlamento nell'ultimo scorcio dell'anno 2003, ma promulgate nel 2004.

³¹² 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 e nel 2002 sono state invece rispettivamente analizzate nelle edizioni del 2000, del 2001, del 2002 e del 2003 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.

(proposition de loi). Le percentuali corrispondenti sono 87% per l'iniziativa governativa e 13% per quella parlamentare (Tabella 1). I dati percentuali si discostano da quelli del 2002 (80% e 20%), ma continuano a confermare un'inversione di tendenza e a differenziarsi da quelli medi del decennio 1990-1999 che vedono una prevalenza dell'iniziativa governativa su quella parlamentare leggermente maggiore (89% vs. 11%). Occorre considerare che comunque il dato numerico delle proposte di legge di iniziativa parlamentare rientra nella media degli ultimi anni.

La prevalenza così significativa dei progetti governativi, riscontrata nel 2003, potrebbe verosimilmente essere attribuita alla volontà dell'esecutivo di attuare in tempi brevi il programma annunciato dal Primo ministro nella dichiarazione di politica generale, resa nella seduta inaugurale della XII legislatura il 3 luglio 2002.

All'origine della tendenza alla crescita dell'iniziativa parlamentare, che nel 2003 viene comunque confermata, va evidenziato un fattore istituzionale: la "riserva prioritaria" - introdotta dalla riforma costituzionale del 1995 - di una seduta al mese, in ciascuna delle due assemblee parlamentari, all'ordine del giorno autonomamente fissato dall'assemblea stessa.

La lettura di questo dato, indicativo della crescita pressoché costante dell'iniziativa parlamentare negli ultimi anni, diventa peraltro assai più netta ed evidente 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.

Nell'ambito della **legislazione ad iniziativa governativa**, si registra nel 2003 l'incidenza prevalente delle **leggi di ratifica di trattati e convenzioni internazionali**, pari a 57 su di un totale di 100 leggi ad iniziativa governativa e corrispondenti, in termini percentuali, all' 85% del totale delle leggi approvate (57 su 100).

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 iniziativa governativa possono essere ricondotte a tre diverse tipologie: **leggi di bilancio e di assestamento** (3 su 100), **leggi di finanziamento della sicurezza sociale** (1 su 100), **leggi di programmazione e orientamento** (3 su 100). Complessivamente queste leggi di indirizzo incidono per il 6% sul totale delle leggi approvate (7 su 114).

I dati percentuali delle diverse tipologie di leggi qui considerate non si discostano in maniera significativa dalle percentuali medie registrate nel periodo 1990-2002. Nel 2003 sono state approvate soltanto una **loi d'habilitation** - assimilabile, in linea generale, alle leggi-delega previste nell'ordinamento italiano - e una **legge di ratifica di ordinanze**; questo dato può essere letto come indicativo della tendenza ad un maggiore incisività del ruolo del Parlamento nel processo legislativo.

Nell'ambito delle **altre tipologie di leggi**, su un totale di 47 leggi **33** sono di **iniziativa governativa** (*projet de loi*), e **14** di **iniziativa parlamentare** (*proposition de loi*): più della metà di queste leggi trae quindi origine da progetti di legge governativi, il che sembra costituire un elemento significativo di inversione della tendenza, registrata negli ultimi anni, volta alla valorizzazione dell'istituzione parlamentare, ma l'esigenza dell'attuazione del programma di Governo, nel primo anno della nuova legislatura, ha particolarmente influito sull'attività legislativa dell'esecutivo ed, in sostanza, il numero di proposte di legge parlamentari non si discosta di molto da quello registrato negli ultimi anni.

D'altra parte le attuali assemblee legislative 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 e la costituzione di una struttura per il controllo dell'efficacia della spesa pubblica realizzata con una legge organica relativa alle leggi finanziarie e di bilancio (*Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances*) in cui sono state fissate nuove

condizioni per la presentazione del progetto di Bilancio, superando le precedenti disposizioni che riducevano al minimo le possibilità di intervento del Parlamento nel dibattito di preparazione e nell'elaborazione dei testi di bilancio. Da sottolineare che un ruolo determinante, in questo processo di valorizzazione dell'istituzione parlamentare, è stato svolto dal Governo che negli ultimi anni ha spesso evitato il ricorso a strumenti procedurali, quali ad esempio il c.d. "voto bloccato" e la "questione di fiducia", promuovendo il dibattito parlamentare.

La classificazione delle altre tipologie di leggi, che non sono di esclusiva iniziativa governativa, evidenzia i seguenti dati:

- **12 leggi istituzionali**
- **1 legge intersettoriale**
- **17 leggi settoriali**
- **17 leggi micro-settoriali**

Rispetto alle percentuali degli anni 1990-2001 si riscontra una maggiore incidenza delle leggi di riforma micro-settoriale e settoriale, correlata ad una significativa serie di interventi legislativi che nel periodo di riferimento si registrano in particolare nel settore economico-sociale, ambientale e culturale.

3. Principali settori di intervento legislativo

All'inizio della XII legislatura, la cui prima sessione è stata aperta il 2 luglio 2002, il Primo ministro, nella dichiarazione di politica generale, ha delineato i campi dell'intervento legislativo ritenuti prioritari. Nella stessa sessione sono state approvate importanti leggi di programmazione (giustizia, sicurezza interna, impiego dei giovani) sulla base delle quali si è svolta parte dell'attività legislativa delle sessioni successive. L'azione di Governo si è poi sostanziata con l'approvazione di leggi di riforma che

hanno inciso in maniera significativa sull'assetto istituzionale, economico e sociale dello Stato. Le leggi ad iniziativa parlamentare hanno toccato, con particolare rilievo, i settori istituzionale e sociale.

Fra i principali interventi nel settore istituzionale si segnalano in primo luogo due leggi costituzionali:

- Modifica dell'articolo 88-2 della Costituzione, con l'introduzione di un terzo comma con cui si abilita il Parlamento ad approvare le regole relative al mandato di arresto europeo (*Loi constitutionnelle n°2003-267 du 25 mars 2003 relative au mandat d'arrêt européen*).
- Decentramento: modifica del titolo XII della Costituzione, (*Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République*).

Tra le leggi ordinarie si segnalano :

- Rafforzamento degli strumenti di pubblica sicurezza (*Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003, pour la Sécurité intérieure*)
- Riforma delle modalità di scrutinio delle elezioni regionali ed europee e del finanziamento pubblico ai partiti politici (*Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003, relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques*).
- Rafforzamento dell'efficacia della giustizia penale in materia di incidenti stradali e loro prevenzione (*Loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière*)
- Riforma delle leggi relative all'elezione dei senatori (*Loi n° 2003-696 du 30 juillet 2003 portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat ; Loi n° 2003-697 du 30 juillet 2003 portant réforme de l'élection des sénateurs*). Queste leggi sono da annoverare tra quelle ad iniziativa parlamentare.
- Attuazione delle disposizioni contenute nella legge costituzionale sul decentramento, relative al referendum locale (*Loi organique n° 2003-705 du 1 août 2003, relative au référendum local*)
- Riforma delle norme sull'immigrazione e sul diritto d'asilo (*Loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité ; Loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile*)

Per quanto concerne la **legislazione economica e finanziaria** i principali interventi legislativi del 2003 hanno riguardato:

- Riforma del codice di commercio relativamente alla disciplina delle funzioni degli amministratori giudiziari, i mandatarî giudiziari e gli esperti in diagnosi di impresa, (*Loi n° 2003-7 du 3 janvier 2003 modifiant le livre VIII du code de commerce*)
- Tutela dei risparmiatori e rafforzamento della fiducia nei mercati finanziari, (*Loi n° 2003-706 du 1 août 2003 de sécurité financière*)
- Misure tendenti a favorire l'iniziativa economica, (*Loi n° 2003-721 du 1 août 2003 pour l'initiative économique*)

Nel settore della **legislazione sociale** si segnala in primo luogo l'importante riforma del sistema pensionistico (*Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites*).

Altre leggi di particolare rilievo riguardano:

- Modifica della normativa sull'orario di lavoro (*Loi n. 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi*)
- Semplificazione della normativa relativa alle associazioni per favorire la creazione di posti di lavoro (*Loi n. 2003-442 du 19 mai 2003 relative à la création d'un chèque-emploi associatif*).
- Decentramento in materia di sicurezza sociale (*Loi n. 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité*)

Per quanto riguarda la **tutela dell'ambiente e l'urbanistica** le leggi maggiormente significative riguardano:

- L'urbanistica, l'habitat e le costruzioni (*LOI n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat*).
- La caccia (*Loi n° 2003-698 du 30 juillet 2003 relative à la chasse*)
- La prevenzione dei rischi sia di carattere tecnologico che naturale ed al risarcimento delle vittime dei disastri (*Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages*)
- La politica della città ed il rinnovo urbano (*Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine*)

Da segnalare ancora per il settore **culturale**:

- La legge sulla tutela del diritto d'autore relativa al prestito in biblioteca (*LOI n° 2003-495 du 18 juin 2003 relative à la rémunération au titre du prêt en bibliothèque*).
- La legge di promozione delle attività fisiche e sportive che riforma l'organizzazione delle federazioni, lo sport professionistico e la formazione (*Loi n° 2003-708 du 1^{er} août 2003 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives*).
- La legge per il rilancio del mecenatismo e delle fondazioni volta a diffondere la cultura francese nel mondo (*Loi n. 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations*)

Un intervento legislativo di rilievo ha poi investito il settore della **politica della difesa** con la legge di programmazione militare relativa agli anni 2003-2008 (*LOI n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008*), che si inserisce nel quadro della realizzazione di un nuovo modello di difesa da attuare entro il 2015, già avviata con la precedente legge di programmazione per il periodo 1997-2002.

TABELLA 1

Produzione legislativa 1990-2003

<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%
Totale	1259	1095	164	87%	13%

TABELLA 2

*Leggi per iniziativa e per tipologia*³¹³

	1999	2000	2001	2002	2003
INIZIATIVA GOVERNATIVA	95 (86%)	66 (83%)	57 (78%)	64 (80%)	100 (88%)
<i>di cui:</i>					
Leggi relative alla manovra finanziaria	4	3	4	5	3
Leggi di finanziamento della sicurezza sociale	1	1	1	1	1
Leggi di ratifica trattati e convenzioni	57	37	29	45	57
<i>Lois d'habilitation</i> e leggi di ratifica delle ordinanze	6	1	3	0	2
<i>Lois de programmation et d'orientation</i>	2	1	0	2	3
Altre leggi d'iniziativa governativa	25	23	20	21	35
INIZIATIVA PARLAMENTARE	16 (14%)	14 (17%)	16 (22%)	16 (20%)	14 (12%)
TOTALE	111	80	73	80	114

³¹³ I dati percentuali sono calcolati sul totale delle leggi approvate.

TABELLA 3

*Classificazione delle leggi approvate*³¹⁴

	1999	2000	2001	2002	2003	Totale 1999- 2003
Istituzionali	16 (39%)	19 (51%)	11 (33%)	6 (23%)	12 (26%)	64
Settoriali	12 (29%)	8 (22%)	15 (45%)	9 (33%)	17 (36%)	61
Intersettoriali	0	1 (3%)	1 (3%)	2 (7%)	1 (2%)	5
Microsettoriali	6 (15%)	7 (19%)	4 (13%)	10 (37%)	17 (36%)	44
Manutenzione normativa	7 (17%)	2 (5%)	2 (6%)	0	0	11

³¹⁴ Dati percentuali sul totale delle leggi approvate, 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.

GERMANIA

1. Dati quantitativi

Nel 2003 il Parlamento tedesco ha approvato **105** leggi.

Il numero complessivo di leggi approvate nel 2003 risulta inferiore alle tendenze della produzione legislativa riscontrate negli ultimi anni, anche se, rispetto all'esperienza di altri ordinamenti europei, la produzione legislativa federale tedesca continua ad attestarsi su livelli quantitativi superiori alla media europea.

A fronte di una legislazione particolarmente abbondante si rileva inoltre in Germania, a livello federale, una parallela notevole produzione di normativa delegata, a conferma di quanto talora evidenziato in dottrina con riguardo sia alla quantità che alla complessità delle norme approvate³¹⁵.

Sotto il profilo quantitativo, il dato ufficiale disponibile riguardo al numero di "ordinanze legislative" (*Rechtsverordnungen*) approvate è aggregato per legislatura ed è aggiornato alla XIV Legislatura³¹⁶; a titolo orientativo, la Tabella 3 consente tuttavia di confrontare la produzione legislativa e quella di *Rechtsverordnungen* a partire dalla VII Legislatura (1972-1976).

³¹⁵ Si fa qui riferimento in particolare alle c.d. "Ordinanze legislative" (*Rechtsverordnung*) 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 concede.

³¹⁶ Cfr. al riguardo l'edizione 2003 dell'Annuario statistico federale: *Statistisches Jahrbuch 2003 für die Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden, Statistisches Bundesamt, 2003, p. 95.

2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, i dati relativi alla legislatura in corso confermano il ruolo propulsivo del Governo federale da cui ha tratto origine il 69% del numero complessivo di leggi approvate (100 su un totale di 144 leggi); tendenzialmente stabile è rimasta la percentuale dell'iniziativa parlamentare (26%) con netta prevalenza al riguardo del *Bundestag* rispetto alla Camera alta (*Bundesrat*) i cui membri, come noto, sono direttamente nominati dagli esecutivi regionali. La quota percentuale residua (5%) è invece imputabile all'unificazione di iniziative fra le due Camere o fra una di esse ed il Governo federale.

Fra le leggi finora approvate, 75 rientrano fra le categorie per cui è costituzionalmente previsto il necessario assenso del *Bundesrat* (c.d. *Zustimmungsgesetz*) e che comprendono anche le leggi di ratifica dei trattati internazionali.

Per quanto riguarda invece la produzione legislativa nell'intero arco del 2003, si rilevano 30 leggi di ratifica di trattati internazionali, 6 leggi relative alla manovra di bilancio annuale³¹⁷, e 7 leggi di recepimento di normativa comunitaria.

Il basso numero di queste ultime rispetto al dato rilevabile in altri paesi membri UE si deve al fatto che, nella più recente esperienza legislativa tedesca, fatte salve le competenze dei *Länder* in materia, le direttive comunitarie vengono il più delle volte recepite non con leggi *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 che ha modificato la disciplina del diritto d'autore (*Gesetz zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft*) uniformandola alle disposizioni contenute nella direttiva comunitaria 2001/29/CE

³¹⁷ Fra le leggi attinenti l'area del bilancio sono state computate anche le leggi di adeguamento periodico dei livelli contributivi previdenziali o di aliquote fiscali di vario tipo, previste dalle leggi di settore al fine di stabilizzare in modo graduale e scagionato i bilanci pubblici (c.d. *Vorschaltgesetze*). Nell'ambito di tale categoria rientrano, ad esempio, le due leggi di adeguamento dei contributi per l'assicurazione sanitaria e l'assicurazione pensionistica obbligatorie (*Beitragssatzsicherungsgesetz-BSSichG*) e di modifica del Codice della legislazione sociale (*12. SGB V-Änderungsgesetzes-12. SGB V ÄndG*) approvate nel novembre 2002 e volte a conseguire in modo progressivo la sostenibilità finanziaria a lungo termine del sistema di previdenza sociale.

sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione.

I dati relativi alle altre tipologie di leggi, secondo le categorie descrittive adottate per la predisposizione di questo Rapporto, sono i seguenti:

- 29 leggi di manutenzione normativa
- 9 leggi settoriali
- 18 leggi microsettoriali
- 6 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*), 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: ad es. prima legge di modifica della legge sulle fonti energetiche rinnovabili, seconda legge di modifica ecc. (*Erstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts ...*, *Zweites Gesetz zur Änderung ...* etc.).

Occorre inoltre rilevare che sui dati del 2003 ha influito il completamento di alcune significative riforme previste nel programma politico-legislativo del Governo federale, secondo precise scadenze annuali che, in riferimento alla durata della XIV legislatura, possono essere così sintetizzate:

- 1999: sanità; fiscalità ambientale; diritto di cittadinanza
- 2000: riforma fiscale generale
- 2001: pensioni; ordinamento delle imprese; mercato del lavoro
- 2002: *corporate governance*; vigilanza finanziaria;

- 2003: attuazione di Agenda 2010, in particolare riforme che riguardano il mercato del lavoro.

Le grandi riforme hanno quindi riguardato, sostanzialmente, la fiscalità (è stata anticipata al 1° gennaio 2004 la data l'inizio della nuova fase della riforma), lo Stato sociale, le imprese, il lavoro e la formazione professionale, l'ambiente e la nuova disciplina dell'obiezione di coscienza. Per quanto riguarda l'iter della loro elaborazione ed approvazione sono state tutte caratterizzate da una articolata fase di preventiva istruttoria endogovernativa e successivamente dallo scaglionamento e dalla gradualità dei singoli interventi normativi, realizzati mediante leggi successive di approfondimento e completamento.

Il 14 marzo 2003 il Cancelliere Schröder ha illustrato al *Bundestag* il programma governativo di riforme, noto con il nome di "Agenda 2010", che ha come obiettivi fondamentali la crescita dell'economia e l'incremento dell'occupazione. Sono stati inoltre prospettati radicali cambiamenti sul versante della politica sociale.

Delle problematiche relative al mercato del lavoro si è occupata un'apposita Commissione governativa denominata "Servizi moderni nel mercato del lavoro" (*Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*), nota anche come *Hartz-Kommission*. Prima della fine dell'anno sono state quindi approvate in questo settore una serie di leggi che hanno accolto e messo in pratica le raccomandazioni della Commissione governativa. In particolare, alcune importanti modifiche hanno riguardato la normativa sul licenziamento, sul part-time, sull'orario di lavoro e sull'erogazione dell'indennità di disoccupazione.

Sul versante fiscale si registra infine l'approvazione di una legge sul condono fiscale (*Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit*) che si inserisce nel progetto europeo di realizzare una tassazione comune degli interessi.

3. Principali settori di intervento legislativo

Nel 2003 i principali settori di intervento legislativo sono riconducibili ai tre grandi ambiti del lavoro, della promozione delle imprese e dello snellimento burocratico (*Bürokratieabbau*). In tali settori sono infatti giunte a compimento alcune significative riforme, la cui gestazione ha interessato anche gli anni immediatamente precedenti. A tale riguardo si segnalano in particolare:

- la legge di riforma del diritto fallimentare internazionale (*Gesetz zur Neuregelung des Internationalen Insolvenzrechts*) che, conformemente alla normativa comunitaria, prevede la diretta esecutorietà delle decisioni pronunciate dai tribunali fallimentari negli altri Stati membri dell'Unione europea;
- la legge sul riordino degli istituti di credito speciale (*Gesetz zur Neustrukturierung der Förderbanken des Bundes*), che definisce con esattezza i compiti degli istituti federali di credito speciale dettando le necessarie disposizioni per adeguare il loro funzionamento e rendere le loro strutture più trasparenti ed efficienti. Oltre al sostegno finanziario per la nuova imprenditoria piccola e media in tutti i comparti dell'economia, fra i compiti attribuiti a tali istituti rientrano anche il sostegno alla politica abitativa, all'ambiente, alle infrastrutture e al progresso tecnico;
- la legge sulla promozione delle piccole imprese e sul miglioramento del finanziamento delle imprese (*Gesetz zur Förderung von Kleinunternehmern und zur Verbesserung der Unternehmensfinanzierung*), che ha lo scopo di alleggerire l'imposizione diretta e di semplificare gli impegni contabili delle piccole imprese e anche delle società unipersonali di nuova creazione (*Existenzgründer*);
- la terza e la quarta legge di riforma del mercato del lavoro (*Drittes e Viertes Gesetz für moderne Leistungen am Arbeitsmarkt*), cui va aggiunta la legge recante riforme nel mercato del lavoro (*Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt*);

- la legge di riforma del diritto all'obiezione di coscienza (*Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Kriegsdienstverweigerung*), che ispirandosi ai principi di snellimento e semplificazione della legislazione, introduce un procedimento di riconoscimento unificato del diritto all'obiezione di coscienza, per lo svolgimento del quale è competente esclusivamente l'Ufficio federale per il servizio civile. Le nuove disposizioni assicurano inoltre l'equiparazione tra soldati di professione, a tempo determinato, di leva e soggetti agli obblighi militari non in servizio, in modo da evitare un aggravamento procedurale o un allungamento dei tempi;
- la nuova legge sulla promozione cinematografica (*Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetz*), che mira al consolidamento strutturale dell'industria cinematografica e al miglioramento della qualità creativa e artistica dei film tedeschi tramite una maggiore partecipazione dei cineasti nei comitati interni all'Ente di promozione del cinema e l'assegnazione di fondi di bilancio più consistenti;
- la legge che modifica la disciplina dell'energia (*Erstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Neuregulierung des Energiewissenschaftsrechts*), che mira ad approfondire la liberalizzazione del mercato dell'elettricità e del gas avviato nel 1998. Al riguardo, è istituita presso il Ministero federale dell'economia un'apposita *task force* sul diritto di accesso al mercato, con il compito di vigilare in merito alla correttezza e all'attuazione degli accordi fra i gestori; i poteri di controllo sulle condizioni di gestione e di utilizzo delle reti sono invece affidati all'Autorità federale competente in via generale per la tutela della concorrenza (il *Bundeskartellamt*).

4. La produzione legislativa regionale

A complemento dell'analisi sulla produzione legislativa federale, i dati riportati alla Tabella 5 consentono in ricognizione sintetica della produzione legislativa dei singoli *Länder* tedeschi nel periodo 2001–2003.

Questi dati vanno ovviamente interpretati in relazione alle caratteristiche generali del contesto istituzionale a cui si riferiscono ed in particolare alla ripartizione delle competenze legislative fra la Federazione (*Bund*) e i sedici Stati federati (*Länder*). Tale ripartizione è regolata dalla Costituzione federale 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 leggi solo in base a una espressa previsione federale ed entro i limiti da questa fissati.

Qualora invece la competenza legislativa sia concorrente (*konkurrierende Gesetzgebung*), 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. 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.). L'elenco dettagliato di tali materie, come riportato all'articolo 74 della Costituzione federale, è il seguente:

1. il diritto civile, il diritto e l'esecuzione penale, l'ordinamento giudiziario e la procedura, l'avvocatura, il notariato e la consulenza legale;
2. lo stato civile;
3. il diritto di riunione e di associazione;
4. il diritto di soggiorno e di residenza degli stranieri;
- 4a. la disciplina in materia di armi ed esplosivi;
5. [abrogato nel 1994];
6. i problemi relativi ai profughi e agli espulsi;
7. l'assistenza pubblica;
8. (abrogato nel 1994);
9. i danni di guerra e il risarcimento;
10. l'assistenza per gli invalidi di guerra e per le famiglie dei caduti, l'assistenza per i prigionieri di guerra;
- 10a. le tombe dei caduti in guerra e le tombe delle altre vittime della guerra e delle vittime della tirannia;
11. la legislazione economica (miniere, industria, energia, artigianato, mestieri, commercio, banche, borsa, assicurazioni di diritto privato);
- 11a. la produzione e l'utilizzazione dell'energia nucleare a scopi di pace, l'istituzione e la gestione di enti che servono a questi scopi, la difesa da pericoli che sorgono nello sprigionamento dell'energia atomica o mediante i raggi ionizzanti, e la rimozione di materiale radioattivo;
12. il diritto del lavoro, compreso l'ordinamento dell'impresa, la protezione del lavoro, il collocamento dei lavoratori, così come le assicurazioni sociali e le assicurazioni contro la disoccupazione;
13. la disciplina dei contributi per l'istruzione e la promozione della ricerca scientifica;
14. la legislazione relativa all'espropriazione nel caso riguardi le materie indicate negli articoli 73 e 74;

15. il trasferimento delle proprietà terriere, delle risorse naturali e dei mezzi di produzione in proprietà collettiva o in altre forme di economia collettiva;
16. la prevenzione degli abusi da parte di gruppi di potere economico;
17. la promozione della produzione agricola e forestale, la garanzia dei rifornimenti alimentari, l'importazione e l'esportazione di prodotti agricoli e forestali, la pesca d'alto mare e costiera e la protezione delle coste;
18. i trasferimenti immobiliari, la legislazione concernente la terra (a esclusione del diritto relativo a contributi di urbanizzazione) e gli affari agrari, le abitazioni, le migrazioni e i luoghi di insediamento;
19. le misure contro le malattie dell'uomo e degli animali, infettive e pericolose per la collettività, l'autorizzazione all'esercizio della professione medica e di altre professioni sanitarie, e all'esercizio dei mestieri sanitari, il commercio di medicinali, farmaci, narcotici e veleni;
- 19a. la sicurezza economica degli ospedali e la disciplina delle tariffe ospedaliere;
20. la protezione del traffico di generi alimentari e voluttuari, di oggetti di prima necessità, di foraggi, di piante e semi agricoli e forestali, così come la protezione degli alberi e delle piante contro le malattie e i parassiti; e così pure la protezione degli animali;
21. la navigazione d'alto mare e costiera, i segnali marittimi, la navigazione interna, il servizio meteorologico, i canali marittimi e i canali interni adibiti al traffico comune;
22. il traffico stradale, gli autoveicoli, la costruzione e la manutenzione delle strade nazionali di grande comunicazione, così come l'istituzione e la decisione dei pedaggi per l'uso di strade pubbliche con veicoli;
23. le linee ferroviarie, che non sono ferrovie della Federazione, ad eccezione delle ferrovie di montagna;

24. lo smaltimento dei rifiuti, il controllo dell'inquinamento atmosferico e la lotta al rumore;

25. la responsabilità dello Stato (è richiesta al riguardo, l'approvazione del Bundesrat, art. 74, secondo comma, Cost.);

26. la fecondazione artificiale negli esseri umani, l'esame e la modificazione artificiale di informazioni genetiche nonché la regolamentazione dei trapianti di organi e tessuti organici.

La Federazione ha inoltre diritto di emanare disposizioni-quadro (c.d. leggi-quadro, *Rahmengesetze*) nelle materie indicate all'art. 75 (stato giuridico del personale che presta servizio pubblico nei *Länder*, principi generali dell'istruzione superiore; disciplina della stampa; caccia, protezione della natura e tutela del paesaggio, pianificazione delle aree territoriali e regime delle acque; notifiche e documenti di riconoscimento; tutela dei beni culturali tedeschi). La normazione di dettaglio in questi settori è affidata ai *Länder*, che sono obbligati ad emanare le necessarie leggi d'integrazione entro i termini fissati dalla legge quadro federale.

Tutte le altre materie che non sono elencate dalla Costituzione rientrano nella competenza esclusiva dei *Länder*: si tratta quindi di una competenza di carattere generale ma residuale rispetto a quella attribuita alla Federazione. Nei limiti della propria competenza legislativa, i *Länder* possono inoltre, con il consenso del Governo federale, stipulare trattati con Stati esteri (art. 32, comma 3).

Attraverso il Bundesrat, infine, i *Länder* sono in grado di intervenire nel procedimento legislativo federale.

Le leggi federali sono di regola approvate dal Bundestag ma, in determinati casi specificamente enumerati dalla Costituzione, il Bundesrat è titolare di un diritto di collaborazione paritaria con il Bundestag nella funzione legislativa, per cui senza la positiva deliberazione del Bundesrat la legge non può perfezionarsi.

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 che interessano il sistema amministrativo dei Länder (artt. 84 e 85 Cost.);
- leggi relative a:
 - modificazioni territoriali dei Länder (art. 29, comma 7, Cost);
 - trattamento economico e previdenziale dei dipendenti pubblici (art. 74a, commi 2 e 3, 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.).

Dopo l'approvazione del Bundestag, tutte le leggi federali devono essere immediatamente trasmesse al Bundesrat. Se la legge non incontra il consenso della maggioranza del Bundesrat, questo può richiedere, entro tre settimane dal ricevimento del provvedimento, la convocazione della Commissione di conciliazione composta da un uguale numero di membri di ciascuna Camera.

Nelle materie in cui il Bundesrat ha competenza legislativa paritaria al Bundestag, la legge è approvata solo se la Commissione raggiunge un accordo su un testo accettato dai rappresentanti di entrambe le Camere.

Nelle altre materie, qualora la Commissione proponga un cambiamento del testo legislativo approvato, il Bundestag deve procedere ad una nuova deliberazione.

Se il Bundestag respinge la proposta, il Bundesrat ha una settimana di tempo per sollevare opposizione contro la legge davanti allo stesso Bundestag. Si segue la stessa procedura quando non si pervenga ad una decisione della Commissione di conciliazione perché non si riesce a raggiungere una maggioranza o perché la proposta di mediazione formulata dalla Commissione non incontra il consenso del Bundesrat.

L'opposizione del Bundesrat può tuttavia essere respinta dal Bundestag.

Se l'opposizione è stata deliberata con la maggioranza dei voti del Bundesrat, può essere respinta da una deliberazione della maggioranza dei membri del Bundestag.

L'opposizione deliberata invece a maggioranza di due terzi dei voti del Bundesrat, può essere respinta dal Bundestag con deliberazione a maggioranza di due terzi dei voti che non sia comunque inferiore alla maggioranza dei membri (art. 77 Cost.).

5. Accordi interstatali fra *Länder*

Per quanto infine concerne gli accordi interstatali fra *Länder* (*Staatsverträge*) si segnalano nel 2003 alcune novità significative.

Nell'esperienza dell'ordinamento federale tedesco, questi accordi 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*).

A titolo di esempio più rilevante si può citare l'accordo fra tutti i *Länder* sulla tutela della dignità umana e della gioventù rispetto ai vari tipi di media (*Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den*

Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien - Jugendmedienschutz-Staatsvertrag-JMStV), entrato in vigore il 1° aprile 2003 dopo la ratifica da parte degli esecutivi di tutti i *Länder*. Questo accordo integra la legislazione federale sulla protezione della gioventù nella vita pubblica (*Gesetz über die Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit-JOSchG*), ora confluita nella recente *Jugendschutzgesetz-JuSchG*, fornendo in questo settore il quadro di riferimento per la legislazione da emanarsi per iniziativa dei singoli *Länder*. Alcune disposizioni riguardano in particolare la tutela dei minori nel campo della pubblicità e delle televendite. L'accordo prevede inoltre, per i casi di infrazione, pene che vanno dalla reclusione fino ad un anno al pagamento di una multa fino a 500 mila euro. La durata dell'accordo è indeterminata, tuttavia a ciascun Land è riconosciuta facoltà di recedere con un preavviso di un anno. Tale facoltà non potrà tuttavia essere esercitata prima del 31 dicembre 2006.

TABELLA 1

Produzione legislativa 1972 - 2003³¹⁸

Legislatura	Totale leggi approvate	Iniziativa governativa <i>BRg (*)</i>	Iniziativa parlamentare		Iniziativa mista <i>(BRg/BT; BRg/BR; BT/BR)</i>
			<i>BR (**)</i>	<i>BT (***)</i>	
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-...)	144	100 (69%)	6 (4%)	31 (22%)	7 (5%)

Fonte: Deutscher Bundestag, *Stand der Gesetzgebung des Bundes* (Berichtsstand: 4.6.2004)

(*): *BRg, Bundesregierung* (Governo federale)

(**): *BR, Bundesrat*

(***): *BT, Bundestag*

³¹⁸ Le percentuali indicate nella tabella sono calcolate rispetto al totale delle leggi approvate.

TABELLA 2

Leggi per iniziativa e per tipologia

<i>Legislatura</i>	XII (1990-1994)	XIII (1994-1998)	XIV (1998-2002)	XV (2002-...)
INIZIATIVA GOVERNATIVA	371 (75%)	401 (73%)	394 (70%)	100 (69%)
<i>di cui:</i>				
Leggi di bilancio, assestamento etc.	19	13	16	13
Leggi di ratifica	119	197	183	88
Leggi relative alla partecipazione UE (*)	10	14	22	16
INIZIATIVA PARLAMENTARE	119 (24%)	127 (23%)	131 (23%)	37 (26%)
<i>di cui:</i>				
Bundesrat	27	35	22	6
Bundestag	92	92	109	31
INIZIATIVA MISTA	3 (1%)	23 (4%)	34 (6%)	7 (5%)
TOTALE	493	551	559	144

(*) 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

Numero complessivo di leggi e Rechtsverordnung federali

Legislatura	Leggi approvate	Ordinanze legislative 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 a (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-...)	144	(Dato ufficiale non disponibile)

Fonti: *Statistisches Jahrbuch 2003 für die Bundesrepublik Deutschland*, p. 95

Deutscher Bundestag, *Stand der Gesetzgebung des Bundes*

TABELLA 4

*Classificazione delle leggi approvate*³¹⁹

<i>Legislature</i>	1999	2000	2001	2002	2003	Totale 1999-2003
Istituzionali	3 (5%)	14 (17%)	11 (9%)	6 (5%)	6 (10%)	40
Settoriali	15 (25%)	23 (27%)	38 (32%)	26 (21%)	9 (15%)	111
Microsettoriali	7 (12%)	17 (20%)	36 (30%)	21 (17%)	18 (29%)	99
Manutenzione normativa	34 (58%)	30 (36%)	34 (29%)	71 (57%)	29 (47%)	198

319 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.

TABELLA 5

Produzione legislativa regionale 2001 - 2003

<i>Land</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>Totale</i>
Amburgo	57	28	33	118
Assia	27	53	18	98
Baden-Württemberg	13	18	29	60
Bassa Sassonia	33	39	25	97
Baviera	28	28	23	79
Berlino	37	26	45	108
Brandeburgo	30	14	42	86
Brema	42	31	33	106
Meclemburgo-Pomerania	29	24	19	72
Renania Palatinato	18	24	31	73
Renania settentrionale- Westfalia	20	32	33	85
Saarland	26	28	29	83
Sassonia	11	25	26	62
Sassonia-Anhalt	33	20	24	77
Schleswig-Holstein	27	30	37	94
Turingia	18	31	38	87
Totale	449	451	485	1385

Fonte: Sito ufficiale internet del Parlamento della Renania settentrionale-Westfalia: <http://sgv.im.nrw.de/>, nel quale sono reperibili i testi delle Gazzette ufficiali di tutti i Länder

REGNO UNITO

1. Dati quantitativi

Nel corso del 2003 sono stati approvati nel Regno Unito **50** provvedimenti legislativi in maggior parte costituiti, secondo la tradizionale ripartizione della legislazione inglese, da leggi di interesse pubblico generale (45 *Public General Acts*) e per la parte residua da leggi di interesse locale (5 *Local Acts*).

Posti a confronto con gli indici relativi agli anni più recenti, tali dati evidenziano un lieve incremento della produzione legislativa, anche se pare sostanzialmente imm modificata la tendenza, rilevabile nell'arco di tempo che va dal 1990 ad oggi, verso una progressiva diminuzione del numero di leggi annualmente approvate; si mantiene, d'altra parte, pressoché costante il rapporto percentuale tra *general* e *local acts* (nella misura di 90%-10% nel 2003, e di 86%-14% nel periodo 1990-2002), con minimo decremento dei provvedimenti del primo tipo.

Del pari, l'approvazione durante il 2003 di **3399** *Statutory Instruments* (cento in più rispetto all'anno precedente) rappresenta la conferma della tendenza ad un ampio ricorso alla legislazione delegata (*delegated legislation*) nel cui novero convergono tuttavia, nell'esperienza inglese, provvedimenti eterogenei e solo in parte assimilabili al decreto legislativo così come configurato nel sistema delle fonti del diritto italiano; provvedimenti che talora hanno un dettagliato contenuto sostanziale (c.d. *Regulations* oppure, se di deregolamentazione, *Deregulation Orders*) o, in altri casi, aventi incidenza meramente formale (c.d. *Commencement Orders*, con i quali il Governo fissa, previa delega parlamentare, il termine di entrata in vigore di determinate disposizioni legislative).

Può dirsi costante, pertanto, il numero medio di leggi e di *Statutory Instruments* approvati ciascun anno nell'arco di tempo dal 1990 al 2003, atteso che, rispetto al 2002, risulta immutata la media annuale delle leggi

(62) e, rispettivamente, assai lieve l'incremento degli *Statutory Instruments* (salita da 3314 a 3320).

2. L'iniziativa legislativa

Per quanto concerne l'iniziativa legislativa (qui presa in considerazione con riguardo esclusivo ai *Public General Acts*) è da rilevare che la gran parte dei provvedimenti approvati nell'anno di riferimento si deve all'iniziativa governativa, mentre solo 13 leggi sono originate da proposte di legge d'iniziativa parlamentare (*Private Members' Bills*). Benché il dato sia 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 –, è da rilevare, rispetto all'anno precedente, un incremento significativo delle leggi derivanti da proposte d'iniziativa parlamentare, nella misura percentuale del 32% delle leggi complessivamente approvate.

2.1. Il codice per le consultazioni pubbliche

Per i provvedimenti di maggior rilievo, l'iniziativa legislativa del Governo è stata, nell'anno di riferimento, scandita dalla pubblicazione di "Libri bianchi" - nei quali sono anticipati i salienti contenuti politici dei progetti di legge e i motivi della loro presentazione - o dalla previa diffusione di documenti redatti dai Dipartimenti governativi ed offerti alla consultazione della generalità del pubblico (*public consultation*). Siffatta attività preparatoria all'esame parlamentare di progetti di legge d'iniziativa governativa - in cui è da cogliere, com'è noto, un tratto caratteristico dell'ordinamento britannico – ha il fine di sollecitare la formulazione di osservazioni da parte delle componenti sociali a vario titolo interessate dal provvedimento (tra cui: associazioni imprenditoriali o dei consumatori, enti locali, organizzazioni sindacali o di volontariato) e di agevolare, anche

attraverso le repliche motivate del Governo (*responses*), una istruttoria del progetto legislativo "partecipata", per quanto possibile, dai destinatari delle future disposizioni, nel presupposto che possano in tal modo formarsi favorevoli condizioni per la loro applicazione ed effettività.

A questo riguardo, la *Regulatory Impact Unit* (RIU) operante in seno al *Cabinet Office* ha predisposto (e pubblicato nel gennaio 2004) un codice di buona pratica in materia di consultazioni esperite nella fase pre-legislativa, vincolante nelle sue previsioni per quanto concerne le consultazioni promosse da Dipartimenti ed Agenzie governativi, salvo i casi in cui la elevata complessità della materia e il numero assai limitato di soggetti direttamente interessati rendano preferibili, a giudizio discrezionale degli stessi organi proponenti, modalità alternative di informazione del pubblico, purché conformi ai principi generali del codice. L'applicazione del codice è, inoltre, raccomandata anche per quanto concerne le analoghe procedure avviate, negli ambiti di loro competenza, dagli enti pubblici non governativi (*non-departmental public bodies*), dagli enti locali e dalle pubbliche amministrazioni della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord (c.d. *Devolved Administrations*)³²⁰.

I sei fondamentali criteri enunciati dal codice (con obbligo delle pubbliche amministrazioni di riprodurli in ogni documento da esse destinato alla consultazione pubblica) delineano il quadro formale entro cui si svolgono tali procedure:

1) la consultazione pubblica deve essere promossa tempestivamente, non appena siano definiti i contenuti delle proposte cui si riferisce il processo decisionale avviato dall'organo proponente, e deve avere una durata non inferiore a 12 settimane (eccettuati casi motivati per i quali si prevedano periodi più brevi), affinché sia garantita la effettiva partecipazione dei soggetti e dei gruppi interessati attraverso la produzione di documenti scritti (*written consultation*);

2) l'informazione relativa al contenuto della proposte deve essere chiara e completa, affinché i pareri acquisiti dai soggetti interessati siano

³²⁰ Al tema delle *public consultations* il Governo britannico ha recentemente dedicato un apposito sito Internet, contenente il *Code of Practice on Consultations* nonché l'elenco delle consultazioni in atto e di quelle già esperite: <http://www.consultations.gov.uk>.

pertinenti; la formulazione dei pareri e delle risposte delle parti interessate deve essere consentita, ove possibile, indipendentemente da opzioni predeterminate; è incoraggiata, inoltre, la produzione di dati e documenti a corredo delle opinioni espresse;

3) il testo del documento sottoposto alla pubblica consultazione deve essere redatto in un linguaggio chiaro (evitando espressioni tecniche ogni volta ciò sia possibile), conciso (riassumendone i contenuti essenziali in brevi introduzioni) ed accessibile (nei formati tradizionali ed elettronici idonei a garantirne la più ampia diffusione);

4) l'organo che ha promosso la consultazione deve dare riscontro ai soggetti che vi hanno partecipato, in modo che questi ultimi possano apprendere quale incidenza i pareri da loro espressi ha avuto sulle decisioni pubbliche; in particolare, deve essere preliminarmente indicato, nel documento sottoposto alla consultazione pubblica, il termine massimo di pubblicazione (in forma sintetica) dei pareri pervenuti e delle repliche dell'organo proponente (solitamente entro tre mesi dalla conclusione della consultazione);

5) ciascun Dipartimento designa un coordinatore (*consultation coordinator*) con il compito di vigilare sull'applicazione del codice durante lo svolgimento della consultazione, di valutare la complessiva efficacia delle procedure a ciò preordinate, di documentare i casi (e le relative cause) nei quali i suddetti criteri non sono stati osservati;

6) la procedura seguita per le consultazioni pubbliche, infine, deve essere conforme ai più generali criteri di qualità della regolazione prescritti per l'attività normativa (il riferimento è ai *Principles of Good Regulation*), provvedendo, se necessario, ad una preliminare analisi di impatto (*Regulatory Impact Assessment*, RIA) delle norme che si intendono introdurre, sulla quale è anche incoraggiata la formulazione di pareri da parte dei soggetti coinvolti nella consultazione.

3. L'iniziativa governativa

La produzione legislativa derivante dall'iniziativa governativa si mantiene, sotto il profilo quantitativo, costante così come rilevato negli anni precedenti.

Il dato si rivela costante anche se riferito in particolare, all'interno di tale categoria, a determinati tipi di leggi, come quelle connesse alla manovra di bilancio e quelle relative alla partecipazione del Regno Unito all'Unione Europea.

Per quanto concerne i provvedimenti del primo tipo - corrispondenti ad altrettante fasi nelle quali si articola ogni anno il ciclo finanziario statale - la manovra di bilancio ha richiesto nel 2003 l'approvazione di quattro provvedimenti (rispetto ai cinque dell'anno precedente): il *Finance Act*, che disciplina il versante delle entrate; i due *Consolidated Fund Acts*, con i quali è autorizzato dal Parlamento il prelievo dal Fondo consolidato in cui confluiscono le entrate fiscali, costituito presso la Banca d'Inghilterra; ed infine l'*Appropriation Act*, con cui sono disposti, in forma disaggregata, i singoli stanziamenti assegnati a ciascun Dipartimento governativo.

L'adozione dei provvedimenti del secondo tipo è, invece, dettata dall'appartenenza del Regno Unito all'Unione Europea, e ad essi può essere dato separato risalto 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 dello *statutory instrument*. Dei provvedimenti così tipizzati, il cui esiguo numero non si discosta sostanzialmente dai dati rilevati negli anni precedenti, si evidenziano lo *European Parliament (Representation) Act*, che in attuazione del Trattato di Nizza riduce a 72 seggi il numero dei rappresentanti del Regno Unito al Parlamento europeo, e per lo *European Union (Accession) Act*, con cui è data esecuzione ai trattati sull'ingresso di nuovi Stati membri nell'Unione Europea).

4. Principali ambiti di intervento legislativo

La restante e maggior parte della legislazione approvata nell'anno in rassegna è costituita da provvedimenti perlopiù di tenore istituzionale o di portata settoriale, talora alquanto estesi ed articolati, che nel complesso incidono, nel 2003, per l'86% del totale dei *Public General Acts* approvati. Il dato è da ritenersi, anche in questo caso, in linea con la produzione legislativa media degli ultimi anni.

4.1. La legislazione istituzionale

Sono, in particolare, da ricondurre alla **legislazione istituzionale** i provvedimenti che attengono ai diritti e allo *status* della persona. Si segnalano, a questo riguardo, lo *Human Fertilisation and Embryology (Deceased Father) Act*, con cui si è inteso aggiornare la legge del 1990 sulla procreazione artificiale al fine di disciplinare gli effetti conseguenti alla morte del padre avvenuta prima o dopo la fecondazione artificiale dell'ovocita, ed il *Female Genital Mutilation Act*, le cui disposizioni sanzionano penalmente le pratiche di infibulazione o di mutilazione genitale femminile.

E' da riferire alla medesima categoria la legislazione introdotta nell'anno di riferimento in materia di ordine pubblico e di diritto e procedura penale. Rilevano, a questo riguardo, la legge sulla prevenzione e repressione della microcriminalità e della criminalità minorile (*Anti-social Behaviour Act*), che rafforza gli strumenti vigenti e rende più incisivi i poteri di polizia in questo ambito, e la legge sui reati sessuali (*Sex Offences Act*), che innova e razionalizza la disciplina previgente mediante l'analitica individuazione delle fattispecie di reato e l'inasprimento delle pene applicabili.

Ad altre leggi, adottate in materia di giustizia penale, va riconosciuta valenza istituzionale anche in considerazione delle ricadute sistematiche da esse prodotte sull'ordinamento giudiziario. Con il *Criminal Justice Act*, in particolare, il legislatore ha inteso dare attuazione ad indicazioni

formulate già nel 2001 nel cosiddetto Rapporto Auld (dal nome dell'estensore della *Review of the Criminal Courts of England and Wales*) e nel coevo Rapporto Halliday (dal titolo *Making Punishment Work: report of a review of the sentencing framework of England and Wales*) -, allo scopo di innovare la precedente legislazione in due principali aree della giustizia penale: da una parte, la procedura delle Corti, che si è voluta rendere più efficiente e rapida mediante un maggiore coinvolgimento dell'organo titolare dell'azione penale - il *Crown Prosecution Service* - nella assegnazione dei procedimenti; dall'altra, il potere della ordinaria magistratura giudicante, delle cui attribuzioni il legislatore amplia la portata con l'intento di rendere meno necessario, in determinate ipotesi, il ricorso alla *Crown Court*. Lo scopo di imprimere alla procedura penale una maggiore rapidità ed efficienza (anche mediante restrizioni poste ad utilizzazioni sostanzialmente dilatorie od ostruzionistiche dei meccanismi processuali) è perseguito dal legislatore attraverso la previsione di una gamma di interventi puntuali, concernenti, tra l'altro, la competenza esclusiva affidata al giudice monocratico nei casi di minacce od intimidazioni a membri della giuria popolare o in relazione a procedimenti relativi a materie di particolare complessità; la rilevanza da assegnare a condanne precedentemente riportate dall'imputato per la valutazione delle aggravanti; la possibilità di ammettere prove o testimonianze anche in mancanza della fonte diretta e mediante sistemi di comunicazione a distanza (*live links*); le condizioni per la concessione della libertà provvisoria su cauzione (*bail*); la omogeneizzazione di determinati provvedimenti cautelari e restrittivi della libertà personale (*community orders*).

Un aspetto certamente innovativo del diritto processuale penale è costituito dalle disposizioni, contenute nella nona e decima parte del testo legislativo, che introducono e disciplinano casi di impugnazione delle sentenze penali su istanza da parte dell'accusa e, per i reati più gravi, di ripetizione del giudizio (*retrial*) in caso di assoluzione; nel sistema precedente era, infatti, riconosciuto all'imputato il diritto di proporre appello contro la sentenza di condanna, mentre l'accusa non poteva esercitare analoga potestà in caso di assoluzione.

Per quanto riguarda la determinazione e l'esecuzione della sanzione penale, il *Criminal Justice Act* fornisce indicazione (per la prima volta in un testo legislativo) dei criteri generali che sovrintendono alla irrogazione della pena nei confronti di persone maggiori d'età (*sentencing of adults*), individuandoli in determinate finalità di interesse generale: la punizione del reo e la sua riabilitazione, la riduzione del crimine, la riparazione sociale e la tutela della collettività.

Ancora in materia di giustizia penale, è da segnalare il *Crime (International Co-operation) Act*, con cui è data attuazione nel Regno Unito a trattati e accordi internazionali in materia di cooperazione giudiziaria, e segnatamente alle disposizioni della Convenzione di Shengen del 1985, della Convenzione sulla mutua assistenza in materia penale del 2000 e della Decisione quadro del Consiglio dell'Unione Europea del 2003 sul mandato di arresto europeo.

Un più ampio disegno di riorganizzazione del sistema giudiziario, di riforma del diritto processuale e di revisione degli uffici e delle circoscrizioni giudiziarie è stato, inoltre, perseguito con il *Court Act*, le cui linee di fondo il Governo aveva indicato in documenti programmatici pubblicati sul tema già nel 2002 (soprattutto nel "libro bianco" intitolato "*Justice for All*"), in cui venivano accolte specifiche raccomandazioni formulate, a conclusione di indagini condotte sul campo, da apposite commissioni di studio. La legge disciplina, in particolare, le attribuzioni del Ministro della Giustizia (*Lord Chancellor*) circa il mantenimento dei livelli di efficienza del sistema giudiziario. In precedenza tali attribuzioni erano esercitate attraverso una apposita agenzia amministrativa, il *Court Service*, con competenza limitata alla Corte Suprema (*Supreme Court*, formata dalle tre giurisdizioni superiori, la *Court of Appeal*, la *High Court* e la *Crown Court*), e da uffici insediati in ciascun distretto giudiziario. Ora tali competenze sono assegnate, in modo accentrato e mediante strumenti che la legge disciplina, al Ministro preposto al nuovo Dipartimento per gli Affari Costituzionali istituito nel quadro di più articolati progetti di riforma costituzionale, il quale esercita, transitoriamente e in attesa del completamento di tali riforme, le funzioni del *Lord Chancellor*.

Al novero dei provvedimenti di valenza istituzionale va altresì ricondotta la legge di riforma dell'estradizione (*Extradition Act*). Approvata a seguito del consueto processo di consultazione con i settori interessati, la legge modifica la precedente disciplina del 1989 allo scopo, da una parte, di munire l'ordinamento di più efficaci strumenti per fronteggiare l'insidia crescente costituita dalla criminalità transnazionale nelle sue molteplici forme, e, dall'altra, di dare attuazione nel diritto interno alle Convenzioni Europee adottate in materia di estradizione (nel 1995 e nel 1996) nonché alla già richiamata Decisione quadro del Consiglio europeo sul mandato di arresto europeo, adottata nel campo della cooperazione giudiziaria tra i Paesi membri (ed entrata in vigore il 1° gennaio 2004 tra il Regno Unito ed altri sette Stati aderenti).

Sviluppi di particolare rilievo hanno caratterizzato nel 2004 la legislazione relativa al decentramento autonomistico.

Si fa riferimento, in primo luogo, ai quattro provvedimenti (si tratta del *Northern Ireland Assembly Election Act*, del *Northern Ireland Assembly (Elections and Periods of Suspension) Act*, del *Northern Ireland (Monitoring Commission etc.) Act*, ed infine, del *Police (Northern Ireland) Act*) riferiti alla complessa vicenda politico-istituzionale relativa al riconoscimento di uno statuto autonomo all'Irlanda del Nord, nel quadro del travagliato processo di pacificazione avviato dall'Accordo di Belfast sottoscritto il 10 aprile 1998 dal Governo irlandese e da quello britannico e della successiva dichiarazione congiunta (denominata "*The Way Forward*"), diffusa il 2 luglio 1999.

Al riguardo, va rilevato come il processo autonomistico concernente l'Irlanda del Nord, avviato dal *Northern Ireland Act* del 1998, ha subito nel tempo varie interruzioni (con conseguente "sospensione" degli organi rappresentativi e di governo nord-irlandesi, congegnati in modo da garantire, attraverso la previsione di complessi procedimenti elettorali e deliberativi, pari rappresentanza alle contrapposte comunità politico-religiose); ciò a causa delle difficoltà e dei ritardi insorti nell'attuazione del piano concordato di disimpegno (*decommissioning*) delle milizie e delle formazioni paramilitari cattoliche ed unioniste, al cui progredire la legge istitutiva condizionava la stessa operatività dell'Assemblea dell'Irlanda del

Nord, prevedendo altrimenti il ripristino nella regione della *direct rule* e l'avocazione alla competenza di Londra delle materie devolute all'autonomia nord-irlandese.

Nel 2003, con il nuovo accordo siglato dai Governi britannico ed irlandese a Hillsborough, si è inteso ripristinare le condizioni di fiducia necessarie al ristabilimento della sicurezza, dei diritti di partecipazione politica dei cittadini della regione e al funzionamento delle *devolved institutions* nord-irlandesi. Parte fondamentale dell'accordo (*Agreement on Monitoring and Compliance*) concernente la creazione di una commissione indipendente con compiti di controllo sull'attuazione del piano di pace delineato nel 1998, è ora disciplinata dal *Northern Ireland (Monitoring Commission etc.) Act 2003*, mentre le altre due leggi segnalate vengono indette le elezioni all'Assemblea dell'Irlanda del Nord e se ne disciplina il funzionamento.

Infine, con il *Police (Northern Ireland) Act 2003* si è inteso dare compiutezza al delicato processo di decentramento e di pacificazione attraverso la riforma delle forze di polizia nella regione, in conformità alle raccomandazioni formulate dalla commissione indipendente appositamente insediata (*Independent Commission on Policing for Northern Ireland*).

Finalità correlate al decentramento politico-istituzionale hanno, inoltre, lo *Health (Wales) Act*, il *Regional Assemblies (Preparations) Act* ed il *Local Government Act*.

La prima legge si iscrive nel solco del processo di trasferimento agli ambiti regionali, e sotto il controllo – più o meno ampio e penetrante – di parlamenti e di governi locali (del Galles, dell'Irlanda del Nord e, in termini più accentuati, della Scozia), di competenze di *local government* precedentemente esercitate dal Governo centrale; per quanto riguarda il Galles, in particolare, con il *Government of Wales Act* del 1998 e con successivi atti di legislazione delegata sono state trasferite all'Assemblea nazionale gallese funzioni precedentemente di competenza del Ministro per il Galles, tra cui quelle concernenti la materia dei servizi sanitari e sociali. Le disposizioni introdotte nel 2003 innovano la legislazione sul servizio sanitario nazionale (costituita principalmente dal *National Health*

Service Act del 1977), e prevedono che la suddetta Assemblea (la quale esercita, secondo il disegno della legge istitutiva, poteri esecutivi e legislativi secondari, così discostandosi dal modello parlamentare "classico") possa modificare, mediante propri atti deliberativi, la distribuzione territoriale degli organi nei quali si articola il sistema sanitario.

La seconda legge rispecchia l'esigenza, da tempo avvertita in sede politica, di non escludere dal processo autonomistico la regione inglese (in cui risiede la maggior parte della popolazione del Paese), e di conferire maggiore autonomia alle otto contee che la compongono - esclusa l'Area metropolitana di Londra già munita di un proprio statuto - mediante l'istituzione o il rafforzamento di organi di governo locale. Un simile proposito era stato annunciato dal Governo nel "Libro Bianco" sul tema del governo regionale pubblicato nel maggio del 2002 (dal titolo "*Your Region, Your Choice*": *Revitalising the English Regions*), in cui si prospettavano il rafforzamento delle istituzioni regionali esistenti in Inghilterra e, in particolare, la creazione di assemblee elettive qualora in ciascun ambito locale il corpo elettorale, attraverso un referendum indetto allo scopo, avesse approvato la riforma proposta. Tali innovazioni, che trovano il loro immediato antecedente nei programmi enunciati nel "manifesto" elettorale laburista del 2001, si pongono, d'altra parte, in linea di continuità con le tendenze regionaliste affermatesi nei decenni precedenti, dirette a promuovere l'autodeterminazione delle comunità locali secondo schemi politico-istituzionali di *self-government*. Con la legge del 2003 si è voluto dare seguito a quei progetti, delineando un processo di decentramento su base regionale fondato largamente sulle pronunce referendarie delle popolazioni locali, in conformità al concetto di "democrazia partecipativa" che complessivamente ispira l'intero testo legislativo; esse sono, tuttavia, successive ad una fase istruttoria saldamente ancorata a competenze di supervisione incardinate nel Governo centrale.

La terza legge segnalata (*Local Government Act 2003*) reca infine la riforma delle disposizioni sulla spesa e sulla amministrazione finanziaria degli enti locali.

4.2. La legislazione settoriale

La legislazione di settore approvata nel 2003 comprende, in primo luogo, provvedimenti in materia ambientale, dalle rilevanti implicazioni, in taluni casi, per le attività industriali correlate. Tra questi, si segnalano il *Water Act*, contenente misure dirette a promuovere l'uso sostenibile delle risorse idriche; il *Waste and Emissions Trading Act*, in materia di contenimento delle emissioni industriali e di smaltimento dei rifiuti, con cui è data attuazione alle direttive europee in materia; lo *Household Waste Recycling Act*, in materia di raccolta differenziata dei rifiuti. E' stato inoltre approvato il *Sustainable Energy Act*, le cui disposizioni sono dirette ad incentivare forme di sviluppo sostenibile, ossia conformi ai principi del contenimento dei consumi e della compatibilità con la tutela dell'ambiente e, in particolare, rispondenti a prioritari obiettivi di politica energetica, che la legge individua nella riduzione dell'inquinamento atmosferico determinato dallo sfruttamento di combustibili fossili, nel il mantenimento dei livelli di adeguatezza e di affidabilità delle risorse energetiche nazionali, nella promozione della concorrenza nei mercati dell'energia e, infine, nella progressiva riduzione delle quote percentuali di popolazione in condizioni di precarietà sotto il profilo del fabbisogno energetico residenziale ("fuel poverty").

Un diverso gruppo di provvedimenti a carattere settoriale è costituito da leggi in materia di sanità pubblica. Oltre al *Community Care (Delayed Discharges etc.) Act*, le cui puntuali previsioni sono dirette a contenere la spesa sanitaria nazionale attraverso la riduzione del numero delle degenze ospedaliere e la responsabilizzazione, a questo riguardo, delle autorità locali cui compete la prestazione dei servizi socio-assistenziali, è da segnalare la più organica riforma del servizio sanitario nazionale introdotta dallo *Health and Social Care (Community Health and Standards) Act*. Da questa legge è mutata profondamente l'organizzazione del servizio sanitario nazionale (*National Health Service, NHS*), ora articolata in *foundation trusts*, ossia costituita da enti dotati di personalità giuridica e senza scopo di lucro (*public benefit corporations*) autorizzati a svolgere su base territoriale le attività inerenti al servizio sanitario nazionale. Detti *trusts* operano autonomamente da direttive ministeriali, ma la loro attività è posta, per quanto concerne la sua

conformità ai livelli qualitativi individuati dalla legge, è posta sotto la vigilanza di un *Independent Regulator* e di alcuni Ispettorati a competenza settoriale, a loro volta istituiti e disciplinati dalla legge medesima.

Per i profili rilevanti sul piano della disciplina delle attività economiche sono da segnalare, in particolare, lo *Industrial Development (Financial Assistance) Act*, con cui vengono ampliati i poteri del Ministro competente alla concessione di aiuti finanziari alle imprese (che possono essere ora erogati anche fuori delle aree economicamente depresse) ed il *Co-operatives and Community Benefit Society Act*.

Finalità di quest'ultima legge, in particolare, è quella di modificare la disciplina delle società senza scopo di lucro – dettata dallo *Industrial and Provident Societies Act* del 1965 -, che ne annoverava due specie, entrambe distinte dalle società commerciali (*Companies*): le società cooperative, gestite dai soci e la cui attività si esplica nei confronti dei soci medesimi (“*bona-fide co-operatives*”), e le società che, sebbene operanti in ambito non strettamente mutualistico, in ragione della loro particolare attività erano sottratte alle previsioni del “diritto comune” societario dettato dai diversi *Companies Acts* succedutisi nel tempo (denominate “*community benefit societies*”). Con riferimento particolare a queste ultime, la disciplina precedente non impediva che il patrimonio della società potesse essere utilizzato per scopi diversi da quelli “comunitari”, o che la stessa potesse essere convertita in altra forma societaria: con ciò determinando condizioni di incertezza per gli investitori, come evidenziato in un rapporto del *Cabinet Office* pubblicato nel settembre del 2002 sul settore delle organizzazioni a scopo non lucrativo (dal titolo: “*Private Action, Public benefit*”). Le nuove disposizioni abilitano ora il Ministro del Tesoro ad introdurre regolamentazioni in base alle quali possano essere approvate dai soci restrizioni irrevocabili circa l'uso del patrimonio o la conversione della società. In secondo luogo, il legislatore si è preoccupato di porre rimedio a talune condizioni sfavorevoli in cui versa il settore, in ragione del rischio e dei costi che gli investitori affrontano qualora l'accordo stipulato con una delle suddette società risulti nullo avendo essa agito al di fuori dei propri poteri e finalità statutarie. Sotto questo profilo il testo legislativo armonizza la disciplina delle *community benefit societies* con quella delle società commerciali, sollevando il contraente dall'onere di

accertare, in via preliminare, la conformità del contenuto dell'accordo alle norme statutarie della società che lo stipula, e affermando la validità del contratto concluso anche se in violazione di dette norme, salva la responsabilità degli amministratori verso i soci.

Rileva ancora, per la legislazione economica, lo *Electricity (Miscellaneous Provisions) Act*, le cui disposizioni, sebbene di applicazione generale, sono state adottate dal Governo britannico per fronteggiare lo stato di crisi di *British Energy*, primo produttore di energia elettrica ed unico gestore privato di centrali nucleari, e per consentire l'amministrazione straordinaria qualora il gruppo non riuscisse a presentare un piano di ristrutturazione. In particolare, la nuova legge autorizza il Ministro dell'Industria, fatta salva la compatibilità dei singoli interventi con le norme comunitarie in materia di aiuti di Stato, a disporre gli stanziamenti necessari per l'assistenza finanziaria al gruppo privato e alle società sussidiarie; la previsione integra la norma (contenuta nell'*Electricity Act* del 1989) che già contempla tale possibilità a sostegno delle società commerciali impegnate nel settore nucleare. E' altresì prevista, da parte dello Stato, la possibilità di acquisire azioni ordinarie del gruppo o delle società controllate, oppure, senza mutamenti della compagine azionaria, di assumere la gestione delle sottostanti attività imprenditoriali. A tale scopo vengono in parte modificate le disposizioni del 1989 che, adottate in prospettiva della privatizzazione dell'industria elettrica, ponevano limiti quantitativi all'acquisizione da parte dello Stato (detentore di specifiche quote azionarie) di azioni ordinarie di società del settore.

4.3. La manutenzione normativa

Per i profili relativi alla manutenzione normativa può segnalarsi, essenzialmente, lo *Income Tax (Earning and Pensions) Act*, adottato nel quadro del programma di riordino legislativo nel settore fiscale avviato, a partire dal 1995, dal Ministro delle Finanze (*Inland Revenue*), e consistente in una serie di interventi normativi diretti a consolidare i testi legislativi vigenti e ad introdurre, nel contempo, nuovi criteri di redazione della legislazione tributaria, divenuta oggetto, nel corso degli anni, di critiche ricorrenti per la sua oscurità ed impenetrabilità.

I criteri basilari cui la redazione dei testi legislativi così consolidati deve conformarsi interessano, come prescrivono le raccomandazioni a suo tempo formulate dal Governo, la struttura e il linguaggio dei testi legislativi, e sono individuati, in particolare, nella logica e coerente struttura da conferire alla disciplina; nel maggior uso di definizioni esplicative; nel ricorso a proposizioni brevi e ad un linguaggio chiaro e comprensibile, nei limiti in cui da ciò non derivino effetti novativi del contenuto delle disposizioni, o tali da menomare la precisione e l'univocità del loro significato; nella migliore articolazione dei testi normativi, dimodoché regole simili siano racchiuse in paragrafi omogenei, segnalate con titoli e rese così più facilmente ricercabili; nella scelta, infine, di nuovi formati grafici che facilitino la lettura dei testi medesimi.

I richiamati criteri redazionali, ispirati alla chiarezza e alla facilità di comprensione delle disposizioni, trovano espressione, in primo luogo, nello stesso impianto del testo legislativo, la cui prima parte ("*Overview*") è dedicata ad illustrare sinteticamente i contenuti della legge, e ad introdurre - con il rinvio al primo della serie di allegati - l'uso delle sigle e degli acronimi.

5. La riforma costituzionale

Nel corso del 2003 ha avuto ulteriore sviluppo il processo di riforma dell'ordinamento istituzionale prefigurato nel programma elettorale del Governo in carica.

Della riforma *in itinere*, alquanto articolata nei contenuti e ricca di implicazioni in quanto suscettibile di mutare in profondità, se approvata nella sua interezza, la stessa forma di governo del Regno Unito, possono qui essere riportate solo le linee essenziali, ricavabili principalmente dal *Constitutional Reform Bill* ora all'esame del Parlamento per quanto riguarda l'assetto del potere giudiziario, e da puntuali interventi legislativi degli anni precedenti diretti a mutare la composizione della Camera Alta.

Di notevole rilievo, per il ruolo ad esso affidato in vista della realizzazione delle progettate innovazioni istituzionali (oltre che per le più generali ricadute su una tradizione costituzionale come quella britannica),

è stata la creazione, il 12 giugno 2003, del nuovo Dipartimento governativo per gli Affari costituzionali (*Department for Constitutional Affairs*, DCA), le cui attribuzioni si correlano, in particolare, alla riforma dell'ordinamento giudiziario e alla tutela dei diritti fondamentali.

Benché il Ministro attualmente in carica eserciti al momento - in una fase che si intende transitoria - le funzioni del *Lord Chancellor*, la riforma in atto si propone quali obiettivi finali la ridefinizione delle attribuzioni tradizionalmente proprie di tale figura nell'ordinamento britannico e l'introduzione di istituti conformi al principio della divisione tra i poteri dello Stato. Aspetto cruciale di tali innovazioni costituzionali, una volta completate, verrebbe ad essere costituito dalla separazione della funzione legislativa da quella di alta giurisdizione, quest'ultima da assegnare ad una Corte Suprema di nuova istituzione e non più alla Camera dei Lord

A fondamento di tale riforma, così come delineata nel *Constitutional Reform Bill* ³²², è posto il principio dell'indipendenza dei giudici. Da ciò conseguono, da un lato, l'investitura del *Lord Chief Justice* a Presidente della Corte Suprema dell'Inghilterra e del Galles (carica ora detenuta dal Lord Cancelliere), e d'altro lato la creazione della Corte Suprema del Regno Unito, organo collegiale composto da 12 membri di elevata qualificazione ed esperienza giuridica (designati da un apposita commissione, la *Judicial Appointments Commission*), e destinato ad assumere, oltre alla funzione di suprema istanza di appello, i compiti giurisdizionali esercitati, nell'ordinamento vigente, dalla Camera dei Lord e, per quanto attiene alle controversie tra Stato e le autonomie locali, dal *Privy Council (devolution jurisdiction)*.

Al *Lord Chief Justice* verrebbero altresì attribuiti i compiti di organizzazione degli uffici giudiziari e di emanazione delle linee direttive

³²¹ Si veda il "manifesto" pubblicato dallo stesso Dipartimento in relazione alle proprie attribuzioni, all'indirizzo Internet: <http://www.dca.gov.uk/dept/manifesto.htm>; sulla questione particolare relativa all'istituzione, nel Regno Unito, di una Corte Suprema, vedasi il consultation paper pubblicato nel luglio del 2003 dal DCA, all'indirizzo Internet: <http://www.dca.gov.uk/consult/supremecourt/index.htm#ch1>

³²² Il testo del *Constitutional Reform Bill*, nella sua versione aggiornata presentato alla Camera dei Lord il 25 febbraio 2004, è consultabile all'indirizzo Internet: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldbills/030/2004030.htm>

concernenti le regole di procedura delle corti (*practice directions*), tradizionalmente spettanti al Lord Cancelliere.

Con riguardo ai Lord, in particolare, il progetto di riforma, tracciato in documenti di studio diffusi nel 2000³²³ e affinato negli anni successivi, riconosce e conserva – rispetto ad alcune originarie proposte più diramanti – un ruolo fondamentale di questo ramo del Parlamento nel quadro di un sistema costituzionale di pesi e contrappesi, e ne persegue però, rispetto ai Comuni, una differenziazione di compiti per alcuni versi più esplicita e marcata di quanto oggi non avvenga per effetto delle convenzioni costituzionali. Le attribuzioni che si intendono riservare ai Lord sono espressione, nel complesso, di una funzione di ponderazione e di revisione delle scelte compiute dai Comuni; di controllo sul Governo; di esame e dibattito di questioni di elevato rilievo istituzionale e sociale.

Ciò rende indispensabili, secondo gli intendimenti del Governo, una serie di iniziative dirette ad una complessiva “democratizzazione” della Camera dei Lord, solo in parte finora realizzate. Questo obiettivo è perseguito, in particolare, attraverso la creazione di uno *Speaker* di questo ramo del Parlamento in sostituzione del Lord Cancelliere; l’introduzione di un certo numero di membri elettivi; l’abolizione integrale della carica ereditaria di parte dei suoi membri³²⁴; la nomina di membri *ex officio* a seguito della designazione effettuata da una commissione indipendente (*Appointments Commission*), responsabile del suo operato dinanzi al Parlamento anziché al Governo. I criteri di nomina adottati da tale commissione - a sua volta costituita secondo procedure trasparenti ed immuni dalle influenze politiche – dovranno rispecchiare, in modo bilanciato, le diverse componenti politiche e sociali, e assicurare inoltre la rappresentanza dei gruppi minoritari o non adeguatamente rappresentati.

³²³ Si fa riferimento al rapporto della *Royal Commission, A House for the Future*, (2000), consultabile all’indirizzo Internet: <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm45/4534/4534.htm>, e al successivo “Libro bianco” del Governo (2001), dal titolo: *The House of Lords: Completing the Reform*, ora reperibile presso il sito del DCA: <http://www.dca.gov.uk/constitution/holref/holreform.htm>

³²⁴ A seguito della riforma della Camera dei Lord introdotta nel 1999 (*House of Lords Act*), e in attesa di portare a compimento la progettata abrogazione della carica ereditaria, la Camera Alta è ora composta da 600 Lord vitalizi (*Life Peers*), nominati dal Sovrano su indicazione del Primo Ministro (e previa consultazione tra questo e i capi degli altri due maggiori partiti in modo da assicurare l’equilibrio della rappresentanza politica), e da 92 Lord ereditari (in luogo dei precedenti 700).

E' tuttavia previsto che al Primo Ministro sia riservato il potere di nominare cinque membri della Camera Alta.

6. La produzione legislativa dei Parlamenti e delle Assemblee legislative della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord

A completamento dell'analisi sulla produzione legislativa nel Regno Unito, i dati riportati alla Tabella 5 consentono in ricognizione sintetica della produzione legislativa dei singoli organi legislativi istituiti in Scozia, nel Galles e nell'Irlanda del Nord a seguito del processo di decentramento politico-istituzionale (*devolution*) avviato, con leggi riferite a ciascuna delle tre regioni, nel 1998 ³²⁵.

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 ultimi³²⁶. Per quanto concerne, inoltre, l'Irlanda del Nord, la disparità di livello è resa più marcata dalle particolari vicende della regione e dalla "sospensione", intervenuta durante l'anno di riferimento, degli organi di autogoverno locale.

In linea generale, un quadro sintetico delle competenze legislative devolute alle autonomie nel Regno Unito può essere così delineato:

³²⁵ Si tratta dello *Scotland Act 1998*, del *Government of Wales Act 1998* e del *Northern Ireland Act 1998*.

³²⁶ Per una esposizione sintetica dell'impianto costituzionale prodotto dalla devolution nel Regno Unito, è utile il Research Paper predisposto dalla Camera dei Comuni, intitolato "*An introduction to devolution in UK*" e consultabile all'indirizzo Internet: <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2003/rp03-084.pdf>.

Galles

All'Assemblea Nazionale per il Galles, istituita dal *Government of Wales Act* del 1998, sono state trasferite, mediante atti di legislazione delegata (*Wales Transfer of Function Orders*, adottati nella forma specifica degli *orders in Council*), funzioni già di competenza del Ministro per il Galles e concernenti materie di cui è riportato l'elenco nella legge istitutiva (*Schedule 2*): agricoltura, patrimonio forestale, pesca ed alimentazione; cultura (compresi i musei, le gallerie e le biblioteche, i monumenti e i siti d'interesse storico); sviluppo economico e industriale; istruzione e formazione professionale; ambiente e tutela delle acque; servizi sanitari e sociali; trasporti ed infrastrutture stradali; politica abitativa; sport, tempo libero e turismo; pianificazione urbanistica; tutela della lingua nazionale (il gaelico).

L'ambito di autonomia attribuito all'Assemblea gallese per l'esercizio di funzioni nelle materie enumerate ha estensione variabile, poiché le competenze devolute possono essere esercitate, a seconda dei casi, in via esclusiva, in via concorrente con quella ministeriale, oppure limitarsi all'espressione di pareri al Ministro (*Secretary of State of Wales*), il quale, inoltre, può esercitare di concerto con l'Assemblea competenze che abbiano rilievo per l'adempimento di obblighi comunitari. Centro di imputazione degli interessi del Galles in seno al Governo centrale, e figura istituzionale di collegamento tra il Parlamento di Londra e l'Assemblea di Cardiff è, in ogni caso, il Ministro competente, cui spetta rappresentare gli interessi regionali con riguardo all'iniziativa legislativa primaria, e quelli nazionali rispetto alla legislazione secondaria emanata in ambito locale.

Irlanda del Nord

Le materie su cui vengono esercitate le funzioni devolute agli organi di governo dell'Irlanda del Nord (costituiti nel 1999 ma più volte sospesi dal Governo di Londra, come previsto dalla legge istitutiva, in seguito a rilevate inadempienze delle parti contraenti dell'Accordo di Belfast) sono

indicate nel *Northern Ireland Act* del 1998, e distinte tra *excepted*, *reserved* e *transferred matters*.

Tra le prime figurano - oltre alle competenze di prerogativa regia - le relazioni internazionali; il controllo delle armi nucleari, biologiche e di distruzione di massa; i titoli nobiliari e le onorificenze; la competenza penale con riguardo al reato di tradimento (*treason*); la disciplina della cittadinanza e dell'immigrazione; i tributi a livello nazionale; la previdenza sociale; l'ordinamento giudiziario; le leggi elettorali e la registrazione dei partiti politici; la moneta; la sicurezza nazionale e i servizi segreti.

Vi sono poi le materie riservate al Governo britannico, anch'esse puntualmente indicate (tra cui la navigazione, l'aviazione civile, la tutela dell'ordine pubblico, il servizio postale), e quelle trasferite all'autonomia dell'Irlanda del Nord: la rilevanza della distinzione tra le *excepted* e le *reserved matters* risiede nel carattere transitorio delle seconde, poiché si prevede che possano aggiungersi, in una fase successiva, a quelle di cui è stabilita la devoluzione. Le materie devolute alle istituzioni locali, infine, sono: agricoltura e sviluppo rurale; cultura e tempo libero; istruzione e formazione professionale; tutela ambientale; attività produttive e sviluppo industriale regionale; servizi sanitari e sociali.

Scozia

Le materie devolute alla competenza delle istituzioni scozzesi sono individuabili principalmente in via di esclusione delle *reserved matters*, ossia di quelle riservate al Parlamento di Westminster ed enumerate nello *Scotland Act* del 1998.

E' innanzitutto esclusa dalla *devolution* agli organi locali scozzesi, in linea generale (*general reservations*), ogni competenza relativa ad aspetti costituzionali (la Corona e le prerogative reali, l'unione tra i Regni d'Inghilterra e di Scozia sancita dagli antichi trattati, l'istituzione parlamentare), all'ordinamento giudiziario, alla difesa e alla sicurezza

nazionale; alla conduzione della politica estera e della cooperazione internazionale; all'ordinamento del pubblico impiego.

Sono altresì previste alcune specifiche esclusioni (*specific reservations*) con riguardo a cinque gruppi di materie: 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, espressamente indicate quali *exceptions* e ulteriormente delimitate da clausole interpretative.

Per quanto concerne il primo gruppo, in particolare, sono conservate alla competenza delle istituzioni centrali la politica economica e monetaria (controllo della moneta, vigilanza sui servizi e sui mercati finanziari, repressione del riciclaggio dei profitti di attività illecite). Nel secondo sono ricomprese la repressione del terrorismo e del traffico e del consumo di stupefacenti; la disciplina dell'immigrazione, del diritto d'asilo, della cittadinanza, dell'estradizione; la tutela dei dati personali; la legislazione elettorale concernente la Camera dei Comuni e il Parlamento Europeo; la disciplina della detenzione di armi, del gioco e della scommessa, della sperimentazione su animali, della censura delle opere audiovisive e cinematografiche.

Fanno parte del terzo gruppo - e sono pertanto sottratte alla competenza delle istituzioni locali - la materia societaria e fallimentare, la tutela della concorrenza e della proprietà intellettuale, il servizio postale, i controlli doganali, la pesca, la tutela dei consumatori; nonché la 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.

Il quarto ambito materiale comprende la produzione e distribuzione di energia elettrica; il regime della proprietà e dello sfruttamento dei giacimenti di idrocarburi e di gas naturale e delle miniere; la produzione di energia nucleare e le installazioni a ciò destinate; le politiche di conservazione dell'energia; nell'ultimo gruppo rientrano i trasporti stradali, ferroviari e marittimi.

Lo spettro delle competenze devolute, quale si desume dal testo legislativo in base alla regola della competenza residuale, appare più ampio ed articolato di quello rilevabile per le altre regioni, ed investe le seguenti materie, sulle quali il Parlamento scozzese ha potestà legislativa primaria e secondaria:

1. sanità, compresa la responsabilità sul Servizio Sanitario Nazionale (*National Health Service, NHS*) in Scozia, la salute pubblica e mentale, la formazione degli operatori del settore e le condizioni e modalità di servizio del personale sanitario e dei medici di base;
2. istruzione materna, primaria e secondaria, comprese le funzioni dell'Ispettorato scolastico (*Her Majesty's Inspectorate of Schools*), la assegnazione di personale docente, la sua formazione e le relative condizioni di servizio;
3. istruzione superiore compresi il finanziamento e le funzioni dello *Scottish Higher Education Funding Council (SHEFC)* e i servizi agli studenti;
4. scienza e finanziamento della ricerca scientifica laddove sostenuto attraverso lo *Scottish Higher Education Funding Council (SHEFC)* o intrapreso in relazione a materie assegnate alla competenza legislativa del Parlamento scozzese;
5. formazione e qualificazione professionale; consulenza ed avviamento al lavoro;
6. governo locale, compresa la finanza locale e la tassazione locale diretta e indiretta;
7. assistenza sociale, politiche per l'inclusione sociale, volontariato, promozione delle pari opportunità;
8. pianificazione urbanistica e territoriale; edilizia residenziale pubblica;
9. sviluppo economico; recupero e riconversione del territorio compresa la designazione delle zone industriali; assistenza finanziaria all'industria secondo le direttive comuni al Regno Unito; investimenti interni; promozione del commercio, delle esportazioni e del turismo;
10. trasporto merci e passeggeri sulla rete viaria scozzese, compresa la promozione della sicurezza stradale, i trasporti urbani ed il trasporto pubblico; trasporti aerei e marittimi, compresi porti e banchine, noli marittimi e traghetti, le attività della *Highlands and Islands Airport Ltd* e le questioni di

- pianificazione e tutela ambientale relative agli aeroporti; corsi d'acqua interni;
11. diritto e procedura penale, ad eccezione degli aspetti relativi a materie riservate al Parlamento di Londra e dei reati connessi alle sostanze stupefacenti e alle armi da fuoco; diritto civile, ad eccezione degli aspetti relativi a materie riservate; sistema giurisdizionale penale e civile; legislazione elettorale in relazione alle elezioni locali; attuazione di accordi internazionali in materie specifiche, quali ad esempio il sequestro di minori; polizia giudiziaria e ordinamento carcerario;
 12. protezione dell'ambiente, del territorio, degli animali e del patrimonio artistico e culturale; tutela idrogeologica e protezione delle coste; protezione civile e servizi antincendio;
 13. agricoltura e sviluppo rurale, foreste e pesca;
 14. standard alimentari; licenze di produzione di alcolici;
 15. sport e turismo;
 16. beni culturali, compresa la Biblioteca Nazionale Scozzese, i Musei e le Gallerie Nazionali Scozzesi ed i relativi organismi di coordinamento (*Scottish Museums Council, Scottish Arts Council* etc.);
 17. statistiche, registri ed archivi pubblici.

Completano il quadro delle competenze devolute le disposizioni legislative che attribuiscono all'Esecutivo scozzese (*Scottish Executive*) la responsabilità dell'attuazione in Scozia della legislazione dell'Unione Europea (e in particolare dell'amministrazione dei fondi strutturali), l'esercizio dei poteri relativi alla fornitura di energia elettrica e della pianificazione dell'emergenza civile nucleare; per molte delle *devolved matters* è espressamente stabilito, tuttavia, che i poteri devoluti all'esercizio del Governo locale rimangono nella titolarità del Governo centrale, il quale può a sua volta esercitarli. Al Parlamento scozzese, d'altra parte, la legge istitutiva riconosce la facoltà di discutere su tutte le questioni di interesse per la Scozia, sia con riguardo alle materie di propria competenza che a quelle riservate al Parlamento di Londra.

TABELLA 1

Produzione legislativa 1990-2003

<i>Anno</i>	<i>Totale leggi approvate</i>	<i>Public General Acts</i>	<i>Local and Personal Acts</i>
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
Totale	869	698	171

TABELLA 2

Leggi (Public General Acts) per iniziativa e per tipologia³²⁷

	1999	2000	2001	2002	2003
INIZIATIVA GOVERNATIVA	27 (77%)	39 (85%)	25 (100%)	35 (80%)	32 (71%)
<i>di cui:</i>					
Leggi relative alla manovra finanziaria (<i>Appropriation, Finance, Consolidated Fund Act</i>)	4	4	5	5	4
Leggi relative alla partecipazione all'UE (*)	1	0	2	1	2
Leggi di consolidamento	0	0	1	1	1
<i>Statute Law Repeals Act</i>	0	0	0	0	0
INIZIATIVA PARLAMENTARE	8 (23%)	7 (15%)	0	9 (20%)	13 (29%)
TOTALE	35	46	25	44	45

³²⁷ I dati percentuali sono riferiti al totale dei *Public General Acts*.

(*) Tale categoria riguarda la sola legislazione istituzionale volta a dare efficacia nell'ordinamento inglese agli atti ed ai documenti relativi agli sviluppi dell'Unione Europea, distintamente dal materiale recepimento di direttive comunitarie a cui, nella maggior parte dei casi, si provvede attraverso la legislazione delegata (*Statutory Instrument*).

TABELLA 3

Classificazione delle leggi approvate³²⁸

	1999	2000	2001	2002	2003	Totale 1999- 2003
Istituzionali	9 (26%)	16 (35%)	9 (36%)	25 (57%)	20 (44%)	79
Settoriali	11 (31%)	16 (35%)	10 (40%)	10 (23%)	18 (40%)	65
Microsettoriali	11 (31%)	5 (11%)	1 (4%)	3 (7%)	2 (4%)	22
Manutenzione normativa	1 (3%)	5 (11%)	0	1 (2%)	1 (2%)	8

³²⁸ I dati percentuali sono riferiti al totale delle leggi dei *Public General Acts*, ad esclusione delle leggi relative alla manovra di bilancio.

TABELLA 4

Legislazione delegata (Statutory Instruments) 1990-2003

Anno	Totale leggi approvate (General and Local Acts)	Statutory Instruments
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
Totale 1990 - 2003	869	46.483

TABELLA 5

Produzione legislativa della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord*

	Scozia		Galles	Irlanda del Nord	
	Leggi	Statutory Instruments	Statutory Instruments	Leggi **	Statutory Rules***
1999	1	203	3470	-	502
2000	12	453	3388	5	412
2001	15	494	4048	17	441
2002	17	570	3279	14	414
2003	19	699	3273	-	553
Totale 1999 - 2003	64	2419	17.458	36	2322

* Fonte: *Her Majesty's Stationery Office*, sito internet: <http://www.hmso.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*.

SPAGNA

1. Dati quantitativi

Nel 2003 sono state approvate dal Parlamento **82 leggi**, che costituiscono il dato più alto in assoluto, a partire dagli anni Novanta (Tabella 1). La maggior parte delle leggi sono state approvate negli ultimi tre mesi dell'anno, che hanno coinciso con il periodo conclusivo della settima legislatura, iniziata nell'aprile 2000.

Il partito popolare, che deteneva la maggioranza assoluta dei seggi al Congresso dei Deputati, prima del cambiamento politico avvenuto con le elezioni generali del marzo 2004, è riuscito a far approvare, prima dello scioglimento delle *Cortes*, quasi tutti i disegni di legge presentati dal Governo, che ancora si trovavano in corso di esame.

All'interno delle 82 leggi approvate, vi sono **20 leggi organiche** (Tabella 1), che eguagliano il dato più alto, a partire dagli anni Novanta, dell'anno 1994.

Tra le leggi organiche di maggior rilievo si segnalano:

- Legge organica 7/2003 sul compimento effettivo delle pene e Legge organica 15/2003, che ha attuato un'ampia riforma del codice penale;
- Legge organica 11/2003 e Legge organica 14/2003, in tema di immigrazione, che hanno modificato il testo base del 2000 sui diritti degli stranieri e sul loro inserimento sociale;
- Legge organica 12/2003, di ratifica del Trattato di adesione all'Unione Europea dei dieci nuovi stati membri e Legge organica 18/2003, di cooperazione con il Tribunale penale internazionale dell'Aja;
- Legge organica 13/2003, sulla carcerazione preventiva e Legge organica 19/2003 di modifica della legge del 1985 sull'ordinamento giudiziario, entrambe attuative del Patto statale per la riforma della giustizia del 2001.

Il Governo ha emanato **7 decreti legge** e di essi soltanto **1** è stato "trasformato" in disegno di legge (Tabella 1); si è trattato del Decreto Legge 2/2003, del 25 aprile, contenente diverse disposizioni di riforma economica, abrogato con l'entrata in vigore della Legge 36/2003, dell'11 novembre, sul medesimo argomento.

In termini generali si è confermato il minore ricorso alla decretazione d'urgenza, evidenziato negli ultimi anni, in concomitanza con l'avvio della settima legislatura.

Nel 2003 sono state conferite **3 deleghe legislative al Governo** per l'elaborazione di decreti legislativi (Tabella 1); si tratta, come è prassi in Spagna, di deleghe per l'elaborazione di testi unici (*textos refundidos*) di riformulazione e armonizzazione della normativa vigente.

Durante l'anno non è stato approvato alcun decreto legislativo.

2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi

Le 82 leggi approvate nel 2003 derivano quasi esclusivamente da **disegni di legge del Governo (76)**, mentre le restanti **6** provengono da **proposte di legge** di iniziativa **dei gruppi parlamentari del Congresso dei Deputati**, confermando la consueta preponderanza dell'iniziativa del Governo nell'attività legislativa del Parlamento, accentuatasi nella legislatura appena conclusa e dovuta al possesso della maggioranza assoluta dei seggi del Congresso da parte del partito popolare.³²⁹

All'interno dei 76 disegni di legge ve ne sono alcuni (10) che l'ordinamento spagnolo riserva tradizionalmente all'iniziativa governativa; si tratta, in particolare, di **7 leggi di bilancio, accompagnamento ed assestamento successivo** (concessione di crediti straordinari), **1 legge di trasformazione di un decreto legge**, precedentemente segnalata, e **2 leggi di ratifica di trattati** (allargamento dell'Unione Europea) e di

³²⁹ Dati riepilogativi, per legislatura, sono presentati alla Tabella 2.

attuazione di accordi internazionali già sottoscritti (istituzione del Tribunale penale internazionale).

I dati relativi alle altre tipologie di leggi, secondo le categorie descrittive adottate per la predisposizione di questo Rapporto, sono i seguenti (Tabella 3):

- 17 leggi **istituzionali**;
- 32 leggi **settoriali**;
- 21 leggi **microsettoriali**;
- 2 leggi di **manutenzione normativa**.

E evidente, in questo ultimo anno della legislatura, la prevalenza della legislazione di carattere **settoriale e microsettoriale**, cioè di definizione delle politiche fondamentali connesse alle diverse attività economiche e sociali e di regolamentazione di aspetti parziali di queste.

Si mantiene comunque sostanzialmente in linea con gli anni precedenti anche la legislazione **istituzionale**, cioè concernente l'ordinamento politico e giudiziario o relativa all'attuazione di diritti fondamentali, confermando così per l'anno in esame una presenza maggioritaria delle leggi di più ampia portata, cioè di carattere istituzionale e settoriale (Tabella 3, dati percentuali).

3. Principali settori di intervento legislativo

Sulla scia degli ultimi anni il versante della **giustizia** si è confermato come uno tra quelli di maggiore incidenza dell'attività legislativa, in attuazione del "Patto statale per la riforma della giustizia" (*Pacto de*

Estado para la reforma de la justicia), sottoscritto nel 2001 dai rappresentanti del Governo, del partito popolare e del partito socialista.³³⁰

Si segnalano, in particolare, i seguenti provvedimenti:

- Legge 3/2003 e Legge organica 2/2003, sul mandato di arresto europeo;
- Legge 11/2003 e Legge organica 3/2003, sulle squadre investigative comuni nell'ambito dell'Unione Europea;
- Legge 14/2003, di riforma dello statuto organico del pubblico ministero;
- Legge 15/2003, sul regime retributivo di giudici e magistrati;
- Legge organica 6/2003, di riforma dell'ordinamento penitenziario;
- Legge organica 7/2003, sul compimento effettivo delle pene;
- Legge organica 13/2003, sulla custodia cautelare;
- Legge organica 15/2003, di riforma del codice penale;
- Legge organica 19/2003, di riforma dell'ordinamento giudiziario.

Al secondo posto, per quantità di provvedimenti, si segnala il settore comprendente la **sanità pubblica** e la **tutela della salute**, con le seguenti leggi:

- Legge 8/2003, sulla sanità animale;
- Legge 9/2003, sugli organismi geneticamente modificati;
- Legge 16/2003, sul sistema sanitario nazionale;
- Legge 44/2003, sulle professioni sanitarie;

³³⁰ Il testo del documento, che contiene i principi per una riforma dell'ordinamento della giustizia in Spagna, è all'indirizzo Internet del Ministero della Giustizia spagnolo <http://www.mju.es/g270501.htm>.

- Legge 45/2003, sulle tecniche di riproduzione assistita;
- Legge 55/2003, sullo *status* del personale dei servizi sanitari.

Altrettanto attivo è stato il settore dei **trasporti** e delle **infrastrutture**, con i seguenti provvedimenti:

- Legge 10/2003, sulla liberalizzazione del settore immobiliare e dei trasporti;
- Legge 21/2003, sulla sicurezza aerea;
- Legge 29/2003, sulla concorrenza e la sicurezza nel mercato dei trasporti su strada;
- Legge 32/2003, sulle telecomunicazioni;
- Legge 39/2003, sul settore ferroviario;
- Legge 48/2003, sui servizi portuali.

In materia di **pubblica amministrazione** vanno segnalate, in particolare:

- Legge 13/2003, sui contratti di concessione dei lavori pubblici;
- Legge 33/2003, sul patrimonio delle amministrazioni pubbliche;
- Legge 38/2003, sulle sovvenzioni pubbliche.

Durante il 2003, anno europeo della **persona disabile**, sono state infine approvate le seguenti leggi:

- Legge 41/2003, sulla protezione patrimoniale delle persone con *handicap*;

- Legge 51/2003, sulle pari opportunità per le persone disabili;
- Legge 53/2003, sul collocamento dei disabili.

4. L'attività legislativa regionale

L'ordinamento spagnolo è basato, secondo l'art. 2 della Costituzione del 1978, sia sulla "indissolubile unità della nazione spagnola" sia sul "diritto all'autonomia delle nazionalità e regioni che la compongono". L'esercizio di tale diritto da parte di province limitrofe con caratteristiche storiche, culturali, ed economiche comuni determina l'accesso, in base all'art. 143 comma 1 Cost., all'"autogoverno" ed alla "costituzione di Comunità autonome", i cui poteri sono regolati dal testo costituzionale e dai rispettivi Statuti.

La Costituzione non stabilisce però l'articolazione delle Regioni ("*Comunidades Autónomas*"), ma pone soltanto le condizioni attraverso le quali, in base alla volontà delle popolazioni dei territori interessati, queste ultime possano pervenire all'esercizio dell'"autogoverno". L'introduzione di tale principio ha segnato quindi il punto di partenza per una ristrutturazione territoriale che è venuta ad incidere sui poteri dello Stato centrale.

Si è quindi in presenza di un sistema di decentramento politico non "originario", ma "derivato" ed "aperto", ovvero realizzato nella gradualità del tempo, secondo una continua redistribuzione di funzioni e competenze tra Stato e Regioni.

La nascita delle Comunità autonome, dopo il 1978, si è compiuta, di fatto, con l'approvazione dei rispettivi Statuti di autonomia, i quali definiscono le istituzioni di autogoverno territoriale ed il conseguente complesso di funzioni e competenze da esercitare.

In particolare la ripartizione delle competenze tra potere centrale e Comunità autonome, è fondata, nel testo costituzionale, sul seguente schema:

- 1) una lista di **materie di competenza esclusiva dello Stato**, di notevole ampiezza ed importanza (art. 149 Cost.).
- 2) una lista di **materie per le quali le Comunità autonome possono assumere competenze** (art. 148 Cost.).

L'assunzione, da parte delle diverse Comunità Autonome, di competenze in materie comprese nell'articolo 148 della Costituzione doveva avere luogo nel quinquennio immediatamente successivo all'approvazione della Costituzione (1978-1983), e si è realizzata, come detto, attraverso la predisposizione dei rispettivi Statuti di autonomia, secondo i diversi procedimenti previsti dagli articoli 146 e 151 del testo costituzionale.

- 3) delle **materie non comprese nelle due liste** potevano assumere competenza le singole Comunità autonome, previo inserimento nei propri Statuti (art. 148.2 ed art. 149.3 Cost.), dopo che era trascorso il primo quinquennio dall'approvazione della Costituzione.

Va ricordato che le modifiche successive agli Statuti di autonomia vengono presentate dalle rispettive Comunità sotto forma di "proposte di legge organica" (*proposiciones de ley orgánica*) al Congresso dei Deputati; tali proposte costituiscono quindi espressione dell'iniziativa legislativa regionale, ma necessitano dell'esame e del voto delle *Cortes Generales*, secondo quanto previsto per l'approvazione delle leggi organiche.

L'art. 149.3 prevede però che la competenza nelle materie non riservate espressamente allo Stato, ma che tuttavia non siano state incluse negli Statuti delle Comunità, spetti allo Stato, le cui norme prevarranno, in caso di conflitto, su quelle delle Comunità stesse. Il medesimo articolo introduce anche (aspetto di particolare importanza) il principio della **suppletività del diritto statale** nei confronti di quello regionale; ciò implica che, anche in caso di assunzione di competenze da parte delle Comunità autonome, laddove queste ultime non abbiano esercitato la propria potestà legislativa si applichi la normativa statale

Un'ulteriore clausola di riserva a favore del potere centrale è contenuta infine nell'art. 150.3 Cost., dove si afferma che lo Stato può emanare leggi di "armonizzazione" delle disposizioni emanate dalle diverse Comunità,

quando lo esiga l'interesse generale. L'approvazione di una legge di tale tipo deve avvenire con la maggioranza assoluta di entrambi i rami delle *Cortes Generales*.

- 4) **possibilità per lo Stato di trasferire o delegare proprie competenze alle Comunità autonome**, mediante legge organica (art. 150.2 Cost.).

In tale ipotesi, applicabile a materie che per la loro natura siano suscettibili di trasferimento o delega, la legge organica dovrà prevedere anche il relativo trasferimento dei mezzi finanziari e le eventuali forme di controllo sulle Comunità che lo Stato si riserva.

- 5) **attribuzione da parte dello Stato alle Comunità**, all'interno delle materie di competenza statale, **della facoltà di dettare norme** nell'ambito di una legge-quadro statale (art. 150.1 Cost.).

In tale caso lo Stato indicherà i principi, le basi o le direttive che dovranno essere osservate a livello regionale, riservandosi anche in tale circostanza la facoltà di predisporre appropriate forme di controllo dell'attività legislativa delle Comunità.

Nel 1992, trascorso ormai un sufficiente periodo di sperimentazione del sistema delle autonomie ed essendosi manifestate aspirazioni alla assunzione di nuove competenze da parte dei poteri locali, le *Cortes Generales*, realizzatosi un ampio consenso tra le diverse forze politiche, procedettero a varare la legge organica 9/1992, di trasferimento di competenze alle Comunità autonome, razionalizzando altresì il processo autonomistico ed eliminando alcune disomogeneità apparse negli Statuti delle Comunità e nelle realtà locali.

La legge individuò tre tipi di **competenze** da trasferire: **esclusive, di attuazione legislativa ed esecuzione, di sola esecuzione**.

Le singole Comunità autonome procedettero poi conformemente ad elaborare proposte di riforma dei rispettivi Statuti, approvate dalle *Cortes Generales* nel marzo 1994; fu così dato compimento alla cosiddetta "seconda fase del processo autonomistico (1992-1994)".

Tuttavia non si chiuse allora il processo di redistribuzione tra il potere centrale e le autonomie territoriali. Altre leggi individuali di trasferimento di competenze o di riforma degli Statuti regionali sono state approvate negli anni successivi, su impulso delle singole Comunità (1995 Galizia, 1996 e Aragona e Canarie, 1997 Castiglia-La Mancia e Catalogna, 1998 Cantabria, Madrid e Murcia, 1999 Asturie, Baleari, Castiglia e León e Estremadura).

Nell'ultima legislatura del Parlamento nazionale (2000-2004) non sono state approvate leggi di trasferimento di competenze o di modifica degli Statuti.

Questo periodo di stabilità consente di poter effettuare delle rilevazioni di dati sull'attività legislativa corrente delle diverse Comunità autonome, a partire dall'anno 2000 fino al 2003, monitorando un periodo quadriennale, che corrisponde alla durata di una legislatura regionale (Tabella 4).³³¹

In **termini quantitativi** si evidenzia la più ampia produzione legislativa da parte delle regioni con la maggiore vocazione e tradizione autonomistica (Catalogna e Navarra), mentre il dato più basso, riguardante il territorio con le più forti spinte separatiste (Paesi Baschi), è dovuto alla situazione di difficoltà ed incertezza politica del parlamento regionale, dove non si riesce, dopo le elezioni del 2001, a delineare una maggioranza in grado di dare un indirizzo all'attività legislativa dell'organo.³³²

Per quanto riguarda invece i **principali settori di intervento legislativo**, si segnalano, con riferimento all'attività normativa dell'anno 2003, le seguenti materie, con indicazioni delle Comunità autonome che hanno approvato leggi:

³³¹ Nel periodo considerato tutte le Comunità hanno rinnovato la composizione dell'assemblea legislativa; ciò ha determinato, in alcuni casi, un periodo prolungato di inattività dell'organo e quindi una produzione legislativa notevolmente più ridotta rispetto agli altri anni esaminati (ad esempio il 2000 in Andalusia, quando è stata approvata una sola legge).

³³² Tali considerazioni sui Paesi Baschi sono contenute nell'annuario "*Informe Comunidades Autónomas 2002*", a cura dell'Instituto de Derecho Público di Barcellona, pp. 431 e ss. Questa pubblicazione, edita dal 1989, costituisce uno degli strumenti fondamentali per lo studio dell'attività istituzionale e della politica legislativa sia svolta dalle Comunità autonome, complessivamente e singolarmente, sia adottata dallo Stato nei loro confronti.

- la regionalizzazione del Sistema Nazionale di Collocamento, avviata dalle singole Comunità nel 2000 e disciplinata ora dalla Legge statale 56/2003, con istituzione ed organizzazione dei servizi pubblici di collocamento regionali (Cantabria, Castiglia e León, Castiglia-La Mancia, Isole Canarie, La Rioja);
- la cooperazione allo sviluppo, nell'ambito dei principi fissati dalla Legge statale 23/1998 (Andalusia, Castiglia-La Mancia, Estremadura, Galizia)
- la protezione degli animali, nell'anno in cui è stata approvata dallo Stato la Legge 8/2003, sulla sanità animale ed è stato inserito nel codice penale, a seguito della Legge organica 15/2003, il reato di maltrattamento degli animali (Andalusia, Aragona, Catalogna, Navarra)
- la regolamentazione delle "coppie di fatto", ancora assente a livello nazionale (Estremadura, Isole Canarie, Paesi Baschi)
- la tutela dei disabili, in concomitanza con l'"Anno europeo della persona disabile" e le altre iniziative nazionali (Galizia, Navarra, Valencia)
- la tutela della salute e l'organizzazione sanitaria, settore tradizionalmente assegnato alla competenza regionale (Castiglia e León, Catalogna, Galizia, Isole Baleari, Valencia), così come la casa e la politica abitativa (Aragona, Galizia, Canarie, Madrid, Murcia) e l'assistenza alle famiglie (Catalogna, Isole Canarie, Navarra).

TABELLA 1

Produzione legislativa 1990-2003

<i>Anno</i>	<i>Totale leggi approvate</i>	<i>Leggi organiche</i>	<i>Decreti legge emanati</i>	<i>Decreti legge trasformati in DDL</i>	<i>Deleghe legislative</i>
1990	32	1	6	1	2
1991	44	13	5	3	1
1992	50	10	6	4	0
1993	23	0	22	0	2
1994	63	20	13	4	2
1995	60	16	12	0	2
1996	19	5	17	6	0
1997	72	6	29	8	0
1998	61	11	20	3	5
1999	70	15	22	2	2
2000	23	9	10	3	0
2001	33	7	16	4	2
2002	63	10	10	1	3
2003	82	20	7	1	3
Totale	695	143	195	40	24

TABELLA 2

Leggi per iniziativa e per tipologia

<i>Legislatura</i>	IV (1989-1993)	V (1993-1996)	VI (1996-2000)	VII (2000-2004)
INIZIATIVA GOVERNATIVA <i>di cui:</i>	109 (81%)	112 (76%)	172 (78%)	173 (90%)
Leggi di bilancio, accompagnamento e assestamento	18	15	32	28
Leggi di ratifica e attuazione accordi internazionali	10	7	11	6
Leggi di trasformazione di decreti-legge	8	7	16	7
INIZIATIVA PARLAMENTARE	18 (13%)	21 (14%)	32 (15%)	18 (9%)
ALTRE INIZIATIVE (Regioni, popolo)	8 (6%)	14 (10%)	16 (7%)	1 (1%)
TOTALE	135	147	220	192

TABELLA 3

Classificazione delle leggi approvate³³³

	1999	2000	2001	2002	2003	Totale 1999-2003
Istituzionali	16 (31%)	4 (29%)	5 (27%)	13 (24%)	17 (24%)	55
Settoriali	13 (25%)	1 (7%)	9 (47%)	11 (20%)	32 (44%)	66
Microsettoriali	10 (19%)	4 (29%)	4 (21%)	10 (19%)	21 (29%)	49
Manutenzione normativa	13 (25%)	5 (35%)	1 (5%)	20 (37%)	2 (3%)	41

³³³ 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.

TABELLA 4

Produzione legislativa regionale 2000-2003

<i>Comunità autonoma</i>	<i>Leggi approvate nel 2000</i>	<i>Leggi approvate nel 2001</i>	<i>Leggi approvate nel 2002</i>	<i>Leggi approvate nel 2003</i>	<i>Totali per Comunità</i>
Andalusia	1	15	10	18	44
Aragona	13	26	31	26	96
Asturie	4	14	16	6	40
Cantabria	7	11	11	4	33
Castiglia e León	12	15	22	14	63
Castiglia-La Mancia	13	16	25	15	69
Catalogna	23	28	31	25	107
Estremadura	5	20	12	7	44
Galizia	5	12	9	10	36
Isole Baleari	16	20	11	10	57
Isole Canarie	7	9	13	22	51
La Rioja	8	7	10	10	35
Madrid	18	15	15	13	61
Murcia	7	8	15	10	40
Navarra	20	27	35	35	117
Paesi Baschi	10	2	8	8	28
Valencia	12	10	12	17	51
Totali per anno	181	255	286	250	972