

Osservatorio sulla legislazione

Camera dei deputati
OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE

Rapporto 2009 sulla legislazione
tra Stato, Regioni e Unione europea

Tomo II

XVI LEGISLATURA – 30 OTTOBRE 2009

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

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

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

La parte relativa alla normativa ed alle politiche europee è stata curata dall'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera.

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

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

Sommario

TOMO PRIMO

PARTE I

Nota di sintesi

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

TOMO SECONDO

PARTE II

Tendenze e problemi della legislazione regionale

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

PARTE III

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

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

PARTE IV

Dati e tendenze della legislazione statale

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

PARTE V

Tendenze della normativa dell'Unione europea

(a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati)

PARTE VI

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

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

Indice del tomo II

PARTE II TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE <i>A CURA DEL CNR - ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI, FEDERALI E SULLE AUTONOMIE "MASSIMO SEVERO GIANNINI"</i>	
INTRODUZIONE	3
1. La competenza legislativa regionale nel 2008	7
1.1. Il numero e la dimensione delle leggi regionali	7
1.2. La tipologia delle leggi	9
1.3. L'impegno legislativo delle Regioni nei diversi macrosettori e nelle materie	10
1.4. La fonte della potestà legislativa: l'importanza della residualità	12
1.5. I contenuti delle leggi settoriali	14
1.6. Una valutazione conclusiva	22
2. I regolamenti regionali nel 2008	25
2.1. Introduzione	25
2.2. Alcuni dati	27
2.3. Il peso dei regolamenti sul totale della produzione normativa	29
2.4. I regolamenti per macrosettori e per materie	31
2.5. Conclusione	34
TABELLE	40
3. La qualità della normazione e la valutazione delle politiche regionali	45
3.1. Introduzione	45
3.2. La manutenzione normativa	47
3.3. La semplificazione normativa e il riordino	52
3.4. La valutazione delle leggi e delle politiche	57
3.5. Conclusione	62
TABELLE	67
4. L'attività generale svolta dai Consigli alla luce del loro rapporto con le Giunte	74
4.1. L'attività consiliare	74
4.2. La frammentazione politica dei Consigli regionali	75
4.2.1. Relazione tra frammentazione politica, funzionalità e produttività dei Consigli	76
4.2.2. Relazione tra articolazione interna, funzionalità e produttività dei Consigli	77

4.3. Rapporti tra Giunta e Consiglio	77
4.3.1. Funzionalità e produttività dei Consigli	77
4.3.2. Qualità della legislazione	79
4.4. Iniziativa legislativa e produttività dei Consigli	80
4.5. Attività regolamentare	80
4.6. Attività consultiva del Consiglio e rinvii di leggi ad atti di Giunta	81
4.7. Attività di indirizzo e controllo	81
4.8. Attività amministrativa	82
TABELLE	85
5. Procedimenti per l'approvazione e l'attuazione degli statuti regionali e per il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia	100
5.1. Lo stato di avanzamento dei procedimenti di formazione dei nuovi statuti ordinari	100
5.2. L'attuazione degli statuti regionali ordinari	100
5.2.1. La revisione dei regolamenti interni dei Consigli	101
5.2.2. Il Consiglio delle autonomie locali (CAL)	102
5.2.3. Il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro (CREL)	105
5.2.4. Gli organi di garanzia statutaria	106
5.2.5. Le altre leggi di attuazione statutaria	109
5.3. Procedimenti per il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia regionale	111
5.4. Gli statuti regionali di autonomia e le altre fonti di autorganizzazione delle Regioni a Statuto speciale	113
5.4.1. Lo stato di avanzamento dei procedimenti di revisione degli statuti speciali	113
5.4.2. Le leggi statutarie delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Bolzano e Trento.	113
5.4.3. I regolamenti interni delle Assemblee legislative nelle Regioni a Statuto speciale	115
TABELLA	117
6. Tendenze nella sanità regionale	122
6.1. Introduzione	122
6.2. Tutela della salute	123
6.2.1. Premessa	123
6.2.2. La programmazione sanitaria	124
6.2.3. Prevenzione	125
6.2.4. L'assistenza palliativa e per il trattamento del dolore	126
6.2.5. Altre prestazioni	127
6.2.6. Le prestazioni extra-LEA	128
6.2.7. Linee guida e linee di indirizzo	129

6.2.8. Progetti e ricerche	129
6.2.9. Risk management	130
6.3. Governo della spesa	131
6.3.1. Premessa	131
6.3.2. Vincoli di bilancio esterni	131
6.3.3. Azioni riguardanti specifiche voci di spesa	133
6.3.4. Acquisto centralizzato dei fattori	134
6.3.5. La regolamentazione	135
6.3.6. Fissazione di tariffe, volumi di attività e tetti di spesa	136
6.3.7. I sistemi di contabilità	137
6.3.8. La semplificazione	137
6.3.9. La mobilità interregionale	138
6.3.10. Alta dirigenza	138
6.4. Conclusioni	138
7. Tendenze e politiche socio-assistenziali delle Regioni nel 2008	140
7.1. Contenuti dell'analisi e premessa metodologica	140
7.2. La produzione legislativa	141
7.2.1. Analisi per materia	142
7.3. I progetti di legge	145
7.4. Leggi regionali finanziarie e di bilancio	146
7.5. La produzione di regolamenti e degli atti amministrativi	147
7.6. Conclusioni	149
TABELLE	157
8. Le leggi finanziarie regionali per il 2009	176
8.1. Introduzione	176
8.2. Innovazioni nella disciplina delle leggi finanziarie	177
8.3. Il processo di bilancio relativo alla manovra finanziaria 2009	178
8.4. Tempi di approvazione, struttura e leggibilità delle leggi finanziarie 2009	182
8.5. Contenuti delle leggi finanziarie	187
8.6. Politiche di contenimento della spesa pubblica	198
8.6.1. Interventi previsti nelle finanziarie 2009 e in altri provvedimenti	198
8.6.2. Effetti finanziari delle pregresse politiche di contenimento delle spese del Consiglio	202
8.7. Interventi in materia di finanza locale	206
8.8. La politica fiscale	209
APPENDICE Il numero e la tipologia delle leggi e dei regolamenti delle Regioni e delle province autonome	216

PARTE III LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI
RAPPORTI TRA STATO E REGIONI NELL'ANNO 2008 A CURA
DELL'“OSSERVATORIO SULLE FONTI” – UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FIRENZE

1. Premessa	241
2. La “flessibilizzazione” del riparto di competenze normative attraverso i meccanismi della “prevalenza”, della “leale collaborazione” e della “sussidiarietà”	242
3. Il c.d. “sistema delle Conferenze”	245
4. Considerazioni conclusive	250

PARTE IV DATI E TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE STATALE A
CURA DELL'“OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE DELLA CAMERA DEI
DEPUTATI

PREMESSA	255
1. Linee di tendenza della produzione normativa	256
2. L'attività legislativa parlamentare	259
3. Le deleghe legislative	275
4. I decreti-legge	279
4.1. Le tendenze generali	279
4.1.1. I dati quantitativi	279
4.1.2. L'esito dei decreti-legge	279
4.1.3. L'iter parlamentare	283
4.2. Le assegnazioni alle Commissioni della Camera dei decreti-legge convertiti	284
4.3. Le modifiche apportate durante l'iter di conversione	286
4.4. La questione di fiducia nel procedimento di conversione.	287
5. L'adempimento degli obblighi comunitari	289
5.1. La legge comunitaria 2008	289
5.2. L'attuazione di obblighi comunitari attraverso la decretazione d'urgenza	289
6. La semplificazione legislativa	291

PARTE V TENDENZE DELLA NORMATIVA DELL'UNIONE EUROPEA A CURA
DELL'UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA DELLA CAMERA DEI
DEPUTATI

PRINCIPALI TENDENZE DELLA PRODUZIONE NORMATIVA DELL'UE NELLA LEGISLATURA 2004-2009	299
1. Principali tendenze di carattere generale	300

1.1. L'articolazione tra legislazione e normativa di attuazione nell'assetto vigente dei poteri decisionali	303
1.2. Incremento degli atti adottati in codecisione	306
2. Ulteriori sviluppi della procedura di codecisione	308
2.1. Fasi e tempi di esame	308
2.2. Il ricorso ai dialoghi	310
3. La distribuzione dell'attività normativa per settore	313
3.1. Atti adottati in codecisione	313
3.2. Attività normativa del Consiglio	314
3.3. Attività normativa della Commissione	314
4. Strumenti per perseguire la coerenza e l'organicità della produzione normativa	315
4.1. Il ricorso a pacchetti legislativi	315
4.2. Il ciclo di programmazione politica e legislativa	317
4.3. La programmazione politica e legislativa del Consiglio	319
5. - Il nuovo ruolo dei parlamenti nazionali nella predisposizione e l'esame delle proposte legislative	319
5.1. L'esame degli strumenti di programmazione legislativa	322
6. - Disposizioni del Trattato di Lisbona in materia di procedure decisionali e fonti di produzione	324
6.1. Atti giuridici	325
6.2. Maggioranza qualificata in seno al Consiglio	326

PARTE VI L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA AGGIORNAMENTO ALL'ANNO 2008 A CURA DEL SERVIZIO BIBLIOTECA - OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE STRANIERA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

PREMESSA Finalità e metodo di formazione	333
Nota di sintesi	335
FRANCIA	351
1. Dati quantitativi	351
2. L'iniziativa legislativa e alcune attività specifiche del Parlamento	351
3. Principali settori di intervento legislativo	360
TABELLE	371
GERMANIA	375
1. Dati quantitativi	375
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi	376
3. Principali settori di intervento legislativo	380

4. La crisi economica e finanziaria	391
5. Accordi interstatali fra Länder	394
TABELLE	396
REGNO UNITO	401
1. Dati quantitativi	401
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi	401
3. Principali ambiti di intervento legislativo	402
3.1. La legislazione istituzionale	402
3.2. La legislazione settoriale	412
3.3 La manutenzione normativa	424
4. Iniziative di riforma costituzionale	425
5. La produzione legislativa dei Parlamenti e delle Assemblee legislative della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord	429
TABELLE	432
SPAGNA	437
1. Dati quantitativi	437
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi	438
3. Principali settori di intervento legislativo	440
4. L'attività legislativa regionale	447
TABELLE	450

PARTE II

TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

*a cura del CNR - Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle
Autonomie "Massimo Severo Giannini"*

INTRODUZIONE

I dati esposti in questa parte del *Rapporto* confermano che le dinamiche del regionalismo italiano si svolgono ormai nel segno della stabilizzazione.

Tutti gli indicatori considerati, infatti, si pongono in linea di continuità con quelli degli anni precedenti: dalla distribuzione della normazione tra i diversi macrosettori agli interventi sulla qualità della legislazione, dal sistema dei rapporti Consiglio-Giunta alle tendenze in ambiti strategici come la sanità e le politiche sociali, agli interventi rivolti a ridurre i costi della politica. Prosegue, inoltre, il processo di attuazione delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001, come confermano: l'entrata in vigore di uno degli statuti che mancavano all'appello, le iniziative assunte per l'adeguamento alle nuove regole istituzionali dei regolamenti interni dei Consigli, l'aggiunta, agli organi omologhi già istituiti, di un Consiglio delle autonomie locali, di un CREL e di un organo di garanzia statutaria... E si potrebbe continuare.

Ciò rende ovviamente difficile evidenziare, nei termini sintetici che si convengono ad un'*Introduzione*, il *proprium* dell'anno appena trascorso, rispetto a quelli che lo hanno immediatamente preceduto.

È, tuttavia, sufficiente riportare alla memoria le turbolenze che hanno accompagnato la riforma costituzionale e gli accidentati processi riformatori sviluppatisi all'indomani della sua entrata in vigore, per rendersi conto che questa continuità non è un dato insignificante, ma costituisce – a suo modo – una “notizia”.

Grazie a tale continuità – ed al conseguente consolidamento degli assetti – oggi disponiamo di elementi sufficientemente stabilizzati, i quali ci consentono di apprezzare *cosa* le Regioni sono (o, comunque, stanno diventando) e *come* la loro presenza si fa sentire, incidendo sulla vita delle persone.

Relativamente al primo punto, non può non rilevarsi che il *volto* delle Regioni (per riprendere una nota e felice metafora di Giuliano Amato) presenta ormai tratti chiaramente riconoscibili. Tali enti, infatti, accreditano sempre più la propria centralità in tre ambiti cruciali: quello dei servizi alla persona ed alla comunità, quello dello sviluppo e delle attività produttive, quello del territorio (comprensivo di ambiente ed infrastrutture).

Se, in questi termini, va consolidandosi la loro *vocazione funzionale* (o, almeno, la loro vocazione prevalente), non può sorprendere la crescente percezione del loro ruolo da parte delle collettività sottostanti. È ad esempio degno di nota che, in occasione di un sondaggio realizzato nel 2007 dalla “Fondazione per la sussidiarietà”, il 64,8% del campione si dichiarasse “molto” o “abbastanza” d'accordo con l'aumento di poteri legislativi alle Regioni, così mostrando di avere metabolizzato il tratto più innovativo della riforma costituzionale del 2001 (ravvisabile, appunto, nel *federalismo legislativo*).

Questa percezione costituisce il riflesso dell'incidenza della legislazione regionale sulla costruzione dei diritti di cittadinanza. Anche in Italia, infatti, come accade nei paesi a sviluppato policentrismo legislativo, alla comune cittadinanza nazionale si affiancano differenziate cittadinanze regionali, le quali costituiscono il portato delle politiche legislative sviluppate dalle singole Regioni nei campi di propria pertinenza.

La declinazione al plurale della cittadinanza (e dei diritti in cui si articola) trova ormai – come le pagine che seguono pongono in chiara evidenza – testimonianze molto significative.

Si pensi, ad esempio, al grande comparto delle politiche sociali, comprendente una gamma estremamente differenziata di interventi, i quali vanno dalle politiche abitative agli interventi a sostegno degli anziani e dei soggetti non autosufficienti, alle politiche d'inclusione sociale a quelle a supporto delle famiglie, alle misure per l'integrazione degli immigrati, alle diverse forme di assistenza ai giovani, ai disabili, ai detenuti... Come

risulta dal capitolo dedicato al tema, in ambiti così socialmente sensibili, ogni Regione elabora le proprie strategie e stabilisce le proprie priorità.

Il discorso non è dissimile, con riferimento ad altri versanti dell'impegno legislativo delle Regioni. Si pensi, ad esempio, al sostegno alle imprese, mediante l'istituzione di fondi di garanzia rivolti a favorirne l'accesso al credito, alle riduzione delle aliquote IRAP, agli incentivi per la diffusione della qualità e dell'innovazione. Si pensi ancora agli strumenti messi in campo dal livello regionale di governo per aiutare le famiglie a superare una crisi economica senza precedenti o per alleviare le conseguenze di disastri naturali, come il terremoto d'Abruzzo.

Non si può ignorare il rischio che a questo pluralismo di approcci e di soluzioni si accompagna: il rischio che le cittadinanze regionali vengano a differenziarsi in termini eccessivi, immettendo, nell'ordinamento generale, tassi di diseguaglianza non sopportabili. Un rischio – può aggiungersi – la consapevolezza del quale non è estranea ad altre esperienze costituzionali europee. Basti ricordare che una delle finalità che, in Germania, giustificano l'intervento della legislazione federale nelle materie di *konkurrierende Gesetzgebung* è costituita dalla "instaurazione di condizioni di vita equivalenti nel territorio federale". Del resto, è noto che proprio in questa prospettiva è stata costruita, dal legislatore costituzionale italiano del 2003, la competenza esclusiva dello Stato in ordine ai "livelli essenziali delle prestazioni".

Sarebbe, tuttavia, un errore ravvisare nella differenziazione regionale delle risposte ai bisogni individuali e sociali soltanto un problema. Essa è anche una risorsa, una preziosa risorsa. Gli spazi di autonomia di cui le Regioni godono in quest'ambito favoriscono, infatti, la sperimentazione, la concorrenza di modelli e lo scambio di esperienze, attivando processi interattivi analoghi a quelli di cui è normalmente intessuta l'esperienza dei sistemi di tipo federale.

Un interessante spaccato di questa ricchezza è offerto dal capitolo dedicato al servizio sociale che assorbe la massima parte dei bilanci

regionali: la sanità. Da esso risulta, con quale varietà di approcci e con quanta creatività le Regioni si confrontano con esigenze comuni, che vanno dalla prevenzione, nelle sue diverse forme, all'assistenza palliativa, all'emergenza-urgenza, all'assistenza domiciliare, alla profilassi delle malattie rare.

Ebbene, non è privo di significato che proprio in un ambito come questo, nel quale i bisogni di tutela individuale e collettiva presentano il massimo di anelasticità (e nel quale la cittadinanza trova uno dei suoi punti più sensibili), i processi di *social learning* e di esportazione-importazione di *best practices* siano particolarmente sviluppati.

Se si tiene conto di ciò, e se si tiene conto della prospettiva di autentica autonomia finanziaria aperta dal nuovo art. 119 Cost., deve prendersi atto che il più efficace antidoto che il sistema mette a disposizione per scongiurare sperequazioni non sopportabili tra le cittadinanze territoriali è costituito dalla responsabilità degli organi di governo nei confronti dei propri elettori. I quali, come contribuenti, sono chiamati a sostenere le spese delle politiche della Regione e, come cittadini, sperimentano direttamente, nella quotidianità della propria esistenza, i diritti di cittadinanza cui tali politiche danno vita.

Antonio D'Atena

1. La competenza legislativa regionale nel 2008^{*1}

1.1. Il numero e la dimensione delle leggi regionali

Le Regioni ordinarie e quelle a Statuto speciale hanno emanato nell'anno 2008 - v. la tabella n. 1 dell'Appendice - complessivamente 640 leggi.

Vi è, dunque, un lieve decremento rispetto alle 656 leggi del 2007 e una sostanziale stabilità rispetto alle 632 del 2006. Il decremento, peraltro, è determinato dalle Regioni speciali che nel 2008 hanno prodotto 127 leggi rispetto alle 150 del 2007 e alle 140 del 2006. Mentre le Regioni ordinarie continuano a crescere sia pure di poco, con 513 leggi nel 2008 rispetto alle 506 del 2007 e alle 492 del 2006.

La diminuzione della produzione legislativa delle Regioni in termini di dimensioni complessive è evidenziata anche dal confronto tra i dati relativi al numero degli articoli e dei commi. Infatti il numero degli articoli – considerando l'insieme delle Regioni ordinarie e speciali – scende dai 10.243 del 2007 agli 8.758 del 2008, quello dei commi dai 28.139 del 2007 ai 25.341 del 2008.

I dati rilevati per il 2008 confermano, dunque, la valutazione compiuta nel precedente Rapporto dove – pur notando i segni di un incremento sia pure abbastanza contenuto del numero delle leggi e delle loro dimensioni - non si riteneva possibile parlare di un vero e proprio mutamento rispetto alla tendenza ormai pluriennale al decremento e, piuttosto, si segnalava la conferma della stabilizzazione del numero delle leggi regionali prodotte annualmente². Come già evidenziato nel precedente Rapporto, l'incremento più significativo degli ultimi anni rimane – per le Regioni ordinarie - quello avvenuto nel 2006 rispetto al 2005 – 492 leggi rispetto a 441 - probabilmente dovuto al funzionamento a regime delle Regioni nel

* A cura di Carlo Desideri.

¹ Le tabelle citate nel presente capitolo sono riportate nell'Appendice.

² Si veda, oltre ai precedenti Rapporti, in particolare A.G. Arabia e C. Desideri, L'attività normativa nella settima legislatura regionale, in ISSIRFA-CNR, Terzo rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia, Milano, Giuffrè editore, 2005, p.479 e ss.

2006 dopo il rallentamento di attività a seguito delle elezioni per il rinnovo delle Assemblee regionali, avvenute nella primavera del 2005.

Va comunque tenuto conto che il numero di 513 leggi delle Regioni ordinarie nel 2008, superiore al numero di leggi prodotte nel 2007 e nel 2006, è comunque inferiore al numero di leggi prodotte negli anni precedenti. Vale ancora dunque quanto ipotizzato nei precedenti Rapporti: che siano all'opera alcuni fattori che – per ora con poche e irrilevanti variazioni - almeno a partire dalla metà degli anni novanta dello scorso secolo hanno portato al costante decremento della produzione legislativa regionale e quindi ad una sua stabilizzazione; che inoltre, tra tali fattori, vi sia stata, da un lato, una maggiore attenzione delle Regioni – in particolare dopo le riforme del “federalismo amministrativo” e quelle costituzionali – per i processi di riordino e razionalizzazione e, dall'altro, una minore propensione delle stesse a legiferare in alcune delle materie di nuova attribuzione.

Anche per il 2008, come già avvenuto per gli anni scorsi nei precedenti Rapporti, va segnalato che – al di là della tendenza fin qui considerata con riferimento all'insieme delle Regioni - i dati disponibili sul numero di leggi prodotte e sulle loro dimensioni suggeriscono situazioni e stili legislativi diversi nelle varie Regioni. Ad esempio – v. la tabella n. 1 dell'*Appendice* – accanto a Regioni che mostrano una sostanziale stabilità della produzione legislativa (come la Toscana che licenzia 52 leggi nel 2008 e 51 nel 2007), vi sono Regioni che mostrano un calo particolarmente accentuato del numero di leggi prodotte rispetto al 2007 (è il caso dell'Abruzzo che passa dalle 48 leggi del 2007 alle 17 del 2008) o Regioni che mostrano un deciso incremento (come la Calabria che passa dalle 30 leggi del 2007 alle 46 nel 2008, e le Marche che passano da 20 a 38 leggi).

Nel confronto tra le Regioni, va tenuto conto però, ancora una volta, dei dati relativi alle dimensioni: pur essendo la Toscana nel 2008 in testa a tutte le Regioni – ordinarie e speciali – per numero di leggi prodotte, 52, le sue leggi, con 642.154 caratteri, “pesano” meno delle 38 leggi della

Lombardia che ne sviluppano 969.487³. L'Abruzzo e la Provincia autonoma di Trento hanno entrambe prodotto 17 leggi, ma quelle dell'Abruzzo con 304.814 caratteri "pesano" meno della metà delle leggi della Provincia di Trento che sviluppano 711.143 caratteri.

1.2. La tipologia delle leggi

La tabella n. 6 dell'*Appendice*, relativa sia alle Regioni ordinarie che a quelle a Statuto speciale, evidenzia che sono nettamente prevalenti le leggi "settoriali", 245, seguite da 180 leggi di "manutenzione", 109 leggi di bilancio, 52 leggi "provvedimento", 36 leggi "istituzionali", 17 "intersectoriali", 1 di "semplificazione".

Secondo quanto osservato già nei precedenti Rapporti, ciò vuol dire che attraverso le leggi settoriali le Regioni - sia pure con impegno e ampiezza che variano a secondo delle situazioni - disciplinano o un intero settore di attività o comunque una sua parte rilevante. Inoltre si deve constatare che anche nel 2008 ha avuto uno sviluppo significativo la legislazione regionale di riordino o anche, in certi casi, di disciplina nuova di materie, settori o subsettori rilevanti.

Per il resto la rilevazione della tipologia delle leggi non fa che confermare tendenze già rilevate. Continuano ad avere un certo rilievo le leggi di tipo "intersectoriale", sia pure con un calo rispetto alle 26 del 2007, si attestano su 17 leggi (erano 15 nel 2006), confermando il permanere di un interesse delle Regioni per questo tipo di strumento legislativo già ampiamente utilizzato dopo le riforme del "federalismo amministrativo" e del Titolo V della Costituzione. Anche il rapporto tra leggi di settore e leggi di manutenzione nei due anni esaminati - rispettivamente 243/157 nel 2007 e 245/180 nel 2008 - non subisce cambiamenti notevoli, anche se nel 2008 il vantaggio del primo tipo di leggi rispetto al secondo appare leggermente meno ampio. Il dato relativo agli altri tipi di leggi non presenta variazioni significative; in particolare il numero delle leggi provvedimento cambia ma in modo poco rilevante, attestandosi su 52 nel 2008 e 48 nel 2007.

³ Il maggior "peso" delle leggi lombarde è dovuto anche al fatto che comprendono tre testi unici.

Nel complesso i dati sulla tipologia delle leggi sembrano dunque confermare – pur con lievi oscillazioni – una distribuzione delle leggi tra i vari tipi destinata a rimanere sostanzialmente stabile negli anni⁴. Come già detto nel Rapporto precedente, sembra così consolidarsi una sorta di funzionamento fisiologico del sistema regionale.

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

I dati relativi alla distribuzione delle leggi regionali tra i macrosettori (v. tabella 7 dell'Appendice) evidenziano che nel 2008, su 640 leggi, il macrosettore con maggior numero di leggi è quello dei “servizi alla persona e alla comunità” con 159 leggi, seguito dai macrosettori “finanza regionale” con 143 leggi, “sviluppo economico e attività produttive” con 115 leggi, “territorio, ambiente e infrastrutture” con 107 leggi, “ordinamento istituzionale” con 103 leggi, e, infine, dalle 13 leggi classificate “multisettores” (in genere leggi di semplificazione, di abrogazione, collegati alle finanziarie che riguardano tutti o più macrosettori).

Confrontando questi dati con quelli del 2007⁵, si può registrare il sorpasso del macrosettore dei “servizi alla persona e alla comunità” nei confronti di quello della “finanza regionale” (che totalizzava - nel 2007 - 144 leggi rispetto le 141 del primo). Tuttavia, nella sostanza, va constatato che la distribuzione delle leggi tra i vari macrosettori non ha subito variazioni particolarmente rilevanti. Il numero di leggi prodotte nei due anni in alcuni casi è praticamente lo stesso: 107 nel 2007 e 103 nel 2008 nel macrosettore “ordinamento istituzionale”, 119 nel 2007 e 115 nel 2008 in quello dello “sviluppo economico e attività produttive”, 144 nel 2007 e 143 nel 2008 in quello della “finanza regionale”. Nel macrosettore “territorio ambiente e infrastrutture” si verifica una lieve diminuzione da 118 leggi a 107. L'unico aumento – sia pure lieve - che può ritenersi significativo di una tendenza è quello del macrosettore “servizi alla persona e alla comunità”, che passa da 141 leggi nel 2007 a 159 nel 2008.

⁴ Per una analisi e considerazione di sintesi, a partire dall'anno 2002, resta dunque ancora attuale quanto già detto nel par. 1.2 del Capitolo 1 “La competenza legislativa regionale nel 2005: conferme e problemi” nel Rapporto 2006.

⁵ Cfr. Rapporto 2008, tabella 7, p. 311.

Nel complesso, innanzitutto si può constatare che, anche per la distribuzione della produzione legislativa tra i vari macrosettori e come già visto per la tipologia delle leggi, appare ormai operante una sorta di funzionamento fisiologico del sistema regionale. In secondo luogo che, come già emerso nei precedenti Rapporti e da altre analisi sull'andamento delle leggi regionali⁶, la Regione si configura come un soggetto istituzionale con un ruolo sicuramente significativo nel campo dei servizi e in parte nel campo dello sviluppo economico, mentre si registra una sostanziale stabilità nel campo di "territorio, ambiente e infrastrutture".

Anche la considerazione dei dati relativi alle materie all'interno dei diversi macrosettori (v. sempre la tabella 7 dell'*Appendice*) mette in luce che non vi sono particolari novità rispetto agli anni precedenti nelle politiche legislative regionali.

Nel caso del macrosettore "ordinamento istituzionale", nel 2008 è in testa la legislazione nella materie "personale e amministrazione", con 30 leggi, ed "enti locali, decentramento", con 29 leggi. Sempre poco numerose – 4 (erano 7 nel 2007) - restano le leggi relative alla materia "rapporti internazionali e con l'Unione Europea".

Nel macrosettore "sviluppo economico e attività produttive" si registra ancora una volta quanto già emerso nei Rapporti precedenti, ovvero la decisa prevalenza del numero di leggi regionali nel campo che sinteticamente può definirsi dello sviluppo rurale: le materie "agricoltura e foreste" e "caccia, pesca e itticoltura", infatti, totalizzano da sole 48 leggi (erano 47 del 2007), senza contare peraltro le leggi sull'agriturismo e il turismo rurale, classificate nella materia "turismo". Seguono poi – con una distribuzione tra le materie non molto diversa da quella evidenziata nel precedente Rapporto - le materie "turismo" con 18 leggi (erano 16 nel 2007), "commercio, fiere e mercati" con 15 leggi (erano 19 nel 2007). Sempre molto limitato e, a volte, in lieve calo è, invece, il numero di leggi negli altri campi: 3 leggi per l' "artigianato" (2 nel 2007), 4 per le "professioni" (5 nel 2007), 6 per l' "industria" (5 nel 2007), 4 per il

⁶ A.G. Arabia e C.Desideri, L'attività normativa nella settima legislatura regionale, in ISSIRFA-CNR, Terzo Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia, cit., p. 479 e ss.

“sostegno all’innovazione per i settori produttivi” (7 nel 2007), 6 per la “ricerca, trasporto e produzione di energia” (erano 5 nel 2007), 4 per le “miniere e risorse geotermiche” (erano 3 nel 2007).

Nel macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, il maggior numero di leggi, 37, si registra nella materia “territorio e urbanistica” che dunque leva sia pure di molto poco il primato alla materia “protezione della natura e dell’ambiente” (32 leggi; 41 nel 2007). Le leggi nella materia “trasporti” sono 13 nel 2008, lo stesso numero del 2007.

Nel macrosettore “servizi alla persona e alla comunità”, si può constatare che prevale di nuovo la materia “tutela della salute”, che raccoglie 55 leggi (41 nel 2007), seguita dalla materia “servizi sociali” con 31 leggi (30 nel 2007) e da “beni e attività culturali”, con 22 leggi (18 nel 2007). Non muta la distribuzione tra le materie, dunque, rispetto a quanto rilevato nel Rapporto 2007. Infine, non appaiono mutamenti significativi nella distribuzione delle leggi tra le materie del macrosettore “finanza regionale”.

1.4. La fonte della potestà legislativa: l’importanza della residualità

Dalla tabella n. 5 dell’Appendice sulla fonte giuridica della potestà legislativa, che - per tutte le Regioni, ordinarie e a Statuto speciale - classifica le leggi prodotte secondo il tipo di potestà (“concorrente”, “residuale” e “mista”), si ricava che leggi riferibili alla potestà “residuale” - dopo che nel 2007 avevano superato quelle di potestà concorrente (322 leggi rispetto a 259) - passano ora in seconda posizione, sia pure mantenendo un peso molto rilevante: si tratta infatti di ben 279 leggi rispetto alle 338 di potestà concorrente (nel caso delle sole Regioni a Statuto ordinario di 223 leggi rispetto a 283).

In ogni caso - malgrado le oscillazioni del numero dei due tipi di leggi, come quella appena ricordata - i dati del 2008 confermano la tendenza che si era già andata delineando negli anni precedenti, sottolineata già nei

precedenti Rapporti⁷: l'introduzione della potestà residuale con la novella costituzionale del 2001 si sta dimostrando una riforma di successo.

Il ridimensionamento del numero di leggi di potestà residuale rispetto alle leggi di potestà concorrente avvenuto nel 2008 mostra, tuttavia, che probabilmente non era infondata la cautela avanzata nel precedente Rapporto, vale a dire che sulla rilevazione dei dati per l'anno 2007 potessero aver pesato fattori di tipo soggettivo – forse una maggiore consapevolezza rispetto al passato della importanza della potestà residuale e dunque un certo margine di favore nei suoi confronti - che si erano riflessi nella classificazione delle leggi.

Pur essendo dunque opportuno ancora una volta il richiamo alla cautela, che sollecita la necessità di ulteriori verifiche nei prossimi anni, sta di fatto che il rapporto tra i due tipi di leggi - con un peso comunque rilevante ed evidente della potestà residuale - è un dato ormai consolidato da diversi anni, come risulta dai precedenti Rapporti, che conferma non solo la bontà della riforma costituzionale ma anche il suo ulteriore sviluppo, al quale hanno contribuito l'interesse delle Regioni per il nuovo tipo di potestà e l'attenta messa a punto dei contenuti delle materie da parte della Corte costituzionale.

Non resta perciò che riprendere, con riferimento al 2008, quanto già detto nelle precedenti occasioni, e cioè che da un lato appaiono ulteriormente smentite la sottovalutazione e i dubbi che da più parti sembrano ancora permanere sulla potestà residuale e che, dall'altro, sono ancora probabilmente da approfondire sotto vari profili le conseguenze del fenomeno.

Come già si ricordava nel Rapporto 2007 - che faceva anche riferimento ai criteri di rilevazione adottati per le Regioni ordinarie nei Rapporti sullo stato del regionalismo in Italia dell'ISSIRFA-CNR - va tenuto conto, comunque, che il rapporto tra la potestà "residuale" e quella

⁷ Cfr. Rapporto 2007, p. 52 e la tab. 5: le leggi di potestà residuale nel 2006 erano 237 contro 243 leggi di potestà concorrente (nelle 237 leggi non erano incluse però 24 leggi segnalate dalle Regioni speciali come leggi di potestà esclusiva o primaria). Secondo il Rapporto 2006, p.161, tab. 4c, le leggi di potestà residuale erano 291 e superavano ampiamente le 201 di potestà concorrente.

“concorrente” varia in maniera significativa secondo i macrosettori considerati.

Partendo dai dati contenuti nella tabella 7 dell’Appendice e considerando il carattere concorrente o residuale delle materie inserite nei macrosettori, risulta confermata anche nell’anno 2008 la prevalenza della potestà “residuale” nel macrosettore “ordinamento istituzionale”, con 69 leggi su 103, e in quello “sviluppo economico e attività produttive”, con 93 leggi su 115, mentre il rapporto è ribaltato a favore della “concorrente” negli altri macrosettori: 79 leggi di potestà “concorrente” su 107 per “territorio, ambiente e infrastrutture”; 106 su 159 per i “servizi alla persona e alla comunità”, macrosettore nel quale peraltro va sottolineato – anche nel 2008 – il peso ormai consolidato delle leggi di potestà residuale, 31 (erano 30 nel 2007), nella materia dei “servizi sociali e assistenza”.

1.5. I contenuti delle leggi settoriali

Ancora una volta, nel 2008, va rilevata dunque l’evidente prevalenza delle leggi “settoriali”, intendendo per tali – come già detto nei precedenti Rapporti - un tipo di leggi che di massima disciplinano, in maniera nuova o attraverso un riordino normativo, materie o subsettori o ambiti o aspetti anche parziali ma significativi di attività. L’ampia presenza di tale tipo di leggi peraltro può essere interpretata come un indice significativo di vitalità dell’ente regionale in generale.

A. Leggi che disciplinano intere materie o settori

Non mancano nel 2008 leggi che innovano o riordinano la disciplina di una intera materia o settore, anche se forse si può notare una certa flessione, da ritenersi però fisiologica considerando quanto già realizzato per varie materie negli anni precedenti e che “buone” leggi di riordino di intere materie dovrebbero essere capaci di durare nel tempo.

Nel macrosettore dell’**“ordinamento istituzionale”** riguardano, ad esempio, intere materie o quasi, le leggi: n. 11 della Basilicata sul riordino territoriale degli enti locali; n. 10 dell’Emilia-Romagna sul riordino territoriale e l’autoriforma amministrativa; n. 20 della Lombardia che approva il testo unico in materia di organizzazione e personale; n.36 della Puglia sul conferimento di funzioni e compiti amministrativi al sistema delle

autonomie locali. Numerose, poi, sono le leggi sul riordino delle Comunità montane (a seguito delle innovazioni legislative a livello nazionale): n. 10 dell'Abruzzo; n. 12 della Campania; n. 24 della Liguria (estesa alla cooperazione intercomunale e ai piccoli comuni); n. 19 della Lombardia (estesa alle unioni dei comuni e all'esercizio associato delle funzioni); n.18 delle Marche (anche questa estesa all'esercizio associato delle funzioni); n. 19 del Molise; n. 37 della Toscana. Da segnalare, inoltre, nelle materie della partecipazione regionale alla formazione e attuazione del diritto comunitario, delle attività di rilievo internazionale e dei rapporti interregionali, la legge n. 16 dell'Emilia-Romagna. Mentre si limita a trattare la partecipazione alla formazione e attuazione degli atti normativi comunitari la legge n. 32 del Molise.

Nel macrosettore **“sviluppo economico e attività produttive”** riguardano, ad esempio, intere materie o quasi, le leggi: n. 11 dell'Abruzzo sul commercio; n. 7 della Basilicata sul sistema turistico regionale; n. 1 della Provincia autonoma di Bolzano sulla disciplina dell'artigianato; n.8 della Calabria sul riordino dell'organizzazione turistica regionale; n.8 della Campania, n. 22 dell'Umbria, n. 5 della Valle d'Aosta sulla ricerca e utilizzazione delle acque minerali, di sorgente e termali (nonché delle risorse geotermiche nel caso della Campania, delle cave e miniere nel caso della Valle d'Aosta); n. 13 del Lazio sulla ricerca, lo sviluppo dell'innovazione e il trasferimento tecnologico; n. 31 della Lombardia che approva il testo unico delle leggi in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale; n.16 del Molise sulla disciplina del settore fieristico; n. 17 del Piemonte sul comparto agricolo; n.53 della Toscana sull'artigianato.

Nel macrosettore **“territorio, ambiente e infrastrutture”**, le leggi: n. 13 dell'Abruzzo sul trasporto pubblico locale; n. 15 dell'Abruzzo sull'urbanistica; n.16 della Liguria sulla disciplina dell'attività edilizia; n. 1 della Provincia autonoma di Trento sulla pianificazione urbanistica e il governo del territorio.

Nel macrosettore **“servizi alla persona e alla comunità”**, le leggi: n.12 della Basilicata sul riassetto organizzativo e territoriale del Servizio Sanitario Regionale; n. 5 del Friuli Venezia Giulia sullo spettacolo dal vivo;

n. 31 della Liguria di disciplina della polizia locale; n. 21 della Lombardia sullo spettacolo.

B. Leggi relative a settori, subsettori o aspetti significativi delle materie

La maggior parte delle leggi classificate come settoriali riguardano, invece, dei settori o subsettori o aspetti significativi all'interno delle materie.

Di un certo rilievo appaiono alcune leggi nel macrosettore “**ordinamento istituzionale**” dedicate a: le agenzie regionali (n. 1 del Lazio); il sistema statistico regionale (n. 7 della Liguria); la disciplina dei Consigli delle autonomie locali (n.15 delle Marche, n. 20 dell’Umbria); la riorganizzazione dell’amministrazione regionale (n.19 della Sicilia); l’autonomia dell’Assemblea legislativa (n. 4 della Toscana); la qualità della normazione (n. 55 della Toscana); la promozione degli acquisti pubblici ecologici (n. 18 dell’Umbria); la costituzione di un consorzio per la gestione della Scuola di Amministrazione pubblica (n. 24 dell’Umbria); la giornata dell’autonomia e la disciplina dei segni distintivi (n. 13 della Provincia di Trento).

Proseguendo con il macrosettore dello “**sviluppo economico e attività produttive**”, si tratta, ad esempio, delle leggi che le Regioni hanno dedicato:

- *nell’area in genere definibile dello sviluppo rurale e dell’agricoltura*: alla disciplina dei distretti rurali e agroalimentari di qualità (n. 29 del Piemonte, n. 15 della Provincia autonoma di Trento); al sostegno dei prodotti agricoli regionali e del loro consumo, alla promozione della vendita diretta di prodotti dagli agricoltori, agli accordi per l’integrazione delle filiere e delle filiere corte (n. 29 della Calabria, n. 28 e n. 29 del Lazio, n. 38 della Puglia, n. 7 del Veneto); alla tutela delle piante, delle risorse genetiche, razze e varietà locali di interesse agrario (n. 6 dell’Abruzzo, n. 26 della Basilicata, n. 1 dell’Emilia-Romagna); alla fauna e alle attività venatorie (n. 6 del Friuli Venezia Giulia); alla tutela delle produzioni tipiche locali (n. 18 del Veneto); alla pesca ed acquacoltura (n. 4 del Lazio, n. 27 del Molise, n.15 dell’Umbria); agli organismi geneticamente modificati (n. 7 del Molise); all’utilizzo

- ecologico di biomassa legnosa per scopi ecologici (n. 12 della Provincia di Trento); all'istituzione di enoteche regionali (n. 13 della Basilicata, n. 20 della Puglia); alla raccolta e commercializzazione dei funghi e dei tartufi (n. 4 del Molise, n. 16 del Piemonte); alla coltivazione in serra (n. 5 del Molise); allo sviluppo del territorio montano (n. 4 del Friuli Venezia Giulia); ai consorzi di bonifica (la legge quadro n. 6 della Sardegna); alla tutela e alla promozione dell'apicoltura (n. 2 della Provincia di Trento);
- *nell'area del turismo*: al sistema alberghiero, alla ricettività turistica, alla qualità dell'offerta turistica (n. 1 e n. 15 della Liguria, n. 9 del Piemonte, n. 6 e n.8 della Basilicata, n. 7 dell'Emilia-Romagna); all'agriturismo (n. 15 della Campania, n. 7 della Provincia di Bolzano); ai campeggi e ai soggiorni didattici (n. 16 della Lombardia); agli stabilimenti balneari (n.24 della Puglia); alle professioni turistiche (n. 37 della Puglia);
 - *nell'area del commercio*: al sostegno del commercio e del settore fieristico (n. 3 della Liguria, n. 31 del Piemonte); alla promozione del commercio equo e solidale (n. 8 delle Marche); alla disciplina del commercio al dettaglio su aree pubbliche (n. 8 della Lombardia); alla tutela delle botteghe storiche e dei mercati storici (n. 5 dell'Emilia-Romagna, n. 3 della Sicilia); al commercio estero e alla internazionalizzazione delle imprese (n. 30 delle Marche, n.5 del Lazio); alla tutela dei consumatori e al contenimento dei prezzi al consumo (n. 2 del Lazio, n. 9 della Toscana); agli impianti di distribuzione del carburante (n. 14 del Friuli Venezia Giulia);
 - *nell'area dell'energia*: alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (n. 42 della Calabria, n. 31 della Puglia); all'istallazione di impianti eolici e fotovoltaici (n. 15 del Molise);
 - *nell'area del lavoro*: alla promozione del lavoro e della sua sicurezza, alla tutela dell'occupazione, all'inserimento al lavoro delle persone disabili (n. 30 della Liguria, n. 34 del Piemonte, n. 17 del Lazio, n. 25 della Sicilia); al telelavoro (n. 16 della Valle d'Aosta);
 - *nell'area dell'industria e dell'artigianato*: al riordino delle aree industriali (n. 10 della Sardegna); alle pratiche bionaturali e ai centri benessere (n. 2 dell'Emilia-Romagna); alla promozione dell'imprenditoria giovanile e

delle professioni intellettuali (n. 21 e n. 73 della Toscana); allo sviluppo delle attività industriali regionali (n. 10 della Basilicata); allo sviluppo industriale in attuazione di programmi comunitari (n. 23 della Sicilia); all'artigianato artistico (n. 10 della Toscana, sulle strade della ceramica, terracotta e gesso); alla promozione dell'innovazione e della competitività del sistema produttivo regionale (n. 25 dell'Umbria).

Anche nel macrosettore del “**territorio, ambiente, infrastrutture**” non mancano alcune leggi settoriali che riguardano aspetti specifici, spesso importanti; a titolo esemplificativo si ricordano le leggi relative:

- *nell'area dell'ambiente*: all'istituzione di specifici parchi e riserve regionali (n. 9, 10, 11, 12, 13 della Calabria; n. 21, 23, 24 del Lazio); all'istituzione di un “parco storico agricolo dell'olivo” (n. 30 del Molise); alla tutela della piccola fauna e della flora e della vegetazione spontanea (n. 10 della Lombardia); al controllo della sovrappopolazione di fauna selvatica o inselvatichita nelle aree naturali protette (n. 12 della Sicilia); all'istituzione degli ecomusei (n. 11 del Molise); alla valorizzazione del paesaggio (n. 14 del Piemonte); alla bonifica e smaltimento dell'amianto (n. 30 del Piemonte); alla tutela dei fossili e minerali da collezione (n. 10 della Valle d'Aosta); alla valorizzazione dei siti minerari dismessi (n. 12 della Valle d'Aosta);
- *nell'area dell'urbanistica e della edilizia*: all'edilizia e all'edilizia sociale (n. 16 della Liguria, n. 36 della Calabria, n. 12 della Puglia); all'approvazione del piano territoriale regionale/provinciale (n. 13 della Campania, n. 5 della Provincia di Trento); alla riduzione del rischio sismico (n. 19 dell'Emilia-Romagna); all'edilizia sostenibile e alla bioedilizia (n. 6 del Lazio, n. 14 delle Marche, n. 13 della Puglia, n. 17 dell'Umbria, n. 21 della Valle d'Aosta); alla qualità dell'architettura, alla rigenerazione urbana, ai centri storici (n. 14 e n. 21 della Puglia, n. 12 dell'Umbria);
- *nell'area della mobilità e dei trasporti*: ai piani e ai programmi integrati per la mobilità e ai trasporti (n. 25 della Liguria, n. 8 del Piemonte, n. 16 della Puglia); alla navigazione interna e alla sicurezza del trasporto con navi (n. 2 del Piemonte, n. 5 del Veneto); alla “continuità territoriale” con le isole minori (n. 4 della Sicilia); alla sicurezza negli aeroporti (n. 5

della Sicilia); agli impianti a fune di trasporto pubblico (n. 20 della Valle d'Aosta, n. 21 del Veneto che si occupa anche di innevamento e sicurezza dello sport sulla neve); alle "infrastrutture di interesse concorrente statale e regionale" (n. 15 della Lombardia); alle infrastrutture viarie e per la mobilità (n. 2 del Molise che prevede la partecipazione della Regione alla società Autostrada del Molise, n. 11 dell'Emilia-Romagna sulla partecipazione regionale alla società Bologna Metropolitana);

- *nell'area delle risorse idriche*: ai servizi idrici (n. 13 della Valle d'Aosta, n. 20 della Sicilia).

Infine, nel macrosettore dei "**servizi alle persone e alla comunità**" vanno considerate, ad esempio, le leggi relative:

- *nell'area della tutela della salute e dell'alimentazione*: alla istituzione dei centri di educazione alimentare (n. 27 della Basilicata); all'istituzione del garante della salute (n. 22 della Calabria); ad aspetti vari del servizio sanitario (n. 46 della Calabria, n. 45 della Puglia); alla prevenzione delle malattie dentarie (n. 9 del Lazio); alle terapie e assistenza agli animali (n. 11 della Puglia); alle attività funerarie, cremazione e dispersione ceneri (n. 11 del Friuli Venezia Giulia, n. 34 della Puglia, n. 7 della Provincia di Trento); ai cimiteri per gli animali di affezione (n.9 del Molise); all'uso di sostanze psicotrope su bambini e adolescenti (n.4 della Provincia di Trento); alla creazione di una centrale unica per le chiamate di soccorso (n. 7 della Valle d'Aosta);
- *nell'area dei servizi sociali e dell'assistenza*: alla disciplina degli accertamenti della disabilità (n. 4 dell'Emilia-Romagna); alla consulta regionale per i disabili (n. 7 della Sardegna); ai servizi integrati per i disabili (n. 14 della Valle d'Aosta); al sostegno delle famiglie e dei figli di vittime di incidenti mortali sul lavoro (n. 6 dell'Emilia-Romagna, n. 8 della Sardegna relativa anche alla prevenzione, n. 57 della Toscana, n. 1 dell'Umbria); alla teleassistenza e al telesoccorso per anziani, disabili e malati cronici (n. 30 del Lazio); alla disciplina del volontariato, della cooperazione sociale (n. 1 della Lombardia che approva un testo unico del settore, n. 11 della Provincia di Trento sul volontariato civile persone anziane); al governo della rete dei servizi in ambito sociale e

sociosanitario (n. 3 della Lombardia); alla valorizzazione delle funzioni socio-educative di oratori e strutture similari di enti religiosi (n. 31 delle Marche);

- *nell'area dell'istruzione e della formazione*: al diritto agli studi universitari (n. 7 del Lazio); alla formazione professionale e all'apprendistato (n. 3 del Molise, n. 2 della Puglia sul riconoscimento delle masserie didattiche); alla scuola dell'infanzia, al diritto allo studio e alla formazione (n. 2 della Provincia di Bolzano); agli obiettivi e all'ordinamento della scuola dell'infanzia (n. 5 della Provincia di Bolzano);
- *nell'area della comunicazione*: all'istituzione del comitato regionale comunicazioni (n. 11 della Sardegna); al "pluralismo informatico" (n. 19 del Veneto)
- *nell'area dello spettacolo e dello sport*: alle attività cinematografiche (n. 8 del Lazio sulla partecipazione della Regione alla Fondazione cinema per Roma, n. 8 della Puglia sull'insediamento dell'esercizio cinematografico); alla valorizzazione degli sport della tradizione locale (n. 8 della Liguria); allo svolgimento del gioco del golf (n. 11 della Sicilia);
- *nell'area dei beni e delle attività culturali*: alla creazione di un Istituto per il patrimonio culturale (n. 10 del Friuli Venezia Giulia); alla valorizzazione del "patrimonio culturale immateriale" (n. 27 della Lombardia); alla valorizzazione del patrimonio storico della prima guerra mondiale (n. 28 della Lombardia); al sostegno dell'editoria e della informazione locale (n. 18 del Piemonte, n. 11 della Valle d'Aosta); alla tutela e alla perimetrazione cautelare dei "beni paesaggistici e identitari" (n. 13 della Sardegna); alla tutela delle minoranze linguistiche locali (n. 6 della Provincia di Trento).

C. Leggi settoriali su temi e problemi emergenti

Anche nel 2008 sono presenti alcune leggi riconducibili alla categoria delle leggi "settoriali" che rivolgono la loro attenzione a problemi nuovi delle comunità regionali, che gli enti regionali affrontano con interventi e misure che a volte appaiono difficilmente collocabili in specifiche materie,

almeno come finora tradizionalmente intese. Non si tratta di un numero di leggi molto ampio, tuttavia - come già notato nei precedenti Rapporti - si tratta di un fenomeno importante, forse un segnale del progressivo configurarsi della Regione come ente a fini generali, in grado di farsi carico di vari interessi ed esigenze delle comunità di riferimento.

Si tratta, ad esempio, di leggi relative a:

- *problemi della sicurezza e conseguenze di atti criminosi* (n. 31 della Calabria sulle vittime della criminalità e dell'usura, n. 34 della Calabria sulla data della giornata dedicata alle vittime della criminalità organizzata, n. 15 della Sicilia sulle misure di contrasto alla criminalità organizzata, n. 13 dell'Umbria sulla promozione della sicurezza urbana);
- *la memoria di sofferenze collettive, temi della pace, l'emigrazione italiana nel mondo* (n. 18 dell'Emilia-Romagna su iniziative per la memoria dei "giusti", n. 25 del Lazio su iniziative per favorire la cultura della pace e il disarmo, n. 28 del Molise che istituisce la giornata del ricordo dei caduti molisani per la ricostruzione, n. 2 della Lombardia per iniziative sul ricordo del martirio e dell'esodo giuliano-dalmata-istriano, n.8 del Veneto sulla celebrazione della giornata dei Veneti nel mondo);
- *la tutela e il sostegno alle famiglie e ai giovani* (n. 14 dell'Emilia-Romagna sui giovani, n. 26 del Lazio sulla tutela dei minori e sulla mediazione familiare, n. 34 della Liguria sul sostegno ai genitori separati in difficoltà, n. 17 del Veneto sulla promozione del protagonismo dei giovani e la loro partecipazione alla vita sociale);
- *il sostegno alle donne vittime di violenza sessuale e maltrattamenti* (n. 32 delle Marche, n. 11 del Piemonte);
- *interventi per minorenni e adulti detenuti* (n. 28 delle Marche, n. 3 dell'Emilia e Romagna);
- *l'inserimento degli immigrati* (n. 10 del Lazio sulla promozione dei diritti civili e sociali);
- *le pari opportunità di genere* (n. 26 della Liguria).

1.6. Una valutazione conclusiva

I dati esaminati nel presente Rapporto consentono di confermare le considerazioni e le valutazioni svolte nei precedenti Rapporti. *Non hanno sviluppo invece quei segnali, pure messi in luce nel Rapporto 2007*, di una possibile inversione di tendenza rispetto al decremento e alla stabilizzazione del numero di leggi annualmente prodotte dalle Regioni. Inoltre, i dati del 2008 riportano il rapporto tra leggi di potestà concorrente e leggi di potestà residuale al rapporto che si era andato stabilizzando negli anni, prima del “sorpasso” delle seconde rispetto alle prime avvenuto nel 2007.

Quanto ad altri aspetti anche qui non emergono novità. In particolare, salvo alcune oscillazioni in genere poco significative, restano invariate la distribuzione delle leggi tra le varie tipologie normative (settoriali, di manutenzione, ecc.), e quella tra i vari macrosettori e tra le materie al loro interno. Forse si può segnalare una tendenza, costante ormai negli anni, ad una lenta crescita delle leggi nel macrosettore dei “servizi alla persona e alla comunità”.

Vale la pena, in proposito, di tornare a ripetere quanto già detto nei Rapporti 2007 e 2008: che sembra ormai all’opera per tutti questi aspetti una sorta di principio regolatore del funzionamento fisiologico del sistema regionale. Si tratta di un fenomeno che si ripete e sembra indicare che – almeno per ora e nei limiti di quanto emerge dalle rilevazioni sulle leggi - il modello regionale si è assestato su determinate caratteristiche organizzative e funzionali. Del qui appena accennato funzionamento fisiologico del sistema regionale sembra far parte anche l’ampia produzione delle leggi “settoriali”, aventi ad oggetto, con nuove discipline o interventi di riordino normativo, materie o subsettori o ambiti o aspetti anche parziali ma significativi di attività: come già detto appaiono un segnale di vitalità e capacità innovativa delle Regioni.

Quanto avvenuto nel 2008, in conclusione, sembra confermare le valutazioni fatte nei Rapporti precedenti e in altre ricerche⁸ alle quali non

⁸ Si veda, oltre al lavoro già citato alle note 2 e 5, anche ISSIRFA-CNR, *Regioni e attività produttive, Rapporto sulla legislazione e sulla spesa 1998-2004: un bilancio*, Giuffrè Editore,

resta che rinviare per una considerazione più ampia, tornando a sottolineare tuttavia le necessarie cautele già messe in luce in tali Rapporti:

- innanzitutto che le valutazioni qui svolte sono basate su dati e informazioni (rilevati attraverso il questionario) relativi solo all'attività legislativa delle Regioni, escludendo perciò quella parte dell'attività regionale che nelle varie materie eventualmente si svolge a livello amministrativo;
- in secondo luogo che, come è noto, le Regioni operano in certi casi attraverso deliberazioni di Giunta (il che avviene spesso nel caso della loro partecipazione a programmi nazionali ed europei volti al perseguimento di obiettivi di sviluppo economico e/o alla realizzazione di infrastrutture, anche sulla base di intese o accordi adottati in seno alla Conferenza Stato-Regioni), ma appunto manca allora lo strumento legislativo regionale, oggetto della rilevazione qui utilizzata;
- in terzo luogo che un'ampia parte dell'attività regionale trova fondamento nelle leggi finanziarie, contenenti disposizioni relative a tutti i macrosettori e materie qui considerati, come ampiamente documentato nel cap. 8 di questo Rapporto.

Tenendo dunque conto di tali cautele, che specificano i limiti della presente rilevazione, si può ritenere che dai dati qui esaminati per l'anno 2008 viene ulteriormente confermata l'immagine delle Regioni come soggetti fondamentalmente impegnati sia sul fronte delle condizioni di vita civile e sociale delle comunità (con la legislazione sui servizi, sul territorio e l'ambiente) sia sul fronte dello sviluppo economico. Va tenuto presente, però, che l'impegno legislativo in questo ultimo macrosettore è fortemente squilibrato a favore del campo dello sviluppo rurale rispetto al campo dell'industria e degli altri settori. Solo per il turismo, le 18 leggi prodotte nel 2008 (come già le 16 del 2007 e del 2006), tra le quali vi sono varie leggi di riordino, sembrano indicare il permanere di una certa ripresa di attenzione per tale settore da parte delle Regioni, dopo le timidezze

Milano, 2006 e ISSIRFA-CNR, Regioni e attività produttive, Rapporto sulla legislazione e sulla spesa 2005-2007: il punto sulle materie, Giuffrè Editore, Milano, 2008.

dimostrate nei primi anni a seguito delle riforme amministrative e costituzionali.

E' già stato detto nei Rapporti precedenti che sullo sviluppo limitato di certe competenze – si pensi all'industria in particolare, ma anche allo stesso turismo - pesano incertezze ed insufficienze del quadro normativo nazionale, sia per il profilo delle forme di collaborazione tra Stato e Regioni che per il profilo dei confini tra le competenze.

Ancora una volta, inoltre, risulta confermata la scarsissima produzione di leggi in alcune materie come l'energia, la ricerca scientifica, le comunicazioni, in ordine alle quali non resta che ricordare quanto già detto nel Rapporto 2007 riguardo ai dubbi sull'opportunità della loro attribuzione alla competenza regionale, almeno nei termini in cui ciò è stato fatto nella riforma costituzionale del 2001.

Infine, va segnalato il permanere di incertezze in merito ai confini delle competenze, come emerge dal contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni. Infatti dall'insieme delle risposte al questionario relative alle impugnazioni governative di norme di leggi regionali, risultano ancora una volta conflitti, che in particolare sembrano concentrarsi in ordine: all'esercizio delle materie regionali nel macrosettore dello sviluppo economico rispetto alla tutela della concorrenza di competenza statale (v., ad esempio, i ricorsi del governo contro le leggi n. 21 della Basilicata, n. 7 e 10 dell'Emilia-Romagna, n. 31 del Lazio, n. 12 del Piemonte, n. 19 e n. 31 della Puglia); all'esercizio delle materie del territorio, dell'ambiente e del paesaggio rispetto alla competenza esclusiva statale in materia di ambiente e beni culturali (v. ad esempio, i ricorsi contro le leggi n. 14 e 17 dell'Abruzzo, n. 21 della Basilicata, n. 10 dell'Emilia-Romagna, n. 6 del Friuli Venezia Giulia, n. 21 del Lazio, n. 25 della Puglia); all'esercizio della materia di potestà concorrente delle professioni (v. le impugnative delle leggi n. 2 e 7 dell'Emilia-Romagna, n. 26 e 27 del Lazio).

2. I regolamenti regionali nel 2008*

2.1. Introduzione

Le norme che disciplinano il potere regolamentare sono contenute - per dodici Regioni ordinarie - nelle nuove carte statutarie, mentre per le restanti tre, così come per le Regioni speciali, negli statuti originari.

Nel 2008, la produzione dei regolamenti risulta essere maggiore di 29 unità rispetto a quanto segnalato nel Rapporto precedente. Come sempre, la Regione Friuli Venezia Giulia e le due Province autonome di Bolzano e di Trento fanno la parte del leone determinando l'incremento del dato complessivo, ma anche alcune tra le Regioni ordinarie mostrano, ormai, da anni, una diversa considerazione dell'utilizzo della fonte secondaria.

Il quadro che emerge dalla prassi è riportato nella tabella 10a dell'Appendice e sostanzialmente conferma le tendenze già evidenziate nel Rapporto dell'anno precedente. Dei 435 regolamenti indicati, 417 - pari al 95,9 % del totale - risultano emanati dalle giunte e solo 18 - pari al 4,1 % del totale - dai consigli. Più in particolare, nelle Regioni ordinarie, su 133 regolamenti emanati, 121 sono degli esecutivi e 12 delle assemblee legislative, mentre nelle specialità su 302 regolamenti emanati, 296 sono delle giunte e solo 6 dei consigli⁹. Dati e percentuali quasi simili nel 2007, quando su 406 regolamenti, 374 - pari al 92,1 % del totale - risultavano adottati dalle giunte e solo 32 - pari al 7,9 % del totale - dai consigli. Anche in quel caso, il dato metteva in luce che nelle Regioni ordinarie su 131 regolamenti emanati, 102 erano degli esecutivi e 29 delle assemblee legislative, mentre nelle Regioni speciali su 275 regolamenti adottati, 272 erano delle giunte e solo 3 dei consigli¹⁰.

* A cura di Aida Giulia Arabia.

⁹ I 417 regolamenti di Giunta sono emanati: 411, pari al 98,6 % del totale, in base a competenza propria e 6, pari all'1,4 % del totale, in base a competenza delegata. Inoltre, 117 regolamenti sono emanati sentito il parere della commissione consiliare di settore (v. in Appendice, tabella 11). Dei 18 regolamenti di Consiglio, 17, pari al 94,4 % del totale, sono adottati in base a competenza propria e solo 1, pari al 5,6 % del totale, in base a competenza delegata (v. in Appendice, tabella 12).

¹⁰ *I regolamenti regionali nel 2007*, in *Rapporto 2008 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Roma, 2008, p. 22 ss.

In conformità alle scelte operate in sede di elaborazione dei nuovi statuti, in alcune Regioni ordinarie (Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Piemonte, Puglia, Toscana e Umbria) sono presenti solo regolamenti emanati dalla Giunta, mentre nella Regione Marche solo regolamenti emanati dall'assemblea legislativa.

Nelle Regioni Basilicata, Liguria, Lombardia e Molise, la funzione regolamentare è distribuita tra esecutivo e legislativo. Come già messo in luce negli anni precedenti, la presenza di regolamenti di Giunta e di Consiglio è, nella Regione Basilicata, "consentita" dall'art. 11 dello Statuto originario che, attribuendo al Consiglio, oltre alla funzione legislativa, anche la funzione di approvazione di piani e programmi, avrebbe implicitamente "favorito" l'emanazione - da parte dell'esecutivo regionale e al di fuori delle tipologie suindicate - di "atti amministrativi" (a contenuto generale) attuativi-esecutivi di legislazione¹¹.

Quanto, invece, alla Regione Liguria la "condivisione" dell'esercizio del potere si spiega in quanto il regolamento di Consiglio indicato in tabella rientra in quelli emanati in virtù di disposizioni statali e, in un certo senso, "assimilabili" a quelli rientranti nella competenza delegata ai sensi dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione, per i quali le Regioni, compresa quella richiamata, che hanno attribuito la competenza in via generale alla Giunta hanno, invece, conservato la competenza in capo ai consigli. Si tratta, in particolare, di un regolamento attuativo di disposizioni del D.P.R. n. 357 del 1997, di attuazione della direttiva 92/43/CEE in materia di conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche¹².

¹¹ Per l'anno in esame rivestono tale caratteristica le deliberazioni della Giunta regionale n. 1178/2008, recante modifiche ed integrazioni agli artt. 3 e 8 del regolamento di attuazione del Forum regionale dei giovani, di cui alla deliberazione n. 2355/2002 (l.r. n. 29/2002); n. 1187/2008, relativa al monitoraggio del fenomeno infortunistico e misure per la prevenzione degli infortuni e per la sicurezza e la salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro (l.r. n. 27/2007); n. 2203/2008, attuativa dell'art. 55, co.2, della l.r. n. 20/2008, in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio; n. 339/2008, recante modifica all'art. 2, co.7, del regolamento di cui al comma 5 dell'art. 23 della l.r. n. 2/1995, in materia protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio; n. 741/2008, concernente requisiti e modalità per l'iscrizione dei Comuni interessati nella tabella A (comprensorio della Val D'Agri) di cui alla l.r. n. 40/1995, di disciplina dell'aliquota relativa ai giacimenti petroliferi in Val D'Agri.

¹² Si tratta, in particolare, del regolamento n. 5/2008 concernente misure di conservazione per la tutela delle zone di protezione speciale (ZPS) liguri.

Nella Regione Lombardia i regolamenti sono distribuiti tra Consiglio e Giunta perchè emanati, in parte, in vigenza dello Statuto originario e, in parte, dopo l'entrata in vigore del nuovo Statuto, che ha spostato la titolarità del potere regolamentare dall'assemblea legislativa all'esecutivo.

Si spiega un po' meno nella Regione Molise dove, vigendo ancora lo Statuto del 1971 e mancando, quindi, una nuova e necessaria disciplina della competenza regolamentare, il regolamento n. 2/2008 è stato adottato dall'esecutivo regionale e successivamente convalidato dall'art.11 della l.r. n. 1/2009¹³.

Infine, sempre in conformità alle disposizioni statutarie, in Friuli Venezia Giulia, nelle province autonome di Bolzano e Trento e in Trentino-Alto Adige, i regolamenti sono solo di Giunta; nelle Regioni Sardegna e Valle d'Aosta sono solo di Consiglio.

2.2. Alcuni dati

Come si ricava sempre dalla tabella 10a dell'Appendice, i regolamenti nel 2007 risultano essere 435: 133 emanati dalle Regioni ordinarie e 302 emanati dalle Regioni speciali.

Se si confrontano i dati con quelli del 2007¹⁴, i regolamenti emanati dalle giunte e dai consigli risultano aver subito un incremento di 29 unità così distribuite: 2 in più nelle Regioni ordinarie e 27 in più nelle Regioni speciali.

Anche se si considerano le dimensioni degli atti in articoli - v. tabella B - sono sempre le Regioni speciali a superare, con 1.091 unità, le Regioni ordinarie: 2.898 articoli di regolamento contro 1.807. Il dato è decisamente superiore a quello del 2007¹⁵ quando gli articoli dei regolamenti risultavano 1.824 nelle Regioni ordinarie e 1.871 nelle Regioni speciali pari, dunque, a 57 unità in più.

¹³ L'articolo indicato, oltre a convalidare anche il regolamento di Giunta n.1/2002, autorizza l'esecutivo regionale ad apportare le modifiche che si dovessero rendere necessarie per adeguare i regolamenti citati alle mutate esigenze organizzative.

¹⁴ Cfr. *I regolamenti regionali nel 2007*, in *Rapporto 2008*, cit., tabella A, p. 37.

¹⁵ Cfr. *I regolamenti regionali nel 2007*, in *Rapporto 2008*, cit., tabella B, p. 38.

E alle medesime conclusioni si arriva passando all'analisi dei commi (v. tabella C). Anche in questo caso sono sempre le Regioni speciali a registrare una dimensione maggiore: 9.449 contro 5.278, pari a 4.171 unità in più. Dato che nel 2007¹⁶ risultava superiore solo di 36 unità: 5.031 contro 4.995.

Infine, rispetto alla rilevazione, sia pure non completa, dei caratteri (v. tabella D), sono invece le Regioni ordinarie a registrare una dimensione maggiore: 2.006.054 contro 1.426.899 caratteri. Il dato conferma quanto già messo in luce nel Rapporto dell'anno precedente, ma ora come allora occorre tener conto che non sono conteggiati i caratteri dei numerosi regolamenti della provincia di Bolzano e della Regione Friuli Venezia Giulia, che sicuramente avrebbero contribuito ad incrementare notevolmente il dato relativo alle specialità.

Ritornando al 2008 e considerando solo i dati delle Regioni ordinarie, è possibile confrontare i dati dell'anno in esame anche con quelli a partire dal 2001. Dopo l'incremento costante degli anni 2001-2002-2003 con rispettivamente 101, 107 e 152 regolamenti e il decremento del 2004 con 96 regolamenti¹⁷ si inizia nuovamente ad assistere – a partire dal 2005¹⁸ - ad una lieve ripresa dell'utilizzo della fonte secondaria con 114 regolamenti che nel 2006 diventano 118, nel 2007 131 e nel 2008 133.

Le esperienze maggiormente significative, in parte già messe in luce nei Rapporti degli anni precedenti, risultano essere quelle della Regione Puglia, che ricorre a partire dal 2001 in modo sempre più significativo alla fonte secondaria per arrivare, nel periodo di riferimento e a conferma del dato del 2007, a ben 28 regolamenti emanati, nonché delle Regioni Lazio, Toscana e Piemonte con, rispettivamente, 27, 21 e 19 regolamenti.

Nelle altre Regioni ordinarie - se si esclude il caso della Regione Umbria con 9 regolamenti - la produzione regolamentare si mantiene ancora bassa. Si passa, infatti, dai 6 regolamenti della Regione Basilicata,

¹⁶ Cfr. *I regolamenti regionali nel 2007*, in *Rapporto 2008*, cit., tabella C, p. 39.

¹⁷ V. *Focus sulla produzione normativa nella VII legislatura regionale*, in *Rapporto sullo stato della legislazione 2004-2005 tra Stato, Regioni e Unione europea*, Roma, 2005, in particolare tabella 4, p. 116 ss.

¹⁸ Cfr. *I regolamenti regionali nel 2006*, in *Rapporto 2007 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Roma, 2007, tabelle A e A1, pp. 72-73.

ai 5 delle Regioni Liguria, Lombardia e Molise, ai 4 della Regione Calabria, ai 2 delle Regioni Emilia-Romagna e Marche.

Infine, come si ricava sempre dalla tabella A, rimane sostanzialmente confermato il ricorso massiccio alla fonte secondaria nella Regione Friuli Venezia Giulia e nelle due province autonome di Bolzano e Trento, con rispettivamente 100, 145¹⁹ e 46 regolamenti emanati nel 2008. Dato poco significativo è quello relativo al Trentino-Alto Adige con 5 regolamenti, alla Valle d'Aosta con 4 regolamenti ed alla Sicilia con 2 regolamenti.

2.3. Il peso dei regolamenti sul totale della produzione normativa

Come già messo in luce nella rilevazione dell'anno precedente, il "peso" dei regolamenti deve essere letto in rapporto all'intera produzione normativa (leggi e regolamenti): rapporto che - solo se calcolato nelle dimensioni complessive (articoli, commi e caratteri) - permette di valutare il reale incremento della fonte secondaria.

Come avviene, ad esempio, in alcune Regioni speciali e Province autonome, il ricorso consistente alla fonte secondaria è inversamente proporzionale all'utilizzo della fonte legislativa. Ed è esattamente vero il contrario nelle Regioni ordinarie, sia pure con qualche eccezione, dove la produzione regolamentare risulta di molto inferiore a quella delle leggi. Nel 2008, come già sottolineato, nelle Regioni speciali a fronte di 127 leggi risultano emanati 302 regolamenti. Dato quasi analogo a quello dell'anno precedente quando a fronte di 150 leggi risultavano emanati 275 regolamenti. Una situazione opposta si registra, invece, nelle Regioni ordinarie che emanano, nel 2008, 513 leggi e 133 regolamenti, quasi confermando il dato dell'anno precedente quando le leggi erano 506 e i regolamenti 131.

Come risulta dalla tabella A e considerando le Regioni nel loro insieme, la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa (leggi e regolamenti) è pari al 40,5% (era del 38,2% nel 2007). E' pari, invece, al

¹⁹ Dei 145 regolamenti emanati: 38 sono regolamenti formali (approvati con decreto del presidente della provincia) e 107 sono regolamenti sostanziali (approvati con deliberazione della Giunta provinciale) recanti "criteri e direttive" per l'applicazione di leggi provinciali.

70,4% nelle Regioni speciali (era del 64,7% nel 2007) e al 20,6% nelle Regioni ordinarie, così come nel 2007.

Considerando, però, l'ampiezza della produzione normativa - v. tabelle B, C e D - l'enorme scarto evidenziato tra le percentuali calcolate in base al numero degli atti risulta essere via via meno significativo a seconda che si calcoli su partizioni sempre più dettagliate degli atti stessi.

Per quanto riguarda la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa (calcolata in articoli), questa è pari al 34,9% (era del 26,5% nel 2007). E' pari, nelle Regioni speciali, al 58,8% (35,1% nel 2007), mentre nelle Regioni ordinarie è del 21,2% così come nel 2007.

Proporzioni quasi confermate scendendo al numero dei commi. Rispetto a tale partizione, nel 2008, la percentuale dei regolamenti sulla produzione normativa è pari al 36,8% (era del 26,3% nel 2007): al 57,4% nelle Regioni speciali (nel 2007 era del 33,6%) e al 22,4% nelle Regioni ordinarie (nel 2007 era del 21,5%).

Infine, per quanto riguarda la produzione normativa calcolata in caratteri - dato, comunque, non disponibile per tutte le Regioni - il peso dei regolamenti è pari al 26,3% (nel 2007 era del 27,0%): 34,9% nelle Regioni speciali (27,8% nel 2007) e 22,4% nelle Regioni ordinarie (26,4% nel 2007).

Questo è dovuto al fatto che al di là del numero delle leggi che in alcune Regioni speciali e Province autonome risulta di molto inferiore rispetto al numero dei regolamenti, quello che conta realmente è l'ampiezza della produzione normativa (articoli, commi e caratteri) che, nel 2008 e per alcune Regioni in particolare, mostra una tendenziale diminuzione mano a mano che si sceglie una unità di misura più dettagliata. Ad esempio, nella Regione Friuli Venezia Giulia, le 18 leggi e i 100 regolamenti portano la percentuale dei regolamenti all'84,7%, i 346 articoli di legge e i 1.146 articoli di regolamento la fanno scendere al 76,8%, mentre i 2.057 commi di legge e i 2.441 commi di regolamento la riducono ulteriormente al 54,3%.

Non mancano, però, alcune eccezioni. Nel 2008, come già messo in luce nel 2007, nella Regione Trentino-Alto Adige, non solo in termini

assoluti ma anche rispetto all'ampiezza degli atti, la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa va sempre aumentando. È, infatti, pari al 33,3% se calcolata sul numero di leggi e regolamenti e, rispettivamente, del 35,1% se calcolata sul numero di articoli, del 44,1% se calcolata sul numero dei commi e del 59,6% se calcolata sul numero dei caratteri. Ma questo caso – come già sottolineato nel Rapporto dell'anno precedente - risente della particolarità di una Regione in cui le funzioni legislative sono prevalentemente esercitate dalla due province autonome.

Per quanto riguarda le Regioni ordinarie, la generale diminuzione segnalata nel 2007 sembra, invece, aver lasciato il posto ad un tendenziale aumento della percentuale a seconda che si scelgano unità di misure più dettagliate. Ad esempio, nella Regione Toscana la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa passa dal 28,8 %, al 41,0% e al 42,7 % se calcolata in termini assoluti o in termini di articoli e commi per, poi, ritornare a scendere al 38,9 % se calcolata sui caratteri. Ma non mancano esempi in cui la percentuale diminuisce. E' il caso del Piemonte che vede passare la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa dal 33,9 % al 22,6 % e al 22,8% se calcolata, rispettivamente, sul numero degli atti emanati, sugli articoli e sui commi per, poi, risalire al 30,0% se calcolata sui caratteri.

2.4. I regolamenti per macrosettori e per materie

I dati relativi alla classificazione dei regolamenti secondo i macrosettori e il profilo delle materie mettono in luce (v. tabella 13 dell'Appendice) che, su 435 regolamenti adottati, i gruppi più numerosi sono quelli dei 164 regolamenti aventi ad oggetto i servizi alla persona e alla comunità, seguiti dai 120 regolamenti riguardanti il macrosettore dello sviluppo economico e delle attività produttive, dai 66 regolamenti inerenti al macrosettore territorio, ambiente e infrastrutture, dai 66 regolamenti del macrosettore ordinamento istituzionale e dai 18 regolamenti relativi alla finanza regionale. Vi è, poi, un solo regolamento classificato come multisetoriale.

Confrontando questi dati con quelli del 2007²⁰, ciò che emerge – pur rispettando l'ordine della prevalenza di un macrosettore sugli altri - è il notevole incremento dei regolamenti nel settore dei servizi che conta 47 unità in più rispetto alla rilevazione precedente (nel 2007 erano 117). Aumentano di 5 unità i regolamenti riguardanti le attività produttive (nel 2007 erano 115), di 15 unità quelli relativi al settore ordinamento istituzionale (nel 2007 erano 51) e di 14 unità quelli inerenti alla finanza regionale (nel 2007 erano 4). Diminuiscono, invece, di 6 unità i regolamenti del macrosettore concernente il territorio (nel 2007 erano 72) e i regolamenti multisettoriali che passano da 3 a 1.

Quello che emerge dai dati 2008 – relativi tanto alle leggi quanto ai regolamenti - è la conferma di quanto già indicato nei precedenti Rapporti. La Regione diventa sempre più un soggetto di rilievo nei campi dei servizi e dello sviluppo economico e, all'interno dei macrosettori indicati, privilegia in modo più significativo determinate materie. Si tratta, però, di materie da sempre oggetto di disciplina degli enti territoriali mentre ancora poco rilevanti risultano gli interventi nelle materie oggetto di nuove attribuzioni.

Sotto quest'ultimo profilo (v. sempre tabella 13 dell'Appendice), infatti, nel macrosettore "ordinamento istituzionale", la produzione regolamentare interessa soprattutto la materia "personale e amministrazione" con 43 regolamenti. Un dato così significativo conferma ancora una volta quanto già evidenziato nei Rapporti sulla legislazione dei vari anni. La presenza di un consistente numero di regolamenti - 13 unità in più rispetto al numero delle leggi (30) nella medesima materia (v. tabella 7 dell'Appendice) – si spiega con l'ampio processo di delegificazione di interi ambiti di normativa riguardante il personale che ha determinato l'abbandono della fonte primaria a favore di quella regolamentare²¹. Pochi atti riguardano, poi, le materie "enti locali e decentramento"(9), mentre altri 11 regolamenti sono classificati nella voce "altro" nella quale sono inseriti i regolamenti relativi alle persone giuridiche private, al sistema statistico regionale, al difensore civico, ecc..

²⁰ Cfr. *Rapporto 2008*, cit., in particolare tabella 13 dell'Appendice, p. 320 ss, che non comprende, però, 13 regolamenti di manutenzione del Friuli Venezia Giulia.

²¹ Anche nel 2007 i regolamenti erano 37 e le leggi 22.

Nel macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” emerge, con evidenza, che la maggior parte degli atti emanati dalle Regioni riguardano la materia che sinteticamente può definirsi dello sviluppo rurale. Le materie “agricoltura e foreste” e “caccia, pesca e itticoltura” totalizzano, infatti, 46 regolamenti. Seguono, poi, il “turismo” con 14 regolamenti e il “commercio, fiere e mercati” con 12 regolamenti. Altri regolamenti, 10, sono, poi, classificati nella voce “altro” che raggruppa la programmazione negoziata, la programmazione economica, il supporto e l’assistenza allo sviluppo locale, mentre se si escludono i 9 regolamenti sia in materia di “sostegno all’innovazione per i settori produttivi” che in materia di “industria”, le altre materie contano un numero poco significativo di atti. Infine, 7 regolamenti sono classificati come multimateria, voce introdotta nella rilevazione di quest’anno.

Con attenzione al macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, fanno la parte del leone le materie “protezione della natura e dell’ambiente” e “territorio e urbanistica” con, rispettivamente, 27 e 19 regolamenti. Altri 10 regolamenti riguardano, poi, i “trasporti”, mentre sono poco significativi i dati delle altre materie.

Con particolare riguardo al macrosettore “servizi alla persona e alla comunità”, la produzione regolamentare interessa soprattutto le materie dei “servizi sociali” (55 regolamenti) e della “tutela della salute” (26 regolamenti), seguite dalle materie “lavoro”, “istruzione scolastica” e “beni e attività culturali” con, rispettivamente, 20, 19 e 13 regolamenti. Altri 12 regolamenti sono classificati nella voce “altro” che comprende la sicurezza personale, la polizia locale, la tutela degli utenti e dei consumatori, il contrasto all’usura, ecc.. Pochi atti riguardano, poi, le altre materie.

Infine, un po’ più significativa dell’anno precedente la distribuzione dei regolamenti tra le materie del macrosettore “finanza regionale”, dove ben 13 regolamenti sono classificati in materia di “contabilità regionale”.

Se si confrontano i dati del 2008 con quelli del Rapporto dell’anno precedente, le tendenze qui evidenziate risultano confermate o con lievi oscillazioni per alcune materie.

Anche nel 2007 nel macrosettore “ordinamento istituzionale” il numero più ampio di regolamenti – 37 - interessava la materia relativa al personale

e all'amministrazione. Nel macrosettore "sviluppo economico e attività produttive" erano sempre i regolamenti inerenti alle materie dell'agricoltura e della caccia e pesca - considerate nel complesso - a totalizzare 41 regolamenti, seguite dal turismo con 19 regolamenti e dal commercio con 16 regolamenti. Nel macrosettore "territorio, ambiente e infrastrutture" erano sempre il territorio e l'urbanistica e la protezione della natura e dell'ambiente con, rispettivamente, 20 e 19 regolamenti a fare la parte del leone. Infine, anche nel macrosettore "servizi alla persona e alla comunità" la presenza di un numero significativo di regolamenti – 29 - si rinveniva nel campo dei servizi sociali, seguiti da quelli classificati nella materia della tutela della salute (26 regolamenti).

2.5. Conclusione

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

Innanzitutto, il dato quantitativo relativo al totale dei regolamenti emanati nell'anno non deve essere letto in termini assoluti: concorrono, infatti, in modo rilevante all'incremento complessivo del dato il numero dei regolamenti emanati dalla Regione Friuli Venezia Giulia e dalle due province autonome di Bolzano e di Trento che, in base ai loro statuti speciali, hanno da sempre riservato agli esecutivi la competenza ad adottare regolamenti di esecuzione e di attuazione soprattutto di leggi regionali e provinciali.

In alcuni casi si tratta di regolamenti di manutenzione - vale a dire di regolamenti di modifica e/o di integrazione di precedenti atti - emanati nel corso dello stesso anno²² o in un arco di tempo relativamente recente²³.

²² Cfr., ad esempio, il regolamento Puglia n. 28/2008, recante modifiche al regolamento n. 15/2008, in recepimento dei criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone Speciali di Conservazione (ZSC) e Zone di Protezione Speciale (ZPS) introdotti con DM 17 ottobre 2007; il regolamento Friuli Venezia Giulia, dpreg. n.347/2008, di modifica al dpreg. n. 066/2008, relativo all'esercizio delle attività delegate ai Centri di assistenza tecnica alle imprese artigiane.

²³ Cfr., ad esempio, il regolamento Lazio n. 25/2008, recante modifiche al regolamento n. 81/2007, di disciplina del forum giovanile per le politiche sociali; i regolamenti Piemonte n. 8 e 19/2008, di modifica al regolamento n. 10/2007, contenente la disciplina generale dell'utilizzazione agronomica degli effluenti zootecnici e delle acque reflue e programma di azione per le zone vulnerabili da nitrati di origine agricola; Il regolamento Puglia n. 19/2008, di modifica del

La manutenzione degli atti normativi (leggi e regolamenti) non è di per sé un elemento negativo, anche se quando è ravvicinata nel tempo si può ritenere che forse non sia stata prestata la dovuta attenzione all'analisi di "fattibilità" dell'atto in sede di predisposizione.

Vi sono, poi, una serie di regolamenti che possono, invece, essere considerati di "giusto" adeguamento alle trasformazioni ed al sopravvenire di eventi nuovi perché intervengono a modificare atti emanati già da alcuni anni²⁴.

Nel 2008 – v. tabella E - i regolamenti di manutenzione sono 169 su 435, pari cioè al 38,9 % del totale: 36,8% nelle Regioni ordinarie (49 su 133) e 39,7% nelle Regioni speciali (120 su 302). Si registra, dunque, un incremento rispetto al 2007 quando i regolamenti di manutenzione erano 111 su 406, pari cioè al 27,3% del totale: il 22,1% nelle Regioni ordinarie (29 su 131) e il 29,8% nelle Regioni speciali (82 su 275)²⁵.

Gli interventi di manutenzione sono maggiormente diffusi nelle Regioni che utilizzano la fonte secondaria in modo rilevante e costante nel tempo. Ad esempio, nella Regione Friuli Venezia Giulia su 100 regolamenti emanati ben 49, pari al 49,0% del totale, sono di manutenzione. Così come nella provincia di Bolzano su 145 regolamenti emanati 51, pari al

regolamento n. 4/2007, dettato in attuazione della l.r. n. 19/2006 di disciplina del sistema integrato dei servizi sociali; il regolamento Toscana n. 67/2008, contenente modifiche al regolamento n. 28/2007, di attuazione della l.r. n. 55/2006 recante interventi a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata; il regolamento Friuli Venezia Giulia, d.p.reg. n. 34/2008, di modifica del d.p.reg. n. 033/2007, recante criteri per la concessione e l'erogazione degli incentivi previsti dalla l.r. n. 18/2005 (norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro).

²⁴ Cfr., ad esempio, i regolamenti Lazio nn. 2, 4 e 22/2008, di modifica del regolamento n. 2/2000, concernente i requisiti per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica destinata all'assistenza abitativa; il regolamento Liguria n. 3/2008, recante modifiche al regolamento n. 1/1997, di disciplina dell'istituzione di strutture private di caccia-aziende faunistico-venatorie; il regolamento Lombardia n. 5/2008, di modifica del regolamento n. 5/2003, attuativo della l.r. n. 30/2002 in materia di promozione e sviluppo del sistema fieristico lombardo; il regolamento Marche n. 1/2008 di modifica del regolamento n. 13/2004, recante requisiti e modalità per l'autorizzazione e l'accreditamento dei servizi per l'infanzia, per l'adolescenza e per il sostegno alle funzioni genitoriali e alle famiglie; il regolamento Piemonte n. 10/2008 di integrazione al regolamento n. 2/1993, in materia di tutela e controllo degli animali da affezione; il regolamento Puglia n. 8/2008 di modifica del regolamento n. 3/2001, recante disciplina delle modalità di funzionamento del nucleo di valutazione e delle attività di verifica dei risultati delle strutture regionali e delle prestazioni dei dirigenti regionali; il regolamento Toscana n. 38/2008, di modifica al regolamento n. 47/2003 recante norme per il diritto allo studio universitario.

²⁵ Cfr. *I regolamenti regionali nel 2007*, in *Rapporto 2008*, cit., tabella E, p. 41.

35,2% del totale, sono di modifica di precedenti atti. Le medesime conclusioni valgono per alcune Regioni ordinarie. Il Piemonte, ad esempio, su 19 regolamenti ne emana 12 di manutenzione, pari al 63,2% del totale, mentre il Lazio su 27 regolamenti ne emana 14 di mera modifica, pari al 51,9% del totale, e così la Toscana che su 21 regolamenti, ne conta 8 di manutenzione, pari al 38,1% del totale.

Accanto a questi regolamenti, di dimensioni ridotte in termini di articoli, commi e caratteri, non mancano però regolamenti attuativi di testi unici e di leggi di riordino settoriale - di materie o submaterie – che si caratterizzano per essere articolati in modo più ampio. In alcuni casi, tra l'altro, le leggi di riordino prevedono, per una serie di aspetti, numerose attuazioni regolamentari. Per citare solo qualche esempio, nel 2008, la Regione Friuli Venezia Giulia ha emanato 9 regolamenti attuativi di disposizioni della legge regionale in materia di occupazione e di tutela e qualità del lavoro²⁶, la Regione Lazio 4 regolamenti di attuazione della legge regionale di riorganizzazione del sistema turistico²⁷, la Regione Toscana 2 regolamenti, rispettivamente, di attuazione della legge regionale di riordino del servizio sanitario e della legge di disciplina del sistema di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale²⁸, la Regione Calabria un regolamento in attuazione della legge di riordino dell'organizzazione turistica regionale²⁹ e, infine, la Regione Lombardia un regolamento in attuazione della legge di riordino e riforma in materia di polizia locale e sicurezza urbana³⁰.

Inoltre, in molti casi, i regolamenti sono attuativi di disposizioni di leggi settoriali che - pur non qualificandosi come vere e proprie leggi di riordino – rivestono, comunque, notevole rilevanza. Rientrano, ad esempio, in quest'ultimo caso, i regolamenti delle Regioni Liguria e Lombardia emanati in attuazione di leggi riguardanti l'attività agrituristica, entrambi contrassegnati dal n. 4 del 2008.

²⁶ Si tratta dei d.p.reg. nn. 32, 33, 34, 121, 186, 302, 311, 317 e 342/2008 emanati in attuazione della l.r. n. 18/2005.

²⁷ Si tratta dei regolamenti nn. 16, 17, 18 e 19/2008 emanati in attuazione della l.r. n. 13/2007.

²⁸ Si tratta del regolamento n. 7/2008 emanato in attuazione della l.r. n. 40/2005 e del regolamento n. 15/2008 emanato in attuazione della l.r. n. 41/2005.

²⁹ Si tratta del regolamento n. 8/2008 dettato in attuazione della l.r. n.4/2008.

³⁰ Si tratta del regolamento n. 1/2008 emanato in attuazione della l.r. n.4/2003.

Oltre che di leggi settoriali, i regolamenti sono spesso attuativi di disposizioni contenute nelle leggi finanziarie. Questo avviene soprattutto in quegli ordinamenti che adottano finanziarie “pesanti” con le quali si interviene su diversi settori di competenza regionale. Il caso più rilevante è rappresentato dalla Regione Friuli Venezia Giulia che – dopo la breve parentesi della finanziaria per il 2008 (l.r. n. 31/2007), snella per la prima volta anche se preceduta dalla legge strumentale (n. 30) che sicuramente tale non era – opera, da sempre, numerosi rinvii ad attuazione regolamentare di disposizioni legislative inserite nella manovra di bilancio. Per restare solo al 2008, la Regione richiamata ha emanato altri 7 regolamenti (12 erano stati emanati nel 2007) in attuazione di disposizioni presenti nella legge finanziaria per il 2007 (n. 1/2007) riguardanti varie materie di intervento regionale³¹. Inoltre, sempre nell’anno di riferimento, 6 regolamenti sono attuativi di disposizioni contenute nella legge strumentale richiamata (istituto abolito con l.r. n. 8/2008)³². Anche in altre Regioni si ritrovano regolamenti previsti da norme contenute nelle leggi finanziarie. Ad esempio, il regolamento Lazio n. 12/2008, in materia di centri commerciali naturali, attua e integra l’art. 113 della legge finanziaria per il 2006 (l.r. n. 4/2006). In altri casi i regolamenti sono sì attuativi di leggi regionali ma per come risultano modificate da leggi finanziarie. E’ questo, ad esempio, il caso del regolamento Piemonte n. 12/2008 che dà attuazione alla l.r. n. 2/2008, di conferimento di funzioni agli enti locali in materia di navigazione interna e demanio idrico della navigazione, per come modificata dalla legge finanziaria per il 2008 (n. 12/2008).

A conferma di quanto già messo in luce nelle rilevazioni a partire dal Rapporto sulla legislazione per il 2002³³, rimane poco significativo il dato dei regolamenti attuativi di fonti comunitarie. Per citare solo qualche esempio, sono “vincolati” da norme comunitarie il regolamento Toscana n.

³¹ Più in particolare, si tratta di tre regolamenti in materia di contabilità regionale (d.p.reg. n. 26, d.p.reg. n. 82 e d.p.reg. n. 102/2008) e un regolamento, rispettivamente, in materia di enti locali e decentramento (d.p.reg. 348/2008), di consorzi fidi (d.p.reg. n. 182/2008), di servizi sociali (d.p.reg. n. 264/2008) e di beni e attività culturali (d.p.reg. n. 154/2008).

³² Più in particolare, si tratta di tre regolamenti in materia di servizi sociali (d.p.reg. n. 255, d.p.reg. n. 300, e d.p.reg. n. 356) e di un regolamento, rispettivamente, in materia di enti locali e decentramento (d.p.reg. n. 190), caccia e pesca (d.p.reg. n. 323) e tributi (d.p.reg. n. 76).

³³ Cfr., in particolare, tabelle 4b nell’Appendice ai Rapporti sulla legislazione 2002 (p. 377) e 2003 (p. 434).

41/2008 di modifica del regolamento n. 40/2006, emanato in attuazione del regolamento CE n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 sull'igiene dei prodotti alimentari e del regolamento CE n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale.

E', invece, un po' più rilevante – anche se non più significativo come in passato - il caso di attuazione di fonti, primarie e secondarie, statali. Oltre ai due regolamenti di manutenzione, attuativi del Codice in materia di protezione dei dati personali (d.lgs. n. 196/2003)³⁴, per indicare solo qualche esempio, la Regione Calabria ha definito le procedure di valutazione di impatto ambientale, di valutazione strategica, nonché le procedure di autorizzazioni integrate ambientali con il regolamento n. 3/2008, in attuazione dei d.lgs. nn. 59/2005 e 152/2006, entrambi in materia ambientale, così come ha fatto per l'ultimo decreto legislativo richiamato la Regione Toscana con il regolamento n. 17/2008; la Regione Liguria ha dettato misure di conservazione per la tutela delle zone di protezione speciale, in attuazione del D.P.R. n. 357/1997 recante attuazione della direttiva 92/43/CEE in materia di conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche, così come ha fatto la Regione Puglia con il regolamento n. 15/2008; la Regione Piemonte ha integrato con il regolamento n. 7/2008 la disciplina delle agevolazioni alle imprese ai sensi delle leggi nn. 228/1997 e 257/2004, contenente norme in materia di rilocalizzazione e danni alluvionali.

Infine - quale elemento significativo del 2008 – occorre segnalare la presenza di un regolamento di semplificazione generale. La provincia autonoma di Trento, infatti, interviene con un regolamento (n. 14-121/Leg) ad abrogare in modo espresso 380 regolamenti provinciali già abrogati “in maniera implicita per il sopravvenire di nuove norme regolamentari o per l'abrogazione espressa di norme legislative che le disposizioni regolamentari stesse attuano”, interessanti diverse materie di competenza

³⁴ Si tratta dei regolamenti della Regione Valle d'Aosta n. 3/2008 e della provincia di Trento n. 6-113 Leg/2008.

provinciale³⁵. L'esperienza segnalata è comune solo alla Regione Piemonte che, già nel 2006, era intervenuta a “disboscare” l’ordinamento con il regolamento n. 6, abrogando 67 regolamenti regionali già implicitamente abrogati o, comunque, non più operanti o applicati.

³⁵ Più in particolare, i regolamenti abrogati riguardano: 3 gli affari istituzionali, 7 la contabilità, 198 l’organizzazione e il personale, 24 l’assistenza e il lavoro, 2 i lavori pubblici, l’espropriazione e i trasporti, 1 l’urbanistica e l’ambiente, 35 la sanità, 3 l’agricoltura, 20 le risorse forestali e montane, 5 l’industria e l’artigianato, 18 il turismo, gli impianti funiviari, il commercio e la cooperazione, 5 i beni culturali, 59 l’istruzione, l’assistenza scolastica, la formazione professionale e l’emigrazione.

TABELLE

Tabella A - Produzione normativa e regolamenti - 2008

Regioni e province autonome	Totale leggi	Totale regolamenti	Totale produzione normativa	B/C %
	A	B	C	
Abruzzo	17	0	17	0,0
Basilicata	33	6	39	15,4
Calabria	46	4	50	8,0
Campania	20	0	20	0,0
Emilia-Romagna	23	2	25	8,0
Lazio	32	27	59	45,8
Liguria	48	5	53	9,4
Lombardia	38	5	43	11,6
Marche	38	2	40	5,0
Molise	35	5	40	12,5
Piemonte	37	19	56	33,9
Puglia	45	28	73	38,4
Toscana	52	21	73	28,8
Umbria	26	9	35	25,7
Veneto	23	0	23	0,0
Totale Regioni ordinarie	513	133	646	20,6
Friuli Venezia Giulia	18	100	118	84,7
P.a. Bolzano*	9	145	154	94,2
P.a. Trento	17	46	63	73,0
Sardegna	17	2	19	10,5
Sicilia	25	0	25	0,0
Trentino-Alto Adige	10	5	15	33,3
Valle d'Aosta	31	4	35	11,4
Totale Regioni spec. e p.a.	127	302	429	70,4
TOTALE	640	435	1.075	40,5

* I 145 regolamenti sono: 38 decreti del presidente della provincia (regolamenti formali) e 107 deliberazioni della Giunta provinciale (regolamenti sostanziali).

Tabella B - Produzione normativa e regolamenti in articoli - 2008

Regioni e province autonome	Totale articoli leggi	Totale articoli regolamenti	Totale produzione normativa	B/C %
	A	B	C	
Abruzzo	128	0	128	0,0
Basilicata	462	38	500	7,6
Calabria	348	64	412	15,5
Campania	281	0	281	0,0
Emilia-Romagna	417	28	445	6,3
Lazio	449	284	733	38,7
Liguria	824	44	868	5,1
Lombardia	573	58	631	9,2
Marche	445	15	460	3,3
Molise	328	85	413	20,6
Piemonte	482	141	623	22,6
Puglia	483	404	887	45,5
Toscana	731	507	1.238	41,0
Umbria	375	139	514	27,0
Veneto	400	0	400	0,0
Totale Regioni ordinarie	6.726	1.807	8.533	21,2
Friuli Venezia Giulia	346	1.146	1.492	76,8
P.a. Bolzano	180	948	1.128	84,0
P.a. Trento	466	654	1.120	58,4
Sardegna	195	72	267	27,0
Sicilia	211	0	211	0,0
Trentino-Alto Adige	98	53	151	35,1
Valle d'Aosta	536	25	561	4,5
Totale Regioni spec. e p.a.	2.032	2.898	4.930	58,8
TOTALE	8.758	4.705	13.463	34,9

Tabella C - Produzione normativa e regolamenti in commi - 2008

Regioni e province autonome	Totale commi leggi	Totale commi regolamenti	Totale produzione normativa	B/C %
	A	B	C	
Abruzzo	649	0	649	0,0
Basilicata	1.192	84	1.276	6,6
Calabria	951	222	1.173	18,9
Campania	942	0	942	0,0
Emilia-Romagna	1.026	108	1.134	9,5
Lazio	1.185	697	1.882	37,0
Liguria	2.207	197	2.404	8,2
Lombardia	2.143	199	2.342	8,5
Marche	1.064	41	1.105	3,7
Molise	808	267	1.075	24,8
Piemonte	1.219	361	1.580	22,8
Puglia	1.293	1.426	2.719	52,4
Toscana	1.656	1.233	2.889	42,7
Umbria	1.021	443	1.464	30,3
Veneto	971	0	971	0,0
Totale Regioni ordinarie	18.327	5.278	23.605	22,4
Friuli Venezia Giulia	2.057	2.441	4.498	54,3
P.a. Bolzano	638	4.424	5.062	87,4
P.a. Trento	1.340	2.063	3.403	60,6
Sardegna	805	273	1.078	25,3
Sicilia	483	0	483	0,0
Trentino-Alto Adige	243	192	435	44,1
Valle d'Aosta	1.448	56	1.504	3,7
Totale Regioni spec. e p.a.	7.014	9.449	16.463	57,4
TOTALE	25.341	14.727	40.068	36,8

Tabella D - Produzione normativa e regolamenti in caratteri – 2008

Regioni e province autonome	Totale caratteri leggi	Totale caratteri regolamenti	Totale produzione normativa	B/C %
	A	B	C	
Abruzzo	304.814	0	304.814	0,0
Basilicata	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Calabria	389.810	45.216	435.026	10,4
Campania	387.490	0	387.490	0,0
Emilia-Romagna	495.159	29.961	525.120	5,7
Lazio	540.573	319.224	859.797	37,1
Liguria	879.956	n.d.	n.d.	n.d.
Lombardia	969.487	231.495	1.200.982	19,3
Marche	431.404	22.515	453.919	5,0
Molise	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Piemonte	504.383	216.640	721.023	30,0
Puglia	574.996	536.867	1.111.863	48,3
Toscana	642.154	409.375	1.051.529	38,9
Umbria	475.877	194.761	670.638	29,0
Veneto	357.981	0	357.981	0,0
Totale Regioni ordinarie	6.954.084	2.006.054	8.960.138	22,4
Friuli Venezia Giulia	869.123	n.d.	n.d.	n.d.
P.a. Bolzano	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
P.a. Trento	711.143	1.154.757	1.865.900	61,9
Sardegna	390.915	n.d.	n.d.	n.d.
Sicilia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Trentino-Alto Adige	155.277	229.490	384.767	59,6
Valle d'Aosta	532.139	42.652	574.791	7,4
Totale Regioni spec. e p.a.	2.658.597	1.426.899	4.085.496	34,9
TOTALE	9.612.681	3.432.953	13.045.634	26,3

**Tabella E - Produzione regolamentare e regolamenti di manutenzione
2008**

Regioni e province autonome	Totale regolamenti	Manutenzione	B/A %
	A	B	
Abruzzo	0	0	-
Basilicata	6	2	33,3
Calabria	4	0	0,0
Campania	0	0	-
Emilia-Romagna	2	0	0,0
Lazio	27	14	51,9
Liguria	5	2	40,0
Lombardia	5	2	40,0
Marche	2	1	50,0
Molise	5	0	0,0
Piemonte	19	12	63,2
Puglia	28	7	25,0
Toscana	21	8	38,1
Umbria	9	1	11,1
Veneto	0	0	-
Totale Regioni ordinarie	133	49	36,8
Friuli Venezia Giulia	100	49	49,0
P.a. Bolzano*	145	51	35,2
P.a. Trento	46	15	32,6
Sardegna	2	0	0,0
Sicilia	0	0	-
Trentino-Alto Adige	5	2	40,0
Valle d'Aosta	4	3	75,0
Totale Regioni spec. e p.a.	302	120	39,7
TOTALE	435	169	38,9

* I 145 regolamenti sono: 38 decreti del presidente della provincia (regolamenti formali) e 107 deliberazioni della Giunta provinciale (regolamenti sostanziali).

3. La qualità della normazione e la valutazione delle politiche regionali*

3.1. Introduzione

L'eccesso di regolazione, la caoticità della situazione normativa, la scarsa attenzione all'analisi (preventiva e successiva) degli effetti pratici prodotti dalle norme sono fenomeni strettamente connessi. Sono, inoltre, fenomeni trasversali perché interessano tutti i livelli territoriali. Le Regioni, in modo più significativo e prima ancora dello Stato, mostrano un impegno costante nell'individuazione di misure volte al superamento delle ricadute che tali fenomeni hanno sul funzionamento delle istituzioni ma anche sulla vita dei cittadini.

Come messo in luce nei Rapporti sulla legislazione degli ultimi anni, le Regioni sono intervenute innanzitutto sul *drafting* legislativo, vale a dire sull'applicazione di regole e suggerimenti per la redazione dei testi, al fine di produrre una normazione chiara, comprensibile, che non dia luogo ad equivoci o interpretazioni fuorvianti. A conferma dell'impegno verso il miglioramento del linguaggio degli atti normativi è arrivata, nel 2007, l'ultima revisione del Manuale di tecnica legislativa dell'OLI³⁶ peraltro già adottato - formalmente o in via di prassi - da quasi tutte le Regioni nella prima versione del 1991 o in quella del 2002. La versione con gli ultimi aggiornamenti del Manuale è stata adottata formalmente nel 2008, con delibera dell'ufficio di Presidenza, dalle Regioni Calabria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria e Veneto. In alcuni casi (es. Lombardia) alla delibera di adozione è seguita una circolare per migliorare il coordinamento delle strutture preposte all'assistenza tecnico-giuridica dell'attività legislativa.

* A cura di Aida Giulia Arabia.

³⁶ La nuova versione del Manuale (dicembre 2007) - promossa dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle province autonome con il supporto scientifico dell'Osservatorio legislativo interregionale - è stata approvata dall'Assemblea plenaria della Conferenza il 18 febbraio 2008. La terza edizione delle *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi* è pubblicata in www.Consiglio.Regione.toscana>osservatorio interregionale, dove si può leggere anche il testo a fronte dei Manuali (nelle versioni del 2002 e del 2007).

Ma utilizzare un linguaggio chiaro e “accessibile” non vuol dire anche evitare di scrivere leggi dal titolo “muto” che pure si ritrovano in numero cospicuo negli ordinamenti regionali?

Interventi di manutenzione su leggi senza descrizione del contenuto delle stesse obbligano gli interessati (cittadini ed operatori) a fare una ricerca ulteriore per individuare la materia oggetto della modifica e, dunque, la regola vigente.

Per restare solo ad alcuni casi del 2008, appartengono a tale categoria le ll.rr. nn. 16 e 22 della Regione Basilicata, ma anche le ll. rr. n. 3, 21, 23, 27, 30, 33, 35, 37, 38, 39 e 44 della Regione Calabria e la l.r. n. 19 della Regione Campania.

Per riprendere quanto detto nel Rapporto dell'anno precedente, anche le leggi finanziarie “contenitore” sono, in un certo senso, leggi per definizione “mute”. Il titolo di tale tipo di leggi come potrebbe essere rappresentativo di tutto ciò che in esse è appunto contenuto? Da più parti e da più tempo si obietta che a ciò si potrebbe ovviare con altri strumenti, quali ad esempio, l'indice, l'articolazione in Titoli e/o in Capi e la presenza di una rubrica per ogni articolo che sia effettivamente rappresentativa del contenuto dei relativi commi. Operazione fattibile per le finanziarie “snelle” ma molto meno per le finanziarie “pesanti”. Come potrebbe, ad esempio, un titolo di un articolo di 100 e passa commi essere rappresentativo di tutte le materie trattate?

Come si ricava, infatti, dal capitolo sulle leggi finanziarie per il 2009³⁷, così come già registrato per gli anni precedenti e da ultimo nel Rapporto 2008³⁸, al di là del numero degli articoli, spesso contenuto (e rubricato), è il numero dei commi che in alcuni casi, in modo particolare, risulta decisamente sproporzionato. Mantiene il primato della legge più complessa la Regione Friuli Venezia Giulia (con 17 articoli e 692 commi) che, dopo la parentesi della finanziaria per il 2008 (l.r. n. 31/2007), per la prima volta snella (5 articoli e 20 commi) anche se completata da una

³⁷ In questo *Volume*.

³⁸ Per l'analisi dettagliata, cfr. il capitolo su Le finanziarie regionali per il 2008, in Rapporto 2008 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, Roma, 2008, p. 234 ss.

legge strumentale (l.r. n. 30/2007) di 8 articoli e ben 493 commi³⁹, ha varato di nuovo un provvedimento *omnibus*. Tralasciando le finanziarie sotto i 150 commi (dato comunque significativo), anche le finanziarie delle Regioni Sicilia (80 articoli e 270 commi), Lazio (76 articoli e 192 commi), Campania (35 articoli e 168 commi) e Valle d'Aosta (53 articoli e 153 commi) mantengono una struttura complessa.

Nelle finanziarie così strutturate si registra un ampliamento del contenuto "tipico" delle leggi in esame, disponendo anche su profili ordinamentali, organizzatori o microsettoriali. Un criterio per ridurre le finanziarie è sicuramente la previsione di collegati che - come ormai da anni si verifica in alcune Regioni - contribuiscono, da un lato, a snellire la legge finanziaria ma, a volte, anche ad appesantire l'ordinamento complessivo.

3.2. La manutenzione normativa

Un altro indice per misurare la "buona" qualità delle leggi è valutare il ricorso alla tecnica delle novelle. Nella maggior parte dei casi il legislatore ricorre alla tecnica delle sostituzioni⁴⁰ o integrazioni⁴¹ per esigenze di economicità procedurale senza tener conto degli svantaggi che queste tecniche spesso producono per gli operatori ed i cittadini.

Infatti, la manutenzione normativa, mentre, da un lato, è necessaria al coordinamento delle vecchie regole che continuano a far parte dell'ordinamento giuridico con le nuove che costantemente vengono in esso introdotte, dall'altro, proprio perché avviene in tempi ravvicinati e spesso con interventi ripetuti sulla stessa legge, diventa, di fatto, un elemento di "inquinamento" non solo della legge oggetto di revisione ma anche dell'intero complesso normativo. Inoltre, la manutenzione di leggi

³⁹ La finanziaria in oggetto era seguita alla legge di riforma della contabilità regionale (l.r. n. 21/2007) che aveva definito in modo restrittivo i contenuti ammissibili della legge finanziaria, contemporaneamente prevedendo che quelli esclusi confluissero nella "legge strumentale alla manovra di bilancio", peraltro soppressa dalla legge di assestamento di bilancio 2008 (l.r. n. 9/2008).

⁴⁰ Vengono sostituite una o più parole, una frase, una partizione di articolo o l'articolo intero di un precedente atto normativo con una o più parole, con una frase, con una partizione di articolo o dell'articolo intero.

⁴¹ L'atto successivo aggiunge ad un precedente testo una o più parole al posto di una o più parole.

emanate nel corso dell'anno o in tempi relativamente recenti – fenomeno comune tanto alle Regioni ordinarie quanto alle Regioni speciali - porta anche a riflettere sull'insufficiente attenzione prestata alla fattibilità della legge in fase di predisposizione del testo⁴².

E non solo. La manutenzione degli atti normativi avviene, spesso, anche in sede di legge finanziaria o di leggi di settore generando, sempre di più, grandi difficoltà nell'individuare il testo effettivamente vigente della legge.

Nel 2008, su 640 leggi emanate, 353 sono testi nuovi, 189 sono novelle e 63 sono leggi redatte secondo tecnica mista (v. tabella A). Le leggi di manutenzione sul totale delle leggi emanate sono pari al 29,5%: 31,0 % nelle Regioni ordinarie e 23,6 % nelle Regioni speciali. Si registra, quindi, un incremento delle novelle rispetto al 2007⁴³ quando su 656 leggi emanate, 396 erano testi nuovi, 157 erano novelle e 94 erano leggi redatte secondo tecnica mista. Le leggi di manutenzione sul totale delle leggi emanate erano allora pari al 24%: al 25,9% nelle Regioni ordinarie (in testa la Regione Toscana, con il 41,2%) e al 17,4% nelle Regioni speciali (in testa la provincia autonoma di Trento, con il 29,2%). Nel 2008, invece, tra le Regioni ordinarie è in testa la Regione Campania con il 55,0%, seguita dalle Regioni Lombardia con il 44,7% e Liguria con il 43,8%. Tra le Regioni speciali è la Regione Sicilia a registrare la percentuale più alta di novelle sul totale delle leggi emanate (32,0%)⁴⁴.

⁴² Per citare solo qualche esempio di leggi emanate e modificate nel corso dello stesso anno 2008, v. l.r. Abruzzo n. 14/2008 di modifica di un'altra legge dello stesso anno (l.r. n. 2) che ha dettato provvedimenti urgenti a tutela della costa teatina; l.r. Calabria n. 21/2008 di modifica della l.r. n. 15, collegato alla finanziaria 2008; l.r. Campania n. 11/2008 di abrogazione di una norma della l.r. n. 1, in materia di contributi dei privati per l'esercizio e la manutenzione delle opere pubbliche di bonifica; l.r. Liguria n. 20/2008 di modifica della l.r. n. 10, collegato alla finanziaria 2008; l.r. Lombardia n. 26/2008 di modifica alla l.r. n. 15, in materia di infrastrutture di interesse concorrente statale e regionale; l.r. Marche n. 21/2008 di modifica della l.r. n. 15 di disciplina del Consiglio regionale dell'economia e del lavoro; l.r. Sardegna n. 16/2008 di modifica della l.r. n. 15, recante interventi urgenti conseguenti agli eventi alluvionali e di dissesto idrogeologico. Così come numerosi sono i casi di leggi modificate l'anno successivo a quello di emanazione. Basti citare per tutte, la l.r. Valle d'Aosta n. 25/2008 di modifica della l.r. n. 13/2007, in materia di obbligo di costruzione del manto di coperture in lose di pietra e disciplina dei relativi benefici economici.

⁴³ Cfr. La qualità della legislazione: dal linguaggio degli atti normativi alla valutazione delle politiche, in Rapporto 2008, cit., in particolare tabella A, p. 65.

⁴⁴ Nelle tabelle sulla tipologia normativa (tabelle 6 e 6a dell'Appendice) i dati sulla manutenzione differiscono da quelli della tabella A, qui considerata, perché nelle prime, alla voce manutenzione, vengono classificate – in base ad un criterio di prevalenza – tutti gli interventi di

Come già messo in luce a partire dal Rapporto 2007, il superamento o, almeno, il contenimento, del massiccio ricorso a leggi di manutenzione dovrebbe essere un altro obiettivo per migliorare la qualità delle singole leggi ma anche dell'intero complesso normativo. Alcune Regioni percorrono la strada della legge annuale di manutenzione che, però, non sempre (o non ancora) ha dato i risultati sperati. E' questo soprattutto il caso della Regione Toscana che, pur operando una forte manutenzione dell'ordinamento modificando con la l.r. n. 62/2008 (legge di manutenzione per il 2008) una serie di disposizioni legislative relative a materie di intervento regionale, non ha visto ridurre il numero delle leggi di mera modifica che, anche quest'anno, sono state numerose (18 leggi). Inoltre, come si legge nel Rapporto sulla legislazione della Regione richiamata, l'approvazione della legge di manutenzione ha comportato discussioni e difficoltà tra le commissioni poichè - affidata alla commissione affari istituzionali - ha precluso alle competenti commissioni per materia di intervenire⁴⁵.

Diverso è il caso della Provincia di Bolzano che, anche quest'anno, è intervenuta a modificare con un'unica legge di manutenzione generale (l.p. n. 4/2008) numerose leggi in vari settori, e con legge di manutenzione settoriale (l.p. n. 9/2008) la legge n. 13/1998, recante l'ordinamento dell'edilizia abitativa agevolata. In quest'ultimo caso ha operato ben 29 modifiche e integrazioni alla legge da ultimo richiamata.

Quest'ultimo caso porta a riflettere sul problema delle entità delle novelle apportate alla legge oggetto di modifica. Qualora, infatti, le novelle siano poche e non stravolgano il testo originario, il ricorso ad una legge di manutenzione sarà il giusto adeguamento al sopravvenire di eventi nuovi. Qualora, invece, le novelle intervengano su numerosi aspetti della legge originaria e questa risulti completamente modificata, potrebbe verificarsi che le due leggi disegnino politiche diverse e, magari, opposte. In tali

modifica (anche quelli inseriti in leggi che contengono "nuove" norme). Nella tabella A, invece, sono considerate esclusivamente le leggi di mera modifica, finendo le altre nella voce "tecnica mista". Nel complesso il peso percentuale delle leggi di manutenzione è del 28,1 % nella tabella 6a e, come già detto nel testo, del 29,5 % nella tabella A, con differenze, a volte significative, nel confronto dei dati percentuali delle singole Regioni nelle due tabelle sopra indicate.

⁴⁵ Consiglio regionale della Toscana, *Rapporto sulla legislazione (gennaio-dicembre 2008)*, maggio 2008, p. 82.

ipotesi, forse, sarebbe più opportuno riscrivere la legge originaria. Un caso che lascia perplessi è, ad esempio, la l.r. n. 60/2008 della Regione Toscana che ha modificato con 106 articoli la l.r. n. 40/2005 di disciplina del servizio sanitario, tra l'altro per la decima volta in tre anni.

Accanto alle esperienze della legge generale di manutenzione, altre Regioni - oltre che attraverso singole leggi che si limitano a modificare la normativa vigente in una data materia - operano la manutenzione del sistema con le leggi finanziarie, con quelle di assestamento del bilancio e con i cd. collegati. Le finanziarie per il 2008 e per il 2009 - per alcune Regioni in modo massiccio - contengono tutte modificazioni testuali di altre leggi. Ad esempio, la l.r. n. 1/2008 della Regione Campania ha modificato ben 56 leggi regionali, 2 regolamenti e l'ordinanza del Commissario *ad acta* n. 11/2006 relativa all'approvazione del piano regionale delle attività estrattive. E lo stesso vale per la Regione Marche che ha modificato 36 leggi con due leggi di bilancio: 19 con la l.r. n. 25/2008 (assestamento bilancio 2008) e 17 con la l.r. n. 37/2008 (legge finanziaria 2009). Come già sottolineato nel Rapporto dell'anno precedente, la scelta di un'unica legge disomogenea (quale appunto la finanziaria) per operare la manutenzione del *corpus* normativo è per alcune Regioni (ad esempio, la provincia autonoma di Trento) addirittura da preferire alla scelta di più leggi disomogenee, spesso dal contenuto parzialmente sovrapponibile e con più disposizioni autonome. Questo anche per economia procedurale (meno sessioni dedicate, più tempo per esaminare provvedimenti con oggetto definito)⁴⁶.

Per quanto riguarda i collegati, la Regione Veneto ne ha emanato due (entrambi collegati alla manovra di bilancio per il 2007), con le quali è intervenuta ad apportare modifiche e integrazioni della normativa in materia di governo del territorio, parchi, protezione della natura, edilizia residenziale pubblica, mobilità e infrastrutture (l.r. n. 4/2008), nonché in materia di foreste, usi civici, agricoltura, caccia e pesca (l.r. n. 9/2008). E così ha fatto la Regione Lombardia che, con quattro collegati, ha

⁴⁶ Le valutazioni della provincia sopra riportate sono richiamate nel capitolo su Le leggi finanziarie regionali per il 2007, in Rapporto 2007 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, p. 217, nota 277.

modificato leggi regionali in materia di istruzione (Il.rr. nn. 6 e 37/2008), di programmazione, bilancio e contabilità (l.r. n. 33/2008), di sanità e di servizi socio-sanitari e sociali (l.r. n. 38/2008). Ma la Regione Lombardia è intervenuta anche con il primo provvedimento di variazione del bilancio (l.r. n. 17/2008) ad apportare numerose modifiche di leggi regionali, così come è avvenuto nella legge di manutenzione settoriale (l.r. n. 36/2008) con la quale sono state apportate modifiche a leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica. Inoltre, anche nei collegati ordinamentali alla manovra finanziaria per il 2008 (Il.rr. nn. 15 e 40) della Regione Calabria si rinvencono, per diverse materie, numerose modificazioni di leggi e/o di singole norme (nonché numerose abrogazioni). Infine, anche nelle disposizioni collegate alla legge finanziaria 2008 della Regione Liguria (l.r. n. 10/2008) sono state modificate ben 24 leggi regionali a volte in più articoli.

Come già sottolineato nel Rapporto dell'anno precedente, tutti questi esempi sono la prova che la manutenzione degli ordinamenti non passa solo attraverso le leggi di mera modifica ma, spesso, è molto significativa in altri provvedimenti. Come si legge, ad esempio, nel Rapporto sulla legislazione 2008 della Regione Marche⁴⁷, nell'anno in esame, su 38 leggi regionali, 22 hanno modificato ben 75 leggi. Escludendo le due leggi di bilancio richiamate in precedenza (che hanno modificato 36 leggi) e le 12 leggi di mera manutenzione, siamo in presenza di altre 8 leggi (3 di settore e 5 istituzionali) che contengono altre 21 modifiche di leggi regionali⁴⁸. Questo a conferma che il dato delle leggi di manutenzione è puramente indicativo di un fenomeno che, per essere studiato nella sua complessità, necessita di essere integrato con l'analisi di tutte le leggi modificanti e del numero delle leggi modificate. Le leggi che contengono modifiche, infatti, oltre a quelle di pura manutenzione, sono anche le leggi classificate come tecnica mista, contenenti, appunto, sia norme di modifica (e/o di abrogazione), sia disposizioni nuove. Come si ricava dalla tabella A, nel 2008 le leggi redatte secondo questa tecnica redazionale sono 63, il che vuol dire che almeno altre 63 leggi (63 disposizioni di leggi), sono state

⁴⁷ Consiglio regionale delle Marche, Rapporto sulla legislazione della Regione Marche e sull'attività istituzionale dell'anno 2008, marzo 2008, p. 89 ss.

⁴⁸ Si tratta delle Il.rr. nn. 3, 5, 15, 18, 23, 30, 33 e 36/2008.

modificate nel corso dell'anno. Dato questo che deve essere sommato alle 189 novelle indicate nella medesima tabella che, solo limitandosi ad una interpretazione restrittiva, rappresentano modifiche di un ugual numero di leggi. Ma anche quest'ultima somma, non rappresenta ancora il complesso delle leggi che contengono modifiche perché, come messo in luce in precedenza, gli interventi "manutentivi" sono inseriti, nelle leggi finanziarie e nei collegati, ma spesso anche nelle leggi di settore.

3.3. La semplificazione normativa e il riordino

La semplificazione normativa e il riordino sono obiettivi inseriti, già da tempo, nell'agenda politica delle Regioni che, anche nel 2008, si sono fatte carico di combattere l'eccesso di regolazione soprattutto attraverso le leggi regionali di settore, i testi unici, le leggi finanziarie e i collegati che includono con più frequenza abrogazioni esplicite (totali o parziali) di leggi e regolamenti in luogo di formule "generiche" di abrogazione che rendono difficile a cittadini ed operatori l'individuazione della regola da applicare. L'uso di abrogazioni implicite - tanto diffuso in passato - è però ancora presente in alcuni ordinamenti regionali. Ad esempio, contiene una clausola di abrogazione "innominata" la l.r. n. 29 della Regione Calabria (art. 8, co. 3), che detta norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli, nonché la l.r. n. 36 della Regione Puglia che, dopo l'abrogazione testuale della l.r. n. 22/2000, interviene ad abrogare tutte le "disposizioni ordinarie e speciali incompatibili e in contrasto con i principi e le disposizioni" della nuova disciplina sul conferimento dei compiti amministrativi al sistema delle autonomie locali.

Per il 2008, dopo l'arresto registrato nel 2007, merita segnalare la presenza, non solo di una legge di semplificazione legislativa plurisettoriale, ma anche di un regolamento di abrogazione generale. La Regione Piemonte, con la l.r. n. 15, provvede alla razionalizzazione del complesso normativo, abrogando espressamente 30 leggi regionali già implicitamente abrogate o, comunque, non più operanti o applicate, interessanti diverse materie di intervento regionale⁴⁹. La provincia

⁴⁹ Più in particolare, le leggi abrogate riguardano: 5 l'agricoltura, 6 i bilanci e i tributi, 1 la cultura, 4 le opere pubbliche e l'edilizia, 4 i problemi generali, i problemi istituzionali e i rapporti con lo Stato, 2 la programmazione, 5 la sanità, 2 lo sport e il tempo libero, 1 i trasporti.

autonoma di Trento, invece, con il regolamento di semplificazione generale n. 14-121/Leg, ha abrogato “in maniera implicita per il sopravvenire di nuove norme regolamentari o per l’abrogazione espressa di norme legislative che le disposizioni regolamentari stesse attuano” 380 regolamenti riguardanti diverse materie di intervento provinciale⁵⁰.

Prosegue, dunque, l’opera di “disboscamento” monitorato nei Rapporti degli anni precedenti ed evidente dai dati riportati nella tabella B1. Dove il totale delle leggi abrogate risulta essere molto alto sono evidenti ponderosi interventi abrogativi avvenuti nel corso dei vari anni: ad esempio, in Lombardia su 2.059 leggi emanate ne sono state formalmente abrogate 1.427; in Piemonte su 2.021 ne sono state abrogate 1.079; in Toscana su 2.799 1.831, in Veneto su 1.945 1.163 e in Valle d’Aosta su 2.673 1.746. Un po’ meno significativi sono gli interventi abrogativi sui regolamenti, se si esclude il caso della Regione Piemonte che su 249 regolamenti ne ha abrogato espressamente 95 e della Provincia autonoma di Trento che su 831 regolamenti ne ha abrogato espressamente 464 e di questi 380 solo nel 2008 con il regolamento di semplificazione richiamato in precedenza.

Nel 2008 su 640 leggi approvate ne sono state abrogate 257 per intero (v. tabella B), alcune partizioni (interi capi) e numerose disposizioni. Il numero maggiormente significativo di abrogazioni si rinviene soprattutto nell’ambito delle leggi di riordino e/o comunque in leggi settoriali di notevole rilevanza e nei testi unici. Il dato è leggermente in diminuzione rispetto al 2007, quando su 656 leggi approvate ne erano state abrogate 313 per intero, sempre con prevalenza nell’ambito delle tipologie suindicate. Diminuzione che risulta ancora più significativa rispetto al 2006 quando su 632 leggi emanate ne erano state abrogate 449 leggi⁵¹.

⁵⁰ Più in particolare, i regolamenti abrogati interessano: 3 gli affari istituzionali, 7 la contabilità, 198 l’organizzazione e il personale, 24 l’assistenza e il lavoro, 2 i lavori pubblici, l’espropriazione e i trasporti, 1 l’urbanistica e l’ambiente, 35 la sanità, 3 l’agricoltura, 20 le risorse forestali e montane, 5 l’industria e l’artigianato, 18 il turismo, gli impianti funiviari, il commercio e la cooperazione, 5 i beni culturali, 59 l’istruzione, l’assistenza scolastica, la formazione professionale e l’emigrazione.

⁵¹ Cfr. per il 2007, La qualità della legislazione: dal linguaggio degli atti normativi alla valutazione delle politiche, in Rapporto 2008 cit., in particolare tabella. B, p. 66; per il 2006, Leggi “ben fatte” e buone politiche: esperienze regionali a confronto, in Rapporto 2007, cit., in particolare tabella B, p. 100.

Sicuramente il fenomeno si spiega con la diminuzione, negli ultimi anni, di leggi di abrogazione generale. Dopo gli interventi massicci di alcune Regioni negli anni immediatamente successivi all'attuazione del cd federalismo amministrativo, non è tanto più necessario intervenire nell'opera di "disboscamento" perché la semplificazione a livello regionale non ha bisogno di periodicità ma, per come è realizzata, tende ad avere effetti stabili nel tempo.

Comunque, è sempre nelle leggi di riordino che si rinvengono abrogazioni significative. Per fare solo qualche esempio, sono abrogate 7 leggi per intero (con le relative e successive leggi di modifica ed integrazione) nella legge della Regione Calabria di riordino dell'organizzazione turistica (l.r. n. 8/2008), 4 leggi, più numerose disposizioni, nella legge della Regione Emilia-Romagna di riordino delle politiche per le giovani generazioni (l.r. n. 14/2008) e 3 leggi regionali (nonché la disapplicazione di norme statali di disciplina del settore) nella legge della Regione Abruzzo di riordino della materia commercio (l.r. n. 11/2008).

Naturalmente le abrogazioni sopraindicate non includono le abrogazioni "differite", che pure risultano, in alcune Regioni in particolare, molto numerose. Ad esempio, le Regioni Liguria e Piemonte hanno indicato, rispettivamente, 24 e 22 abrogazioni "condizionate" al verificarsi di un evento, così come segnalato dalle Regioni Toscana, Lazio e Friuli Venezia Giulia con, rispettivamente, 7, 5 e 4 abrogazioni "differite".

Anche se in alcune Regioni il ricorso alle leggi di riordino è ancora un intervento occasionale e non sistematico – nel 2008 (v. tabella C), su 640 leggi emanate, 55 leggi pari all'8,6 % del totale – sono da ricondurre a tale tipologia: il 21,3 % sul totale di quelle emanate nelle Regioni speciali (127 leggi di cui 27 di riordino) e il 5,5 % sul totale di quelle emanate nelle Regioni ordinarie (513 di cui 28 di riordino). Dato leggermente in aumento rispetto al 2007 quando, su 656 leggi emanate, 33 leggi – pari al 5 % del totale – erano da ricondurre a tale tipologia e quasi simile al 2006 quando su 632 leggi emanate, 50 – pari al 7,9 % del totale - erano classificate

come leggi di riordino⁵². Il dato maggiormente significativo del 2008 risulta essere quello della Regione Friuli Venezia Giulia e della Provincia autonoma di Bolzano, dove sembra prevalere maggiormente l'impegno a disciplinare o a ridisciplinare in modo completo e con unica legge una data materia. In entrambi i casi, infatti, le leggi di riordino sono il 55,6 % del totale delle leggi emanate: 10 su 18 nella Regione, 5 su 9 nella Provincia.

Resta sempre occasionale, così come già segnalato nei Rapporti dei vari anni, il ricorso ai testi unici. Nell'anno in esame ne sono stati approvati quattro: uno dalla Regione Liguria e 3 dalla Regione Lombardia. Per la prima Regione richiamata si tratta della l.r. n. 2/2008, testo unico in materia di strutture turistico-ricettive e balneari. Per la seconda Regione sono la l.r. n. 1/2008, testo unico in materia di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso, che abroga 4 leggi regionali per intero e numerose disposizioni di altre leggi regionali in materia; la l.r. n. 20/2008, testo unico delle leggi regionali in materia di organizzazione e personale, che abroga 15 leggi regionali e numerose altre disposizioni e la l.r. n. 31/2008, testo unico in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale, che abroga altre 12 leggi e numerose disposizioni sparse in leggi interessanti le materie oggetto del testo unico. Al testo unico richiamato è seguita, nel 2009, l'emanazione del testo unico delle leggi regionali in materia di trasporti (l.r. n. 11) che ha riorganizzato le norme che si trovavano sparse in numerose leggi regionali, abrogandone 35 per intero insieme ad altre disposizioni sparse in varie leggi che disciplinavano la materia. Tale testo unico, il settimo (ai tre richiamati del 2008 sono da aggiungere due testi unici del 2007 e uno del 2006), – è l'ultimo ad essere stato predisposto dopo l'entrata in vigore della l.r. n.7/2006 che, al fine del riordino e della semplificazione della normativa regionale vigente, ha disciplinato le modalità e le procedure per la redazione e l'approvazione di testi unici (che devono essere compilativi e ricognitivi della normativa esistente e non possono avere contenuti innovativi).

⁵² Cfr. per il 2007, La qualità della legislazione: dal linguaggio degli atti normativi alla valutazione delle politiche, in Rapporto 2008, cit., in particolare tabella C, p. 68; per il 2006, Leggi "ben fatte" e buone politiche: esperienze regionali a confronto, in Rapporto 2007, cit., in particolare tabella B, p. 101.

Infine, sempre con l'obiettivo dell'alleggerimento e della semplificazione del *corpus* normativo, continua ad essere presente nella legislazione regionale e, in modo più marcato nelle leggi di riordino settoriale, la tendenza a rinviare a successivi atti attuativi di Giunta e/o di Consiglio. Tendenza già rinvenuta negli anni più recenti in modo significativo in alcuni ordinamenti regionali e già evidenziata a partire dal Rapporto sulla legislazione 2007⁵³.

Nelle leggi regionali del 2008 - così come sottolineato per il 2007 - gli atti cui il legislatore rinvia maggiormente - anche se in diminuzione rispetto all'anno precedente⁵⁴ - sono quelli di Giunta. Su 640 leggi emanate, 191, pari al 29,8% del totale, prevedono, infatti, rinvii ad atti dell'esecutivo⁵⁵ e solo 43, pari al 6,7% del totale, prevedono rinvii ad atti non legislativi dell'Assemblea⁵⁶. Il numero totale di atti di Giunta da emanare ammonta a 841, mentre quelli del Consiglio sono solo 51 (v. tabelle D ed E).

Naturalmente anche in questo caso le differenze tra Regioni risultano sostanziali. Tra quelle ordinarie, ad esempio, il Lazio, l'Emilia-Romagna e il Veneto fanno la parte del leone per numero di atti di Giunta da adottare, rispettivamente con 77, 75 e 70, ma anche il dato delle Regioni Lombardia (65), Liguria (60), Marche (59) e Piemonte (58) è molto significativo. Tra le specialità, invece, il dato più rilevante è quello delle Regioni Valle d'Aosta e Sardegna con, rispettivamente, 149 e 101 atti di Giunta dei quali è prevista l'adozione. Quanto, infine, agli atti di Consiglio, il dato più significativo è rappresentato dalla Regione Sardegna con 13 atti da emanare (v. tabelle D ed E).

⁵³ Leggi "ben fatte" e buone politiche: esperienze regionali a confronto, in Rapporto 2007, cit., p. 86.

⁵⁴ Su 656 leggi emanate, 290, pari al 44,2 % del totale prevedevano l'adozione di atti dell'esecutivo, mentre solo 65, pari al 9,9 % del totale, riguardavano l'adozione di atti del Consiglio. Il numero totale degli atti di Giunta da emanare era pari a 1.189 mentre quelli di Consiglio ammontavano a 101 Cfr. *La qualità della legislazione: dal linguaggio degli atti normativi alla valutazione delle politiche*, in Rapporto 2008, cit., in particolare tabelle D ed E, pp. 69-70

⁵⁵ Si tratta di rinvii a delibere, direttive e atti con cui la Giunta definisce criteri e modalità per la concessione di contributi, sovvenzioni, ausili o per l'individuazione dei soggetti beneficiari.

⁵⁶ Si tratta di atti di approvazione di piani, indirizzi e programmi, e direttive.

Sempre a proposito dei rinvii agli atti di Giunta, la Regione Abruzzo, come già messo in luce nel Rapporto dell'anno precedente, proprio in vista della consistente mole di atti attuativi di Giunta da adottare – 8 leggi del 2008 prevedono l'attuazione di 20 atti attuativi (nel 2007 15 leggi ne prevedevano ben 75) – sottolinea nuovamente l'urgenza dell'applicazione dell'art. 25, co. 1, dello Statuto che attribuisce alla Commissione consiliare di Vigilanza “la valutazione sull'attuazione degli atti normativi” dell'esecutivo, soprattutto al fine di rendere concreto l'esercizio “della funzione di controllo di cui il Consiglio è titolare in una forma di governo presidenziale”⁵⁷.

3.4. La valutazione delle leggi e delle politiche

La buona redazione, la semplificazione e la razionalizzazione della normativa sono, come messo in luce in precedenza, obiettivi in parte realizzati, in parte da perseguire e, comunque, oggetto di specifiche politiche legislative. Quelle adottate a livello statale si integrano con quelle avviate in sede comunitaria e nelle singole Regioni. Sono soprattutto queste ultime che, per molti aspetti relativi alla qualità della regolazione, sono state pioniere sia rispetto all'Unione europea sia rispetto allo Stato. Ma le politiche di semplificazione da sole non bastano. Accanto agli strumenti di *drafting* legislativo, di abrogazione della normativa considerata desueta e di riordino normativo, si devono prevedere strumenti che intervengano sulla nuova produzione normativa, soprattutto limitando il ricorso ad ulteriori atti di difficile applicazione. Per realizzare questo obiettivo occorre puntare - come sta già avvenendo negli anni più recenti - sulla valutazione e sul controllo degli effetti delle politiche promosse con gli interventi legislativi.

Il problema delle ricadute applicative delle leggi è, ad esempio, ancora poco affrontato⁵⁸ e questo sicuramente per una serie di difficoltà oggettive: la mancanza di “dialogo” tra Giunta e Consiglio, ad eccezione di alcune

⁵⁷ Consiglio regionale dell'Abruzzo-Direzione Affari della presidenza e Legislativi-Servizio Legislativo, *Rapporto sullo stato della legislazione, Anno 2008 e VIII legislatura*, marzo 2009, p.34.

⁵⁸ Anche laddove vengono elaborate schede preventive di fattibilità, queste sono articolate in modo generico e sintetico da risultare poco utili al dibattito che precede l'approvazione del progetto di legge.

realità regionali⁵⁹ dove, invece, la collaborazione è molto proficua e si manifesta, a volte, con intese, accordi formali e costituzione di gruppi di lavoro tra funzionari dell'esecutivo e del legislativo, a volte, con scambi di informazioni e di documentazione; l'inadeguatezza soprattutto quantitativa del personale delle strutture amministrative preposte alla valutazione preventiva (e successiva); la scarsità di risorse economiche necessarie a fornire i supporti strutturali e sostanziali necessari allo svolgimento dell'attività, nonché la non coincidenza dei tempi di elaborazione dell'analisi preventiva di fattibilità con i tempi della politica.

Come evidenziato nel Rapporto precedente, in alcuni statuti (ad esempio, Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Toscana e Umbria), numerose disposizioni riguardano l'analisi preventiva dei progetti di legge ai fini della valutazione della congruità e degli effetti dell'intervento; nella carta statutaria della Lombardia, invece, si rimette alla legge regionale l'individuazione dei casi in cui i testi normativi devono essere accompagnati dalla relazione di analisi di impatto della regolazione.

Sono, invece, ampiamente diffusi – a volte nelle schede per l'istruttoria legislativa di leggi di particolare rilevanza, a volte in via informale durante l'analisi tecnico-normativa curata dagli uffici legislativi prima dell'assegnazione dei progetti di legge alla commissione consiliare competente - controlli sulla coerenza ai principi dell'ordinamento costituzionale e, in particolare, a quelli contenuti nel Titolo V della Costituzione⁶⁰; controlli sulla coerenza normativa rispetto alla restante disciplina normativa regionale e rispetto alla legislazione nazionale di principio⁶¹; controlli sulla coerenza economico-finanziaria nel caso che il progetto di legge preveda oneri a carico del bilancio regionale⁶².

E', dunque, al controllo sulle leggi e sulle politiche – diventato, nel periodo più recente, sempre più controllo di valutazione e non di mera attuazione come in passato - che bisogna puntare. Le Regioni sono già in un sistema avanzato e, soprattutto nell'ultimo periodo, in alcune di esse in

⁵⁹ Ad esempio, Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Piemonte e Veneto.

⁶⁰ Abruzzo, Lombardia, Marche, Toscana, Veneto.

⁶¹ Abruzzo, Lombardia, Marche, Toscana, provincia di Bolzano.

⁶² Abruzzo, Basilicata, Liguria, Marche, Molise, Toscana, Veneto, province di Bolzano e di Trento, Sicilia.

modo più significativo, incominciano a consolidarsi meccanismi che favoriscono la valutazione degli effetti prodotti sui destinatari delle norme introdotte e si individuano strumenti, tempi e modalità di controllo dell'attività e della valutazione dell'efficacia di un intervento normativo.

Un indicatore efficace è, come da anni si sottolinea, quello della clausola valutativa: specifico articolo di legge attraverso il quale si dà mandato informativo ai soggetti incaricati dell'attuazione della legge di produrre, elaborare e comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni selezionate per conoscere tempi e modalità di attuazione e per valutare le conseguenze che sono scaturite per i destinatari diretti dell'intervento e per l'intera collettività regionale. Le clausole, pertanto, sono inserite solo nelle leggi che attuano politiche complesse e, soprattutto, nei casi in cui il controllo dei legislatori risulti necessario (ad esempio, nelle leggi che assegnano ingenti risorse finanziarie).

Aprè la strada all'istituto della clausola valutativa la Regione Emilia-Romagna (2001), immediatamente seguita dalla Toscana (2002), dal Piemonte e dall'Abruzzo (2003), dal Friuli Venezia Giulia, dall'Umbria e dalla Basilicata (2005), dalla Campania e dalla Lombardia (2006), dalla Puglia (2007), per arrivare, nel 2008, anche alle Regioni Lazio, Marche e Valle d'Aosta. A partire dalle date indicate, nelle leggi più rilevanti di quasi tutti gli anni, i Consigli delle Regioni richiamate inseriscono questo nuovo strumento di controllo.

Nel 2008, 23 leggi regionali (di 10 Regioni) contengono clausole valutative (v. tabella F), contro le 20 del 2007⁶³.

Inoltre, le Regioni e alcune in modo costante, prevedono già da tempo e, anche in questo caso nelle leggi di notevole rilevanza, altre "formule" per consentire il controllo e il monitoraggio degli effetti da esse prodotti. Si passa da relazioni che la Giunta deve presentare al Consiglio - contenenti informazioni sullo stato di attuazione degli interventi - all'istituzione di organismi variamente denominati (consulte, comitati, conferenze, osservatori) con finalità di monitoraggio e, spesso, anche di vigilanza

⁶³ *La qualità della legislazione: dal linguaggio degli atti normativi alla valutazione delle politiche*, in *Rapporto 2008*, cit., in particolare tabella F, p. 71.

sull'applicazione degli interventi. In molti casi, però, queste relazioni – vaghe e generiche – sono risultate di scarsa utilità all'instaurazione di un serio processo conoscitivo.

Nel 2008, ad esempio, contengono “formule” di valutazione la l.r. Marche n. 5/2008 (relazione sullo stato di attuazione che la Giunta deve presentare al Consiglio), la l.r. Toscana n. 60/2008 (rapporto di monitoraggio), la l.r. Veneto n. 5/2008 (relazione sull'impatto delle disposizioni) e la l.p. di Bolzano n. 1/2008 (semplice esame degli effetti della legge).

A partire dal 2005, le strutture di alcune assemblee legislative (Ufficio “Analisi leggi e Politiche regionali” della Lombardia, Settore “Analisi della normazione” della Toscana ed Ufficio “Analisi delle leggi e valutazione delle politiche regionali” del Friuli Venezia Giulia) hanno avviato la pubblicazione periodica di “Note informative” sull'attuazione delle politiche regionali. Si tratta di documenti sintetici - elaborati a partire dalle informazioni contenute nelle relazioni predisposte dagli uffici della Giunta - che descrivono i risultati ottenuti e le difficoltà emerse nella fase di implementazione degli interventi regionali e, in alcuni casi, ipotizzano anche approfondimenti da sviluppare nelle relazioni periodiche di Giunta. Più nel dettaglio, sono state emanate le seguenti Note informative: 6 nel 2005 (3 Lombardia e 3 Toscana), 8 nel 2006 (4 Lombardia e 4 Toscana), 5 nel 2007 (2 Lombardia, 2 Friuli Venezia Giulia e 1 Toscana) e 8 nel 2008 (1 Friuli Venezia Giulia, 4 Lombardia e 3 Toscana)⁶⁴.

Inoltre, alcuni Consigli regionali hanno introdotto - già da alcuni anni – un nuovo strumento diretto al controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche. Si tratta della missione valutativa - richiesta da una singola commissione o da un numero minimo di consiglieri che diventano così, essi stessi, al di fuori del processo legislativo, promotori e committenti di attività di controllo e valutazione - che può precedere l'attività informativa, di solito a lungo termine, generata dalle clausole – perché magari fatti nuovi o inaspettati fanno sorgere la necessità di approfondire aspetti che la legge non aveva previsto - o

⁶⁴ Le Note si possono leggere in www.capi.org>attività>note informative.

essere richiesta per quelle leggi che non contengono alcuna formula di valutazione. Nel 2008, un gruppo di consiglieri della Regione Friuli Venezia Giulia ha chiesto al Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione di deliberare lo svolgimento di una missione valutativa avente ad oggetto l'analisi dell'indebitamento regionale, di trasmettere la relazione sullo svolgimento della missione alla Commissione competente e successivamente riferire in merito in aula⁶⁵.

E', infatti, proprio l'apertura del dibattito politico che dovrebbe scaturire dall'elaborazione dei documenti interessanti la valutazione degli effetti delle leggi. E' solo dal confronto e dalla discussione che si potrà avere un legislatore in grado di rettificare errori e superare le difficoltà applicative emerse. Inizia timidamente a manifestarsi la presentazione - e, a volte, la discussione - dei documenti "per la valutazione" alle commissioni competenti in materia. In alcuni casi - ad esempio, Emilia-Romagna⁶⁶ e Piemonte⁶⁷ - questi documenti sono accompagnati da *report*, schede di lettura e approfondimenti inerenti le clausole valutative e, in particolare, sulle ragioni che hanno portato alla formulazione dei quesiti valutativi. Sempre per restare all'anno di riferimento, le Regioni Lombardia e Toscana hanno presentato alle commissioni competenti, rispettivamente, tre Note informative sull'attuazione delle politiche regionali⁶⁸. In Veneto, l'Osservatorio sulla spesa regionale - istituito presso la commissione competente in materia di bilancio con il compito di monitorare e verificare gli effetti diretti e indiretti delle leggi di spesa - ha presentato i suoi lavori in commissione e, come ormai avviene dal 2001, l'attività della struttura si è concentrata nella raccolta ed elaborazione di informazioni dirette a comprendere lo stato dell'attuazione delle norme, il ruolo e le reazioni degli attori (istituzionali e non) coinvolti nell'implementazione della legge, i

⁶⁵ Il documento contenente la missione valutativa e la nota istruttoria dell'Ufficio analisi delle leggi e valutazione delle politiche regionali si può leggere in www.capiere.org>attività>missioni valutative.

⁶⁶ Nel 2008 è stato realizzato il *report* sull'attuazione della l.r. n. 2/2003 in materia di welfare.

⁶⁷ Nel 2008 sono state presentate le relazioni relative alle l.r. nn. 3/2004 e 8/2006, n. 13/2006 e n. 1/2007.

⁶⁸ Si tratta, per la Regione Lombardia, della nota sulla l.r. n. 16/2006 in materia di lotta al randagismo e delle note sulla l.r. n. 11/2004, rispettivamente, sulle politiche di sostegno ai piccoli comuni e sulle misure a favore dei residenti; per la Regione Toscana, delle note sulla l.r. n. 95/1996 relativa alle politiche regionali per la montagna, sulla l.r. n. 7/2005 relativa alle politiche regionali in materia di pesca e sulla l.r. n. 12/2006 in materia di polizia locale.

risultati raggiunti e gli effetti provocati sui soggetti destinatari delle diverse leggi di spesa⁶⁹. Nella scorsa legislatura, tra l'altro, è stata anche avviata una apposita procedura - che si chiude, in genere, con una presa d'atto - per le rendicontazioni previste da leggi regionali. Inoltre, nella Regione Friuli Venezia Giulia, il regolamento consiliare prevede che il Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione eserciti il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali, mediante esame delle relazioni informative presentate al Consiglio e parere alle commissioni di merito che riferiscono all'Aula sull'esito dell'esame.

Alla presentazione di tali documenti, però, non è mai seguita una discussione né in commissione né in aula. Quindi, non si è mai arrivati ad atti formali di valutazione politica delle leggi e delle politiche pubbliche, e nemmeno ad atti di indirizzo o a mozioni per suggerire eventuali modifiche delle leggi sottoposte a valutazione.

3.5. Conclusione

Come da anni messo in risalto nei Rapporti sulla legislazione, le Regioni - anche se non in modo diffuso come sarebbe auspicabile - hanno investito e continuano ad investire molto sul tema della qualità della normazione. Di molte iniziative e dei vari strumenti intrapresi si è dato conto nelle pagine che precedono, evidenziando che molte di esse riguardano proprio la valutazione delle politiche. La qualità della legislazione, infatti, non riguarda più solo le regole di buona redazione e la riduzione degli atti che regolano una medesima materia, ma, ora più che in passato, investe la fattibilità e la valutazione dei risultati attesi.

Quanto alla buona redazione dei testi normativi, come messo in luce nell'introduzione, a seguito della terza revisione del Manuale regionale di *drafting*, alcune Regioni lo hanno di nuovo adottato formalmente.

⁶⁹ Nel corso del 2008 è stato ultimato il monitoraggio della l.r. n. 39/1991, recante interventi a favore della mobilità e della sicurezza stradale e sono stati avviati i monitoraggi della l.r. n. 27/2004, recante norme per la concessione dei farmaci di fascia c ai malati gravi non ospedalizzati, della l.r. n. 48/1993, recante interventi per finanziamenti agevolati alle imprese artigiane e della l.r. n. 3/2003, recante interventi nel settore della difesa idrogeologica.

Quanto ai temi della semplificazione e del riordino, le Regioni, forse più dello Stato, continuano a manifestare grande impegno e interesse. Dopo le corpose abrogazioni segnalate nei vari anni e l'arresto, nel 2007, dell'emanazione di leggi e/o regolamenti generali di abrogazione della normativa considerata "desueta", nel 2008, si individuano una legge e un regolamento di semplificazione normativa (Piemonte e provincia autonoma di Trento), seguiti, nel 2009 dalla l.r. Toscana n. 40/2009 "Legge di semplificazione e di riordino normativo 2009" con la quale vengono abrogate 202 leggi e 22 regolamenti regionali. La legge si differenzia dalle altre tre emanate dalla Regione⁷⁰ perché non è solo una legge di abrogazione generale, ma incide anche sulla disciplina in materia di procedimento amministrativo (e riduzione dei tempi burocratici), di procedimento dello sportello unico per le attività produttive e di conferenza di servizi.

Quanto al tema della valutazione (preventiva della progettazione legislativa e successiva delle leggi), alcune Regioni sembrano prestare molta attenzione alla sperimentazione di nuovi strumenti e di nuovi istituti. Molte iniziative sono state avviate e di esse si è dato conto nel testo. Per fare meglio e di più rimane sempre aperta l'esigenza di strutture e personale adeguato alle nuove missioni del Consiglio regionale. Per assistere al meglio il legislatore - tanto nella fase di progettazione che nella fase di valutazione degli interventi normativi - occorre investire sul potenziamento degli uffici, sia con nuove assegnazioni di personale, sia con mezzi congrui alle missioni per le quali sono stati istituiti. Come già messo in evidenza nel Rapporto precedente, le Regioni continuano a dedicare grande attenzione alla permanente attività formativa del personale. In particolare, nell'ambito delle attività di progetto CAPIRe, è stato avviato, nel 2008, il corso di alta formazione, interamente dedicato ai temi dell'analisi e della valutazione delle politiche regionali. Partecipano al corso 30 funzionari e dirigenti di 15 consigli regionali e provinciali. In occasione dell'avvio del corso, presso il Consiglio regionale della Lombardia è stato organizzato il convegno "Fare leggi, rappresentare interessi, valutare politiche. Idee e riflessioni su come sta cambiando il

⁷⁰ Si tratta, in particolare, delle ll.rr. n. 12/1999, n. 19/2000 e n. 11/2002.

ruolo dei consigli regionali”. L’esigenza di un corso – che si concluderà nel 2009 - e di un confronto costante su questi temi, nasce dalla necessità di formare l’analista di politiche, figura professionale sconosciuta nella realtà regionale. L’inserimento di questa nuova figura professionale che dovrà integrare le competenze dei funzionari e dei dirigenti delle assemblee legislative - quasi esclusivamente di formazione giuridica ed economica – contribuirà a realizzare al meglio le sfide aperte dal nuovo ruolo e dalle nuove funzioni assunti dal Consiglio regionale a seguito delle riforme costituzionali degli ultimi anni.

Per concludere, merita una particolare attenzione, quale novità assoluta tanto in ambito nazionale che regionale, la legge n. 55/2008 della Regione Toscana che, adempiendo a precise disposizioni statutarie, ha dettato disposizioni in materia di qualità della normazione. La legge specifica i principi della qualità della normazione a cui l’ordinamento regionale deve adeguarsi: programmazione normativa, snellezza delle procedure, semplicità, chiarezza, comprensibilità e organicità delle norme, manutenzione e riordino normativo, analisi preventiva e verifica successiva dell’impatto della normazione, contenimento degli oneri amministrativi. Individua, poi, gli strumenti a supporto della qualità; il programma di azione amministrativa, la documentazione a corredo delle proposte di legge e di regolamento (AIR, VIR, ATN, schede di legittimità, scheda di fattibilità), la motivazione delle leggi e dei regolamenti, i testi unici (distinti tra innovativi e di mero coordinamento) e la legge sulla manutenzione (esercitata periodicamente per la correzione di errori materiali, l’adeguamento dei rinvii, l’inserimento nelle leggi di contenuti obbligatori per disposizioni comunitarie o nazionali, l’adeguamento a sentenze della Corte costituzionale, della Corte di giustizia della UE, della Corte europea dei diritti dell’uomo), il rapporto annuale sulla legislazione, la comunicazione legislativa. Infine, la novità di maggiore impatto è l’introduzione della motivazione delle leggi e dei regolamenti, istituto noto a livello comunitario ma sconosciuto a livello nazionale e regionale. La legge, all’art. 9, afferma che la motivazione è contenuta in un preambolo, parte integrante del testo normativo, ed è composta dai “visto” e dai “considerato”. I “visto” indicano il quadro giuridico di riferimento e gli elementi essenziali del procedimento di formazione dell’atto quali i pareri

obbligatori e le pronunce eventuali del Collegio di garanzia. La parte dedicata alla motivazione vera e propria è quella dei “considerato” che espongono in maniera concisa le ragioni di adozione dell’atto e le disposizioni essenziali dell’articolato senza riprodurre o parafrasare il dettato normativo. Inoltre, i “considerato” devono spiegare i motivi del mancato o parziale accoglimento dei pareri obbligatori e delle pronunce del Collegio di garanzia.

E’ auspicabile che la legge della Regione Toscana produca, come avvenuto in passato per altre iniziative, un effetto trascinarsimo anche sulle altre Regioni e, magari, anche sullo Stato.

TABELLE

Tabella A - Produzione legislativa e leggi di manutenzione – 2008

Regioni e province autonome	Totale leggi	Testo nuovo	Novella	Tecnica mista	C/A %
	A	B	C	D	
Abruzzo	17	11	6	0	35,3
Basilicata	33	23	10	0	30,3
Calabria	46	24	14	8	30,4
Campania	20	8	11	1	55,0
Emilia-Romagna	23	21	2	0	8,7
Lazio	32	25	3	4	9,4
Liguria*	48	23	21	3	43,8
Lombardia**	38	16	17	2	44,7
Marche	38	23	12	3	31,6
Molise	35	22	11	2	31,4
Piemonte	37	11	13	13	35,1
Puglia	45	31	12	2	26,7
Toscana	52	31	18	3	34,6
Umbria	26	23	3	0	11,5
Veneto	23	14	6	3	26,1
Totale Regioni ordinarie	513	306	159	44	31,0
Friuli Venezia Giulia	18	12	5	1	27,8
P.a. Bolzano ^o	9	3	2	2	22,2
P.a. Trento	17	12	5	0	29,4
Sardegna ^{oo}	17	8	2	0	11,8
Sicilia	25	8	8	9	32,0
Trentino-Alto Adige	10	2	3	3	30,0
Valle d'Aosta	31	2	5	4	16,1
Totale Regioni spec. e p.a.	127	47	30	19	23,6
TOTALE	640	353	189	63	29,5

* Una delle 48 leggi è un testo unico.

** Tre delle 38 leggi sono testi unici.

^o Due leggi (ll.pp. nn. 6 e 8, rendiconti 2006 e 2007) non sono state classificate.

^{oo} Non sono inquadrabili nello schema le leggi finanziarie nn.1,2,3,4,5,17 e la l.r. n. 9.

Tabella B - Normativa approvata e abrogata nell'anno 2008

Regioni e province autonome	Leggi			Regolamenti		
	Emanate	Abrogate	Variazione leggi vigenti al 31/12	Emanati	Abrogati	Variazione reg.vigenti al 31/12
Abruzzo	17	6	11	0	0	0
Basilicata	33	9	24	6	0	6
Calabria	46	9	37	4	0	4
Campania	20	2	18	0	0	0
E.R.	23	8	15	2	3	-1
Lazio	32	11	21	27	5	22
Liguria	48	23	25	5	1	4
Lombardia	38	47	-9	5	2	3
Marche	38	11	27	2	0	2
Molise	35	6	29	5	0	5
Piemonte	37	40	-3	19	11	8
Puglia	45	1	44	28	0	28
Toscana	52	15	37	21	5	16
Umbria	26	12	14	9	3	6
Veneto	23	7	16	0	0	0
Totale Regioni ordinarie	513	207	306	133	30	103
F.V.G.	18	8	10	100	11	89
P.A. Bo.*	9	9	0	145		145
P.A. Tre.	17	8	9	46	392	-346
Sardegna	17	10	7	2	1	1
Sicilia	25	n.d.	n.d.	0	n.d.	n.d.
T.A.A.	10	2	8	5	0	5
V.d.A.	31	13	18	4	2	2
Totale Regioni spec. e p.a.	127	50	52	302	406	-104
TOTALE	640	257	358	435	436	-1

* I 145 regolamenti sono: 38 decreti del presidente della provincia (regolamanti formali) e 107 deliberazioni della Giunta provinciale (regolamanti sostanziali).

Tabella B1 - Normativa vigente al 31 dicembre 2008*

Regioni e province autonome	Leggi			Regolamenti		
	Emanate	Abrogate	Leggi vigenti al 31/12	Emanati	Abrogati	Reg. vigenti al 31/12
Abruzzo**	3.146	409	2.737	162	2	160
Basilicata	1.586	946	640	95	3	92
Calabria ***	1.051	290	761	48	2	46
Campania	1.324	112	1.212	n.d.	n.d.	n.d.
E.R.	1.561	632	929	86	45	41
Lazio	2.170	n.d.	n.d.	156	n.d.	n.d.
Liguria	1.696	881	815	105	44	61
Lombardia	2.059	1.427	632	143	41	102
Marche	1.504	705	799	87	35	52
Molise	1.202	207	995	60	6	54
Piemonte	2.021	1.079	942	249	95	154
Puglia	1.404	518	886	228	42	186
Toscana	2.799	1.831	968	212	78	134
Umbria	1.636	644	992	144	39	105
Veneto	1.945	1.163	782	73	35	38
Totale Regioni ordinarie	27.104	10.844	14.090	1.848	467	1.225
F.V.G.	2.214	811	1.403	n.d.	n.d.	n.d.
P.A. Bo.	1.320	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
P.A. Tre.	1.219	518	701	831	464	367
Sardegna	2.104	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sicilia	2.935	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
T.A.A.	1.066	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
V.d.A.	2.673	1.746	927	120	54	66
Totale Regioni spec. e p.a.	13.531	3.075	3.031	951	518	433
TOTALE	40.635	13.919	17.121	2.799	985	1.658

* La normativa vigente comprende anche le leggi di bilancio e le leggi e i regolamenti di mera modifica.

Nei Rapporti sulla legislazione di alcune Regioni, il dato differisce da quello qui riportato perché tali leggi e regolamenti non vengono considerati.

** I regolamenti della Regione Abruzzo sono conteggiati a partire dal 1981:100 sono emanati nella forma di delibere del Consiglio regionale (approvate dal 1981 al 1994) e 62 sono regolamenti di Consiglio, pro-mulgati dal Presidente della Giunta regionale (dal 1994 al 2008).

*** I regolamenti della Regione Calabria sono conteggiati a partire dal 1983

Tabella C - Produzione legislativa e leggi di riordino - 2008

Regioni e province autonome	Totale leggi	Leggi di riordino	B/A %
	A	B	
Abruzzo	17	3	17,6
Basilicata	33	1	3,0
Calabria	46	2	4,3
Campania	20	0	0,0
Emilia-Romagna	23	4	17,4
Lazio	32	3	9,4
Liguria*	48	0	0,0
Lombardia**	38	0	0,0
Marche	38	2	5,3
Molise	35	0	0,0
Piemonte	37	5	13,5
Puglia	45	0	0,0
Toscana	52	2	3,8
Umbria	26	2	7,7
Veneto	23	4	17,4
Totale regioni ordinarie	513	28	5,5
Friuli Venezia Giulia	18	10	55,6
P.a. Bolzano	9	5	55,6
P.a. Trento	17	4	23,5
Sardegna	17	3	17,6
Sicilia	25	1	4,0
Trentino-Alto Adige	10	0	0,0
Valle d'Aosta	31	4	12,9
Totale regioni spec. e p.a.	127	27	21,3
TOTALE	640	55	8,6

* 1 delle 48 leggi è un testo unico.

** 3 delle 38 leggi sono testi unici.

Tabella D - Atti di Giunta* - 2008

Regioni e province autonome	Totale leggi	Numero leggi che prevedono rinvii ad atti di Giunta	B/A %	Numero di atti di Giunta da adottare	Atti adottati
	A	B	C	D	E
Abruzzo	17	8	47,1	20	n.d.
Basilicata	33	8	24,2	17	9
Calabria	46	7	15,2	n.d.	n.d.
Campania	20	0	0,0	0	0
Emilia-Romagna	23	14	60,9	75	16
Lazio	32	22	68,8	77	3
Liguria	48	16	33,3	60	35
Lombardia	38	9	23,7	65	22
Marche	38	18	47,4	59	n.d.
Molise	35	4	11,4	7	1
Piemonte	37	11	29,7	58	7
Puglia	45	8	17,8	15	n.d.
Toscana	52	2	3,8	n.d.	n.d.
Umbria	26	13	50,0	39	4
Veneto	23	9	39,1	70	61
Totale regioni ordinarie	513	149	29,0	562	158
Friuli Venezia Giulia	18	n.d.	-	n.d.	n.d.
P.a. Bolzano	9	6	66,7	22	18
P.a. Trento	17	5	29,4	5	n.d.
Sardegna	17	8	47,1	101	60
Sicilia	25	2	8,0	2	2
Trentino-Alto Adige	10	0	0,0	0	0
Valle d'Aosta	31	21	67,7	149	103
Totale regioni spec. e p.a.	127	42	33,1	279	183
TOTALE	640	191	29,8	841	341

* Ad esclusione dei regolamenti.

Tabella E - Atti di Consiglio* - 2008

Regioni e province autonome	Totale leggi	Numero leggi che prevedono rinvii ad atti di Consiglio	B/A %	Numero di atti di Consiglio da adottare	Atti adottati
	A	B	C	D	E
Abruzzo	17	2	11,8	4	0
Basilicata	33	1	3,0	1	0
Calabria	46	n.d.	-	n.d.	n.d.
Campania	20	n.d.	-	n.d.	n.d.
Emilia-Romagna	23	2	8,7	3	0
Lazio	32	5	15,6	6	n.d.
Liguria	48	8	16,7	8	1
Lombardia	38	7	18,4	8	1
Marche	38	1	2,6	2	2
Molise	35	1	2,9	1	0
Piemonte	37	3	8,1	4	1
Puglia	45	1	2,2	1	1
Toscana	52	n.d.	-	n.d.	n.d.
Umbria	26	8	30,8	n.d.	3
Veneto	23	1	4,3	0	24
Totale regioni ordinarie	513	40	7,8	38	33
Friuli Venezia Giulia	18	n.d.	-	n.d.	n.d.
P.a. Bolzano	9	0	0,0	0	0
P.a. Trento	17	0	0,0	0	0
Sardegna	17	3	17,6	13	2
Sicilia	25	n.d.	-	n.d.	n.d.
Trentino-Alto Adige	10	0	0,0	0	0
Valle d'Aosta	31	n.d.	-	n.d.	n.d.
Totale regioni spec. e p.a.	127	3	2,4	13	2
TOTALE	640	43	6,7	51	35

* Ad esclusione dei regoalmenti.

Tabella F - Clausole valutative - 2008

Regioni e province autonome	Clausole valutative	
	n.	estremi
Abruzzo	0	
Basilicata	1	(art.7, l.r. n.27)
Calabria	0	
Campania	1	(art.21, l.r. n.15)
Emilia- Romagna	1	(art.46, l.r. n.14)
Lazio	1	(art.22, l.r. n.10)
Liguria	0	
Lombardia	2	(art. 31, l.r. n.3; art.21, l.r. n.19)
Marche	3	(art.9, l.r. n.8; art.9 l.r. n.9; art.13, l.r. n.14)
Molise	0	
Piemonte	5	art.5, l.r. n.11; art. 16, l.r. n.29; art.18, l.r. n.30; art.12, l.r. n.31; art. 62, l.r. n.34)
Puglia	0	
Toscana	3	(art. 20, l.r. n.3; art.11, l.r. n.9; art.20, l.r. n.66)
Umbria	5	(art.8, l.r. n.7; art.18, l.r. n.9; art. 29, l.r. n. 12; art. 23, l.r. n. 17; art.19, l.r. n. 25)
Veneto	0	
Totale regioni ordinarie	22	
Friuli Venezia Giulia	0	
P.a. Bolzano	0	
P.a. Trento	0	
Sardegna	0	
Sicilia	0	
Trentino-Alto Adige	0	
Valle d'Aosta	1	(art. 3, l.r. n.15)
Totale regioni spec. e p.a.	1	
TOTALE	23	

4. L'attività generale svolta dai Consigli alla luce del loro rapporto con le Giunte*

4.1. L'attività consiliare

In base agli indicatori di funzionalità e produttività dei Consigli affinati in questi anni è possibile inquadrare l'attività generale svolta dalle assemblee regionali, trovando conferme e smentite delle passate osservazioni⁷¹.

Resta particolarmente significativa l'attività di controllo sulle Giunte, che assorbe gran parte delle energie dei consiglieri, sebbene abbiano presentato meno interrogazioni e interpellanze in confronto agli anni scorsi. Rispetto al passato, soprattutto, le Giunte si sono sentite meno vincolate a rispondere agli atti di sindacato ispettivo, sottovalutando questa delicata funzione di raccordo tra esecutivi e legislativi.

Ancora più centrale nei rapporti interistituzionali è la funzione di indirizzo politico svolta dai Consigli nei confronti delle Giunte che anche nel 2008 ha rappresentato una componente essenziale della attività assembleare.

Nell'ambito della funzione principale attribuita alle assemblee, quella normativa, la condivisione di un indirizzo politico tra Giunta e Consiglio è un punto di snodo, come dimostra la corrispondenza tra produzione legislativa e partecipazione del Presidente della Giunta e degli assessori ai lavori consiliari. La composizione e la strutturazione interna ai Consigli, invece, sembrerebbero essere piuttosto una variabile, importante per la funzionalità dell'organo, ma non decisiva per la produttività assembleare.

Il rapporto tra la Giunta e il Consiglio è, infine, deducibile anche dal numero, piuttosto stabile sebbene in flessione, dei pareri consiliari sui regolamenti di Giunta. La diminuzione, invece, dei pareri resi su altri atti di Giunta sembrerebbe aver coinciso con un aumento sensibile degli atti amministrativi approvati dai Consigli, contro ogni ipotesi di progressiva

* A cura di Laura Ronchetti.

⁷¹ Cfr. Tabella 1 del Capitolo.

differenziazione delle funzioni tra istituzioni. L'attività amministrativa svolta dai Consigli non inficia di per sé, tuttavia, la qualità sostanziale delle leggi regionali, dal momento che le assemblee che hanno approvato più leggi sono le stesse che hanno adottato più atti amministrativi, forse proprio nella direzione di una progressiva differenziazione delle due funzioni, seppur all'interno dello stesso organo.

4.2. La frammentazione politica dei Consigli regionali

L'articolazione in gruppi consiliari continua a rappresentare una spiccata frammentazione politica a livello regionale.

I circa 1100 consiglieri si dividono, infatti, in più di 250 gruppi per un numero medio di 4 consiglieri per gruppo. Ogni Consiglio regionale, formato mediamente da 50 consiglieri, si suddivide in media in 11 gruppi⁷².

Si registra nel complesso, tuttavia, una interessante flessione del loro numero, con almeno 14 gruppi in meno nel complesso e nessuna assemblea che ne abbia costituiti di nuovi. La Puglia resta la Regione con il maggior numero di gruppi, ben 20, mentre la Sicilia si distingue per averne soltanto 5, nonostante sia una delle Regioni maggiormente popolose.

La frammentazione interna ai Consigli è connessa alla diffusione di gruppi formati da un solo consigliere⁷³. I gruppi monocratici costituiscono, infatti, almeno il 25% della proiezione dei partiti in Consiglio. Sono, tuttavia, particolarmente presenti nelle assemblee delle otto autonomie in cui è previsto che sia sufficiente un solo consigliere per formare un gruppo, con punte di 8 in Molise e di 7 rispettivamente in Emilia-Romagna e in Puglia. Ridotta, ma sempre consistente, è la loro presenza nelle otto Regioni in cui è possibile costituire un gruppo con un singolo consigliere solo in deroga, in particolare qualora sia stato eletto nelle liste di un partito o di un movimento che sia presente in Parlamento o che abbia presentato candidati in tutti i collegi circoscrizionali della Regione. Ne sono immuni

⁷² Cfr. Tabella 2 del Capitolo.

⁷³ Cfr. Tabella 2a del Capitolo.

solo le cinque Regioni dove l'ipotesi del gruppo monocratico è esclusa dal regolamento interno.

4.2.1. Relazione tra frammentazione politica, funzionalità e produttività dei Consigli

Nel chiarire che un'articolazione complessa delle assemblee intesa come coerente proiezione dei soggetti politici presenti sul territorio è elemento qualificante la rappresentatività delle stesse, è necessario valutare in che misura una maggiore frammentazione corrisponda a una inferiore funzionalità e a una minore produttività dei Consigli.

In particolare, concentrandosi sull'attività legislativa regionale, si può constatare che esiste una tendenziale corrispondenza tra il numero dei gruppi consiliari e la durata dell'*iter* di approvazione delle leggi⁷⁴.

È vero che, tra le quattro assemblee che approvano il maggior numero di leggi in un numero di giorni superiore a 360, ben tre (Lazio, Piemonte e Veneto) hanno un numero di gruppi consiliari superiore alla media e tra questi un numero superiore alla media di gruppi monocratici. Tra queste Regioni, tuttavia, vi è anche la Sardegna, che non solo ha un numero di gruppi consiliari inferiore alla media, ma soprattutto non conosce il fenomeno dei gruppi monocratici.

Le assemblee che approvano la maggior parte delle loro leggi in soli trenta giorni, per contro, hanno composizioni interne differenti tra loro, due sopra e due sotto la media per numero di gruppi consiliari e di gruppi monocratici: in Calabria ce ne sono rispettivamente 13 e 3, in Liguria 15 e 5, mentre in Toscana 11 e 1 e in Friuli Venezia Giulia 7 e 0.

In Puglia, inoltre, con ben 20 gruppi di cui 7 monocratici, la maggior parte delle leggi è approvata nei primi 30 giorni. Si tratta soprattutto di una delle Regioni – la quarta - più produttiva di leggi nel 2008 (ben 45), come conferma anche il dato sul numero complessivo dei caratteri della sua intera produzione legislativa dell'anno.

Ne consegue che non esiste una corrispondenza tra livello della frammentazione interna e quantità della produzione legislativa⁷⁵.

⁷⁴ Cfr. Tabella 3 e Tabella 3a dell'Appendice.

Più in generale, se si considera l'attività complessiva delle assemblee regionali, la Regione che ha approvato il maggior numero di atti (normativi, consultivi, amministrativi, di indirizzo e controllo) è stata l'Emilia-Romagna, il cui Consiglio si compone di 13 gruppi di cui ben 7 monocratici⁷⁶.

4.2.2. Relazione tra articolazione interna, funzionalità e produttività dei Consigli

Anche l'articolazione interna ai Consigli in commissioni permanenti ha conosciuto nel 2008 una lieve flessione, sebbene la Sicilia, unica nell'anno, ne abbia istituite due nuove.

Anche in questo caso può riscontrarsi una relazione diretta tra il numero di commissioni interne al Consiglio e la funzionalità dell'organo, senza tuttavia incidere sulla produttività dello stesso.

Prendendo in esame le due Regioni ordinarie agli antipodi sotto questo profilo, si osserva che il Lazio (oltre ai 17 gruppi di cui 5 monocratici) con ben 16 commissioni è in effetti una delle quattro assemblee più lente nell'approvazione delle leggi, senza che questo le abbia impedito, tuttavia, di approvare un numero di leggi nonché un numero di atti in generale superiore alla media. Il Molise, per contro, con sole 4 commissioni (sebbene con 15 gruppi di cui 8 monocratici) non è particolarmente veloce nell'approvazione delle leggi, ma ha adottato ugualmente un numero di leggi e di atti in genere superiore alla media regionale.

4.3. Rapporti tra Giunta e Consiglio

Escluse queste ipotesi sembra opportuno verificare la relazione tra il concreto atteggiarsi dei rapporti tra Giunta e Consiglio e la capacità delle assemblee di intervenire con i propri poteri e strumenti sulla qualità della vita che si svolge nei loro territori.

4.3.1 Funzionalità e produttività dei Consigli

In effetti i Consigli che hanno approvato il maggior numero di leggi nel 2008 hanno avuto una partecipazione ai lavori assembleari piuttosto

⁷⁵ Cfr. Tabella 1 dell'Appendice.

⁷⁶ Cfr. Tabella 1 del Capitolo.

frequente da parte del Presidente della Giunta regionale: nel 79% delle sedute in Calabria dove sono state approvate 46 leggi, nel 91% in Liguria con 48 leggi, nell'80% delle sedute in Puglia con 45 leggi e nel 66% in Toscana con 52 leggi⁷⁷.

Nell'assemblea regionale, inoltre, che ha approvato il maggior numero di atti in genere nel 2008, quella dell'Emilia-Romagna, il Presidente ha partecipato ai lavori consiliari con una frequenza maggiore alla media.

Anche la durata dell'*iter* di approvazione delle leggi risente della presenza del Presidente della Giunta ai lavori assembleari con le tre Regioni più rapide - la Calabria, la Toscana e il Friuli Venezia Giulia - che hanno percentuali di partecipazione del Presidente molto elevate.

Se la presenza del Presidente di Giunta in Consiglio denota innanzitutto la volontà di ascoltare le istanze che emergono dalle assemblee, la percentuale di interventi indica piuttosto l'inclinazione a argomentare le proprie posizioni. Anche nel 2008 sotto questo profilo sono rilevabili situazioni molto differenziate tra loro, con Presidenti che hanno preso la parola anche più volte nel corso delle stesse sedute (Basilicata) o comunque si sono recati in Consiglio con l'intento di intervenire (Valle d'Aosta) e Presidenti che hanno parlato in Consiglio solo una volta ogni sette sedute cui hanno partecipato (Umbria). Nelle Regioni dove il Presidente è intervenuto più spesso, comunque, il numero di leggi approvate nel corso dell'anno è stato superiore alla media.

Ciò non toglie che i rapporti tra Consiglio e Giunta siano gestiti prioritariamente dagli assessori, che partecipano a tutte le sedute dei Consigli, anche se in quattro Regioni si è registrato uno scarto, sebbene minimo, tra il numero delle riunioni dei Consigli e la presenza di almeno un assessore (Basilicata, Molise, Veneto e Sardegna). Peraltro, in Basilicata, dove l'assenza della Giunta alle sedute consiliari si è verificata più spesso, non sono presenti assessori esterni, come invece accade nelle altre Regioni.

⁷⁷ Cfr. Tabella n. 3 del Capitolo.

In media, inoltre, solo nella metà dei casi i Presidenti accompagnano gli assessori⁷⁸.

Nel 2008, infine, si è registrato un calo del numero di interventi tenuti dagli assessori. Le Regioni in cui la percentuale di interventi supera il 90% delle presenze in Consiglio (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Toscana e Valle d'Aosta) hanno approvato tutte, tranne l'Abruzzo, un numero di leggi superiore alla media. Ragionando in termini di numero di caratteri contenuti nelle leggi, in queste sei Regioni il tasso di approvazione superiore alla media sarebbe, tuttavia, confermato solo in quattro casi⁷⁹.

4.3.2. Qualità della legislazione

Non è detto, tuttavia, che un Consiglio che approvi nell'anno un numero minore di leggi, ma dal testo più lungo e ampio, lavori più alacramente di uno che produce più leggi ma dal testo meno sostanzioso. Il contenuto omogeneo di una legge consente, infatti, maggiore consapevolezza in chi vota e, quindi, dibattiti meno complessi ma più approfonditi.

Questa ipotesi sembrerebbe confermata dall'osservazione che delle quattro Regioni maggiormente prolifiche dal punto di vista dell'approvazione delle leggi (Calabria, Liguria, Puglia e Toscana) solo la Liguria approva leggi con un numero medio di caratteri superiore alla media nazionale⁸⁰. In due casi (Calabria e Toscana) si tratta dei Consigli che hanno approvato il maggior numero di leggi in soli trenta giorni.

Si tenga presente, peraltro, che nella maggior parte dei casi qui commentati i Consigli si sono riuniti meno spesso della media nazionale. Le relazioni tra Consiglio e Giunta si sono svolte evidentemente all'insegna della qualità del confronto piuttosto che della quantità delle discussioni. Non devono essere state forti, soprattutto, le divisioni all'interno dello stesso Consiglio, che, nel confronto con una Giunta divenuta centrale nella determinazione dell'indirizzo politico, può scegliere atteggiamenti di valorizzazione del proprio ruolo istituzionale.

⁷⁸ Cfr. Tabella 4 del Capitolo.

⁷⁹ Cfr. Tabella 5 del Capitolo.

⁸⁰ Cfr. Tabella 1 dell'Appendice.

4.4. Iniziativa legislativa e produttività dei Consigli

Si conferma anche per questo anno lo stesso rapporto registrato in passato, nell'ambito delle leggi promulgate, tra l'iniziativa legislativa della Giunta (65%) e quella del Consiglio (29%)⁸¹. Si consolida quindi, pur nell'innegabile predominanza dei disegni di legge di Giunta, un tasso di approvazione delle proposte dell'esecutivo a livello regionale meno schiacciante di quanto avvenga a livello statale. Questo dato implica l'esistenza di spazi di autonomo indirizzo politico da parte delle assemblee.

L'attività di formulazione di proposte legislative da parte dei consiglieri si conclude peraltro con esito positivo circa in un caso su quattro⁸². Le Giunte al contrario non riescono a trasformare in legge loro disegni di legge solo nel 20% dei casi. Nelle Regioni che hanno adottato il maggior numero di leggi nel 2008, anzi, la percentuale di quelle di iniziativa di Giunta è stata, in tre casi su quattro, più alta della media.

Interessante, infine, il dato relativo all'iniziativa mista Giunta/Consiglio che è assente in solo sette assemblee e che ha raggiunto il 29% delle leggi approvate in Sardegna. In aumento sono anche le leggi promulgate di iniziativa popolare, presenti in Calabria, nella Provincia autonoma di Trento e nel Veneto.

4.5. Attività regolamentare

Nell'ambito della produzione normativa dei Consigli, non è diminuita solo la produzione legislativa, ma anche quella regolamentare in termini di numero sia di regolamenti (dai 32 del 2007 ai 18 del 2008) che di caratteri degli stessi⁸³. I regolamenti dei Consigli rappresentano, infatti, solo il 4% dell'intera produzione regolamentare regionale⁸⁴, e sono adottati quasi esclusivamente in materia di competenza propria delle Regioni⁸⁵.

⁸¹ Cfr. Tabella 2 dell'Appendice.

⁸² Cfr. Tabella 6 del Capitolo.

⁸³ Cfr. Tabella 9 dell'Appendice.

⁸⁴ Cfr. Tabelle 10 e 10a dell'Appendice.

⁸⁵ Cfr. Tabella 12 dell'Appendice.

Anche se la partecipazione consiliare alla formazione dei regolamenti della Giunta attraverso l'attività consultiva ha conosciuto nel 2008 un lieve incremento, si è mantenuta la media già registrata in passato di due pareri ogni tre regolamenti di Giunta. Non sempre, tuttavia, vi è corrispondenza tra il numero di regolamenti di Giunta per i quali è previsto il parere del Consiglio e il numero dei pareri resi. Le incongruenze possono dipendere dal fatto che le commissioni consiliari non hanno (Emilia-Romagna) o hanno reso dopo il termine previsto il loro parere, anche se - in ossequio a rapporti di collaborazione con il Consiglio - non sono mancate Giunte che hanno considerato comunque acquisito il parere, sebbene tardivo (Toscana e Sardegna).

Infine non può escludersi l'ipotesi, accertata solo in Calabria, che, nonostante non risultino pareri su regolamenti di Giunta, il Consiglio sia stato comunque coinvolto nel loro procedimento di formazione.

4.6. Attività consultiva del Consiglio e rinvii di leggi ad atti di Giunta

È, invece, diminuita l'attività consultiva su altri tipi di atti di Giunta, passando dai 584 pareri del 2007 ai 521 del 2008⁸⁶.

In modo speculare forse sono diminuiti anche i rinvii ad atti di Giunta contenuti nelle leggi regionali, sebbene siano presenti espressamente in circa una legge su tre. L'attuazione di leggi che rinviano a generici atti di Regione, tuttavia, non di rado è affidata nei fatti alle Giunte⁸⁷.

4.7. Attività di indirizzo e controllo

È diminuita soprattutto l'attività principalmente svolta in questi anni dai Consigli, quella di controllo nei confronti delle Giunte. Sono stati definiti circa il 30% in meno di atti di sindacato ispettivo rispetto all'anno scorso (dai 6741 del 2007 ai 4555 del 2008)⁸⁸. Anche sotto questo profilo le differenze territoriali restano incolmabili, con la Calabria con soli due atti e la Provincia autonoma di Bolzano con 903.

⁸⁶ Cfr. Tabella 1 del Capitolo.

⁸⁷ Cfr. *supra* Capitolo 3, par. 3.3. e Tabella D.

⁸⁸ Cfr. Tabella 7 del Capitolo.

Il dato che preoccupa maggiormente, tuttavia, non è tanto la diminuzione del numero di atti di controllo presentati dai consiglieri in termini assoluti (7582 del 2008 a fronte dei 10573 del 2007), che di fatto ha riguardato essenzialmente le specialità. Ben più significativa è, infatti, la scarsa percentuale di risposta delle Giunte a interrogazioni e interpellanze, che ha registrato il picco più basso degli ultimi anni (circa il 45%).

Per contro, se non ha subito variazioni significative il numero degli atti di indirizzo approvati dai Consigli, deve valorizzarsi la percentuale crescente di atti di indirizzo definiti rispetto a quelli presentati, pari nel 2008 al 69% a fronte del circa 50% degli ultimi anni. Anche sotto questo profilo, tuttavia, le differenze tra realtà regionali sono molte, con i due atti dell'Abruzzo e i 301 della Lombardia⁸⁹.

4.8. Attività amministrativa

L'attività che, invece, ha assunto dimensioni senza precedenti è quella amministrativa: si è passati dai poco più di mille atti nel 2007 ai 1750 del 2008⁹⁰. Tra gli atti amministrativi adottati si trovano in numero particolarmente alto atti di autonomia contabile e organizzativa, la voce più consistente (869 unità) e più diffusa tra le Regioni, mancando solo in Basilicata, Campania e Marche.

Solo in cinque Regioni, invece, il Consiglio non ha proceduto ad alcuna nomina, voce per il resto piuttosto significativa con 232 atti. Diffusa in più della metà dell'assemblee è l'approvazione di piani, progetti e programmi per un totale di 193 atti, in meno della metà quella di atti di enti dipendenti con 111 unità. Per il resto non sono mancati criteri e indirizzi e piani di riparto, nonché una serie di atti amministrativi dalla natura più varia.

I Consigli che hanno adottato il maggior numero di atti amministrativi sono quasi sempre (tranne l'Abruzzo) assemblee che hanno approvato un numero consistente anche di leggi: considerando solo quelle che hanno superato il centinaio di atti ci si riferisce a Abruzzo, Calabria, Lombardia,

⁸⁹ Cfr. Tabella 8 del Capitolo.

⁹⁰ Cfr. Tabella 9 del Capitolo.

Molise, Puglia e Toscana. Questa osservazione quantitativa potrebbe indicare che le leggi regionali non si limitino ad avere contenuto sostanzialmente amministrativo, come talvolta potrebbe presumersi.

TABELLE

Tabella 1 - Attività generale del Consiglio – 2008

Regioni a Statuto ordinario	atti normativi		pareri	
	n. leggi	n. regolamenti	n. pareri su regolamenti di Giunta	n. pareri su atti di Giunta
Abruzzo	17	0	0	0
Basilicata	33	1	0	0
Calabria	46	0	0	0
Campania	20	0	0	0
Emilia-Romagna	23	0	2	0
Lazio	32	0	1	94
Liguria	48	1	4	3
Lombardia	38	4	1	53
Marche	38	2	0	35
Molise	35	4	0	40
Piemonte	37	0	3	19
Puglia	45	0	28	19
Toscana	52	0	29	4
Umbria	26	0	9	3
Veneto	23	0	0	162
TOT st. ord. per atto	513	12	77	432
TOT st. ord. complessivo	525		509	
Regioni e province a Statuto speciale				
Friuli Venezia Giulia	18	0	22	11
Sardegna	17	2	1	48
Sicilia	25	0	2	6
Trentino A.A.	10	0	1	1
Valle d'Aosta	31	4	0	0
P.a. Bolzano	9	0	0	0
P.a. Trento	17	0	20	23
TOTALE st. spec. per atto	127	6	46	89
TOT st. spec. complessivo	116		135	
TOT per tipo atto	640	18	123	521
TOT complessivo	641		644	

(segue tabella 1)

altri atti			
n. atti amministrativi	n. atti di indirizzo	n. atti di controllo	TOTALE
178	2	15	212
42	21	43	140
188	13	2	249
32	32	86	170
58	214	701	998
17	39	434	617
50	157	354	617
116	301	157	670
29	96	179	379
301	83	44	507
72	130	241	502
209	15	37	353
154	188	104	531
29	18	67	152
44	24	126	379
1519	1333	2590	6476
1519	3923		6476
158	99	144	452
2	41	115	207
4	104	111	248
17	10	27	65
37	38	304	414
7	96	903	1015
6	94	361	521
231	482	1965	2922
231		2447	2929
1750	1815	4555	
1750	6370		9405

Tabella 2 - Composizione dei Consigli 2007-2008

Regioni e province autonome	numero consiglieri	gruppi		
		2007	2008	
		a	b	b-a
Abruzzo	40	19	19	0
Basilicata	30	12	12	0
Calabria	50	12	13	1
Campania	60	13	11	-2
Emilia R.	50	13	13	0
Lazio	71	20	17	-3
Liguria	40	15	15	0
Lombardia	80	15	14	-1
Marche	40	12	11	-1
Molise*	30	15	15	0
Piemonte	63	18	17	-1
Puglia	70	21	20	-1
Toscana	65	10	11	1
Umbria	30	11	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Veneto	60	14	13	-1
Friuli V. G.	60	10	7	-3
Sardegna	85	9	9	0
Sicilia	90	7	5	-2
Trentino AA	70	<i>n.d.</i>	13	<i>n.d.</i>
Valle d'Aosta	35	7	6	-1
P.A. Bolzano	35	10	10	0
P.A. Trento	35	13	13	0
TOTALE	1119	276	264	-14
valori medi	51	12	11	

(segue tabella 2)

commissioni permanenti			commissioni speciali		
2007	2008		2007	2008	
c	d	d-c	e	f	f-e
7	7	0	5	5	0
5	5	0	0	1	1
6	6	0	2	1	-1
8	8	0	4	4	0
6	6	0	0	0	0
16	16	0	2	3	1
8	8	0	0	0	0
7	7	0	1	1	0
6	6	0	0	1	1
4	4	0	4	4	0
9	8	-1	1	2	1
7	7	0	0	1	1
7	6	-1	4	5	1
3	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	1	0	-1
7	7	0	5	0	-5
7	6	-1	0	0	0
8	8	0	0	0	0
7	9	2	0	3	3
<i>n.d.</i>	2	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	0	<i>n.d.</i>
5	5	0	0	0	0
6	6	0	1	1	0
5	5	0	1	1	0
144	142	-1	31	33	2
6	6		1	1,5	

Tabella 2a - Gruppi consiliari - 2008

Regioni e province autonome	n. consiglieri	n. gruppi consiliari	n. gruppi consiliari monocratici	n. necessario di consiglieri
Abruzzo	40	19	<i>n.d.</i>	1
Basilicata	30	12	<i>n.d.</i>	1
Calabria	50	13	3	3*
Campania	60	11	0	3
Emilia R.	50	13	7	1
Lazio	71	17	5	2*
Liguria	40	15	5	2*
Lombardia	80	14	4	3*
Marche	40	11	4	3*
Molise	30	15	8	1
Piemonte	63	17	6	1
Puglia	70	20	7	1
Toscana	65	11	1	2*
Umbria	30	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	3
Veneto	60	13	5	3*
Friuli V. G.	60	7	0	3
Sardegna	85	9	0	5*
Sicilia	90	5	0	5
Trentito AA	70	13	0	2
Valle d'Aosta	35	6	0	2
P.A. Bolzano	35	10	5	1
P.A. Trento	35	13	<i>n.d.</i>	1
Totale	1049	242	60	-
Valore Medio	50	11	3,3	-

* Esiste una deroga al numero stabilito di consiglieri necessario per la costituzione di un gruppo.

Tabella 3 - Partecipazione del Presidente della Giunta alle sedute consiliari

Regioni e province autonome	2008				
	n. sedute consiliari				
	n. sedute consiliari	presenze in Consiglio	% di presenze in Consiglio	numero di interventi	% di presenze con intervento
Abruzzo	34	17	50	12	71
Basilicata	22	18	82	20	111
Calabria	19	15	79	7	47
Campania**	50	15	30	10	67
Emilia R.	37	24	65	4	17
Lazio	40	12	30	9	75
Liguria	58	53	91	25	47
Lombardia	35	26	74	5	19
Marche	36	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Molise	57	28	49	26	93
Piemonte	116	61	53	25	41
Puglia	25	20	80	18	90
Toscana	44	29	66	13	45
Umbria	33	21	64	3	14
Veneto	49	4	8	2	50
Friuli V. G.	51	39	76	13	33
Sardegna	111	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	11	<i>n.d.</i>
Sicilia	50	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	9	18
TAA	12	7	58	3	43
Valle d'Aosta	68	68	100	68	100
P.A. Bolzano	35	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
P.A. Trento	63	39	62	20	51
TOTALE	1045	496	47	303	61
valori medi	47,5	28	58,0	15	55

Tabella 4 – Presenza Giunta in Consiglio

Regioni e province autonome	2007			2008		
	numero sedute consiliari			numero sedute consiliari		
	con presenze assessori	con presenza Presidente	% presenze Presidente	con presenze assessori	con presenza Presidente	% presenze Presidente
Abruzzo	45	31	68,9	34	17	50
Basilicata	20	20	100,0	16	18	112,5
Calabria	13	7	53,8	19	15	78,9
Campania	53	53	100,0	50	15	30
Emilia R.	43	23	53,5	37	24	64,8
Lazio	<i>n.d.</i>	16	<i>n.d.</i>	40	12	30
Liguria	59	42	71,2	58	53	91,3
Lombardia	31	21	67,7	35	26	74,2
Marche	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Molise	41	22	53,7	56	28	50
Piemonte	132	85	64,4	116	61	52,5
Puglia	28	23	82,1	25	20	80
Toscana	39	39	100,0	43	29	67,4
Umbria	37	14	37,8	33	21	63,6
Veneto	45	8	17,8	48	4	8,3
Friuli V. G.	76	62	81,6	51	39	76,4
Sardegna	103	8	7,8	107	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Sicilia	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
TAA	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	12	7	58,3
Valle d'Aosta	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	68	68	100
P.A. Bolzano	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
P.A. Trento	83	50	60,2	63	39	61,9
TOTALE	848	474	55,9	911	496	54,4
valori medi	48	27,9	-	51	22	-

Tabella 5 - Partecipazione degli assessori alle sedute consiliari

Regioni e province autonome	2007			2008		
	presenze assessori	numero di interventi	% di presenze con intervento	presenze assessori	numero di interventi	% di presenze con intervento
Abruzzo	45	25	55,6	34	34	100
Basilicata	20	20	100,0	16	15	93,7
Calabria	13	13	100,0	19	18	94,7
Campania	53	53	100,0	50	29	57,9
Emilia R.	43	28	65,1	37	35	94,5
Lazio	<i>n.d.</i>	31	<i>n.d.</i>	40	35	87,5
Liguria	59	51	86,4	58	50	86,2
Lombardia	31	30	96,8	35	30	85,7
Marche	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Molise	41	32	78,0	56	35	62,5
Piemonte	132	88	66,7	116	90	77,5
Puglia	28	28	100,0	25	25	100
Toscana	39	38	97,4	43	41	95,3
Umbria	37	35	94,6	33	28	84,8
Veneto	45	35	77,8	48	36	75
Friuli V. G.	76	76	100,0	51	51	100
Sardegna	103	75	72,8	107	74	69,1
Sicilia	<i>n.d.</i>	30	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	24	<i>n.d.</i>
TAA	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	12	8	66,6
Valle d'Aosta	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	68	68	100
P.A. Bolzano	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
P.A. Trento	83	83	100,0	63	39	61,9
TOTALE	765	688	89,9	911	765	84
valori medi	48	38		41	34	

Tabella 6 - Tasso di approvazione della iniziativa legislativa della Giunta e del Consiglio – 2008

Regioni e province autonome	di Giunta			di Consiglio		
	ddl	ddl approvati	%	pdl	pdl approvati	%
Abruzzo	19	7	36,8	64	9	2,5
Basilicata	54	26	19,2	43	7	4,9
Calabria	32	27	30,6	65	15	5,4
Campania	23	9	10,2	74	9	2,8
Emilia-Romagna	17	14	20,5	28	8	5,2
Lazio	19	18	19,1	70	13	3,8
Liguria	36	37	28	47	10	3,5
Lombardia	24	27	25,2	45	8	3,4
Marche	28	21	21,2	40	15	8,5
Molise*	26	13	22	42	20	23,2
Piemonte	24	24	19,2	58	11	2,5
Puglia	55	41	25	29	4	2,6
Toscana	41	43	28,2	30	9	5,3
Umbria	23	20	24,6	17	5	4,9
Veneto	20	9	8,6	55	11	4,3
Friuli V. G.	13	10	8,6	43	7	3,6
Sardegna	17	6	5,9	38	6	2,2
Sicilia	<i>n.d.</i>	13	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	12	<i>n.d.</i>
Trentino AA	<i>n.d.</i>	9	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	1	<i>n.d.</i>
Valle d'Aosta	28	29	<i>n.d.</i>	11	2	<i>n.d.</i>
P.A. Bolzano	7	8	114,3	18	1	0,0
P.A. Trento	7	7	<i>n.d.</i>	25	7	<i>n.d.</i>
Totale	513	418	81	842	190	23

Tabella 7 - Atti di sindacato ispettivo – 2008

Regioni e province autonome	atti presentati	atti definiti	atti definiti % sugli atti presentati
Abruzzo	86	15	17,4
Basilicata	346	43	12,4
Calabria	91	2	2,1
Campania	321	86	26,7
Emilia R.	807	701	86,8
Lazio	<i>n.d.</i>	434	<i>n.d.</i>
Liguria	550	354	64,3
Lombardia	261	157	60,1
Marche	274	179	65,3
Molise	61	44	72,1
Piemonte	559	241	43,1
Puglia	293	37	12,6
Toscana	259	104	40,1
Umbria	171	67	39,1
Veneto	319	126	39,4
Friuli V. G.	464	144	31
Sardegna	423	115	27,1
Sicilia	390	111	28,5
TAA	29	27	93,1
Valle d'Aosta	307	304	99
P.A. Bolzano	1005	903	89,8
P.A. Trento	566	361	63,7
TOTALE	7582	4555	44,8
Valori Medi	326	207	-

Tabella 8 - Atti di indirizzo – 2008

Regioni e province autonome	atti presentati	atti definiti	atti definiti % sugli atti presentati
Abruzzo	30	2	6,6
Basilicata	50	21	42
Calabria	21	13	61,9
Campania	31	32	103,2
Emilia R.	175	214	122,2
Lazio	114	39	34,2
Liguria	185	157	84,8
Lombardia	568	301	52,9
Marche	137	96	70
Molise	74	83	112,1
Piemonte	244	130	53,2
Puglia	27	15	55,5
Toscana	244	188	77
Umbria	57	18	31,5
Veneto	88	24	27,2
Friuli V. G.	109	99	90,8
Sardegna	70	41	58,5
Sicilia	104	104	100
TAA	17	10	58,8
Valle d'Aosta	47	38	80,8
P.A. Bolzano	64	96	150
P.A. Trento	208	94	45,1
TOTALE	2664	1815	69
Valori Medi	121	82	-

Tabella 9 - Atti amministrativi approvati dai Consigli regionali – 2008

Regioni e province autonome	piani, programmi e progetti	criteri, indirizzi	piani di riparto	approvazione atti di enti dipendenti
Abruzzo	17	1	3	1
Basilicata	21	0	2	13
Calabria	7	1	0	16
Campania	5	0	12	0
Emilia R.	18	10	0	8
Lazio	8	0	0	0
Liguria	19	2	1	2
Lombardia	8	2	6	25
Marche	17	7	2	0
Molise	8	4	0	0
Piemonte	7	1	0	1
Puglia	18	1	0	0
Toscana	19	6	3	43
Umbria	0	13	0	2
Veneto	11	0	0	0
Friuli V. G.	0	0	0	0
Sardegna	0	0	0	0
Sicilia	0	0	0	0
TAA	0	0	0	0
Valle d'Aosta	10	0	0	0
P.A. Bolzano	0	0	0	0
P.A. Trento	0	0	0	0
TOTALE	193	48	29	111

(segue tabella 9)

pareri a ministeri o altri organi statali	nomine	altro	autonomia contabile e organizzativa	TOTALE ATTI
0	0	1	155	178
0	6	0	0	42
0	1	7	156	188
0	4	11	0	32
0	7	12	3	58
0	5	0	4	17
0	7	3	16	50
2	23	9	41	116
0	0	3	0	29
0	10	37	242	301
0	33	0	30	72
0	48	140	2	209
0	15	4	64	154
0	4	0	10	29
0	7	23	3	44
0	50	0	108	158
0	0	0	2	2
0	0	0	4	4
0	1	0	16	17
0	7	16	4	37
0	4	0	3	7
0	0	0	6	6
2	232	266	869	1750

5. Procedimenti per l'approvazione e l'attuazione degli statuti regionali e per il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia*

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

A ormai dieci anni dalla legge cost. 22 novembre 1999, n. 1, che ha ampliato l'autonomia statutaria regionale e completamente ridisegnato il procedimento di formazione degli statuti, dando avvio a una necessaria fase di adeguamento, sono dodici le Regioni che hanno adottato la loro *legge fondamentale*⁹¹. Mancano ancora all'appello le Regioni Basilicata, Molise e Veneto. Nel corso della corrente legislatura, che risulta caratterizzata dalla promulgazione degli statuti di Lombardia⁹² e Campania⁹³, i consigli regionali del Veneto e del Molise⁹⁴ hanno quantomeno avviato la fase istruttoria delle rispettive leggi statutarie, mentre in Basilicata non si è registrato nessun avanzamento del relativo procedimento⁹⁵.

Rispetto al precedente Rapporto va segnalata, inoltre, la revisione dello Statuto della Regione Emilia-Romagna, volta alla riduzione del numero dei componenti l'assemblea legislativa⁹⁶. Per un completo aggiornamento dei dati relativi all'*iter* di formazione dei vari statuti e alla loro successiva manutenzione si rinvia alla *Tabella 1*.

5.2. L'attuazione degli statuti regionali ordinari

Diamo qui conto della normativa di attuazione degli statuti. Ci soffermeremo in particolare sui nuovi regolamenti interni dei Consigli, sull'istituzione dei Consigli delle autonomie locali, in attuazione dell'art.

* A cura di Antonio Ferrara.

⁹¹ Questo paragrafo è aggiornato a settembre del 2009.

⁹² L.r. statutaria 30 agosto 2008, n. 1.

⁹³ L.r. 28 maggio 2009, n. 6.

⁹⁴ Le elezioni regionali del Molise si sono svolte nel novembre del 2006.

⁹⁵ Nella precedente legislatura le Regioni Basilicata, Veneto e Molise approvarono dei testi in Commissione (rispettivamente, il 22 dicembre 2003, il 7 agosto 2004 e il 28 settembre 2005).

⁹⁶ L.r. 27 luglio 2009, n. 12.

123.4 della Costituzione, e sulle altre leggi di diretta attuazione degli statuti. Nel corso del 2008 non sono da segnalare novità, invece, in materia di legislazione elettorale.

Per quanto riguarda, in primo luogo, le modalità procedurali di quest'attuazione, è da rilevare che alcune delle Regioni il cui nuovo Statuto è entrato in vigore hanno affidato ad una *Commissione speciale* il compito di elaborare le leggi attuative dello Statuto (Abruzzo, Toscana e Umbria)⁹⁷, mentre in Emilia-Romagna è stata creata una *Commissione permanente* con lo specifico compito di elaborazione e proposta del regolamento interno dell'assemblea, della legislazione elettorale regionale e delle leggi istitutive dei nuovi organismi previsti dallo Statuto. Nella Regione Marche, invece, per quanto attiene al solo procedimento di formazione del nuovo regolamento interno, è stata istituita una *Commissione straordinaria* con il compito di esprimere il parere sulla proposta di modifica predisposta dall'Ufficio di Presidenza⁹⁸. Nelle rimanenti Regioni si segue il procedimento ordinario nella commissione permanente di volta in volta competente per la materia (in genere quella per gli affari istituzionali o simile). E' da segnalare tuttavia, sempre sul piano procedurale, che nella Regione Piemonte è stato istituito un gruppo di lavoro per la disciplina delle modalità di svolgimento delle elezioni dei componenti elettivi del Consiglio delle autonomie locali⁹⁹.

5.2.1. La revisione dei regolamenti interni dei Consigli

Dopo i Consigli regionali della Calabria, della Liguria, dell'Emilia-Romagna e Umbria che sono stati i primi a provvedere all'approvazione dei nuovi regolamenti interni¹⁰⁰, nel periodo di riferimento per questo

⁹⁷ D.c.r. Abruzzo, 21 giugno 2005, *Istituzione di una Commissione speciale per lo Statuto, il regolamento e la legge elettorale*; l.r. Umbria, 29 luglio 2005, n. 23, *Istituzione di una commissione speciale per le riforme statutarie e regolamentari*; d.c.r. Toscana, 11 ottobre 2005, n. 98, *Istituzione Commissione speciale per gli adempimenti statutari e per il nuovo regolamento interno del Consiglio regionale*.

⁹⁸ Delib. Uff. di Pres. n. 713/2007.

⁹⁹ In attuazione dell'art. 5 della l.r. 7 agosto 2006, n. 30, istitutiva del CAL, come modificata dalla l.r. 4 agosto 2008, n. 27.

¹⁰⁰ D.c.r. Calabria 27 maggio 2005, n. 5; d.c.r. Liguria 9 giugno 2006, n. 18; d.c.r. Emilia-Romagna 28 novembre 2007, n. 143; d.c.r. Umbria 8 maggio 2007, n. 141 (in questo caso il precedente regolamento interno del Consiglio della Regione Umbria, che fu approvato con legge, è stato abrogato dalla l.r. 14 maggio 2007, n. 13, art. 1).

Rapporto sono state apportate solo alcune modifiche parziali ai regolamenti consiliari delle Regioni Liguria¹⁰¹, Puglia¹⁰² e Toscana¹⁰³. Nel 2009, quindi oltre il periodo considerato dal Rapporto, in Consiglio regionale della Lombardia ha approvato un nuovo regolamento interno, entrato in vigore il 1° settembre di quest'anno. Nelle altre Regioni sono ancora in vigore i regolamenti interni dei Consigli approvati prima delle ultime modifiche costituzionali, sia pure spesso con alcune parziali modifiche o integrazioni successive all'entrata in vigore della legge cost. n. 1 del 1999. Non sono in alcun caso applicabili, tuttavia, le norme direttamente incompatibili con il nuovo Titolo V della Costituzione 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.

5.2.2. Il Consiglio delle autonomie locali (CAL)

Tutti i nuovi statuti entrati in vigore hanno disciplinato il Consiglio delle autonomie locali quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali in attuazione dell'art. 123.4 della Costituzione, prevedendone in genere l'istituzione presso il Consiglio regionale¹⁰⁴.

In alcune Regioni è riconosciuto un effetto rafforzato al parere obbligatorio del CAL (in via generale o in casi determinati): qualora il Consiglio regionale deliberi in difformità al parere lo può fare, nei casi previsti, solo a maggioranza dei suoi membri (Abruzzo¹⁰⁵, Calabria; Campania; Emilia-Romagna¹⁰⁶, Lazio, Liguria¹⁰⁷, Lombardia; Marche e

¹⁰¹ D.c.r. 29 luglio 2008, n. 36. Le modifiche riguardano il regolamento del gruppo misto e i congedi.

¹⁰² D.c.r. 25 novembre 2008, n. 182. Le modifiche riguardano le interrogazioni a risposta immediata.

¹⁰³ D.c.r. 14 ottobre 2008. Modifiche in attuazione della l.r. 55/2008 in materia di qualità della normazione.

¹⁰⁴ Abruzzo, art. 72; Calabria, art. 48; Campania, art. 22-23; Emilia-Romagna, art. 23; Lazio, art. 66-67; Liguria, art. 65-67; Lombardia, art. 54; Marche, art. 37-38; Piemonte, art. 88-89; Puglia, art. 45; Toscana, art. 66-67; Umbria, art. 28-29.

¹⁰⁵ In materia di conferimento di funzioni amministrative e di riparto di competenze tra Regione ed enti locali (art. 72.3).

¹⁰⁶ Questo nei soli casi in cui si tratti di piani e programmi che coinvolgano l'attività degli enti locali e il conferimento di funzioni alle autonomie locali e la relativa disciplina (art. 23.5); in tutte le altre ipotesi, si prevede che l'approvazione di progetti di legge, in difformità del parere del CAL, sia accompagnata dall'approvazione di un ordine del giorno da trasmettere al Consiglio stesso (art. 23.4).

Umbria¹⁰⁸. 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. Inoltre, in alcuni statuti, è riconosciuto ai CAL il potere d'iniziativa legislativa (Calabria, art. 48.9; Campania, art. 23.6; Lazio, artt. 37 e 67.1; Liguria, art. 66.1; Lombardia, art. 54.7) e in un caso si prevede, anche, la discussione di questi progetti di legge entro un preciso termine dalla data della loro presentazione (Lazio).

Un altro potere è previsto dalle Regioni Abruzzo (art. 71.5 St.), Calabria (art. 45.2 St.) e Toscana (art. 57.2 St.). Nel caso in cui il CAL ritenga che una legge regionale (in Abruzzo anche un provvedimento) leda le competenze degli enti locali, può chiedere l'acquisizione del parere dell'organo di garanzia statutaria in merito ai rilievi formulati. Il Consiglio regionale può deliberare in senso contrario ai pareri di compatibilità statutaria a maggioranza assoluta¹⁰⁹. In Lombardia, invece, il CAL, nel caso in cui ritenga che siano le leggi e i regolamenti dello Stato a ledere l'autonomia locale, può segnalarlo alla Giunta – informandone anche il Consiglio regionale – al fine dell'eventuale proposizione del giudizio di legittimità costituzionale (art. 54.6).

Nei nuovi regolamenti consiliari delle Regioni Calabria, Liguria e Umbria, in conformità della scelta operata dai rispettivi statuti, è ribadito che qualora il Consiglio regionale non si adegui all'eventuale parere espresso dal CAL, esso debba deliberare a maggioranza assoluta dei membri. Il nuovo regolamento interno del Consiglio regionale della Liguria dispone, inoltre, che – nei casi in cui lo Statuto prevede che sia necessaria un'approvazione consiliare a maggioranza assoluta per discostarsi dal parere del CAL – anche le Commissioni permanenti, che non intendono tener conto di detto parere, devono approvare il provvedimento con il voto favorevole di un numero di commissari in grado di esprimere la metà più

¹⁰⁷ Art. 67.2. L'approvazione a maggioranza assoluta dei membri non è richiesta per l'approvazione degli atti di programmazione generale e delle leggi di bilancio e degli atti ad esse collegate (art. 67.3).

¹⁰⁸ La Giunta regionale, per gli atti di propria competenza è tenuta inoltre a motivare il rigetto del parere (art. 29.2).

¹⁰⁹ St. Calabria, art. 57.7; St. Abruzzo, art. 80.2. Sulla collocazione endo-procedimentale del giudizio dell'organo di garanzia statutaria v. *infra* la nt. 141 e la nt. 145.

uno dei consiglieri regionali. Nella Regione Calabria, diversamente, è previsto che la Commissione, nel caso in cui decida di non tenere conto del parere negativo del CAL, deve indicare le ragioni che l'hanno indotta a non adeguarsi nella relazione per l'Assemblea¹¹⁰. Le modifiche apportate al regolamento consiliare della Toscana prevedono, invece, che la Commissione consiliare competente, qualora ritenga di non adeguarsi al parere del CAL contrario o condizionato all'accoglimento di modifiche, presenta al Consiglio regionale, unitamente alla relazione sulla proposta di legge o di regolamento, un ordine del giorno procedurale che esprime la motivazione di tale non accoglimento¹¹¹.

Nel periodo di riferimento per questo Rapporto questo nuovo organo in attuazione del nuovo Statuto è stato istituito in Umbria¹¹². In precedenza vi avevano già provveduto le Regioni Abruzzo¹¹³, Calabria¹¹⁴, Lazio¹¹⁵, Liguria¹¹⁶, Marche¹¹⁷, Piemonte¹¹⁸ e Puglia¹¹⁹, tenendo a parte il caso della Regione Toscana che – come l'Umbria – creò un organo simile già nel 1998 nel vigore del precedente Statuto¹²⁰ e delle Regioni a Statuto speciale e delle province autonome che non sono qui considerate. Delle Regioni che hanno approvato il nuovo Statuto mancano all'appello dunque le due che vi sono giunte più di recente (Campania e Lombardia) e la Regione Emilia-Romagna¹²¹. Tutte le Regioni che non hanno ancora effettivamente costituito il CAL hanno tuttavia degli altri organismi di consultazione con le autonomie locali, a composizione mista, che sono

¹¹⁰ Art. 78 reg. interno del Consiglio.

¹¹¹ Reg. interno del Consiglio., art. 46 *quater* (come modificato dalla d.c.r. del 17 febbraio 2005), in attuazione dell'art. 66.4 dello Statuto.

¹¹² L.r. 16 dicembre 2008, n. 20. In questa Regione un organo simile fu istituito, già sotto il vigore del precedente Statuto, con l.r. Umbria, 14 ottobre 1998, n. 34, art. 15. Il vecchio CAL continuerà a funzionare fino al momento dell'effettiva costituzione del nuovo CAL.

¹¹³ L.r. 11 dicembre 2007, n. 41.

¹¹⁴ L.r. 5 gennaio 2007, n. 1.

¹¹⁵ L.r. 26 febbraio 2007, n. 1.

¹¹⁶ L.r. 26 maggio 2006, n. 13, successivamente modificata dalla l.r. 3 aprile 2007, n. 14 e dalla l.r. 6 giugno 2008, n. 14.

¹¹⁷ L.r. 10 aprile 2007, n. 4.

¹¹⁸ L.r. 7 agosto 2006, n. 30, successivamente modificata dalla l.r. 4 agosto 2008, n. 26.

¹¹⁹ L.r. 26 ottobre 2006, n. 29.

¹²⁰ L.r. Toscana 21 aprile 1998, n. 22, *istituzione del Consiglio delle autonomie locali*, poi abrogata e sostituita dalla l.r. 21 marzo 2000, n. 36, *nuova disciplina del Consiglio delle autonomie locali*.

¹²¹ Si vedano però gli artt. 56-58 del nuovo reg. int. del C. reg. sui rapporti dell'Assemblea leg. con il CAL.

coinvolti nei procedimenti di formazione delle leggi, dei regolamenti e di atti amministrativi generali¹²².

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

Sette statuti, dei dodici nuovi fin qui adottati, prevedono l'istituzione di un organo di consultazione in materia economica e sociale denominato *Consiglio regionale dell'economia e del lavoro*, rinviando alla legge per la sua disciplina¹²³. In Calabria, in Emilia-Romagna e nelle Marche è specificato che il CREL ha sede presso il Consiglio regionale¹²⁴. La Campania, la Liguria e le Marche attribuiscono all'organo anche la potestà d'iniziativa legislativa¹²⁵.

Secondo un diverso modello, gli statuti della Puglia e della Toscana prevedono, rispettivamente, una *Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale*¹²⁶ e una *Conferenza permanente delle autonomie sociali*¹²⁷, poste entrambe presso il Consiglio regionale con analoghi compiti di consultazione ai fini della programmazione economica, territoriale e sociale. Lo Statuto dell'Abruzzo istituisce, invece, la *Conferenza regionale per la programmazione*, con compiti di consultazione in materia di programmazione economica e finanziaria, presso la presidenza della Giunta¹²⁸.

Lo Statuto della Regione Umbria, pur non prescrivendo l'istituzione del CREL o di un analogo organo, prevede tuttavia che, al fine di adottare linee d'indirizzo per la concertazione, il presidente del Consiglio regionale convoca annualmente "i rappresentanti istituzionali, funzionali, economici e sociali della Regione" nella *Conferenza regionale dell'economia e del lavoro*¹²⁹.

¹²² Fa eccezione la Campania che – fino alla effettiva costituzione del CAL – regolerà diversamente la concertazione con gli enti locali in conformità alla propria legislazione prestatutaria.

¹²³ St. Calabria, art. 56; Campania, art. 24; St. Emilia-Romagna, art. 59; St. Lazio, art. 71; St. Liguria, art. 68; St. Marche, art. 40; St. Piemonte, art. 87.

¹²⁴ Si noti che il Lazio, che ha istituito il CREL nella scorsa legislatura, lo ha costituito invece presso la Presidenza della Giunta regionale.

¹²⁵ St. Campania, art. 24.2; St. Liguria, art. 68.3; St. Marche, art. 30.1, lett. d).

¹²⁶ Art. 46.

¹²⁷ Art. 61.

¹²⁸ Art. 73.

¹²⁹ Art. 19.2.

Neanche il nuovo Statuto della Lombardia prevede l'istituzione del CREL o di un analogo organo. In questa Regione è previsto, però, che il CAL si riunisce in composizione integrata da rappresentanti delle autonomie funzionali e sociali per dare pareri su taluni atti¹³⁰.

Già prima di queste disposizioni statutarie il CREL o altro simile organo rappresentativo delle forze sociali era stato istituito o comunque previsto dalla ordinaria legislazione regionale in Piemonte, Puglia, Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Lazio e Veneto¹³¹.

Nel periodo di riferimento per questo Rapporto l'organismo consultivo in materia economico-sociale, così come previsto dai rispettivi statuti, è stato istituito nelle Marche (l.r. 26 giugno 2008, n. 15, come modificata dalla l.r. 15 luglio 2008, n. 21)¹³². In precedenza vi avevano già provveduto Calabria¹³³ Lazio¹³⁴, Liguria¹³⁵ e Toscana¹³⁶.

5.2.4. Gli organi di garanzia statutaria

In tutti i nuovi statuti – ad esclusione di quello delle Marche – è prevista l'istituzione di organi di garanzia statutaria¹³⁷. Tra i compiti ad essi assegnati spicca, in particolare, la valutazione circa la conformità allo Statuto delle leggi (*rectius*: deliberazioni legislative) o dei progetti di legge

¹³⁰ Sullo Statuto, sul programma regionale di sviluppo, sui piani e i programmi relativi all'innovazione economica e tecnologica, all'internazionalizzazione e alla competitività (art. 54.8). Su tali atti il Consiglio regionale e la Giunta possono discostarsi dal parere con motivazione espressa in relazione ai rilievi formulati.

¹³¹ L.r. Piemonte 18 ottobre 1994, n. 43, *norme in materia di programmazione degli investimenti*, art. 20, *organismi consultivi*; l.r. Puglia 3 aprile 1995, n. 10, *istituzione del CREL*; l.r. Abruzzo 30 agosto 1996, n. 77, *istituzione del CREL*; l.r. Basilicata 24 giugno 1997, n. 30, *nuova disciplina degli strumenti e delle procedure della programmazione regionale*, art. 14, *CREL* (così come sostituito dalla l.r. 9 dicembre 1997, n. 51); l.r. Emilia-Romagna, 21 aprile 1999, n. 3, *riforma del sistema regionale e locale*, art. 34, *Conferenza regionale per l'economia e il lavoro*, l.r. Lazio 18 aprile 2003, n. 12, *istituzione del CREL*; l.r. Veneto, 12 agosto 2005, n. 11, *Conferenza regionale sulle dinamiche economiche e del lavoro*.

¹³² Regione nella quale il ruolo rappresentativo delle forze sociali è stato svolto, nella legislatura in corso, dal *Tavolo regionale della concertazione* (costituito nel giugno 2005).

¹³³ L.r. 21 agosto 2007, n. 17.

¹³⁴ L.r. 23 ottobre 2006, n. 13. Il CREL del Lazio è stato costituito con decreto del Presidente della Regione 10 marzo 2008.

¹³⁵ L.r. 16 giugno 2006, n. 16.

¹³⁶ L.r. 4 aprile 2007, n. 20, successivamente modificata dalla l.r. 27 luglio 2007, n. 44.

¹³⁷ St. Abruzzo, art. 79-80; St. Calabria, art. 57 (v. anche *r. int. C. reg.*, approvato con delib. 27 maggio 2005, art. 95-96 e art. 129-130); St. Campania, art. 57 (istituzione facoltativa); St. Emilia-Romagna, art. 69 (v. anche *r. int. C. reg.* del 4 dicembre 2007, art. 55); St. Lazio, art. 68; St. Liguria, art. 74-75 (v. anche *r. int. C. reg.*, approvato con delib. 9 giugno 2006, art. 136); St. Lombardia, art. 59-60; St. Piemonte, art. 91-92; St. Puglia, art. 47ss.; St. Toscana, art. 57; St. Umbria, art. 81-82.

e, spesso, anche dei regolamenti regionali (*rectius*: deliberazioni regolamentari) o dei relativi progetti¹³⁸. Si tratta, questa, di un'eventuale fase - consultiva - del procedimento normativo che in genere è facoltativa (per richiesta di soggetti determinati) ma che può essere anche obbligatoria (per previsione normativa)¹³⁹ e che, secondo i casi, si inserisce o in una fase procedimentale - non sempre ben definita direttamente dalle previsioni statutarie - che si colloca tra l'iniziativa normativa e l'approvazione dell'atto (Calabria, Liguria, Lombardia, Piemonte e Puglia)¹⁴⁰ o in quella - più chiaramente determinata - che si situa tra l'approvazione della deliberazione normativa e la sua promulgazione o emanazione (Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Toscana e Umbria)¹⁴¹. L'eventuale parere di non conformità può essere superato, salvo rare eccezioni¹⁴², da una deliberazione dell'organo regionale competente in via definitiva per l'atto normativo in questione. In alcune Regioni è richiesta, in questo caso, una deliberazione assunta "con motivata decisione" (Calabria ed Emilia-Romagna)¹⁴³ e/o la necessità di

¹³⁸ Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Liguria (per i soli regolamenti di competenza del Consiglio), Piemonte, Toscana e Umbria.

¹³⁹ V. St. Emilia-Romagna, art. 56, co. 3, secondo il quale "la legge può prevedere che l'adozione di un regolamento sia preceduta dal parere della Consulta di garanzia statutaria".

¹⁴⁰ L'art. 75.4 St. Regione Liguria prevede che "il parere sulla conformità statutaria dei progetti di legge e dei regolamenti regionali di competenza consiliare è espresso prima dell'esame di questi da parte dell'Assemblea". L'art. 95 del nuovo reg. interno del Consiglio della Regione Calabria prevede, invece, che il parere della Consulta statutaria possa essere richiesto dopo la discussione e la votazione dei singoli articoli, prima della deliberazione finale sul progetto di legge.

¹⁴¹ Solo lo Statuto della Regione Abruzzo individua come oggetto dei pareri di compatibilità statutaria, più correttamente, le "deliberazioni legislative"; in tutti gli altri casi in cui si fa riferimento alle *leggi* e ai *regolamenti* regionali, devono comunque intendersi le corrispondenti deliberazioni normative, prima della loro promulgazione o emanazione. L'uso della parola legge (o altra denominazione degli atti normativi) nel senso atecnico che fa riferimento all'atto approvato, ma non ancora entrato in vigore, si rinviene anche in Costituzione (v. ad es. art. 138, co. 2, e art. 123, co. 2 e 3)

¹⁴² Può sempre essere superato dal Consiglio regionale in caso di deliberazione di propria competenza.

¹⁴³ La Corte cost. nella sent. n. 12 del 2006 (*Presidente del Consiglio dei ministri vs. Regione Abruzzo*) ha ritenuto che la previsione della deliberazione statutaria abruzzese (nella versione del 20 luglio-21 settembre 2004) che impone al Consiglio regionale un obbligo di motivazione, nel caso in cui intenda deliberare in senso contrario ai pareri dell'organo di garanzia statutaria, rientra nella disciplina del procedimento legislativo regionale - "ricompresa indubbiamente nei 'principi fondamentali di organizzazione e funzionamento' attribuiti dall'art. 123, primo comma, Cost. alla potestà statutaria delle Regioni" - e non limita in alcun modo l'esercizio della potestà legislativa del Consiglio medesimo. La disposizione in questione, inoltre, non viola nemmeno il principio dell'irrelevanza della motivazione degli atti legislativi, in quanto "la motivazione richiesta perché il Consiglio regionale possa deliberare in senso contrario ai pareri e alle valutazioni del Collegio di garanzia non inerte agli atti legislativi, ma alla decisione di non tener conto del

un'approvazione a maggioranza assoluta (Abruzzo, Calabria, Lazio e Lombardia)¹⁴⁴.

Tra le altre funzioni assegnate a detti organi si rinvencono, inoltre, la risoluzione dei conflitti di attribuzione e di competenza¹⁴⁵, il giudizio di ammissibilità dei referendum e delle iniziative legislative popolari¹⁴⁶, il giudizio sulla legittimità del regolamento interno del Consiglio regionale¹⁴⁷, i compiti amministrativi inerenti lo svolgimento delle elezioni¹⁴⁸, nonché varie funzioni di consulenza tecnico-giuridica¹⁴⁹.

La Regione Toscana ha istituito il proprio Organo di garanzia con la l.r. 4 giugno 2008, n. 34. In precedenza vi hanno già provveduto le Regioni Abruzzo¹⁵⁰, Calabria¹⁵¹, Emilia-Romagna¹⁵², Lazio¹⁵³, Liguria¹⁵⁴, Piemonte¹⁵⁵ e Umbria¹⁵⁶.

parere negativo, che costituisce atto consiliare distinto dalla deliberazione legislativa e non fa corpo con essa”.

¹⁴⁴ Il fatto che la Corte cost., nella sua sent. n. 378 del 2004, abbia ritenuto infondati i rilievi governativi sulla legittimità dell'art. 82 dello Statuto della Regione Umbria, che attribuisce alla Commissione di garanzia statutaria il potere di esprimere pareri sulla conformità statutaria delle leggi e dei regolamenti regionali, con la motivazione che tali pareri “se negativi sul piano della conformità statutaria, determinano come conseguenza il solo obbligo di riesame, senza che siano previste maggioranze qualificate”, potrebbe far ritenere che le richiamate disposizioni siano da considerarsi di dubbia legittimità costituzionale.

¹⁴⁵ Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte e Toscana. Solo in Calabria e in Piemonte gli organi di garanzia esprimono pareri sull'interpretazione dello Statuto nei conflitti di attribuzione tra la Regione e gli enti locali, oltre che tra gli organi della Regione. E' da considerare però che in Abruzzo e in Calabria, a tutela delle autonomie locali, è previsto inoltre che il CAL possa richiedere l'acquisizione del parere dell'organo di garanzia statutaria per il controllo di compatibilità statutaria delle leggi (e in Abruzzo anche dei provvedimenti) riguardanti gli enti locali (St. Abruzzo, art. 71.5; St. Calabria, art. 45.2; St. Toscana, art. 57.2).

¹⁴⁶ Tutti gli statuti attribuiscono agli organi di garanzia il giudizio di ammissibilità dei referendum; solo le Regioni Abruzzo, Emilia-Romagna, Puglia e Liguria attribuiscono loro anche il giudizio di regolarità e/o ammissibilità delle iniziative legislative popolari (la Lombardia lo consente ma rinvia alla legge).

¹⁴⁷ Abruzzo, l.r. 11 dicembre 2007, n. 42, art. 3.2; St. Lombardia, art. 60.1, lett. b).

¹⁴⁸ Abruzzo, l.r. 11 dicembre 2007, n. 42, art.6

¹⁴⁹ Ad es. sull'individuazione degli atti di ordinaria amministrazione che possono essere compiuti dal Consiglio e dalla Giunta reg. in regime di *prorogatio* (Emilia-Romagna), sui testi unici di riordino e coordinamento (Calabria), sulle proposte di regolamento regionale di delegificazione (Lazio), sul carattere invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi ed atti aventi forza di legge dello Stato (Piemonte), in ordine alla impugnazione avanti la Corte costituzionale di atti dello Stato o di altra Regione che violino attribuzioni costituzionalmente garantite (Lombardia), sugli atti preparatori con i quali la Regione partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari (Campania), sugli schemi di accordo con Stati esteri e sugli schemi di intese con enti territoriali interni ad altro Stato (Campania).

¹⁵⁰ L.r. 11 dicembre 2007, n. 42.

¹⁵¹ L.r. 5 gennaio 2007, n. 2.

¹⁵² L.r. 4 dicembre 2007, n. 23, successivamente modificata dalla l.r. 19 dicembre 2008, n. 22.

¹⁵³ L.r. 21 dicembre 2007, n. 24.

5.2.5. Le altre leggi di attuazione statutaria

Nel corso del periodo di riferimento per questo Rapporto si rinvencono inoltre una serie di altre leggi che danno attuazione ai nuovi statuti o, comunque, che così si autoqualificano. Dato tuttavia che non è affatto pacifico che cosa si debba intendere per legge di attuazione statutaria, è bene precisare che nel caso dell'autoqualificazione legislativa si è tenuto conto del mero elemento lessicale mentre negli altri casi si sono censite le leggi destinate a rendere operanti previsioni statutarie non direttamente applicabili (ad es. una legge che istituisce e/o disciplina un nuovo organo o un nuovo istituto previsto dallo Statuto) o che comunque intervengono a modificare, anche parzialmente o transitoriamente, la disciplina di oggetti normativi per la cui specificazione gli statuti rinviano ad una legge (ad es. la legge che stabilisce lo stemma e il gonfalone regionale).

In applicazione di questi criteri si individuano, in particolare:

- a) disposizioni in materia di organizzazione del Consiglio regionale
 - autonomia dell'Assemblea legislativa regionale della Toscana¹⁵⁷;
 - autonomia del Consiglio regionale – Assemblea legislativa della Liguria¹⁵⁸;
- b) norme di disciplina di altri organi regionali previsti dagli statuti
 - istituzione dell'ufficio del difensore civico¹⁵⁹;
 - garante regionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza¹⁶⁰;
 - Istituzione, organizzazione e funzionamento del Comitato regionale per le comunicazioni (Co.Re.Com.)¹⁶¹;
- c) previsioni normative in materia di normazione

¹⁵⁴ L.r. 24 luglio 2006, n. 19, successivamente modificata dalla l.r. 3 aprile 2007, n. 14 e dalla l.r. 6 giugno 2008, n. 14.

¹⁵⁵ L.r. 26 luglio 2006, n. 25.

¹⁵⁶ L.r. 31 luglio 2007, n. 27.

¹⁵⁷ L.r. Toscana, 5 febbraio 2008, n. 4, successivamente modificata dalla l.r. 13 marzo 2008, n. 14.

¹⁵⁸ L.r. Liguria, 24 dicembre 2008, n. 44, art. 12, modifiche alla l.r. 17 agosto 2006, n. 25.

¹⁵⁹ L.r. Piemonte, 4 febbraio 2008, n. 4, modifica della l.r. 9 dicembre 1981, n. 50, art. 20.

¹⁶⁰ L.r. Liguria, 24 dicembre 2008, n. 44, art. 9, modifiche alla l.r. 16 marzo 2007, n. 9.

¹⁶¹ L.r. Liguria, 6 giugno 2008, n. 14, modifiche all l.r. 24 gennaio 2001, n. 5.

- disposizioni in materia di qualità della legislazione¹⁶²
- d) disposizioni concernenti le attività regionali di rilievo comunitario e internazionale
 - partecipazione alla formazione e attuazione del diritto comunitario e attività di rilievo internazionale¹⁶³
- e) nuove previsioni in materia di iniziativa popolare e referendum
 - iniziativa popolare e referendum¹⁶⁴;
 - disciplina del referendum abrogativo, consultivo e dell'iniziativa legislativa¹⁶⁵;
- f) previsioni normative in materia di amministrazione
 - norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della Regione¹⁶⁶;
 - disciplina delle nomine e designazioni della Giunta regionale e del Presidente della Regione¹⁶⁷;
 - disciplina della partecipazione regionale a società, associazioni, fondazioni e altri organismi di diritto privato¹⁶⁸;
 - norme generali relative alle agenzie regionali¹⁶⁹;
 - bilanci degli enti dipendenti dalla Regione e consolidamento dei conti¹⁷⁰;
 - disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza e il personale¹⁷¹
 - norme per la conservazione, gestione e valorizzazione del demanio e del patrimonio regionale¹⁷²;

¹⁶² L.r. Toscana, 22 ottobre 2008, n. 55

¹⁶³ L.r. Emilia-Romagna, 28 luglio 2008, n. 16, in attuazione degli artt. 12 e 13 St.

¹⁶⁴ L.r. Emilia-Romagna, 27 maggio 2008, n. 8, modifiche alla l.r. 22 novembre 1999, n. 34..

¹⁶⁵ L.r. Abruzzo, 11 novembre 2008, n. 9, modifiche alla l.r. 19 dicembre 2007, n. 44.

¹⁶⁶ L.r. Toscana, 8 febbraio 2008, n. 5.

¹⁶⁷ L.r. Lombardia, 10 dicembre 2008, n. 32.

¹⁶⁸ L.r. Toscana, 28 aprile 2008, n. 20, in attuazione dell'art. 51.1 St.

¹⁶⁹ L.r. Lazio 1 febbraio 2008, n. 1, in adeguamento all'art. 54 St.

¹⁷⁰ L.r. Lombardia, 23 dicembre 2008, n. 33, art. 1, in attuazione dell'art. 48.2 St.

¹⁷¹ L.r. Piemonte, 28 luglio 2008, n. 23, in attuazione dell'art. 96 St.

¹⁷² L.r. Liguria, 28 aprile 2008, n. 10, art. 16, modifiche alla l.r. 29 maggio 2007, n. 21.

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

- il patrimonio culturale¹⁷³;
- l'assetto del territorio¹⁷⁴;
- le politiche di genere¹⁷⁵;
- i diritti fondamentali¹⁷⁶;
- le politiche economiche e del lavoro¹⁷⁷;

5.3. Procedimenti per il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia regionale

Dopo la Lombardia e il Veneto, nel corso del 2008 anche la Regione Piemonte ha assunto un'iniziativa formale per l'avvio del procedimento di individuazione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (c.d. *autonomia differenziata*), secondo quanto previsto dall'art. 116.3 della Costituzione. I rispettivi Consigli regionali hanno deliberato il testo della proposta da presentare allo Stato per l'intesa¹⁷⁸ sulla base di uno schema predisposto dalla Giunta regionale¹⁷⁹. L'eventuale intesa intergovernativa dovrà essere sottoposta alla successiva legge di approvazione a maggioranza assoluta dei membri delle due Camere.

¹⁷³ L.r. Piemonte, 3 dicembre 2008, n. 33, *valorizzazione dei quadranti solari*, in attuazione dell'art. 7 St.

¹⁷⁴ L.r. Piemonte, 1 luglio 2008, n. 19, modifiche al t.u. delle leggi sulla montagna, in attuazione dell'art. 8 St.

¹⁷⁵ L.r. Liguria, 1 agosto 2008, n. 26, *integrazione delle politiche di pari opportunità di genere*.

¹⁷⁶ L.r. Lazio 14 luglio 2008, n. 10, disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena eguaglianza dei cittadini stranieri immigrati, in attuazione dell'art. 6 St.

¹⁷⁷ L.r. Piemonte, 22 dicembre 2008, n. 34, norme per la promozione ell'occupazione, della qualità, della sicurezza e regolarità del lavoro.

¹⁷⁸ Per la Regione Lombardia v. la risoluzione approvata con d.c.r. 3 aprile 2007, n. 367; per la Regione Veneto v. la d.c.r. 18 dicembre 2007, n. 98; per la Regione Piemonte v. la d.c.r 29 luglio 2008, n. 209-34545.

¹⁷⁹ La Giunta regionale lombarda ha approvato il *Documento di ricognizione dei possibili ambiti di attuazione dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione* con delibera del 7 novembre 2006, n. 3478. La Giunta regionale veneta ha presentato al Consiglio reg. la proposta di deliberazione amministrativa n. 90 con iniziativa n. 88/CR del 17 luglio 2007. La Giunta regionale piemontese ha presentato al Consiglio la proposta di deliberazione 30 gennaio 2008, n. 341, *attuazione dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione per il riconoscimento di un'autonomia differenziata della Regione Piemonte*.

Le deliberazioni individuano i settori materiali per i quali le due Regioni chiedono una maggiore autonomia a soddisfazione delle istanze espresse dalle rispettive popolazioni.

Per quanto riguarda le due materie di competenza esclusiva dello Stato devolvibili ai sensi di quanto previsto dall'art. 116.3:

- comune alle tre Regioni è l'interesse manifestato ad assumere nuovi compiti e funzioni nel campo della *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*.
- solo Lombardia e Veneto rivendicano poteri nella materia dell'*organizzazione della giustizia di pace*.

Per quanto riguarda invece le materie di competenza ripartita:

- sono di comune interesse la *ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi*, la *previdenza complementare e integrativa* e le *infrastrutture*¹⁸⁰;
- solo Lombardia e Veneto rivendicano poteri in materia di *ordinamento della comunicazione, protezione civile* e di *banche a carattere regionale*¹⁸¹;
- differiscono parzialmente le voci della piattaforma rivendicativa nella materia dei *rapporti internazionali* (il potere estero della Regione, per il Veneto, e la cooperazione transfrontaliera per la Lombardia), in quella della *tutela della salute* (limitata, per la Lombardia e il Piemonte, alla sola organizzazione sanitaria) e in quella dell'*istruzione* (limitata, per la Lombardia e il Piemonte, alla sola istruzione universitaria, con specifico riferimento alla programmazione dell'offerta formativa e delle sedi).
- la sola Regione Veneto, infine, rivendica più ampi poteri nella materia del *governo del territorio*, comprensiva di una più certa e ampia definizione dei lavori pubblici di interesse regionale¹⁸².

¹⁸⁰ Più precisamente: *porti e aeroporti civili e grandi reti di trasporto e navigazione*.

¹⁸¹ Più precisamente: *casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale ed enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale*.

Il 13 aprile 2007 il Presidente della Giunta regionale lombarda, a seguito dell'approvazione della risoluzione del Consiglio regionale concernente l'iniziativa per l'attribuzione alla Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione (d.c.r. 3 aprile 2007, n. 367), ha chiesto al Governo nazionale di dare inizio alla fase negoziale. Il 30 ottobre 2007 è effettivamente partito il confronto intergovernativo. Nel corso del 2008 sono proseguiti i contatti tra l'esecutivo regionale e il Governo, ma non vi sono state novità significative, ancora in assenza dell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

5.4. Gli statuti regionali di autonomia e le altre fonti di autorganizzazione delle Regioni a Statuto speciale

5.4.1. Lo stato di avanzamento dei procedimenti di revisione degli statuti speciali

Per quanto riguarda la revisione degli statuti speciali non si segnalano, nel corso del 2008, novità di particolare rilievo. Ci possiamo limitare a segnalare che in Sicilia è stata istituita la Commissione speciale per la revisione e l'attuazione dello Statuto della Regione¹⁸³ e che in Valle d'Aosta la Convenzione per la riforma dello Statuto speciale ha terminato anticipatamente i propri lavori, il 18 febbraio 2008, a causa delle elezioni anticipate che si sono svolte il 13 e 14 aprile.

5.4.2. Le leggi statutarie delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Bolzano e Trento.

Per quanto riguarda le c.d. leggi statutarie – quelle speciali leggi che, in attuazione della legge cost. n. 2 del 2001, consentono la completa regionalizzazione della disciplina della forma di governo, in precedenza

¹⁸² Come chiarito dalla Corte costituzionale (sent. n. 303/2003) i *lavori pubblici* non sono, infatti, 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". La Regione Veneto intende rivendicare spazi di maggiore autonomia legislativa e amministrativa con riferimento alle opere pubbliche che siano sotto la soglia di rilevanza per l'applicazione delle direttive comunitarie in materia di appalti.

¹⁸³ ARS, o.d.g. n. 3 del 25 giugno 2008. Alla Commissione è stato assegnato un termine di 12 mesi, prorogabile, per l'espletazione dei lavori.

regolata direttamente dagli statuti-leggi costituzionali della Repubblica – nel corso del 2008 ne sono state approvate quattro. Di queste va segnalata, in particolare, la legge statutaria della Regione autonoma della Sardegna (l.r. statutaria 10 luglio 2008, n. 1). Si tratta, infatti, di una legge statutaria che non disciplina alcuni singoli oggetti riservati a questa fonte *sui generis*, ma che determina nell'ambito di un solo provvedimento unitario la forma di governo regionale¹⁸⁴, con la sola eccezione della legge elettorale regionale¹⁸⁵. A seguito della promulgazione di questa legge il Governo della Repubblica ha, tuttavia, sollevato conflitto di attribuzione (n. 14 del 23 settembre 2008) nei confronti della Regione Sardegna. Secondo il ricorrente, infatti, l'impugnato atto di promulgazione sarebbe stato adottato sulla base di una disciplina legislativa illegittima in quanto incompatibile con lo Statuto di speciale autonomia (art. 15.4) che non prevede e non consente la possibilità di condizionare al raggiungimento di un *quorum* strutturale la validità del referendum approvativo delle leggi statutarie della Regione autonoma della Sardegna¹⁸⁶. La sentenza della Corte cost. 8 maggio 2009, n. 149 ha accolto il ricorso del Governo e ha annullato l'atto di promulgazione della stessa.

Le altre leggi statutarie approvate nel corso del 2008 sono state la legge prov. di Bolzano del 9 giugno 2008, n. 3, e le leggi prov. di Trento del 9 luglio 2008, n. 8 e n. 9. Tutte e tre queste leggi recano disposizioni

¹⁸⁴ Specificamente: le modalità di elezione del Consiglio regionale, del Presidente della Regione e degli assessori, i rapporti fra gli organi della Regione, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione e degli assessori, i casi di ineleggibilità e incompatibilità con le predette cariche, nonché l'esercizio del diritto d'iniziativa legislativa popolare delle leggi regionali e la disciplina del referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo.

¹⁸⁵ Sul complesso normativo si veda più in dettaglio il precedente *Rapporto*.

¹⁸⁶ Il referendum popolare confermativo della legge statutaria, su richiesta di un quinto dei componenti del Consiglio regionale (v. art. 15.4 St.), si svolse il 21 ottobre 2007. Votò il 16% degli elettori, i NO all'approvazione della legge furono il 68% e i SI solo il 32%. La Corte d'appello di Cagliari, nel corso del procedimento di verifica dei risultati, sollevò – con ordinanza del 30 ottobre 2007 – la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 della l.r. Sardegna 28 ottobre 2002, n. 21 (disciplina del referendum sulle leggi statutarie), nella parte in cui assegna alla Corte d'appello il compito di procedere all'accertamento e alla conseguente proclamazione del risultato e nella parte in cui introdurrebbe un *quorum* strutturale (la partecipazione di almeno un terzo degli elettori) non previsto dallo Statuto speciale per il referendum sulle leggi statutarie. Il promovimento del giudizio della Corte costituzionale sospese il procedimento di verifica dei risultati referendari. La Consulta, con la sentenza del 20 maggio 2008, n. 164, dichiarò inammissibili le questioni sollevate per difetto di legittimazione dell'autorità rimettente in sede di accertamento e controllo dei risultati della consultazione popolare e, in tal modo, pose le condizioni affinché il procedimento di formazione della legge riprendesse il suo corso.

sull'elezione dei Consigli delle rispettive Province autonome. Per Bolzano si tratta di una c.d. "legge elettorale tecnica", approvata al fine di andare al rinnovo del Consiglio, con alcune indispensabili correzioni della vecchia normativa, pur in mancanza di un accordo politico per l'approvazione di una nuova legge elettorale provinciale. Per Trento si tratta invece di alcune limitate modifiche alle norme per l'elezione diretta del Consiglio e del Presidente della Provincia, volte – tra l'altro – a porre un limite al numero degli assessori della Giunta e a promuovere la rappresentanza di entrambi i generi nella formazione delle candidature¹⁸⁷.

5.4.3. I regolamenti interni delle Assemblee legislative nelle Regioni a Statuto speciale

Guardando alle fonti di autorganizzazione regionale, intese in senso più generale, occorre tenere in considerazione anche dei regolamenti interni delle assemblee legislative – che sono funzionalmente connessi alla disciplina della forma di governo – e vanno dunque segnalate la modifica al regolamento interno del Assemblea regionale siciliana (seduta 2 luglio 2007, n. 8) e la parziale modifica approvata dal Consiglio della Valle d'Aosta (d.c.r. 5 marzo 2008, n. 3366/XII)¹⁸⁸.

In Sicilia la modifica riguarda l'articolo relativo al *Comitato per la qualità della legislazione*. In Valle d'Aosta, invece, la modifica del regolamento interno del Consiglio investe una pluralità di articoli collegati alla forma di governo regionale nella sua evoluzione più recente¹⁸⁹.

¹⁸⁷ "In ciascuna lista di candidati nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi del numero dei candidati della lista, con eventuale arrotondamento all'unità superiore" (l.p. n. 8/08, art. 1).

¹⁸⁸ In precedenza, a seguito delle riforme del 2001, sono già state apportate alcune modifiche ai regolamenti consiliari delle Regioni Sicilia (2003 e 2006), Sardegna (2005) e Valle d'Aosta (2005 e 2007) e delle province autonome di Trento (2002) e Bolzano (2001 e 2003). Il Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia ha invece approvato la revisione organica del regolamento interno con la d.c.r. 6 ottobre 2005 (integrato e modificato con la d.c.r. 25 ottobre 2007, n. 292).

¹⁸⁹ Si tratta, in particolare, di disposizioni riguardanti l'elezione del Presidente della Regione e degli assessori, della verifica delle cause di ineleggibilità e incompatibilità, dell'elezione del Presidente del Consiglio e dei componenti dell'Ufficio di presidenza, delle mozioni di sfiducia alla Giunta e della *prorogatio* del Consiglio.

Tabella

Stato di avanzamento dei procedimenti

I	II	III	IV	V	VI
Regione	proposta commissione	approvazione consiliare	pubblicazione notiziale	impugnativa	decisione
Abruzzo	7/07/03	30/12/03 (IA)			
		20/07/04 (IB) 21/09/04 (IIB)	08/10/04 (BUR n. 101)	10/11/04 (ric. PCdM) BUR 24/12/04	Sentenza acc. n. 12/06 (GU 25/01/06)
		09/11/04 (IC)			
	22/06/06	28/06/06 (ID) 12/09/06 (IID)	22/09/06 (BUR n. 7 str.)	No	
Basilicata	22/12/03				
Calabria	31/07/03	13/05/03 (IA) 31/07/03 (IIA)	06/08/03 (BUR n. 4)	12/09/03 (ric. PCdM) BUR 16/01/04	Sentenza acc. n. 2/04 (GU 21/01/04)
		06/05/04 (IB) 06/07/04 (IIB)	14/07/04 (BUR s.s. n. 3)	No	
Campania	13/10/03	18/09/04 (IA)			
	16/07/07	12/06/08 (IB) 20/02/09 (IIB)	26/02/09 (BUR n. 13)	No	
Emilia - Romagna	16/04/04	01/07/04 (IA) 14/09/04 (IIA)	16/09/04 (BUR n. 130)	21/10/04 (ric. PCdM) BUR 29/10/04	Sentenza acc. n. 379/04 (GU 15/12/04)
Lazio	27/10/03	12/05/04 (IA) 03/08/04 (IIA)	10/08/04 (BUR n. 22)	No	
Liguria	21/05/04	27/07/04 (IA) 28/09/04 (IIA)	06/10/04 (BUR n. 9)	10/11/04 (ric. PCdM) BUR 16/01/04	Ord. n. 353/05 (estinzione del processo)
		23/11/04 (IB) 28/01/05 (IIB)	02/02/05 (BUR n. 1)	No	
Lombardia	05/03/08	13/03/08 (IA) 14/05/08 (IIA)	24/05/08 (BUR n. 21)		

di approvazione dei nuovi statuti

VII	VIII	IX	X	XI	XII
seguito giudicato	referendum	promulgazione	pubblicazione	entrata in vigore	modifiche successive
Nuovo <i>iter</i> (28/06/06)					
	No	28/12/06 (Statuto)	10/01/07 (BUR n. 1 str.)	11/01/07 (art. 88 st.)	
Nuovo <i>iter</i> (06/05/04)					
	No	19/10/04 (l.r. n. 25)	23/10/04 (BUR n. 19, s.s. n. 6)	07/11/04 (art. 59 st.)	l.r. n. 11/05
	No	28/05/09 (l.r. n. 6)	3/06/09 (BUR n. 34)	18/06/09 (art. 68 st.)	
Presca d'atto (18/01/05) BUR 15/02/05	No	31/03/05 (l.r. n. 13)	01/04/05 (BUR n. 61)	02/04/05 (art. 73 st.)	l.r. n. 12/09
	No	11/11/04 (l. statut. n. 1)	11/11/04 (BUR n. 31, s.o. n. 1)	12/11/04 (art. 77 st.)	
	No	03/05/05 (l. statut. n. 1)	04/05/05 (BUR n. 4)	05/05/05 (art. 77 st.)	l.statut. n. 1/2007
	No	30/08/08 (l.r. stat. N. 1)	31/08/08 (BUR n. 35, s.o. n. 1)	01/09/08 (art. 65 st.)	

(segue tabella)

I	II	III	IV	V	VI
Regione	proposta commissione	approvazione consiliare	pubblicazione notiziale	impugnativa	decisione
Marche	03/06/04	22/07/04 (IA)			
		04/10/04 (IB) 04/12/04 (IIB)	06/12/04 (BUR n. 128)	No	
Molise					
Piemonte	05/03/04	06/08/04 (IA) 19/11/04 (IIA)	25/11/04 (BUR n. 47)	No	
Puglia	24/07/03	24/07/03 (IA)			
		21/10/03 (IB) 05/02/04 (IIB)	11/02/04 (BUR n. 17)	No	
Toscana	30/04/04	06/05/04 (IA) 19/07/04 (IIA)	26/07/04 (BUR n. 27)	12/08/04 (ric. PCdM) BUR 18/08/04	Sentenza rig. n. 372/04 (BUR 03/12/04)
Umbria	27/02/04	02/04/04 (IA) 29/07/04 (IIA)	11/08/04 (BUR n. 33)	15/09/04 (ric. PCdM) BUR 27/10/04	Sentenza acc. n. 378/04 (GU 15/12/04)
Veneto	07/08/04				

Nota esplicativa:

La **colonna I** indica le Regioni. Nel caso in cui l'*iter* di formazione è stato interrotto e successivamente rinnovato, nelle colonne successive compaiono più righe. - La **colonna II** indica la data di approvazione della proposta in commissione. Gli atti decaduti per la fine della legislatura regionale sono riportati in corsivo. - La **colonna III** indica le date dell'approvazione consiliare in prima (I) e seconda deliberazione (II), nonché la versione del testo approvato (A, B, etc.). Gli atti decaduti per la fine della legislatura regionale sono riportati in corsivo. - La **colonna IV** indica la data della pubblicazione notiziale sul Bollettino ufficiale della Regione della deliberazione consiliare approvata in doppia conforme lettura, secondo quanto previsto dall'art. 123 Cost.. - La **colonna V** indica le date del deposito in cancelleria della Corte costituzionale dell'eventuale ricorso governativo e dell'avviso del medesimo nel Bollettino ufficiale della Regione. Il *No* indica la mancata impugnativa governativa. - La **colonna VI** indica l'esito dell'eventuale decisione di accoglimento o rigetto, nonché il numero e l'anno della sentenza e la data di pubblicazione della stessa sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica o sul Bollettino ufficiale della Regione (secondo quanto disposto dalla legislazione regionale in ordine alla data da cui comincia nuovamente a decorrere il termine per la richiesta del referendum popolare). - La **colonna VII** indica il seguito all'eventuale decisione di accoglimento della Corte costituzionale. - La **colonna VIII** segnala lo svolgimento dell'eventuale referendum confermativo. - La **colonna IX** sono indicate la forma (legge regionale, legge statutaria, etc.) e la data della promulgazione del nuovo Statuto. - La **colonna X** riporta la data di pubblicazione dello Statuto sul bollettino ufficiale della Regione. - La **colonna XI** riporta la data di entrata in vigore dello Statuto e la norma statutaria che la fissa. - La **colonna XII** segnala numero e anno delle eventuali leggi di revisione statutaria successivamente intervenute.

VII	VIII	IX	X	XI	XII
seguito giudicato	referendum	promulgazione	pubblicazione	entrata in vigore	modifiche successive
	No	08/03/05 (l. statut. n. 1)	15/03/05 (BUR n. 1, e.s.)	30/03/05 (art. 57 st.)	l.statut. n. 2/08
	No	04/03/05 (l.r.statut. n. 1)	07/03/05 (BUR n. 9)	22/03/05 (art.102st.)	
	No	12/05/04 (l.r. n. 7)	12/05/04 (BUR n. 57)	27/05/04 (art. 53 st.)	
	No	11/02/05 (Statuto)	11/02/05 (BUR n. 12)	12/02/05 (art. 80 st.)	
Presa d'atto d.c.r. 10/12/04, n. 430-BUR 29/12/04	No	16/04/05 (l.r. n. 21)	18/04/05 (BUR n. 17)	03/05/05 (art. 38 st.)	

6. Tendenze nella sanità regionale *

6.1. Introduzione

Raramente nell'arena del *policymaking* pubblico si verificano i cambiamenti drastici e di ampio respiro che si è soliti chiamare “riforme *big bang*”. Un esempio - raro - di un evento di questo tipo è l'istituzione nel 1978 del Servizio sanitario nazionale. In genere, invece, anche in situazioni dove è palese la necessità di mutamenti radicali, si riesce ad introdurre soltanto modifiche relativamente modeste. Ci si deve accontentare, cioè, di un processo di cambiamento incrementale. Ciò è dovuto in gran parte alla resistenza dei gruppi di interesse che traggono o cercano di trarre benefici dallo *status quo* e dall'inerzia che caratterizza il comportamento di molti degli attori coinvolti nel processo di progettazione, approvazione ed attuazione delle politiche pubbliche. Tuttavia nel tempo i cambiamenti incrementali relativi ad un determinato settore spesso si accumulano, interagiscono e si complementano, in modo tale che complessivamente possono determinare un cambiamento significativo quanto a risultati ottenuti, fino ad equivalere ad una vera e propria riforma. Per individuare e comprendere le tendenze a lungo termine delle politiche, occorre quindi osservare prima i cambiamenti incrementali.

Questo capitolo sulla sanità esamina, come negli anni precedenti, le tendenze nelle politiche sanitarie regionali in due grandi campi: la tutela della salute ed il governo della spesa. L'analisi si basa sulle informazioni fornite dalle Regioni riguardo alla loro attività legislativa in materia di sanità con riferimento al 2008. Occorre sottolineare che, come sempre, il ruolo regionale delineato nel presente capitolo potrebbe rappresentare una sottovalutazione di quanto effettivamente svolto dalle Regioni, dal momento che le risposte al questionario distribuito ai fini della redazione del Rapporto della Camera dei Deputati non sempre descrivono in modo esauriente le loro attività.

Nel 2008 lo Stato ha continuato ad usare energicamente i propri poteri costituzionali riguardanti la sanità, insieme con il suo potere di controllo

* A cura di George France.

della borsa, per incoraggiare le Regioni in primo luogo a disegnare determinate politiche e poi ad attuarle. Più specificatamente, il centro ha continuato ad usare l'accordo intergovernativo, insieme con finanziamenti aggiuntivi, come strumento per promuovere specifiche politiche a livello regionale. Tuttavia un attento esame dei dati conferma che anche nel 2008 le Regioni non si sono rassegnate ad essere mere esecutrici delle politiche del governo centrale, protagoniste di secondo rango sul palcoscenico del *policymaking* sanitario, una sorte di braccio operativo del governo nazionale in un sistema di "federalismo esecutivo". I dati qui illustrati dimostrano che, al contrario, le Regioni riconoscono la necessità di rispettare i forti vincoli di bilancio esogeni, ma allo stesso tempo sembrano determinate - almeno molte di esse - ad usare al massimo la loro autonomia costituzionale per affermare la loro identità individuale.

6.2. Tutela della salute

6.2.1. Premessa

Questo paragrafo riguarda le attività svolte dalle Regioni per tutelare e promuovere la salute delle loro popolazioni. Si inizia con un breve esame della programmazione sanitaria, formalmente pilastro critico del processo di *policymaking* regionale, dal momento che è in quella fase che si effettuano le scelte di base delle politiche, delle misure e delle iniziative successivamente intraprese dalla Regione. Il capitolo descrive poi le politiche, le misure e le iniziative effettivamente attuate. Si comincia con le misure attinenti alla prevenzione, forse il campo dove le Regioni sono più attive. Successivamente, si considera un altro campo importante, quello dell'assistenza palliativa e, più in generale, il trattamento del dolore. Si procede quindi all'esame di una ampia gamma di altre prestazioni sanitarie introdotte dalle Regioni, classificate per tipo di patologia o problema di salute. Va detto che molte delle azioni che le Regioni segnalano nelle loro risposte al questionario, vengono descritte, spesso, in maniera generica e non sempre sono ricollegabili a specifiche prestazioni, anche se le informazioni mantengono una loro utilità per la ricostruzione del complesso processo di *policymaking* sanitaria regionale.

Le Regioni hanno continuato ad esercitare la loro discrezionalità nel garantire prestazioni extra-LEA finanziate con fondi propri e il capitolo indica alcune novità al riguardo. Fuori della norma sono anche le prestazioni erogate da alcune Regioni ai non italiani per motivi umanitari.

Prima di introdurre in modo generalizzato nuove prestazioni ed iniziative, le Regioni spesso si limitano a sperimentarle, anche insieme con altre Regioni e/o organizzazioni sanitarie statali, nella forma di progetti-pilota. Le Regioni svolgono qui il ruolo di “laboratori del federalismo” esaminati nel capitolo sulla sanità nel Rapporto della Camera dei deputati per il 2007. Le Regioni svolgono, inoltre, un ruolo importante di regolamentazione delle attività e dei comportamenti degli erogatori pubblici e privati e delle aziende sanitarie e quindi la sezione sulla tutela della salute descrive alcune delle più importanti iniziative intraprese dalle Regioni in materia. Qui occorre distinguere fra le attività regolamentari che concernono la salute delle popolazioni regionali e quelle che più propriamente interessano il governo della spesa. La sezione sulla tutela della salute conclude fornendo dati su altre problematiche, ad esempio la ricerca e il *risk management*.

6.2.2. La programmazione sanitaria

Nel 2008 sono quattro le Regioni che si sono dotate di un piano sanitario o socio-sanitario regionale per il triennio 2008-2011: Abruzzo, Emilia-Romagna, Puglia e Toscana. Secondo quest'ultima, il piano contiene “le scelte politiche fondamentali adottate dalla Regione in materia della tutela della salute”.

A livello micro, la Regione Molise ha preparato un piano straordinario per la riqualificazione dell'assistenza sanitaria nella città di Campobasso e la Sicilia ha istituito una conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio-sanitaria. A livello settoriale, la Regione Emilia-Romagna ha approvato anche un piano sangue e plasma regionale per il triennio 2008-2010 ed un piano di eradicazione della tubercolosi e della brucellosi nella Regione; l'Umbria ha approvato un piano regionale integrato per la non-sufficienza; il Piemonte il piano regionale di lotta alla diffusione delle infezioni sessualmente trasmesse e dell'HIV-AIDS.

6.2.3. Prevenzione

La prevenzione rappresenta di gran lunga il campo dove le Regioni sono più attive. Ciò riflette sicuramente l'importanza attribuita a questa attività da parte del governo centrale, che si è concretizzata nel Piano nazionale per la prevenzione e la disponibilità dei finanziamenti integrativi.

Le attività preventive delle Regioni hanno riguardato soprattutto le patologie oncologiche e, in particolare, il tumore del collo dell'utero dovuto all'*antipapilloma virus*. Esiste a questo riguardo un'Intesa nazionale per una strategia per l'offerta attiva del vaccino cosiddetto anti HPV. Campagne vaccinali gratuite contro l'HPV, in particolare a favore della popolazione femminile appartenente alla coorte delle dodicenni, sono state approvate dalle Regioni Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Liguria, Marche e Abruzzo. Due Regioni, Piemonte e Emilia-Romagna, hanno approvato piani regionali anti-tabagismo per il triennio 2008-2010. Con l'obiettivo di migliorare l'efficacia delle attività preventive in campo oncologico, la provincia autonoma di Trento ha esentato dal ticket per gli esami di secondo livello le donne in età 45-49 anni, mentre la Lombardia ha predisposto, come parte del programma per il carcinoma della cervice uterina, uno specifico piano per rilevare i test effettivamente eseguiti e raggiungere le fasce deboli. Come parte dell'implementazione sul territorio della sua rete oncologica, inoltre, la Lombardia ha aumentato il numero delle Aziende sanitarie locali (ASL) nelle quali è organizzata la registrazione dei tumori, attraverso uno specifico registro. Sempre in campo oncologico, le Marche hanno preparato le linee guida per l'organizzazione del programma "Prevenire è volersi bene: lo screening del carcinoma del collo dell'utero, della mammella e del colon-retto nella Regione". Infine la Toscana ha istituito l'Istituto per lo studio e la prevenzione oncologici, che è subentrato nelle attività già esercitate dal Centro per lo studio e la prevenzione oncologica (CSPO).

La Lombardia ha approvato un piano regionale 2008-2010 per la promozione della sicurezza e salute nell'ambiente del lavoro, mentre l'Emilia-Romagna ha stabilito i target quantitativi circa i miglioramenti desiderati per quanto riguarda gli incidenti e la sicurezza sul lavoro. Altre

iniziative specifiche segnalate dalle Regioni sono: le disposizioni da parte dell'Abruzzo per la prevenzione e la riabilitazione visiva e l'integrazione sociale e lavorativa dei ciechi pluriminorati, nonché quelle in merito alla vaccinazione antipneumococcica e antimeningococcica; un programma della Regione Sardegna per la prevenzione, la cura e la riabilitazione delle ipoacusie in età pediatrica, compreso l'avvio di un progetto di screening uditivo neonatale; disposizioni in materia di prevenzione delle malattie dentarie da parte del Lazio; definizione di un progetto congiunto di esecuzione di screening neonatale allargato per le malattie metaboliche ereditarie da parte del Veneto. Infine la Liguria ha approvato le sue priorità per il 2008 nell'ambito del piano regionale di comunicazione, educazione e promozione della salute e la Basilicata ha istituito Centri di educazione alimentare e benessere alla salute.

6.2.4. L'assistenza palliativa e per il trattamento del dolore

Un'altra area di assistenza nella quale le Regioni sono state molto attive è quella delle cure palliative e contro il dolore. Il Veneto ha sviluppato dei programmi regionali di lotta al dolore, ha elaborato delle raccomandazioni per la valutazione e il trattamento del dolore, ha introdotto il dolore come parametro vitale e ha creato una rete aziendale dei referenti del dolore. La Lombardia si è impegnata a promuovere su scala regionale la diffusione di una rete di cure palliative a domicilio a cura delle unità operative già accreditate per le attività erogate in regime di ricovero. La stessa Regione ha approvato le determinazioni in ordine al miglioramento quali-quantitativo dell'assistenza garantita a persone affette da sclerosi laterale amiotrofica e a persone che si trovano nella fase terminale della vita, con particolare attenzione alla terapia del dolore e alle cure palliative a favore di pazienti oncologici. La Provincia autonoma di Trento ha ratificato la sottoscrizione del protocollo d'intesa tra la provincia, la APSS, la Fondazione *Hospice* Trentino e il comune di Trento per la realizzazione di un *hospice* residenziale per l'assistenza palliativa e antalgica. La Regione Emilia-Romagna ha intrapreso iniziative per la promozione del parto indolore, prevedendo che venga attivato almeno un punto di erogazione gratuito per ogni ASL.

6.2.5. Altre prestazioni

E' oggetto di generale attenzione da parte delle Regioni l'organizzazione e l'amministrazione delle strutture che erogano prestazioni per specifiche patologie e specifici problemi di salute. Per quanto riguarda l'anno 2008, sono state segnalate diverse novità in materia. La Regione Umbria ha istituito nelle ASL un servizio di assistenza odontoiatrica protesica e ortesica. La Provincia autonoma di Trento ha attivato un "ambulatorio del piede diabetico" e la Basilicata ha erogato i microinfusori per i pazienti diabetici. La Provincia autonoma di Trento ha istituito un'agenzia provinciale per la progettazione, la realizzazione e l'attivazione di un centro di protonterapia medica. In Emilia-Romagna sono stati varati centri per l'educazione e la riabilitazione visivi. Le Marche hanno attivato un centro per le malattie neuro-muscolari presso l'Azienda ospedaliera di Ancona. La Lombardia ha attivato un'azienda regionale emergenza-urgenza. La Sardegna è intervenuta per riqualificare la sua rete di emergenza-urgenza sanitaria; una disciplina al riguardo è stata emanata anche dalla Valle d'Aosta. Il Lazio ha approvato disposizioni per l'utilizzo di tecnologie innovative per le unità di soccorso in acqua.

Per quanto riguarda la problematica della non autosufficienza, il Veneto ha preso iniziative riguardanti la residenzialità extraospedaliera per anziani non autosufficienti e disabili accolti nei Centri di servizio residenziali, mentre l'Umbria ha stabilito le modalità di accesso alle prestazioni per non autosufficienti e l'Emilia-Romagna ha previsto azioni per favorire la domiciliarità. La stessa Regione ha istituito un fondo regionale per la non autosufficienza. La Regione Marche ha potenziato i propri programmi di assistenza domiciliare integrata, di assistenza residenziale e semiresidenziale extraospedaliera. Il Lazio ha istituito un servizio gratuito di teleassistenza e di telesoccorso sanitari per gli anziani, per i disabili portatori di handicap grave e per gli ammalati cronici non ospedalizzati. L'Abruzzo è intervenuto nel settore dell'assistenza integrativa relativa ai progetti destinati ad alimentazione particolare nonché nel campo del trattamento domiciliare dei pazienti con AIDS.

Cinque Regioni si sono interessate delle malattie rare. E' stato raggiunto un accordo tra Piemonte e Valle d'Aosta circa l'approvazione

dello schema di convenzione per la realizzazione di un Centro interregionale di coordinamento per le malattie rare. Provvedimenti sono stati presi dalla Provincia autonoma di Bolzano a favore delle persone affette dalle malattie rare. Sono stati regolamentati nel Friuli Venezia Giulia i percorsi prescrittivi per l'erogazione a carico del SSR di medicinali utilizzati al di fuori delle indicazioni terapeutiche autorizzate e di trattamenti farmacologici a favore di pazienti affetti da patologie rare. Infine, la Sardegna ha approvato i progetti attuativi degli obiettivi del Piano sanitario nazionale 2006-2008 sempre in materie di malattie rare. Per quanto riguarda altre malattie, la Liguria ha adottato un protocollo operativo per la gestione e la sorveglianza delle malattie invasive batteriche.

6.2.6. Le prestazioni extra-LEA

Durante il 2008 un numero limitato di Regioni ha preso iniziative riguardanti le prestazioni extra-LEA, quelle, cioè, non coperte dal finanziamento centrale e quindi erogate a carico delle singole Regioni. Nella Regione Lombardia sono proseguite le iniziative per garantire l'erogazione di prestazioni non comprese nei LEA quali la certificazione di medicina sportiva per minori e disabili, oltre ad alcune prestazioni riabilitative sia di ricovero sia di tipo ambulatoriale. L'Emilia-Romagna, invece, ha rivisto il programma dell'assistenza odontoiatrica nella Regione e più in generale il programma regionale per l'attuazione dei LEA e la definizione dei livelli aggiuntivi, compresi assegni di cura ai grandi disabili, certificazione mediche e medico-sportive e medicine non convenzionali. Infine, la Basilicata ha previsto un contributo finanziario ai cittadini lucani che si avvalgono dei metodi Doman, Vojta, Fay e Aba che non sono coperti dal Fondo sanitario regionale.

In termini non dissimili dalle prestazioni extra-LEA sono da considerare le iniziative umanitarie intraprese da alcune Regioni. Un esempio di ciò è un progetto in materia di ematologia previsto in un accordo fra la Regione Marche e il Ministro della sanità palestinese. Un altro esempio è l'assistenza sanitaria erogata per ragioni umanitarie presso le strutture dell'Abruzzo. Anche la Basilicata ha un programma di assistenza sanitaria in favore di bambini e adolescenti provenienti dai paesi extracomunitari.

6.2.7. Linee guida e linee di indirizzo

Le Regioni rivestono un ruolo chiave nella regolamentazione del processo di erogazione dell'assistenza sanitaria. Nel 2008 sono state adottate linee guida e linee di indirizzi con riferimento ad un'ampia gamma di prestazioni e problemi di salute.

L'Emilia-Romagna è particolarmente attiva in materia, fissando linee guida per: l'organizzazione della rete regionale per la riabilitazione delle gravi mielolesioni; l'organizzazione della rete regionale per la riabilitazione delle grave disabilità neuromotorie in età evolutiva secondo il modello Hub and Spoke; la sorveglianza e il controllo della legionellosi; la partecipazione del terzo settore nel programma di accompagnamento e formazione. Il Piemonte ha fissato le linee guida per la revisione dei sistemi di emergenza-urgenza sanitaria e la Sardegna ha adottato linee guida e protocolli per la gestione e il trattamento delle patologie coronariche acute.

Linee di indirizzo sono state adottate dalla Sardegna in materia di cura e assistenza alle persone con sclerosi laterale amiotrofica e/o in ventilazione assistita; organizzazione e funzionamento della rete integrata per la prevenzione; diagnosi e cura del diabete mellito; centri residenziali per cure palliative (*hospice*); per l'avvio sperimentale delle attività di riabilitazione globale a ciclo continuativo di alta intensità da parte delle aziende sanitarie locali. Le linee di indirizzo stabilite dall'Emilia-Romagna hanno riguardato, invece, la tutela sociale della maternità e l'interruzione della gravidanza nell'ambito dei Piani di zona distrettuale per la salute e il benessere sociale, mentre quelle fissate dalla Lombardia si riferiscono alla neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza.

6.2.8. Progetti e ricerche

Le Regioni attribuiscono notevole importanza a singoli progetti sperimentali sul campo, una forma di progetto pilota svolta in collaborazione con altre Regioni e/o con il Ministero della salute o altri organi centrali.

Due tra i progetti segnalati hanno riguardato l'infanzia, uno della Regione Piemonte per la protezione, la promozione e il sostegno

dell'allattamento al seno denominato "Verso una Regione amica di mamma e bambino", l'altro, della Lombardia, denominato "Fare rete e dare tutela e sostegno alla maternità". Il Piemonte ha approvato, inoltre, tre progetti interregionali relativi alle malattie rare. Un progetto sponsorizzato dall'Abruzzo ha avuto come oggetto la cura e riabilitazione di bambini e ragazzi affetti da autismo. Il Veneto ha approvato progetti di farmaco-vigilanza proposti dal coordinamento regionale sul farmaco e dalle ASL regionali. Sempre nel campo del farmaco, l'Abruzzo ha approvato lo schema-tipo di convenzione fra l'Agenzia italiana del farmaco e la Regione, finalizzata all'attuazione di progetti di farmacovigilanza ed educazione sanitaria; ha garantito inoltre finanziamenti per il progetto "Armonia per la salute mentale" e un cofinanziamento, insieme con lo Stato, per il progetto "Senza doping, vince lo sport". Due Regioni – la Puglia e l'Emilia-Romagna – hanno firmato un accordo di collaborazione per due progetti di ricerca: "Sostegno alle iniziative per il controllo del tabagismo: dalla pianificazione regionale alla pianificazione aziendale" e "Nuovi comportamenti di consumo: prevenzione e riduzione dei rischi". Il Friuli Venezia Giulia ha approvato un progetto denominato "Percorso integrato di ricerca, formazione e sensibilizzazione degli operatori per la prevenzione e il contrasto delle mutilazioni genitali nelle donne e nelle bambine immigrate".

Nel campo della ricerca scientifica, il Veneto ha provveduto alla riorganizzazione della programmazione regionale in tema di raccolta, manipolazione, conservazione e distribuzione di cellule staminali e bioprodotto per terapie avanzate e ha firmato un accordo con il Friuli Venezia Giulia finalizzato alla collaborazione nel campo della raccolta, lavorazione e conservazione del sangue da cordone ombelicale. La Provincia autonoma di Trento, infine, ha approvato un progetto di ricerca clinica nel settore della riabilitazione neurocognitiva.

6.2.9. Risk management

In tempi recenti, la tutela della salute ha assunto una dimensione ulteriore, il cosiddetto *risk management*, cioè la gestione dei rischi in cui incorrono i pazienti nell'usufruire delle prestazioni del SSR. E' questo un nuovo campo di attività per le Regioni. In Emilia-Romagna sono previsti

nuclei preordinati ad assicurare un'assistenza immune da rischio; qualora tale risultato non venga raggiunto, le direzioni aziendali debbono farsi carico della gestione del danno conseguente al rischio non evitato. Anche la Lombardia svolge l'attività di *risk management* in sanità: piani annuali delle ASL, *data base* di rischi materializzati, *benchmarking*, eventi sentinella. Infine, la Calabria ha istituito un centro regionale per la gestione del rischio clinico e la sicurezza del paziente.

6.3. Governo della spesa

6.3.1. Premessa

Il comportamento delle Regioni nel campo del governo della spesa è fortemente influenzato dagli impegni intergovernativi contenuti nell'Accordo del 23 marzo 2005 e nel Patto della salute del 2006.

In particolare sette Regioni - Abruzzo, Campania, Lazio, Liguria, Molise, Sardegna e Sicilia – sono definite come “Regioni in difficoltà”. Ciascuna di esse ha predisposto un Piano di rientro dal disavanzo e ha firmato un accordo bilaterale con lo Stato, sottoponendosi alla sorveglianza dettagliata delle autorità centrali per il rispetto sia del Piano che dell'accordo.

6.3.2. Vincoli di bilancio esterni

Le sette Regioni hanno segnalato in maggiore o minore dettaglio le attività svolte nel 2008 per raggiungere gli obiettivi e rispettare gli impegni contenuti nel proprio Piano di rientro dal disavanzo. Alcune delle Regioni sono state abbastanza specifiche. L'Abruzzo ha definito i tetti massimi di spesa per le diverse categorie di erogatori pubblici e privati ed è intervenuto in modo urgente per contenere la spesa sanitaria per la medicina convenzionata di base. Il Molise ha avviato una strategia per razionalizzare e ridurre il costo del personale, ha potenziato l'utilizzo dei farmaci generici in ambito ospedaliero e ha unificato il sistema di approvvigionamento dei farmaci. Sempre il Molise ha fissato le linee guida e definito criteri ed indicatori per il miglioramento dell'appropriatezza dei ricoveri per la riabilitazione ospedaliera e ha ridefinito il suo sistema di controllo ispettivo. Il Lazio ha definito per il 2008 i budget di costo delle

ASL, delle Aziende ospedaliere, dei policlinici universitari statali e degli IRCCS pubblici.

Altre Regioni non hanno fornito indicazioni altrettanto concrete quanto all'impegno di attuare il Piano di rientro. La Liguria si è limitata a precisare che è stato applicato l'accordo tra il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e delle finanze e la Regione Liguria relativo al Piano di rientro dal disavanzo e di riqualificazione e razionalizzazione del Servizio sanitario regionale (SSR). La Campania ha segnalato misure straordinarie di razionalizzazione e riqualificazione del SSR per il rientro del disavanzo. La Sicilia ha adottato il decreto "Indirizzi e criteri per l'applicazione del Piano di rientro" nonché disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2008. La Sardegna ha avviato un piano di riqualificazione e riorganizzazione del SSR e ha approvato il programma dei provvedimenti di attuazione per l'anno 2008

Il caso della Calabria è particolare. Pur non essendo formalmente classificata come "Regione in difficoltà", il suo bilancio risulta fortemente in disavanzo. La Regione ha segnalato un primo accertamento circa lo stato dei conti del sistema sanitario e ha formulato una prima stima dell'effettiva consistenza del debito regionale. Sono stati individuati i fattori più critici quali: mancata attivazione di un sistema informativo efficiente; disomogeneità della rete ospedaliera pubblica e privata; scarso sviluppo dei servizi territoriali con eccesso di offerta nel settore della diagnostica di laboratorio; eccesso di spesa farmaceutica convenzionata; mancata attivazione di procedure condivise tra le aziende per l'acquisizione di beni e servizi; mancanza di coordinamento delle reti aziendali di controllo. La Regione Calabria ha individuato delle linee prioritarie di intervento, perseguendo sei obiettivi: riordino di sistemi informativi e area di controllo; governo della spesa farmaceutica; razionalizzazione delle procedure di acquisto di beni e servizi; contenimento del costo del personale; riordino della rete ospedaliera; riordino della rete territoriale.

Anche le Regioni che si trovano essenzialmente in equilibrio finanziario devono rispettare degli impegni di bilancio, contenuti in diversi accordi intergovernativi. La Valle d'Aosta ha approvato disposizioni all'ASL della Regione ai fini della definizione del contratto di programma (che definisce

l'attività, la gestione, gli obiettivi e i risultati sanitari, di salute e gestione) e per la successiva adozione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2008 e per il triennio 2008/2010. La Lombardia ha segnalato l'aggiornamento delle linee guida regionali per l'adozione del Piano di organizzazione, nonché determinazioni in ordine alla gestione del SSR per l'esercizio 2008 (che stabilisce anche le regole di gestione nel rispetto della normativa nazionale e regionale) e altre determinazioni gestionali. Il Veneto ha deliberato varie azioni di riequilibrio economico in attuazione del Patto per la salute 2006. La Puglia ha emanato disposizioni regionali urgenti in materia, su cui però non sono state fornite specificazioni. L'Umbria ha approvato disposizioni generali per i coordinamenti regionali delle reti per l'erogazione delle prestazioni sanitarie nonché il Documento regionale annuale di programmazione (DAP) 2008-2010.

6.3.3. Azioni riguardanti specifiche voci di spesa

Le Regioni hanno intrapreso azioni miranti al contenimento di specifici fattori di produzione. Importanti a questo proposito sono stati alcuni interventi riguardanti la spesa farmaceutica: un piano di azioni per la razionalizzazione ed il contenimento della spesa farmaceutica è stato approvato dalla Sicilia; le Marche sono intervenute per contenere le spese farmaceutiche territoriali, ivi compresa quella della distribuzione diretta e di quella ospedaliera; l'Emilia-Romagna segnala l'attuazione di politiche di distribuzione diretta dei farmaci e la stessa Regione ha preso delle iniziative aventi ad oggetto l'adozione dei prontuari regionali e provinciali dei farmaci; la Liguria ha deliberato degli indirizzi alle aziende sanitarie per la distribuzione diretta dei farmaci e il rinnovo dell'accordo con le farmacie pubbliche e private convenzionate per la distribuzione "in nome e per conto"; il Molise ha approvato il progetto "Valutazione dell'uso dei farmaci di nuova introduzione: iniziative di promozione dell'appropriatezza prescrittiva dei farmaci biologici"; la stessa Regione ha introdotto un'interessante innovazione circa i farmaci utilizzati nel trattamento della sclerosi multipla, limitando il rimborso di quelli nelle fasce A e H alla prima fase del trattamento per i pazienti extra regionali, fatta salva la necessità del monitoraggio periodico da parte di uno specialista neurologo del Centro di riferimento.

Un altro fattore di produzione importante in termini di spesa è rappresentato dall'energia e l'Emilia-Romagna ha intrapreso delle iniziative in materia, compresa una maggiore enfasi sull'acquisto centralizzato di alcune fonti di energia e sulla necessità di un uso maggiormente razionale e rispettoso dell'ambiente.

L'acquisto e funzionamento delle tecnologie mediche può complessivamente essere fonte di notevole spesa. La Lombardia ha approvato la definizione del percorso regionale per la valutazione delle tecnologie sanitarie (compresi i farmaci), prevedendo di mettere a disposizione del SSR le migliori competenze regionali e nazionali in tema di valutazione comparata di efficacia e di costo delle tecnologie e delle terapie farmacologiche emergenti. Il Veneto ha riavviato l'attività di valutazione degli investimenti nel settore socio-sanitario, ha costituito la Commissione regionale per l'investimento in tecnologia ed edilizia (CRITE) e ha approvato i "Criteri per la definizione di un piano allocativo delle attrezzature di *imaging* nella Regione del Veneto".

Infine una Regione, l'Emilia-Romagna, sta cercando di ottenere risparmi tramite misure per ridurre i tempi e gli arretrati di pagamento dei fornitori. Alcune categorie sono già monitorizzate, ad esempio le cooperative sociali (90 giorni), le farmacie private (30 giorni), i medici di medicina generale (ogni mese).

6.3.4. Acquisto centralizzato dei fattori

Anche nel 2008, come negli anni precedenti, le Regioni hanno cercato di "catturare" i risparmi potenziali derivanti dalle economie di scala associate con una situazione di *monopsonia* (acquirente unico). Il Veneto ha approvato le funzioni da attribuire al nuovo Centro regionale acquisti per la sanità. I direttori generali della Basilicata sono stati invitati a collaborare all'attuazione della Rete regionale degli acquisti del SSR e del relativo accordo con Consip e Ministero dell'economia e delle finanze, approvato dalla Giunta regionale. L'Umbria ha fissato gli indirizzi ed obiettivi per il 2008 per l'Agenzia Umbria sanità, già costituita.

Una forma di centralizzazione si è verificata *de facto* con la riduzione del numero delle ASL verificatasi in due Regioni. La Liguria ha approvato

direttive per l'organizzazione dei presidi ospedalieri unici, la deaziendalizzazione di due aziende ospedaliere e la sperimentazione del modello gestionale per i presidi ospedalieri delle ASL 2 e 3. La Basilicata, invece, ha attuato un riassetto organizzativo e territoriale del SSR, che ha ridotto il numero di ASL da 5 a 2.

6.3.5. La regolamentazione

Una funzione chiave della Regione è quella di assicurare che le ASL e i loro fornitori di prestazioni sanitarie e di beni e servizi di supporto operino negli interessi del SSR. Ciò comporta contratti che siano il più possibile dettagliati e il monitoraggio sistematico del rispetto dei contratti stessi. La regolamentazione delle ASL e dei produttori rappresenta con tutta probabilità una delle attività principali delle Regioni nel campo del governo della spesa.

Alcune Regioni si contraddistinguono, peraltro, per il preciso ruolo assegnato alle ASL nella gestione dei produttori. La Lombardia, nell'approvare le determinazioni in ordine alla gestione del SSR per il 2009, ribadisce il ruolo delle ASL nella programmazione e le responsabilità circa la contrattazione con i produttori: sono le ASL a gestire direttamente le procedure relative all'accreditamento delle strutture ed è la Regione che definisce i requisiti di accreditamento e il registro dei soggetti accreditati. In altre Regioni il processo decisionale è altamente centralizzato. Per esempio, la Basilicata ha approvato disposizioni in materia di autorizzazione delle strutture sanitarie pubbliche e private, mentre la Sardegna ha emanato indirizzi per la formulazione dei programmi di attività delle ASL, relativi al 2009, per la stipula di accordi e contratti. Il Molise ha approvato norme regionali in materia di autorizzazione alla realizzazione di strutture ed all'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie, accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private. L'Emilia-Romagna ha intrapreso iniziative per la razionalizzazione delle procedure per l'autorizzazione e l'accreditamento delle strutture e dell'esercizio delle attività sanitarie e dei servizi e strutture in ambito socio-sanitario; questa stessa Regione, inoltre, ha definito criteri quantitativi di riferimento per la valutazione della copertura del fabbisogno di prestazioni

di ricovero ai fini dell'accreditamento istituzionale delle strutture pubbliche e private.

L'attività di regolamentazione può essere piuttosto mirata quanto al settore interessato. Per esempio, la Provincia autonoma di Bolzano ha approvato nuovi requisiti specifici per l'autorizzazione e l'accreditamento dell'area di degenza ordinaria e del *day hospital* per il recupero e la riabilitazione fisica, mentre la Sardegna ha stabilito le procedure di accreditamento per gli studi professionali di fisioterapia e per strutture rivolte ad adolescenti e giovani adulti con disturbi mentali sottoposti a misure giudiziarie.

Alcune Regioni hanno formalizzato le procedure di regolamentazione in forma di manuale o linee guida. Sia l'Abruzzo che il Lazio hanno approvato un proprio manuale di autorizzazione ed accreditamento delle strutture sanitarie e socio-sanitarie, mentre il Molise ha confermato quello approvato in precedenza. Il Lazio ha predisposto, inoltre, linee guida per l'esercizio della libera professione intramuraria; l'Umbria quelle per la stipula degli accordi contrattuali tra le strutture erogatrici pubbliche e tra le ASL e le strutture private che intrattengono rapporti con il SSR per il 2008.

6.3.6. Fissazione di tariffe, volumi di attività e tetti di spesa

Strettamente connesse alla regolamentazione dei rapporti fra il SSR e i suoi fornitori sono la determinazione dei livelli delle tariffe (i "prezzi") delle prestazioni e la fissazione dei volumi di attività da parte dei produttori. Inoltre, per garantire che le ASL possano rispettare i vincoli di bilancio esterni stabiliti dalla Regione ed, eventualmente, dallo Stato, una ASL può applicare tetti di spesa, in altre parole stabilire la remunerazione globale massima che un produttore può incassare dal SSR.

L'Abruzzo, per esempio, ha adottato il nomenclatore tariffario regionale per il 2008 per le prestazioni di specialistica ambulatoriale e la provincia autonoma di Bolzano ha fissato dei criteri per la determinazione delle rette giornaliere a carico delle persone ricoverate in case di riposo e centri di degenza e per la ripartizione dei costi. Il Veneto ha fissato i criteri e le modalità per la determinazione dei volumi di attività e dei tetti di spesa per l'anno 2008 per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per le attività di

riabilitazione extraospedaliera. La Sardegna ha stabilito per il 2009 dei tetti di spesa di assistenza ospedaliera per livello aziendale e per le singole case di cura, finalizzati alla stipula di contratti tra le ASL e gli erogatori privati.

6.3.7. I sistemi di contabilità

Negli anni passati, molte Regioni hanno fatto notevoli sforzi per apportare miglioramenti ai loro sistemi di contabilità. Il maggiore rigore con il quale il governo centrale ha applicato i vincoli di bilancio e, più specificatamente, l'adozione della strategia dei piani di rientro dal disavanzo, ha indotto anche le Regioni storicamente meno innovative ad adottare sistemi contabili moderni. Tale propensione è emersa in particolare dall'esame delle attività delle sette Regioni "in difficoltà" illustrato sopra. Tuttavia, ulteriori iniziative in materia di innovazioni contabili meritano menzione. Per esempio, già nel 2004 tutte le ASL lombarde hanno adottato, in coerenza con quanto disposto dalla normativa statale, la contabilità analitica per centri di costo e responsabilità: la contabilità è uniforme per tutte le ASL, con l'invio dei dati in Regione nonché la restituzione di *report* a tutte le ASL per permettere il confronto. Le Marche segnalano il ricorso a metodiche automatizzate; implementazione della contabilità analitica per centri di costo e responsabilità; controllo di cartelle cliniche e schede di dimissioni, ai fini della verifica della qualità dell'assistenza erogata ispirata ai criteri di appropriatezza. L'Abruzzo ha approvato un nuovo schema di contabilità generale delle aziende del SSR. Infine, di particolare interesse è il protocollo d'intesa tra la Regione Veneto e il Comando regionale Veneto della Guardia di finanza riguardante il controllo della spesa e lo scambio di informazioni in materia sanitaria.

6.3.8. La semplificazione

La semplificazione amministrativa è considerata un traguardo importante, ma si tratta di un'attività poco documentata. I dati forniti dalle Regioni per l'analisi del governo della spesa sanitaria contengono due esempi di semplificazione: il Veneto segnala gli sforzi compiuti nella Regione per semplificare le procedure per l'attivazione dei programmi di

investimento in sanità; l'Emilia-Romagna, invece, ha introdotto ulteriori misure di semplificazione in materia sanitaria sociale.

6.3.9. La mobilità interregionale

La mobilità interregionale dei pazienti rappresenta ancora un fattore di disturbo per la programmazione sanitaria e per il governo della spesa. Negli ultimi anni le Regioni hanno fatto sforzi miranti a contenere e razionalizzare il fenomeno. Due Regioni hanno segnalato per il 2008 la collaborazione con altre Regioni a questo riguardo: la Liguria ha approvato un protocollo d'intesa con la Regione Piemonte per la regolazione della mobilità sanitaria interregionale e le Marche hanno adottato degli accordi con le Regioni limitrofe al fine di ridurre la mobilità sanitaria passiva.

6.3.10. Alta dirigenza

Quanto illustrato sopra mostra ancora una volta la complessità delle attività riguardanti la tutela della salute delle popolazioni regionali e il governo della spesa, da cui consegue la necessità di un'alta dirigenza di elevata capacità tecnica. Potrebbe allora sorprendere lo scarso numero di segnalazioni, da parte delle Regioni, circa iniziative di formazione professionale per portare l'alta dirigenza ai livelli di professionalità appropriati per i gravosi compiti che si trova a dover svolgere.

A questo riguardo, la Lombardia nel 2008 ha approvato una risoluzione concernente determinazioni inerenti la valorizzazione dei dirigenti delle ASL. La Liguria ha programmato corsi di formazione manageriale per il personale apicale del SSR. L'Umbria ha avviato procedure per la valutazione del conseguimento degli obiettivi da parte dei direttori generali. Infine, la Basilicata ha approvato uno nuovo schema di contratto dei direttori delle ASL.

6.4. Conclusioni

Osservare il processo di *policymaking* su base annuale, come si fa in questo capitolo, è come vedere un film al rallentatore, in cui ciascun fotogramma rappresenta un anno, distinto da quello precedente e da quello che segue. Soltanto se si fa scorrere interamente la pellicola, se si esaminano più anni insieme, si riesce a cogliere le reali tendenze delle

politiche regionali in materia sanitaria, a capire se il fatto che determinate Regioni in un dato anno sono particolarmente attive in uno specifico campo significa che si tratta di Regioni all'avanguardia o se, invece, sono arretrate e impegnate a raggiungere tardivamente quelle più avanzate.

E' stato detto che la *devolution* è "una macchina che genera differenze" e , con tutta probabilità, molti dei fattori che creano disparità interregionali nelle politiche sanitarie sono di carattere strutturale (livello di sviluppo economico, capacità amministrativa, profilo epidemiologico, ecc.). Si può anche ipotizzare, però, che una parte delle differenze fra le politiche sanitarie regionali sia voluta e ricercata. Le Regioni, cioè, potrebbero voler usare la sanità come strumento per costruire la propria identità e marcare la propria autonomia. Questo intento potrebbe sottostare alle decisioni di erogare particolari prestazioni ad alto contenuto tecnologico o prestazioni particolarmente innovative in materia di assistenza alla non autosufficienza, oppure alla ricerca di strumenti all'avanguardia per il governo della spesa o infine alla sponsorizzazione della ricerca scientifica. Questa tendenza ad affermare la propria identità è naturale nella cornice del federalismo, un sistema di governo per definizione basato sulla coesistenza di entità diverse, che siano stati, province, *länder* o Regioni. Se il terreno prescelto per questa operazione identitaria è quello della sanità il solo rischio da evitare è che le differenze si traducano in divergenze, in contrasto con il carattere nazionale del SSN.

7. Tendenze e politiche socio-assistenziali delle Regioni nel 2008*

7.1. Contenuti dell'analisi e premessa metodologica

Lo studio è finalizzato ad analizzare il complesso della produzione normativa, leggi regolamenti ed atti amministrativi, di Regioni e Province autonome nel settore socio assistenziale, relativi al 2008¹⁹⁰. Tuttavia, prima di esaminare i dati raccolti, si ritiene opportuno svolgere una breve premessa metodologica, al fine di comprendere i contenuti, la portata e i limiti del presente lavoro.

L'analisi è stata realizzata sulla base della tipologia degli atti (legge, progetto di legge, regolamento, atto amministrativo) e della materia disciplinata. La classificazione per materia è finalizzata ad evidenziare le scelte e gli indirizzi privilegiati dalla Regione o Provincia autonoma. La individuazione delle materie¹⁹¹, non essendo esse codificate, è stata fatta tenendo conto da un lato delle aree di intervento, a suo tempo individuate nel Piano sociale nazionale¹⁹², e dall'altro dei criteri utilizzati da Regioni e Province per classificare e segnalare gli atti normativi sugli strumenti di maggiore diffusione, quali siti-internet ufficiali, *news letters* delle Regioni stesse, etc.

Le leggi oggetto dell'indagine non rappresentano in assoluto la totalità della produzione legislativa in materia socio-assistenziale. Sono state escluse le leggi a contenuto misto, per esempio socio-sanitario, o altre leggi che disciplinano materie contigue al settore. Sono state invece prese in esame le disposizioni inserite nelle leggi finanziarie e di bilancio regionali, in materia socio-assistenziale.

* A cura di Giulia Napolitano.

¹⁹⁰ Tutti i testi delle leggi, regolamenti, dei principali atti amministrativi e i riferimenti normativi di tutti gli atti amministrativi oggetto dello studio sono rintracciabili su: www.issirfa.cnr.it

¹⁹¹ Le materie classificate sono 14: aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari, politiche per la famiglia e materno infantile, politiche abitative, politiche di genere, anziani e soggetti non autosufficienti, disabilità e invalidità, terzo settore e IPAB, immigrazione, povertà ed inclusione sociale, detenuti, dipendenze, politiche per i giovani, servizio civile, qualità della vita, varie.

¹⁹² D.P.R. 3 maggio 2001

Nel rapporto di quest'anno sono stati inclusi nell'indagine non solo gli atti amministrativi, che sono stati segnalati nel questionario inviato dalla Camera dalle Regioni e Province autonome, ma anche gli atti segnalati nell'Osservatorio socio-sanitario curato dall'FNP-CISL¹⁹³. Tale scelta si è resa necessaria in considerazione delle modalità disomogenee delle Regioni nel segnalare i dati¹⁹⁴. L'integrazione dei dati attraverso una nuova e diversa fonte, pur non garantendo l'esaustività dell'informazione, garantisce comunque una copertura molto ampia dell'attività amministrativa svolta da Consigli e Giunte nel settore socio-assistenziale e fortemente rappresentativa della stessa.

Nella lettura dello studio, infine, bisogna tenere conto che si tratta di una "fotografia" delle politiche socio-assistenziali delle Regioni e Province autonome, limitata al solo 2008. In quest'ottica dovranno essere considerati i limiti oggettivi che questa analisi presenta, quali: l'esiguità delle leggi emanate, la disomogeneità dei provvedimenti, il diverso ruolo e rilievo che i diversi atti rivestono a seconda del contesto in cui sono assunti.

7.2. La produzione legislativa

Le Regioni e Province autonome, nel corso del 2008, hanno emanato 45 leggi¹⁹⁵ (tab. 2) su 12 materie, delle 14 individuate nel settore socio-assistenziale. Il dato presenta un aumento significativo, pari al 50%, rispetto al 2007, nonostante anche quest'anno 4 Regioni non abbiano legiferato in questo settore.

Il numero medio di leggi emanate è pari a 2 (nel 2007 era 1,4) con significative differenze tra le aree geografiche: 1,3 nel sud ed isole, nel 2007 era 1,6, 3,5 nel centro, nel 2007 era 1,3 e 2,1 nel nord, nel 2007 era 1,2. Tali indicazioni evidenziano che, tanto nelle Regioni del centro che in quelle del nord, il dato medio raggiunge dei valori pari a più del doppio

¹⁹³ Le segnalazioni degli atti nell'Osservatorio FNP-CISL è curata dal prof. Luigi Colombini.

¹⁹⁴ Alcune Regioni forniscono il dati in modo esaustivo, altre operano una selezione degli atti amministrativi.

¹⁹⁵ Nel numero sono state incluse anche le leggi sulle politiche giovanili e leggi sull'abbattimento di barriere architettoniche non considerate nel precedente rapporto perché diversamente classificate. Tuttavia anche conteggiando queste leggi nel 2007, pari a 35 di leggi, numero di leggi regionali per il 2008 risulta in aumento.

rispetto all'anno precedente. La crescita dei valori, soprattutto nel centro, è da imputarsi alla Regione Marche, che ha emanato 7 leggi (è altresì la Regione con la produzione legislativa più elevata), a fronte di nessuna legge emanata nel 2007.

Diversamente, rispetto al 2007 il dato medio presenta significative differenze tra Regioni speciali e ordinarie, rispettivamente con una media di 0,7 per le Regioni speciali e 2,5 per le ordinarie.

La produzione legislativa nel settore socio-assistenziale costituisce il 7% della produzione legislativa complessiva delle Regioni (tab.1), rispetto al 4,6% del 2007 e circa il 16,1% (9,3% nel 2007) di quella residuale. Questi dati evidenziano, per il 2008, una significativa crescita del peso della produzione legislativa di settore rispetto alla produzione legislativa complessiva delle Regioni¹⁹⁶, pari a quasi il doppio rispetto al 2007.

7.2.1 Analisi per materia

L'analisi della legislazione regionale nell'area socio assistenziale evidenzia un cambiamento nella distribuzione per materia. La legislazione relativa agli aspetti istituzionali e all'organizzazione, gestione e finanziamento dei servizi, conferma un *trend* in diminuzione: nel 2006 rappresentava il 40%¹⁹⁷, nel 2007¹⁹⁸ il 17,1 (20%) e nel 2008 l'11,1 % della produzione di settore. Pertanto, nonostante il complessivo aumento, delle leggi dell'area socio-assistenziale, questa materia segna una sostanziale battuta di arresto ed in particolare delle leggi quadro. Nel corso del 2008, infatti la sola Lombardia ha emanato una legge di riorganizzazione dei servizio, l.r. n. 3 "Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario", che porta a 12

¹⁹⁶ Nel 2006 la legislazione regionale nel settore socio-assistenziale costituiva il 4,4% della produzione legislativa complessiva ed il 10% di quelle residuale esclusiva.

¹⁹⁷ La voce relativa agli aspetti finanziari, presente nel Rapporto 2006, è stata riunita nella voce aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari.

¹⁹⁸ Ai fini di un confronto omogeneo dei dati tra il 2007 ed il 2008 si è ritenuto opportuno inserire per il 2007 anche quelli relativi alla legislazione in materia di politiche giovanili e di barriere architettoniche inserite nel Rapporto 2007 nella voce *altro* all'interno della macrovoce servizi alla persona.

il numero di Regioni¹⁹⁹ che hanno approvato una legge quadro dopo la riforma costituzionale del 2001.

Il dato relativo all'area del terzo settore passa dal 10%, della produzione legislativa nel 2007, al 17,8% con significativo aumento. In questa materia si segnala la legge della Regione Lombardia nella forma del Testo Unico, che disciplina volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso. Cresce, altresì, il numero di Regioni, 10 dal 2001, che hanno provveduto al riordino delle IPAB e che hanno regolamentato la funzione pubblica degli oratori. In particolare le Marche hanno emanato una legge su entrambe le materie.

Il dato relativo alle politiche per la famiglia e materno infantile rimane sostanzialmente stabile, passando dall'11,4%, del 2007, al 13,3% (della produzione legislativa del settore). Delle 5 leggi approvate, 2 (Lazio e Liguria) sono dedicate alla creazione di forme di mediazione familiare attraverso consultori specificatamente dedicati, al fine di assicurare il prosieguo del ruolo genitoriale nel caso di separazione dei coniugi. Entrambe le leggi fanno riferimento alle disposizioni nazionali sull'affidamento congiunto²⁰⁰ cercando di fornire un supporto concreto per l'applicazione di questo nuovo istituto alle coppie in difficoltà.

Il dato relativo alla legislazione sulle politiche di genere appare significativamente ridotto, passa dal 20%, del 2007, al 8,9% del 2008, segno anche questo che le Regioni vanno stabilizzando la loro politica anche in questo settore. Dei quattro provvedimenti approvati 2 sono di manutenzione e 2 sono specificamente dedicati alla tutela delle donne dalla violenza.

Significativa invece, nel 2008, la produzione normativa relativa alla disabilità che raggiunge il 11,1 % (nel 2007 non era stata emanata alcuna legge in questa materia), tra cui si segnala l'importante legge quadro della

¹⁹⁹ Basilicata l.r.n. 4/2007, Calabria l.r.n.23/2003, Campania l.r.n.11/2007, Emilia Romagna l.r.n. 2/2003, Friuli Venezia Giulia l.r.n.6/2006, Liguria l.r.n.2/2006, Piemonte l.r.n.1/2004, Puglia l.r.n.19/2006, Sardegna l.r.23/2005, Toscana l.r.n.41/2005, p.a Trento l.r.n. 13/2007

²⁰⁰ L. n.54/2006, Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli.

Valle D'Aosta relativa all'istituzione di un sistema integrato di interventi e servizi a favore delle persone con disabilità²⁰¹.

Il dato relativo agli anziani e non autosufficienti si riduce passando al 4,4% mentre nel 2007 era il 7%. Tuttavia questo calo risulta ampiamente compensato dalla produzione regolamentare ed amministrativa. Tra i provvedimenti più rilevanti si segnalano quelli della Toscana e dell'Umbria relativi all'istituzione di un fondo per la non autosufficienza, in altre Regioni è istituito o rifinanziato attraverso la legge quadro o le leggi finanziarie o di bilancio.

In altre materie, come per esempio la dipendenza o il servizio civile non è stata emanata alcuna legge. Le politiche abitative invece nel 2008 raggiungono il 6,7% della produzione normativa con leggi finalizzate a favorire l'edilizia residenziale sociale.

In materia di immigrazione la sola Regione Lazio ha emanato una legge relativa alla promozione ed alla tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e alla piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati. Tuttavia è rilevante segnalare l'intervento di segno opposto della Regione Friuli Venezia Giulia che ha abrogato, attraverso la legge finanziaria²⁰², la l.r. n.5/2005²⁰³ che aveva rappresentato una tra le leggi di impronta più fortemente innovativa²⁰⁴. Con questa scelta la Regione ha segnalato un precisa volontà di cambio di indirizzo delle politiche in materia di immigrazione. A parziale compensazione del vuoto normativo lasciato, sempre nella stessa legge di bilancio, la Regione Friuli Venezia Giulia ha previsto l'istituzione di un fondo per gli interventi in materia di immigrazione, destinato tuttavia a finanziare interventi specifici nel settore, a fronte di un Piano Regionale Integrato per l'Immigrazione Triennio 2006-2008, previsto dalla legge abrogata e non rinnovato data la naturale scadenza dello stesso.

²⁰¹ L.r. Valle D'Aosta n-14/2008, Sistema integrato di interventi e servizi a favore delle persone con disabilità

²⁰² La l.r.n.5/2005 è stata abrogata dalla l.r. n.9/2008, legge di bilancio.

²⁰³ L.r. 5/2005, "Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati.

In materia di misure di sostegno alla povertà si registra il solo provvedimento della Regione Sicilia relativo al rifinanziamento del reddito minimo di inserimento. Tuttavia molte Regioni nel 2008, data la particolare situazione di crisi, hanno utilizzato le leggi finanziarie e di bilancio, per prevedere strumenti di sostegno per le famiglie. Pertanto si rinvia al paragrafo sulle leggi finanziarie e di bilancio.

7.3. I progetti di legge

I progetti di legge in materia socio-assistenziale in esame presso i Consigli passano a 236 con 76 progetti presentati nel corso del 2008, che rappresentano il 5,9% della totalità dei progetti presentati nell'anno (tab.1). Questo dato se confrontato con quello relativo alle leggi emanate nel settore socio-assistenziale, 7% rispetto alla totalità della produzione legislativa, appare abbastanza omogeneo.

L'analisi per materia evidenzia una netta prevalenza, nel 2008, di progetti relativi alle politiche per la famiglia 27,6%, confermando la tendenza in questo settore ad una moltiplicazione dei progetti presentati. I progetti di legge relativi al terzo settore rappresentano appena il 3,9%, a fronte di una crescita delle leggi emanate in questa sub-materia che raggiunge quasi il 18%.

Gli altri dati di maggior interesse sono quelli relativi alle politiche per gli anziani e soggetti non autosufficienti con un 13,2% dei progetti presentati, tra cui alcuni relativi alla istituzione di un fondo per la non autosufficienza, che molte Regioni hanno già istituito. Un altro dato numericamente consistente è quello relativo all'area della disabilità ed invalidità, pari al 15,8%. Tuttavia si tratta di iniziative quasi tutte di carattere molto specifico che raramente presentano carattere di generalità.

In merito a progetti legge relativi all'organizzazione del servizio socio-assistenziale, tra le Regioni che non hanno ancora una legge quadro sull'assistenza, fino al 2008, solo Abruzzo, Campania e Veneto hanno attualmente all'esame dei Consigli progetti di legge in merito.

7.4. Leggi regionali finanziarie e di bilancio

Sono 14 le Regioni che, all'interno delle leggi finanziarie e di bilancio per il 2009²⁰⁵ hanno previsto disposizioni in materia di politiche sociali, 2 in più rispetto a quelle per il 2008. Complessivamente gli interventi previsti, di un certo rilievo, sono 48.

Dall'analisi delle disposizioni emerge che in tre delle quattro Regioni che non hanno legiferato, si è fatto ricorso a leggi finanziarie o di bilancio per interventi nel settore.

Questo gruppo di leggi contiene un certo numero di norme di manutenzione della legislazione sociale, che riguardano prevalentemente la normativa sul riordino delle IPAB, ed una parte di disposizioni relativa alle modalità di finanziamento o contributi per la gestione di servizi. Le disposizioni più interessanti sono tuttavia quelle relative ad interventi (10) finalizzati al finanziamento di fondi o iniziative destinati al sostegno di situazioni di povertà. In particolare le Regioni sembrano essersi indirizzate alla costituzione di fondi da affidare ai comuni e gestiti su criteri definiti dalla Giunta. La scelta sembra pertanto quella di far fronte ad una situazione di crisi con soluzioni contingenti e legate alla specifica situazione e gestite a livello locale, quali ad esempio un assegno una tantum per famiglie o lavoratori che abbiano perso il lavoro o che si vengano a trovare in una situazione di povertà. Scarso è infatti il ricorso a forme strutturate di sostegno quali il reddito minimo o il reddito base di cittadinanza²⁰⁶. Quest'ultimo istituto è stato abrogato dal Friuli Venezia Giulia e sostanzialmente sostituito da un fondo specifico per "perseguire il contrasto dei fenomeni di povertà e disagio sociale" (comunque circoscritte ai residenti comunitari da almeno 36 mesi nel territorio della Regione). Di segno opposto le politiche della Sicilia, che ha emanato una specifica legge per dare continuità al reddito minimo d'inserimento, e della Regione Lazio, che nel marzo 2009 ha approvato la legge che istituisce il

²⁰⁵ Sono state prese in esame le leggi finanziarie dell'anno 2009 in quanto la maggioranza di queste è stata approvata nel corso del 2008.

²⁰⁶ Il reddito base di cittadinanza era stato introdotto dalla l.r n.6/2006, Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale sul quale era stata avviata una sperimentazione quinquennale.

reddito minimo garantito, o ancora della Sardegna che ha previsto, nel 2005, il reddito di cittadinanza già nella legge quadro.

Sono anche previsti veri e propri interventi istitutivi di organismi specifici, come per esempio l'Osservatorio sulla povertà in Sardegna o l'Istituzione del Fondo regionale per le politiche del lavoro dei disabili o l'istituzione di assegni di sostegno alla natalità, questi ultimi due interventi previsti in Friuli Venezia Giulia, o l'istituzione del fondo per la non autosufficienza nelle Marche.

7.5. La produzione di regolamenti e degli atti amministrativi

La produzione dei regolamenti in materia socio-assistenziale nel 2008 è di 43 atti (tab.4), confermando un trend di aumento dal 2006 (20 nel 2006 e 29 nel 2007). Anche l'incidenza della produzione regolamentare di settore è aumentata passando dall'8,2%, del 2007, al 10% della totalità dei regolamenti emanati dalle Regioni nel 2008. La Regione Friuli Venezia Giulia e la p.a. di Bolzano si confermano i due enti che fanno maggiormente ricorso a questo strumento, superando insieme il 60% di tutti regolamenti emanati in questa materia dalle Regioni.

Sono tre le sub-materie dove si concentrano maggiormente (tab. 5): le politiche per la famiglia (il 25,6% dei regolamenti emanati nel settore socio-assistenziale), terzo settore e anziani e soggetti non autosufficienti, (entrambe il 23,3%). Si modifica pertanto in modo significativo la distribuzione per materia, rispetto al 2007, in quanto le tre voci più significative in quell'anno erano rappresentate da: aspetti istituzionali (24%), politiche per la famiglia (13,8%), povertà ed esclusione sociale (10,8%). La maggior parte (58%) dei regolamenti sulla politiche per la famiglia è relativo ai servizi per i minori, mentre la maggior parte dei regolamenti relativi al terzo settore è relativo alla disciplina delle IPAB (80%), mentre il 40% dei regolamenti relativi agli anziani e soggetti non autosufficienti è relativo alle strutture.

Il 73% dei regolamenti è in attuazione di disposizioni legislative emanate dopo il 2001, mentre solo il 15% si riferisce a leggi precedenti.

Gli atti amministrativi di Consigli e Giunte censiti nel 2008 sono 487²⁰⁷ e rappresentano un numero molto rappresentativo, sebbene non esaustivo, delle politiche perseguite dalle Regioni nel settore tale da consentirne una più attenta lettura²⁰⁸. La maggior produzione amministrativa è dell'Abruzzo e Veneto con circa 80 atti, seguiti da Lombardia e Piemonte con 50.

L'area ove si concentra il maggior numero di atti, è quella relativa agli aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari, con il 25 % del complesso degli atti emanati (tab.6), un dato in calo rispetto all'anno precedente in cui erano il 33% degli atti segnalati. Il numero più elevato di atti è della Lombardia ed è dovuto all'avvio del processo di attuazione della legge di riordino del servizio socio-assistenziale²⁰⁹. Il resto della produzione amministrativa (30%) è dedicato all'attuazione dei piani sociali regionali, il 12% è relativo all'assegnazione di finanziamenti del fondo sociale nazionale o del fondo sociale regionale o contributi di vario genere, la rimanente parte è costituita da atti di tipo ordinamentale.

Gli atti più rilevanti sono rappresentati dai piani sociali emanati in Emilia-Romagna, Marche e la Provincia di Bolzano. I piani sembrano tuttavia assumere valenza diversa a seconda del contesto dove sono adottati, pur rispondendo alle medesime finalità. In Emilia-Romagna il piano rappresenta un completamento del quadro programmatico ed organizzativo del sistema di assistenza sociale, iniziato con la legge quadro del 2003²¹⁰. Nella p.a. di Bolzano il piano costituisce un atto di gestione ordinaria del sistema, che non ha subito modifiche rilevanti dopo la riforma costituzionale (la legge di riferimento della p.a di Bolzano risale ancora al 1991 l.p.n.13). Nelle Marche il piano sembra essere lo strumento prescelto per l'organizzazione del sistema sociale regionale, in sostituzione di una legge quadro.

²⁰⁷ Il dato censito dalla Camera è stato integrato con dati dell'Osservatorio FNP-CISL. Solo per la p.a. di Trento il dato della Camera non risulta integrato in quanto l'Osservatorio FS-CISL non segnala alcun atto.

²⁰⁸ Non è possibile, come già precisato nella premessa metodologica, un confronto tra valori assoluti rispetto agli anni precedenti in quanto la fonte informativa è arricchita per il 2008.

²⁰⁹ L.r. n. 3/2008

²¹⁰ L.r. n.2/2003

Le altre materie, dove si concentra maggiormente l'attività amministrativa delle Regioni, sono gli anziani e soggetti non autosufficienti e l'area del terzo settore che raggiungono valori superiori al 14% degli atti approvati. Le politiche per la famiglia costituiscono quasi il 12% degli atti. Nell'ambito degli atti relativi alle politiche per la famiglia, la maggior parte riguarda i minori (48%) ed in misura minore (14%) sono forme di sostegno economico a famiglie in difficoltà.

Le altre materie presentano valori significativamente inferiori, con l'eccezione delle politiche nell'area della disabilità ed invalidità. Pertanto le politiche che assorbono prevalentemente l'attività degli esecutivi (solo in minima parte si tratta di atti del Consiglio che non raggiungono l'1%) si concentrano su quattro materie, in cui prevale nettamente l'attività diretta ad assicurare il funzionamento del sistema stesso, come evidenziato dalla netta prevalenza di atti nel settore istituzionale.

7.6. Conclusioni

La produzione normativa limitata a leggi e regolamenti, rispetto al 2007, risulta incrementata di circa il 20% (tab. 7), con una differenza non significativa tra i due tipi di atti, 47 leggi e 43 regolamenti. Le prime, sebbene numericamente superiori, risultano pari al solo 7% della produzione legislativa complessiva, a fronte dei regolamenti che sono pari al 10% di tutti i regolamenti emanati dalle Regioni.

Il complesso della produzione normativa, comprensiva dell'attività amministrativa delle Regioni, per il 2008, si distribuisce in gran parte su 8 materie, che assorbono quasi il 90% della produzione normativa nel settore socio-assistenziale (tab.8). Solo tre Regioni hanno distribuito la loro produzione normativa su 11 materie.

La distribuzione tra le materie (tab.8) non risulta sostanzialmente modificata rispetto al 2007, con l'eccezione delle politiche relative agli anziani e soggetti non autosufficienti che passano dal 5,5% al 14,8%. Questa materia è infatti indicata da quasi tutte le Regioni tra quelle prioritarie, quanto ad investimenti ed impegno.

Gli aspetti istituzionali organizzativi sono ancora la materia che assorbe maggiormente l'attività del Consiglio e della Giunta (23,3%), nella quale

tutte le Regioni hanno emanato almeno un atto, sebbene si registri un calo rispetto al 2007, dove era pari al 28% della produzione normativa in materia socio-assistenziale. L'analisi sull'incidenza percentuale delle materie sulla produzione legislativa di settore delle singole Regioni (tab. 9) evidenzia delle punte di attività: in Campania rappresenta il 50% e in 5 Regioni ²¹¹ supera il 30% dell'attività di Giunta e Consiglio nel settore socio-assistenziale. L'attività normativa delle Regioni in questo settore sembra finalizzata, ad assicurare una gestione del sistema, attraverso atti di finanziamento e disposizioni di tipo ordinamentale, come la previsione di criteri di classificazione, autorizzazione all'esercizio ed istituzione di nuove tipologie, come ad esempio le fattorie sociali in Friuli Venezia Giulia. In alcune Regioni si registra una maggiore finalizzazione delle politiche sociali verso l'integrazione tra sociale e sanitario, come ad esempio nella Regione Marche con la costituzione di cabine uniche di regia, o in Emilia-Romagna con la previsione di una programmazione con Giunta ed il rafforzamento del ruolo del distretto (sede privilegiata di integrazione socio-sanitaria) attraverso l'istituzione di un fondo sociale specifico che favorisce le gestioni associate.

Con riguardo alla definizione del sistema complessivo di assistenza sociale regionale, quasi il 50% delle Regioni è ancora senza una legge quadro successiva alla riforma costituzionale. Delle 9 Regioni che non hanno una nuova legge sui servizi sociali, 3 (Lazio, Veneto e Sicilia) non hanno assunto un piano sociale, preferendo continuare a fare riferimento alla pregressa legislazione e intervenire, volta per volta, con provvedimenti specifici. Alcune Regioni, come ad esempio, il Veneto o l'Abruzzo hanno comunque all'esame dei Consigli dei disegni di legge, che tuttavia difficilmente verranno approvati data la prossima fine di legislatura. Altre fanno ancora riferimento a leggi risalenti al periodo antecedente la riforma costituzionale, altre sembrano aver privilegiato lo strumento del piano sociale. Tuttavia, l'assenza di una nuova legge quadro, non è necessariamente associata ad una disorganizzazione del sistema, che si è strutturato in ogni Regione con varie modalità e servizi.

²¹¹ Abruzzo (34,1%), Lombardia ((36,5%), Molise (35,7%), Sicilia (33,3%), Toscana (33,3%), Valle D'Aosta (33,3%).

Dopo gli aspetti organizzativo gestionali, sono tre le materie che occupano principalmente la produzione normativa degli organi regionali: terzo settore e IPAB (15%), anziani e soggetti non autosufficienti (14,4%) e le politiche per la famiglia e materno infantile (12,7%). Nell'ambito del terzo settore, la maggior parte dei provvedimenti è relativo al completamento del processo di trasformazione delle IPAB o comunque relativo all'organizzazione amministrativa delle specifiche strutture. Nel caso di Abruzzo e Sardegna, i provvedimenti in questa materia rappresentano rispettivamente il 40% ed il 50% della produzione normativa di settore (tab. 9). L'atto più rilevante della Regione Sardegna è proprio il regolamento di attuazione della legge quadro relativo alla trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB). L'atto più significativo della materia, approvato dalle Regioni nel corso dell'anno, è il Testo unico delle leggi regionali in materia di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso della Lombardia. Questa è l'unica Regione ad avere fatto ricorso alla forma del testo unico per disciplinare conGiuntamente le diverse fattispecie associative. La Regione ha fatto inoltre seguire due importanti provvedimenti attuativi quali: l'istituzione degli organismi di consultazione degli Enti Locali, dei soggetti di diritto pubblico e privato, delle organizzazioni sindacali e l'istituzione del tavolo di consultazione dei soggetti del terzo settore.

Le politiche per gli anziani e soggetti non autosufficienti rappresentano il 14,4 % della produzione normativa di settore, con il più significativo scostamento rispetto al 2007, dove costituivano un esiguo 5,3%. E' altresì la materia sulla quale la maggioranza delle Regioni ha manifestato esplicitamente una volontà di investire in termini politici e finanziari. Tali intendimenti sono stati esplicitati in molti atti quali i documenti di programmazione economica e finanziaria, come ad esempio in Piemonte²¹², in piani sociali ed atti amministrativi. Questi intendimenti trovano riscontro nei dati. La produzione normativa in questa materia rappresenta infatti, in 8 Regioni, più del 20% della produzione normativa di

²¹² Il Piemonte ha indicato quest'area, all'interno del DPRF, come una delle tre destinatarie principali del finanziamento destinato alle politiche di welfare.

settore (tab. 9), senza tenere conto del significativo numero di disposizioni contenute nei piani sociali, nelle leggi di bilancio e finanziarie o nelle leggi quadro. Le politiche regionali in questo settore sembrano generalmente orientate, da una lato al potenziamento e miglioramento della qualità dei servizi che offrono residenzialità o semiresidenzialità, e dall'altro verso varie modalità e forme di assistenza domiciliare. In questo senso è esemplare la produzione normativa del Veneto.

La maggior parte delle disposizioni è relativa al fondo per la non autosufficienza: istituito, per esempio in Toscana²¹³, nelle Marche²¹⁴, in Umbria²¹⁵ o rifinanziato in Emilia-Romagna o in Liguria. Tra le iniziative specifiche, segnalate dalle Regioni, si indicano a titolo esemplificativo: il progetto di un sistema informativo sulla non autosufficienza nelle Marche, l'adozione di un articolato Piano integrato per la non autosufficienza in Umbria, interventi finanziari per i soggetti istituzionalizzati non autosufficienti in Basilicata²¹⁶.

Le politiche familiari e la tutela materno infantile costituiscono quasi il 14% ²¹⁷ (tab.9) della produzione normativa in materia socio assistenziale, un dato in calo rispetto al 2007 in cui raggiungeva quasi il 18%. Tuttavia rappresenta ancora una delle materie oggetto di maggiore attenzione da parte delle Regioni e indicata, insieme alle politiche per gli anziani, tra le priorità nel settore socio assistenziale²¹⁸. Cinque Regioni hanno dedicato il 20% della loro produzione normativa di settore a questa materia e 14 Regioni il 10% (tab. 9). La maggior parte di queste politiche è relativa ai minori, ed in particolare all'organizzazione, potenziamento e riqualificazione dei servizi per l'infanzia (asili nido ed altre forme innovative), o all'affido familiare e all'adozione, ma anche a progetti legati

²¹³ L.r.n.66/2008, Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza.

²¹⁴ L.r.n.25/2008, art.37, Assestamento del bilancio.

²¹⁵ L.r. n.9/2008, Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza e modalità di accesso alle prestazioni

²¹⁶ L.r. n.20/2008 art.11

²¹⁷ Il dato relativo alle politiche familiari è stato conteggiato insieme alle politiche per i giovani al fine di consentirne la confrontabilità con il 2007.

²¹⁸ Il Piemonte ha indicato, nel DPRF 2009-2011, DCR n.232/2008, l'area delle politiche per la famiglia come una delle principali destinatarie dei finanziamenti dedicati alle politiche di Welfare. Il Veneto ha previsto un aumento dello stanziamento regionale per interventi relativi a servizi per i minori, tra cui gli asili nido di differenti tipologie.

all'infanzia e all'adolescenza come ad esempio l'avvio di un sistema informativo in Umbria.

Le politiche per i giovani sono tra le materie verso cui le Regioni non hanno dimostrato grande interesse e rappresentano un esiguo 1,2% della produzione normativa di settore. Fa eccezione l'Umbria, che su questa materia ha finanziato e avviato due progetti sperimentali e la inserisce tra le quattro macrolinee del documento programmatico per l'avvio del piano sociale.

Le politiche sulla disabilità rappresentano il 9,4% dei provvedimenti emanati in materia socio-assistenziale, un dato stabile rispetto al 2007, in cui erano il 9,7%. Tuttavia si registra una significativa differenza nella tipologia degli atti, che nel 2007 erano per lo più costituiti da provvedimenti di carattere molto specifico, mentre nel 2008 moltissimi provvedimenti hanno carattere programmatico, come ad esempio: la legge della Valle D'Aosta²¹⁹, Sistema integrato di interventi e servizi a favore delle persone con disabilità, o le Linee guida regionali per la pianificazione sociale di territorio nell'area della disabilità adulta dell'Umbria²²⁰. Interessante è inoltre la presenza di un cospicuo numero di progetti sperimentali, finanziati dalle Regioni e finalizzati allo sviluppo dei servizi in termini innovativi di assistenza e di residenzialità.

Le politiche sull'immigrazione rappresentano solo il 4,2 % della produzione normativa di settore, dato stabile rispetto al 2007, dove erano il 4,7%. Sono solo 7 le Regioni che hanno assunto almeno un atto sulla materia. Le politiche più interessanti nel corso del 2008 sono quelle assunte da Lazio e Piemonte da un lato, e Friuli Venezia Giulia, dall'altro, che si contraddistinguono per scelte assai diverse. Lazio e Piemonte che hanno dedicato rispettivamente il 18% ed 15% (tab.9), della loro produzione normativa di settore in questa materia e risultano le Regioni maggiormente impegnate. Questa è forse una delle materie tra le più sensibili agli orientamenti politici delle Regioni, ed è infatti l'elemento che

²¹⁹ Il 50% della produzione normativa in materia socio assistenziale e quasi il 74% delle spesa per le politiche sociali (quest'ultimo dato è fornito dalla Regione) della Valle D'Aosta. (tab.9) è in questa materia

²²⁰ DGR n.361/2008

accumuna le scelte di Lazio e Piemonte. Il primo ha scelto la via legislativa per intervenire sulla materia con la legge “Disposizioni per la promozione e la tutela dell’esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati”, finalizzata a favorire e promuovere politiche di integrazione. Il Piemonte ha scelto la via amministrativa, assumendo una serie di atti finalizzati a garantire una maggiore integrazione degli immigrati, tra i quali il piano regionale integrato dell’immigrazione da realizzarsi attraverso un coordinamento degli interventi sociali, sanitari, relativi all’istruzione ed al lavoro²²¹. Diversamente, il Friuli Venezia Giulia ha avviato una politica di revisione delle precedenti scelte adottate nel corso della precedente legislatura, abrogando una recente ed innovativa legge in materia²²². Quest’atto, letto congiuntamente alla disposizione contenuta in un importante disegno di legge segnalato dalla Regione e all’esame del Consiglio regionale, che limita gli interventi assistenziali a coloro che sono residenti o lavorano nella Regione da almeno 15 anni, fa supporre l’avvio di una politica di revisione di precedenti scelte assunte verso la popolazione immigrata.

Tra le politiche abitative si segnala l’intervento della Regione Calabria volto a fornire forme contributive per l’accesso alla prima casa a famiglie in situazioni di difficoltà

Infine va ricordato che, sebbene la produzione legislativa in materia di povertà ed esclusione sociale costituisca solo il 3% della produzione normativa di settore, un dato in calo rispetto al 2007, in cui era intorno al 4%, sono stati numerosi i provvedimenti assunti in sede di legge finanziaria o di bilancio. La scelta di un simile strumento fa supporre che le scelte assunte, siano legate più ad una situazione contingente dovuta alla crisi economica che alla volontà di intervenire con strumenti di tipo strutturato.

Guardando al complesso della produzione normativa e amministrativa delle Regioni e Province autonome si registra un’attività piuttosto

²²¹ Il Piemonte nel 2001 aveva già emanato il Piano triennale degli interventi a favore degli immigrati extracomunitari, DGR n.209- 35411 del 13.11.2001.

²²² L.r. n.5/2005, “Norme per l’accoglienza e l’integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati.

significativa nel settore socio-assistenziale, sebbene le modalità di intervento e gli strumenti prescelti per disciplinare medesimi settori, analoghi istituti o attività possano talvolta risultare diversi. Tale diversità attiene comunque alla sfera di autonomia di ogni Regione, ed è il risultato di una cultura politica e tradizione normativa differenti, che portano i legislatori ad approcciare diversamente problematiche simili. Le diversità nella produzione normativa rimangono per lo più imputabili al diverso livello di regolamentazione raggiunto dalle Regioni nelle diverse materie. La produzione amministrativa rimane per lo più condizionata dall'attività di esecuzione di leggi o di atti di alta amministrazione quali i piani sociali.

Nel merito della produzione normativa si registra una certa stabilizzazione dell'attività istituzionale ed una riduzione della legislazione. In alcune Regioni dipende dal consolidarsi del sistema e da una stabilizzazione delle politiche attraverso atti amministrativi di organizzazione e gestione. Altre Regioni, tra cui alcune prive di una legge quadro e/o di importanti leggi di organizzazione di interi settori, dimostrano invece un certo disinteresse per il settore socio-assistenziale o incapacità ad organizzare un sistema organico. In questi casi o intervengono con provvedimenti specifici o preferiscono rimanere in una situazione di stallo della produzione legislativa, salvo alcune eccezioni.

La maggiore attenzione delle Regioni sembra comunque rivolta alle fasce deboli della popolazione, in primo luogo anziani disabili e minori, e al rischio povertà, materie sulle quali le Regioni sembrano concentrare il maggior impegno politico ed economico.

Tabelle

Tabella 1 - Leggi e progetti di legge nel settore socio-assistenziale 2008

Regioni e province autonome	totale leggi	leggi sett. soc. assistenziale	%	leggi competenza residuale/esclusiva	%	tot. progetti di legge	progetti di legge sett. socio-assistenziale	%
	A	B	B/A	C	B/C	D	E	E/D
Abruzzo	17	1	5,9	6	16,7	85	9	10,6
Basilicata	33	0	0,0	15	0,0	98	1	1,0
Calabria	46	3	6,5	19	15,8	98	8	8,2
Campania	20	0	0,0	0	-	97	7	7,2
Emilia R.	23	4	17,4	7	57,1	45	4	8,9
Friuli V. G.	18	0	0,0	3	0,0	56	1	1,8
Lazio	32	4	12,5	12	33,3	89	0	0,0
Liguria	48	5	10,4	26	19,2	83	0	0,0
Lombardia	38	2	5,3	16	12,5	70	8	11,4
Marche	38	7	18,4	22	31,8	74	4	5,4
Molise	35	0	0,0	15	0,0	68	6	8,8
Piemonte	37	3	8,1	12	25,0	83	21	25,3
P.A. Bolzano	9	1	11,1	0	-	26	1	3,8
P.A. Trento	17	1	5,9	9	11,1	25	0	0,0
Puglia	45	3	6,7	19	15,8	84	2	2,4
Sardegna	17	1	5,9	2	50,0	61	0	0,0
Sicilia	25	2	8,0	19	10,5	0	0	-
Toscana	52	2	3,8	31	6,5	72	0	0,0
Trentino A.A.	10	1	10,0	6	-	0	0	-
Umbria	26	2	7,7	11	18,2	41	0	0,0
Valle d'Aosta	31	1	3,2	17	-	0	0	-
Veneto	23	2	8,7	12	16,7	86	4	4,7
Totale	640	45	7,0	279	16,1	1.341	76	5,7

Tabelle 2 - Leggi di settore:

Regioni e province autonome	aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari	politiche per la famiglia e materno infantile	politiche abitative	politiche di genere	anziani e soggetti non autosufficienti	disabilità e invalidità
Abruzzo						1
Basilicata						
Calabria	1		1			
Campania						
Emilia R.						1
Friuli V. G.						
Lazio		2				1
Liguria	1	1		1		
Lombardia	1					
Marche		2		1		
Molise						
Piemonte				2		
P.A. Bolzano			1			
P.A. Trento						
Puglia			1			
Sardegna						1
Sicilia	1					
Toscana					1	
Trentino A.A.		1				
Umbria					1	
Valle d'Aosta						1
Veneto	1					
Totale complessivo	5	6	3	4	2	5
valori %	11,1%	13,3%	6,7%	8,9%	4,4%	11,1%

classificazione per materia 2008

terzo settore e IPAB	Immigrazione	povertà ed inclusione sociale	detenuti	politiche per i giovani	varie	Totale complessivo
						1
						0
					1	3
						0
			1	1	1	4
						0
	1					4
2						5
1						2
2			1		1	7
						0
1						3
						1
1						1
1					1	3
						1
		1				2
					1	2
						1
					1	2
						1
				1		2
8	1	1	2	2	6	45
17,8 %	2,2%	2,2%	4,4%	4,4%	13,3 %	100,0%

Tabelle 3 - Progetti di legge:

Regioni e province autonome	aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari	politiche per la famiglia e materno infantile	politiche abitative	politiche di genere	anziani e soggetti non autosufficienti	disabilità e invalidità
Abruzzo		1	1			1
Basilicata		1				
Calabria	1	3			1	
Campania	1	1			1	3
Emilia R.		4				
Friuli V. G.	1					
Lazio						
Liguria						
Lombardia		2		2	2	
Marche		1		2		
Molise		1		1		2
Piemonte		4		1	5	5
P.a. Bolzano		1				
P.a. Trento						
Puglia						1
Sardegna						
Sicilia						
Toscana						
Trentino A.A.						
Umbria						
Valle d'Aosta						
Veneto	1	2			1	
Totale	4	21	1	6	10	12
valori %	5,3%	27,6%	1,3%	7,9%	13,2%	15,8%

classificazione per materia rilevazione 2008

terzo settore e IPAB	immigrazione	povertà ed inclusione sociale	detenuti	politiche per i giovani	varie	Totale
				3	3	9
						1
		1			2	8
1						7
						4
						1
						0
						0
	2					8
			1			4
1					1	6
1	1	2		2		21
						1
						0
	1					2
						0
						0
						0
						0
						0
						0
						4
3	4	4	1	5	6	76
3,9%	5,3%	3,9%	1,3%	6,6%	7,9%	100,0%

Tabella 4 - Regolamenti nel settore socio-assistenziale 2008

Regioni e province autonome	Totale regolamenti	Regolamenti sett. socio-assistenziale	%
	A	B	B/A
Abruzzo	0	0	
Basilicata	6	1	16,7%
Calabria	4	0	0,0%
Campania	0	0	
Emilia R.	2	0	0,0%
Friuli V. G.	100	9	9,0%
Lazio	27	0	0,0%
Liguria	5	0	0,0%
Lombardia	5	0	0,0%
Marche	2	1	50,0%
Molise	5	1	20,0%
Piemonte	19	0	0,0%
P. a. Bolzano	145	18	12,4%
P. a. Trento	46	3	6,5%
Puglia	28	6	21,4%
Sardegna	2	2	100,0%
Sicilia	0	0	
Toscana	21	1	4,8%
Trentino A.A.	5	0	0,0%
Umbria	9	1	11,1%
Valle d'Aosta	4	0	0,0%
Veneto	0	0	
Totale	435	43	9,9%

Tabella 5 - Regolamenti

Regioni e province autonome	aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari	politiche per la famiglia e materno infantile	anziani e soggetti non autosufficienti	disabilità e invalidità	terzo settore e IPAB
Abruzzo					
Basilicata					
Calabria					
Campania					
Emilia R.					
Friuli V. G.	1	3	2		1
Lazio					
Liguria					
Lombardia					
Marche		1			
Molise					1
Piemonte					
P.a. Bolzano	3	4	5	2	4
P.a. Trento		2			
Puglia	1		1		3
Sardegna	1				1
Sicilia					
Toscana	1				
Trentino A.A.					
Umbria					
Valle d'Aosta					
Veneto					
Totale	7	11	10	2	10
valori %	16,3%	25,6%	23,3%	4,7%	23,3%

classificazione per materia 2008

povertà ed inclusione sociale	politiche per i giovani	servizio civile	qualità vita	varie	Totale complessivo
					0
	1				1
					0
					0
					0
2					9
					0
					0
					0
					1
					1
					0
					18
		1			3
			1		6
					2
					0
					1
					0
				1	1
					0
					0
2	1	1	1	1	43
4,7%	2,3%	2,3%	2,3%	2,3%	100,0%

Tabella 6 - Atti amministrativi:

Regioni e province autonome	anziani e soggetti non autosufficienti	aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari	detenuti	dipendenze	disabilità e invalidità	immigrazione	politiche abitative
Abruzzo	1	28			1	5	
Basilicata		5			2	2	2
Calabria					2		1
Campania	2	4					
Emilia R.	3	1			3	1	5
Lazio	5	4			1	4	3
Liguria	2	5					
Lombardia	13	18	1	1	3	1	2
Marche	1	8	1	1	5	2	1
Molise	2	5					
Piemonte	9	8			3	8	4
Puglia	3	8					1
Sardegna		2			1		
Sicilia	2	4					
Toscana	4	5			3		
Trentino A.A.							
Umbria	3	2			1		2
Valle d'Aosta	2	2			4		
Veneto	16	9	1	1	14		6
Friuli V. G.	3						
P. a. Trento		1			3		
P. a. Bolzano	2	3			1		
Totale complessivo	73	122	3	3	47	23	27
valori %	15,0%	25,1%	0,6%	0,6%	9,7%	4,7%	5,5%

classificazione per materia 2008

politiche di genere	politiche per i giovani	politiche per la famiglia e materno infantile	povertà ed inclusione sociale	servizio civile	terzo settore e IPAB	varie	Totale complessivo
1	2	6	3	1	33		81
		7	1		1		20
1		1					5
1			1				8
			1		4		18
3		2		1	1		24
2	1	3		3	1	1	18
		6		1	4		50
		3		1			23
		4			2		13
2		10		3	3		50
5		2		2	2	1	24
1		2			7		13
		1	3	3			13
1					1		14
	1			1			10
		1					9
4		8	5	5	9	2	80
							3
		1					5
							6
21	4	57	14	21	68	4	487
4,3%	0,8%	11,7%	2,9%	4,3%	14,0%	0,8%	100,0%

**Tabella 7 - Produzione normativa nel settore socio-assistenziale
2007- 2008**

Regioni e province autonome	leggi		regolamenti		totale leggi e regolamenti		atti amministrativi		totale produzione normativa	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Abruzzo	2	1	1		3	1	66	81	69	82
Basilicata	3		0	1	3	1	9	20	12	21
Calabria	1	3	0		1	3	2	5	3	8
Campania	1		0		1	0	2	8	3	8
Emilia R.	2	4	0		2	4	0	18	2	22
Friuli V. G.	2		13	9	15	9	5	3	20	12
Lazio	1	4	1		2	4	16	24	18	28
Liguria	3	5	1		4	5	9	18	13	23
Lombardia	0	2	1		1	2	12	50	13	52
Marche	0	7	0	1	0	8	14	23	14	31
Molise	2		1	1	3	1	12	13	15	14
Piemonte	0	3	0		0	3	14	50	14	53
P. a. Bolzano	1									
		1	8	18	9	19	0	6	9	25
P. a. Trento	3									
		1	0	3	3	4	14	5	17	9
Puglia	2	3	1	6	3	9	3	24	6	33
Sardegna	2	1	0	2	2	3	7	13	9	16
Sicilia	0	2	0		0	2	0	13	0	15
Toscana	2	2	0	1	2	3	1	14	3	17
Trentino A.A.	0									
		1	2		2	1	0		2	1
Umbria	2	2	0	1	2	3	20	10	22	13
Valle d'Aosta	1									
		1	0		1	1	24	9	25	10
Veneto	0	2	0		0	2	31	80	31	82
Totale	30	45	29	43	59	88	261	487	320	575
valore %	9,4%	7,83%	9,1%	7,48%	18,4%	15,30%	81,6%	84,70%	100%	100%

Tabella 8- Produzione normativa nel settore socio-assistenziale:

Regioni e Province autonome	aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari	politiche per la famiglia e materno infantile	politiche abitative	politiche di genere	anziani e soggetti non autosufficienti	disabilità e invalidità	terzo settore e IPAB
Abruzzo	28	6	0	1	1	2	33
Basilicata	5	7	2	0	0	2	1
Calabria	1	1	2	1	0	2	0
Campania	4	0	0	1	2	0	0
Emilia R.	1	0	5	0	3	4	4
Friuli V. Giulia	1	3	0	0	5	0	1
Lazio	4	4	3	3	5	2	1
Liguria	6	4	0	3	2	0	3
Lombardia	19	6	2	0	13	3	5
Marche	8	6	1	1	1	5	2
Molise	5	4	0	0	2	0	3
Piemonte	8	10	4	4	9	3	4
P.A. Bolzano	6	4	1	0	7	3	4
P.A. Trento	1	3	0	0	0	3	1
Puglia	9	2	2	5	4	0	6
Sardegna	3	2	0	1	0	2	8
Sicilia	5	1	0	0	2	0	0
Toscana	6	0	0	1	5	3	1
Trentino A.A.	0	1	0	0	0	0	0
Umbria	2	0	2	0	4	1	0
Valle d'Aosta	2	1	0	0	2	5	0
Veneto	10	8	6	4	16	14	9
Totale	134	74	30	25	85	54	86
Valore %	23,3%	12,9%	5,2%	4,3%	14,8%	9,4%	15,0%

classificazione per materia

Immigrazione	povertà ed inclusione sociale	detenuti	dipendenze	politiche per i giovani	servizio civile	qualità della vita	varie	Totale
5	3	0	0	2	1	0	0	82
2	1	0	0	1	0	0	0	21
0	0	0	0	0	0	0	1	8
0	1	0	0	0	0	0	0	8
1	1	1	0	1	0	0	1	22
0	2	0	0	0	0	0	0	12
5	0	0	0	0	1	0	0	28
0	0	0	0	1	3	0	1	23
1	0	1	1	0	1	0	0	52
2	0	2	1	0	1	0	1	31
0	0	0	0	0	0	0	0	14
8	0	0	0	0	3	0	0	53
0	0	0	0	0	0	0	0	25
0	0	0	0	0	1	0	0	9
0	0	0	0	0	2	1	2	33
0	0	0	0	0	0	0	0	16
0	4	0	0	0	3	0	0	15
0	0	0	0	0	0	0	1	17
0	0	0	0	0	0	0	0	1
0	0	0	0	1	1	0	2	13
0	0	0	0	0	0	0	0	10
0	5	1	1	1	5	0	2	82
24	17	5	3	7	22	1	11	575
4,2%	3,0%	0,9%	0,5%	1,2%	3,8%	0,2%	1,9%	100,0%

Tabella 9 - Incidenza percentuale sulla

Regioni e Province autonome	aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari	politiche per la famiglia e materno infantile	politiche abitative	politiche di genere	anziani e soggetti non autosufficienti	disabilità e invalidità	terzo settore e IPAB
Abruzzo	34%	7%		1%	1%	2%	40%
Basilicata	24%	33%	10%			10%	5%
Calabria	13%	13%	25%	13%		25%	
Campania	50%			13%	25%		
Emilia R.	5%		23%		14%	18%	18%
Friuli V. Giulia	8%	25%			42%		8%
Lazio	14%	14%	11%	11%	18%	7%	4%
Liguria	26%	17%		13%	9%		13%
Lombardia	37%	12%	4%		25%	6%	10%
Marche	26%	19%	3%	3%	3%	16%	6%
Molise	36%	29%			14%		21%
Piemonte	15%	19%	8%	8%	17%	6%	8%
P.A. Bolzano	24%		4%		28%	12%	
P.A. Trento	11%	33%				33%	11%
Puglia	27%	6%	6%	15%	12%		18%
Sardegna	19%	13%		6%		13%	50%
Sicilia	33%	7%			13%		
Toscana	35%			6%	29%	18%	6%
Trentino A.A.		100%					
Umbria	15%		15%		31%		
Valle d'Aosta	20%	10%			20%	50%	
Veneto	12%	10%	7%	5%	20%	17%	11%

produzione legislativa socio assistenziale delle materie

Immigrazione	povertà ed inclusione sociale	detenuti	dipendenze	politiche per i giovani	servizio civile	qualità della vita	varie	Totale complessivo
6%	4%			2%	1%			100,0%
10%	5%			5%				100,0%
							13%	100,0%
	13%							100,0%
5%		5%		5%			5%	100,0%
	17%							100,0%
18%					4%			100,0%
				4%	13%		4%	100,0%
2%		2%	2%		2%			100,0%
6%		6%	3%		3%		3%	100,0%
								100,0%
15%					6%			100,0%
								100,0%
								100,0%
					6%		6%	100,0%
								100,0%
	27%				20%			100,0%
							6%	100,0%
								100,0%
				8%	8%		15%	100,0%
								100,0%
	6%	1%		1%	6%			100,0%

8. Le leggi finanziarie regionali per il 2009*

8.1. Introduzione

Le leggi finanziarie per il 2009 sono state, in molti casi, lo strumento con il quale le Regioni hanno avviato le politiche, complementari a quelle introdotte dallo Stato, volte ad aiutare famiglie e imprese a fronteggiare i gravi effetti della crisi economica. In Abruzzo, inoltre, proprio con questo provvedimento, la Regione ha predisposto i primi interventi finalizzati ad alleviare le disastrose conseguenze del sisma abbattutosi sul suo territorio.

Si conferma quindi l'importanza strategica di tali leggi, all'analisi delle quali è destinato il presente capitolo. Dopo il paragrafo 2, concernente le innovazioni introdotte nel 2008 circa la disciplina e i contenuti ammissibili delle leggi finanziarie, con i paragrafi 3 e 4 si entra nel merito di quelli che possono essere definiti gli aspetti tecnici. Su molti di essi – durata dell'*iter* legislativo relativo alla manovra di bilancio, struttura e soprattutto leggibilità delle leggi finanziarie e degli eventuali provvedimenti collegati - i risultati devono essere considerati positivi. Resta, tuttavia, il problema dei tempi di approvazione che, in diverse Regioni, continua ad avvenire ad esercizio ormai avviato, pur avendo lo Stato definito le regole del patto di stabilità interno, per la prima volta, con largo anticipo rispetto all'inizio del 2009.

Il paragrafo 5 è dedicato ai contenuti delle leggi finanziarie 2009, indicando quelli maggiormente diffusi ed entrando nel merito delle singole leggi attraverso le efficaci sintesi predisposte dalle stesse Regioni.

Il paragrafo 6 si concentra, invece, sulle politiche di contenimento della spesa pubblica, in questo caso tenendo conto anche di quelle attuate con leggi, approvate nel corso del 2008, diverse dalle finanziarie. In questo ambito risultano di particolare interesse le informazioni fornite da alcune Regioni sugli effetti finanziari degli interventi, adottati nei precedenti esercizi, volti al contenimento dei costi dei Consigli regionali. Sempre in questo paragrafo vengono esposti i deludenti risultati ottenuti nel 2008

* a cura di Enrico Buglione.

circa la sperimentazione - che il governo si era impegnato a condurre – dell'applicazione del patto di stabilità in base esclusivamente ai saldi di bilancio (sperimentazione confermata per il 2009 dal d.l. n. 112 del 2008).

I paragrafi 7 e 8 affrontano, poi, due temi che la legge delega in materia di federalismo fiscale (la n. 42 del 2009) rende di grande attualità: quello del ruolo delle Regioni in materia di finanza locale e quello dei provvedimenti in materia tributaria, questi ultimi nelle finanziarie per il 2009 indubbiamente sacrificati dal vigente blocco dell'autonomia impositiva, in vista della riforma del sistema di finanziamento delle Regioni e degli enti locali.

Una sintesi dei risultati conclude il capitolo.

8.2. Innovazioni nella disciplina delle leggi finanziarie

Il caso di maggiore interesse è indubbiamente quello del Friuli Venezia Giulia. Come segnalato nel precedente annuario, la l.r. n. 21 del 2007 in materia di contabilità regionale aveva definito in modo molto restrittivo i contenuti ammissibili della legge finanziaria, contemporaneamente prevedendo che quelli esclusi confluissero nella "legge strumentale alla manovra di bilancio". La l.r. 21, inoltre, aveva soppresso il Piano regionale di sviluppo e aveva introdotto altri strumenti di programmazione: il documento di programmazione economico-finanziaria (DPEFR); la relazione politico-programmatica regionale (RPPR); il programma operativo di gestione (POG). La legge di assestamento del bilancio 2008 (l. r. n. 9 del 2008) ha tuttavia apportato delle importanti modifiche al disposto della l.r. 21/2007, in particolare sopprimendo la legge strumentale alla manovra di bilancio (i contenuti della quale vengono riassegnati alla legge finanziaria) e il DPEFR. Tenendo conto di tali modifiche, gli strumenti di programmazione finanziaria attualmente previsti sono quattro: la legge finanziaria annuale, il bilancio di previsione, annuale e

pluriennale, la RPPR (di competenza del Consiglio) e il POG (di competenza della Giunta)²²³.

In materia di strumenti di programmazione, rileva anche quanto segnalato dalle Regioni Lombardia, Sicilia e Veneto.

Per la Lombardia, con il collegato alla finanziaria 2009 sono stati modificati gli artt. 37 e 78 della l.r. 34/1978 in materia di contabilità regionale, rafforzando i poteri di controllo della Giunta sui bilanci degli enti dipendenti dalla Regione.

Per la Sicilia, risulta esitato dalla Commissione Bilancio il disegno di legge n. 119 del 2008 concernente la riforma delle norme vigenti in materia di bilancio e contabilità.

Per il Veneto, non vi è stata alcuna modifica di tipo normativo, ma sia la Giunta che il Consiglio si sono impegnati a rispettare il rilievo mosso dalla Corte dei Conti sull'obbligo, anche per le Regioni, di approvare il bilancio entro il 31 dicembre ovvero di approvare una legge per l'esercizio provvisorio.

8.3. Il processo di bilancio relativo alla manovra finanziaria 2009

Per quanto riguarda il processo di bilancio relativo alla manovra per il 2009, nel questionario sono stati considerati tre aspetti: la durata dell'*iter* legislativo della manovra; se il disegno di legge finanziaria abbia subito modifiche rilevanti nel corso del suo esame da parte del Consiglio; l'influenza della legge finanziaria dello Stato per il 2009 sui contenuti delle leggi finanziarie regionali per lo stesso esercizio.

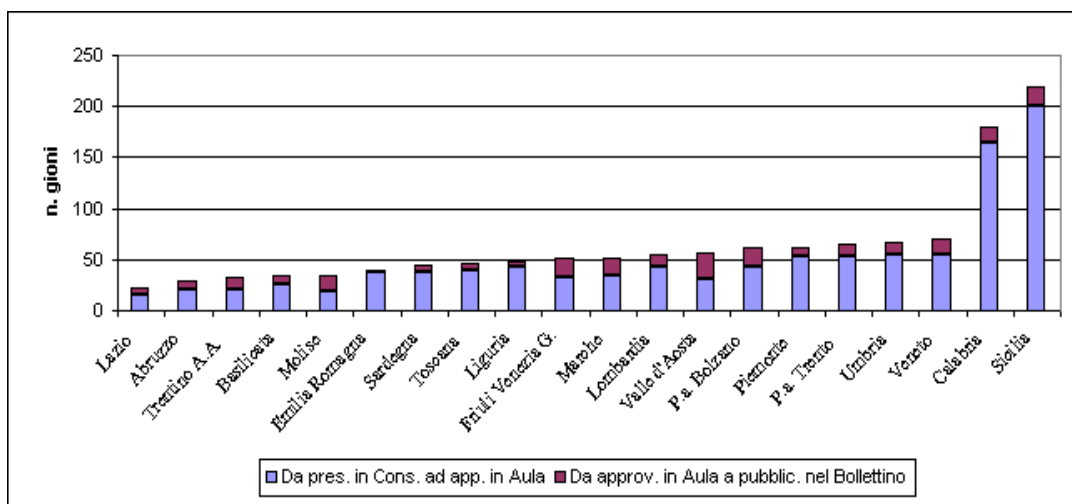
Circa la durata dell'*iter* della manovra, sono state prese a riferimento (essendo le uniche informazioni presenti in tutte le risposte delle Regioni): la data di presentazione al Consiglio della proposta di legge finanziaria da parte della Giunta (ovviamente, insieme agli altri strumenti della manovra,

²²³ Sulla l.r. 21/2007 è intervenuta anche la legge finanziaria regionale per il 2009, apportando essenzialmente modifiche di carattere tecnico contabile (cfr. art. 15, c. 1).

a partire dal bilancio di previsione), la data di approvazione in aula e la data di pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione o della Provincia autonoma.

Con riferimento all'insieme delle Regioni e Province autonome, tra la presentazione al Consiglio della proposta di legge finanziaria e la sua approvazione in aula sono intercorsi mediamente 51 giorni, 11 in più di quelli rilevati per le finanziarie relative al 2008 (cfr. grafico 1). Questo dato scende, tuttavia, a 36 giorni se non si considerano Calabria e Sicilia, dove i tempi per l'approvazione in aula della legge finanziaria sono stati eccezionalmente lunghi: rispettivamente, 164 e 200 giorni. Molto breve, poi, è il tempo intercorrente tra l'approvazione e la pubblicazione della legge nel Bollettino ufficiale: mediamente, 13 giorni, come per la finanziaria 2008.

Grafico 1
Leggi finanziarie regionali 2009 – Durata dell'iter legislativo dalla presentazione al Consiglio alla pubblicazione (1).



(1) Il grafico si riferisce alle Regioni e Prov. autonome per le quali sono risultati disponibili i dati di base.

In generale, i d.d.l. relativi alla finanziaria e agli eventuali provvedimenti collegati, vengono approvati dal Consiglio senza modifiche rilevanti. Solo quattro Regioni segnalano, infatti, modifiche alle proposte inizialmente presentate dalla Giunta. In particolare si tratta delle seguenti:

- Calabria, dove è stata decisa l'estrapolazione dalla finanziaria di tutte le norme riguardanti il personale e il comparto sanità, da includere in un apposito e successivo provvedimento;
- Molise, dove in sede di discussione consiliare il Presidente della Giunta ha presentato un maxi-emendamento contenente le disposizioni varie di cui all'articolo 3 della legge finanziaria;
- Sicilia, dove, in Commissione Bilancio, sono stati presentati dal governo ed approvati emendamenti parzialmente modificativi del testo, modifiche per altro bocciate in Aula.
- Veneto, dove, alle modifiche apportate in sede di discussione consiliare si deve l'introduzione degli articoli 2, 3, 5, 20 e 21 della finanziaria. Inoltre, la Giunta ha presentato un maxiemendamento volto ad adeguare le previsioni di entrata e di spesa alle esigenze finanziarie connesse alle modifiche alla proposta iniziale apportate in Consiglio, soprattutto innalzando il limite massimo di ricorso al mercato finanziario in termini di competenza.

Per quanto riguarda l'influenza della manovra di bilancio dello Stato volta a garantire il rispetto del Patto europeo di stabilità e crescita va ricordato che, per la prima volta, le regole del Patto di stabilità interno per il 2009 e per i due esercizi successivi sono state in gran parte definite con largo anticipo rispetto all'inizio del primo anno di riferimento²²⁴. Come mette bene in evidenza la Regione Veneto, tali norme incidono su molti aspetti della gestione finanziaria delle Regioni. Ad esempio, per quanto riguarda le spese di amministrazione generale, il d.l. 112/2008 prevede:

²²⁴ Ci si riferisce al d.l. 25 giugno 2008 n. 112 (convertito, con modifiche, nella l. 6 agosto 2008 n. 133).

- l'assunzione, come limite per le spese complessive nell'anno 2009, dell'obiettivo programmatico del 2008 ridotto dello 0,6%²²⁵.
- il contenimento della spesa per il personale (art. 76) (per le Regioni saranno stabiliti obiettivi di risparmio differenziati in base a parametri di virtuosità individuati con apposito dpcm);
- l'obbligo di riduzione della spesa per l'approvvigionamento energetico per tutte le amministrazioni pubbliche (art. 48);
- la riduzione delle spese per pubblicazioni (art. 27);
- il divieto di utilizzare lavoro flessibile per esigenze ordinarie (art. 49);
- un inasprimento delle sanzioni a carico delle Regioni che non conseguono gli obiettivi fissati dal Patto

Per il settore sanitario, oltre alla determinazione del fabbisogno per il triennio 2009-2011, è previsto:

- l'abolizione della quota di partecipazione al costo per le prestazioni specialistiche ambulatoriali per gli anni 2009-2011 e, a copertura di tali minori entrate, un maggiore concorso statale al finanziamento sanitario per 400 ml (art. 61) (l'ulteriore finanziamento necessario all'integrale copertura (434 ml) è stato successivamente stanziato con l'art. 1 del decreto legge 7/10/2008, n. 154);
- lo stanziamento di 184 ml per il 2009 e di 69 ml a decorrere dal 2010 per il rinnovo degli accordi con il personale convenzionato con il Ssn (art. 79). Negli anni 2010 e 2011, l'accesso alla quota relativa all'incremento del livello di finanziamento statale rispetto al valore 2009 (1.262 ml nel 2010 e 3.582 ml nel 2011) è subordinata alla stipula di una specifica Intesa tra lo Stato e le Regioni volta ad introdurre norme di contenimento dei costi del sistema²²⁶.

²²⁵ Dalla base di calcolo del Patto restano escluse le spese per la sanità (sottoposte a vincoli specifici), le spese per le concessioni di crediti e le spese riguardanti i finanziamenti comunitari (queste ultime escluse, su richiesta delle Regioni, con il comma 5bis dell'articolo 77 ter del d.l. 112/2008, introdotto dall'articolo 2 comma 42 della legge finanziaria statale 22 dicembre 2008, n. 203).

²²⁶ All'Intesa, da raggiungersi entro il 31 ottobre 2008, sono stati assegnati gli obiettivi: di fissare una riduzione dello standard dei posti letto; di ridurre in modo stabile l'organico del personale; e

Queste disposizioni - nonché quelle riguardanti alcune importanti entrate tributarie (come l'addizionale Irpef, l'Irap, l'addizionale sul consumo di gas metano), il blocco dell'autonomia impositiva di Regioni ed enti locali in vista dell'attuazione del federalismo fiscale e i trasferimenti (ad es. la reintroduzione del fondo per lo sviluppo del trasporto locale e la rimodulazione del Fas) - hanno ovviamente influito sulla definizione della manovra di bilancio per il 2009 da parte delle Regioni, come del resto risulta esplicitamente dalle risposte di alcune (ad esempio, Calabria, Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto).

8.4. Tempi di approvazione, struttura e leggibilità delle leggi finanziarie 2009

Nonostante l'anticipata definizione di gran parte delle regole del Patto di stabilità interno, sottolineata al precedente paragrafo, solo 12 Regioni (una in meno rispetto a quanto verificatosi per quelle del 2008) sono riuscite ad approvare la legge finanziaria (e gli altri strumenti della manovra di bilancio) prima dell'inizio dell'esercizio di riferimento (cfr. tab. 1 e grafico 2). Inoltre sono sempre tre le Regioni nelle quali l'approvazione della manovra è avvenuta dopo il mese di aprile: a maggio in Sicilia e Sardegna (nella quale, tuttavia, si sono svolte elezioni anticipate) e a giugno in Calabria.

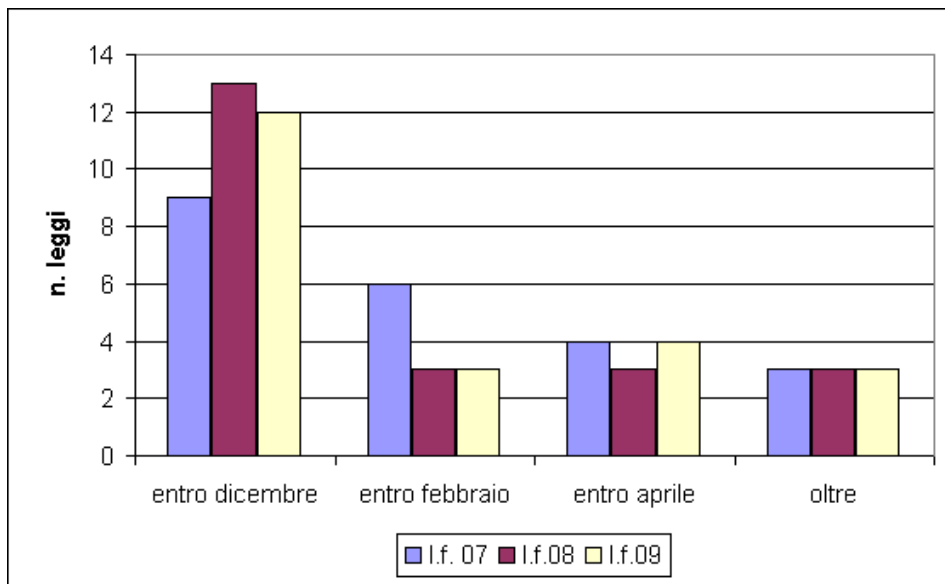
di impegnare le Regioni a prevedere forme di attivazione automatica di ticket anche in corso d'anno in caso si superi un livello predefinito di scostamento dalla spesa programmata.

Tab. 1 Leggi finanziarie regionali per il 2009

Regioni e Province Autonome	Estremi della legge	n. articoli	n. commi	Allegati
Abruzzo	30/04/2009 n. 6	39	92	tab. rifinanz.
Basilicata	24/12/2008 n. 31	53	128	tab. rifinanz.
Calabria	12/06/2009 n. 20	4	5	tab. rifinanz.
Campania	19/01/2009 n. 1	35	168	no
Emilia-Romagna	19/12/2008 n. 22	42	57	no
Friuli Venezia G.	30/12/2008 n.17	17	692	tab. rifinanz.
Lazio	24/12/2008 n. 31	76	192	tab. rifinanz.
Liguria	24/12/2008 n. 43	20	36	tab. rifinanz.
Lombardia	24/12/2008 n. 34	2	9	tab. rifinanz.
Marche	24/12/2008 n. 37	44	94	tab. rifinanz. e altro
Molise	13/01/2009 n. 1	12	45	tab. rifinanz. e altro
P.a. Bolzano	09/04/2009 n. 1	54	126	tab. rifinanz.
P.a. Trento (1)	12/09/2008 n. 16	3	6	tab. rifinanz. e altro
Piemonte	30/12/2008 n. 35	17	38	tab. rifinanz.
Puglia	30/04/2009 n. 10	52	110	altro
Sardegna	14/05/2009 n. 1	5	138	tab. rifinanz.
Sicilia	14/05/2009 n. 6	80	270	tab. rifinanz. e altro
Toscana	24/12/2008 n. 69	11	24	tab. rifinanz.
Trentino A.A.	19/09/2008 n. 8	5	7	no
Umbria	05/03/2009 n. 3	14	24	tab. rifinanz.
Valle d'Aosta	10/12/2008 n. 29	53	153	tab. rifinanz. e altro
Veneto	12/01/2009 n. 1	33	100	tab. rifinanz.

(1) La legge finanziaria 2009 della provincia è contenuta nella Parte II della l. p. 16/2008 e i dati riportati nella tabella si riferiscono esclusivamente a questa Parte.

Grafico 2
Finanziarie regionali per il 2009
Distribuzione in base alla data delle leggi



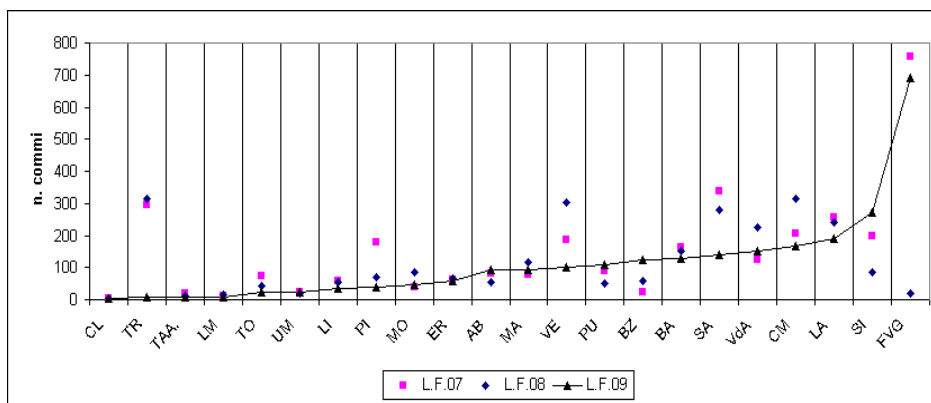
Per quanto riguarda la struttura, con riferimento al complesso delle leggi il numero dei commi resta sostanzialmente invariato (2.514, - 2,7% rispetto alle finanziarie per il 2008). Nell'ambito delle singole Regioni – e sempre assumendo come termine di paragone la finanziaria 2008 – le maggiori diminuzioni del numero di commi si manifestano in: Veneto (da 301 a 100, - 201); Campania (da 314 a 168,- 146); Sardegna (da 280 a 138, - 142); provincia autonoma di Trento (da 315 a 6, - 309)²²⁷. I maggiori incrementi si manifestano, invece, in Puglia (da 51 a 110, + 59), nella Provincia autonoma di Bolzano (da 59 a 126, +67) in Sicilia (da 84 a 270, + 186) e soprattutto in Friuli Venezia Giulia. In questa Regione, la riforma

²²⁷ La l. p. 12 settembre 2008 n. 16 è contemporaneamente legge di assestamento al bilancio 2008 e finanziaria per il 2009. La legge è divisa in una I Parte relativa all'assestamento 2008 e in una II Parte relativa al 2009. I dati utilizzati nel testo (e per la costruzione delle tabelle e dei grafici) fanno riferimento, ovviamente, solo alla II parte della legge. In ogni caso, la finanziaria 2009 è estremamente più snella delle precedenti (ad es. quella per il 2008 si componeva di 78 artt. e di 315 commi) e ciò è da mettere in relazione, come osserva la stessa Provincia autonoma nel questionario, all'anticipazione del provvedimento in vista delle elezioni del novembre 2008.

delle norme di contabilità attuata nel 2008 (con la l.r. n. 8 alla quale prima si è fatto riferimento) - e, in particolare, l'abolizione della legge strumentale alla manovra di bilancio - ha reso di nuovo la legge finanziaria un provvedimento omnibus estremamente complesso (i commi sono passati da 20 a 692, il numero in assoluto più elevato tra le leggi finanziarie del 2009) (cfr. grafico 3).

Infine le finanziarie più snelle (meno di 10 commi) sono quelle del Trentino Alto Adige, della Lombardia e della Calabria. In queste ultime due Regioni, tuttavia, la manovra di bilancio comprende anche dei provvedimenti collegati: per la Lombardia la l.r. n. 33 del 2008 (17 articoli e 30 commi); per la Calabria la l.r. n. 19 del 2009 (72 articoli e 252 commi)²²⁸

Grafico 3
Leggi finanziarie regionali 2009 per numero di commi



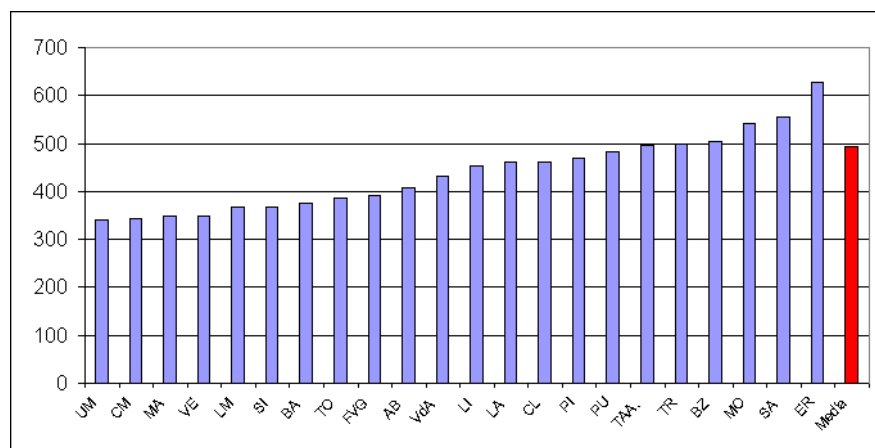
Sempre per quanto riguarda la struttura delle leggi finanziarie, come nel precedente annuario sono stati considerati altri due aspetti che

²²⁸ In base alle risposte al questionario, provvedimenti collegati si registrano anche nelle Regioni Umbria (l. r. n. 4 del 2009, 14 articoli e 43 commi), e Liguria (l. r. n. 44 del 2008, 25 articoli e 56 commi).

sicuramente incidono sulla leggibilità di tali provvedimenti. In primo luogo, il numero di caratteri per comma (al netto degli spazi). In secondo luogo, la presenza o meno delle caratteristiche seguenti: una rubricazione degli articoli significativa del loro contenuto; la suddivisione in Titoli o Capi; la presenza di un indice.

In numero medio di caratteri per comma, con riferimento al complesso delle finanziarie per il 2009, è pari a 494, contro i 482 rilevati per quelle relative al 2008. Considerando, tuttavia, le singole Regioni e Province autonome, in 9 casi non si superano i 400 caratteri per comma e in altri 9 i 500 caratteri. Al di sopra di questo ultimo dato si collocano soltanto: Bolzano, Molise, Sardegna ed Emilia-Romagna (cfr. grafico 4).

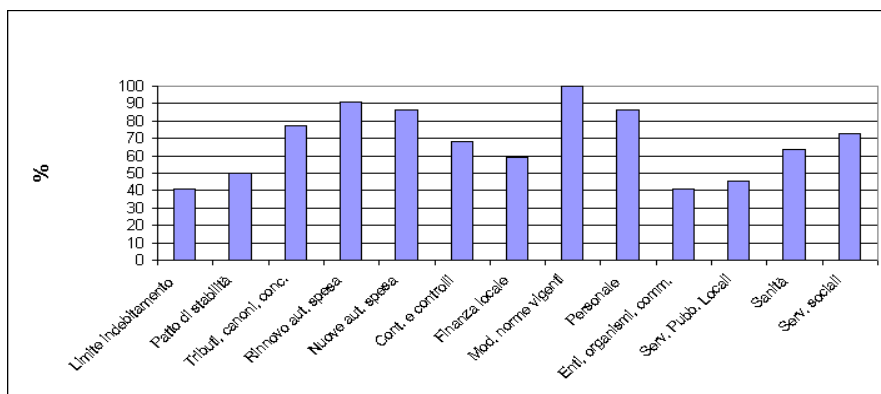
Grafico 4
Leggi finanziarie regionali 2009 – Numero di caratteri per comma



Circa la presenza delle ulteriori caratteristiche a cui prima si è fatto riferimento, una rubricazione degli articoli effettivamente significativa del loro contenuto – quella sicuramente più importante, dal punto di vista della leggibilità – si ritrova in tutte le finanziarie regionali. La suddivisione in

Titoli o Capi è invece presente in nove leggi e in quattro di queste si riscontra anche un indice del provvedimento (cfr. grafico 5)²²⁹.

Grafico 5
Leggi finanziarie regionali 2009 per presenza di elementi di leggibilità



8.5. Contenuti delle leggi finanziarie

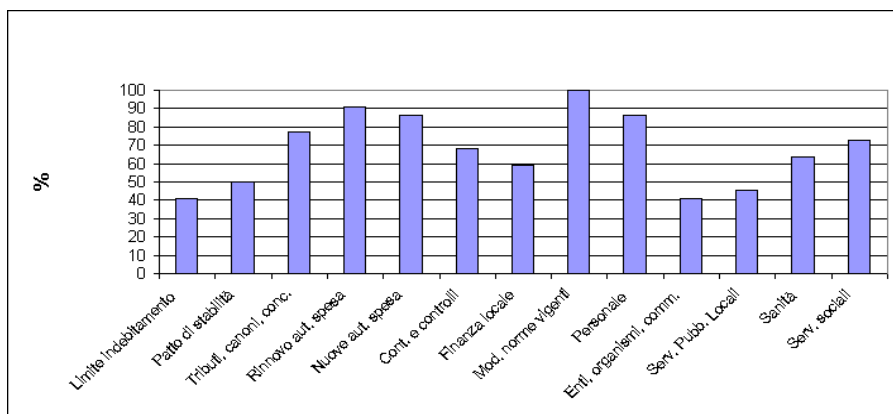
Per ottenere di un quadro di sintesi dei contenuti delle leggi finanziarie, è stato chiesto alle Regioni di specificare la presenza o meno, in tali provvedimenti, di disposizioni concernenti una serie di temi indicati in una lista appositamente predisposta. Le risposte, indicano, ovviamente, una diffusa presenza di temi strettamente attinenti alla manovra di bilancio (cfr. grafico 6). Più del 68% delle Regioni, infatti, è intervenuto in materia di: quantificazione delle autorizzazioni di spesa su capitoli già presenti in bilancio; entrate proprie (tributi, canoni e concessioni); contabilità e controlli. Più del 41% delle Regioni, inoltre, introduce nelle finanziarie o nei

²²⁹ Va osservato che le finanziarie di Emilia Romagna, Marche e Veneto si distinguono dalle altre avendo la rubricazione degli articoli e l'indice, ma non la suddivisione i Titoli o Capi.

collegati disposizioni concernenti: l'individuazione di limiti al ricorso al mercato finanziario; il rispetto del patto di stabilità; e la finanza locale²³⁰.

D'altra parte va pure sottolineato che nell'86% dei provvedimenti esaminati si riscontrano nuove autorizzazioni di spesa e praticamente in tutti modifiche alla legislazione vigente. Nell'ambito degli interventi di modifica della legislazione - alcuni dei quali da considerare, comunque, attinenti alla manovra di bilancio in quanto effettuati per favorire il contenimento e la razionalizzazione delle spese - tra le materie alle quali fa riferimento il grafico risultano particolarmente diffusi quelli riguardanti il personale della Regione e/o degli enti e organismi da essa dipendenti (presenti nell'86% dei casi), nonché l'assistenza sanitaria (64%) e i servizi sociali (73%).

Grafico 6
Leggi finanziarie regionali 2009 ed eventuali collegati – Presenza di alcuni contenuti (1)



(1) % delle Regioni e delle province autonome nei provvedimenti delle quali si riscontrano i contenuti selezionati

²³⁰ Va, comunque, osservato che norme sul limite di indebitamento e sul patto di stabilità sono in molti casi contenute nelle leggi di approvazione del bilancio di previsione, qui non considerate.

Nel questionario, è stato anche chiesto alle Regioni di richiamare gli interventi più significativi delle leggi finanziarie e relativi collegati, ove presenti. Le risposte pervenute – delle quali di seguito viene presentata una sintesi - mettono bene in evidenza l'importanza di tali provvedimenti con i quali, pur in una situazione di forte vincolo di bilancio, si è cercato di far fronte anche agli effetti della grave crisi economica che ha colpito il paese.

Abruzzo. Tra gli altri, risultano di particolare interesse gli interventi finalizzati ad alleviare le conseguenze del sisma dell'aprile 2009. Con l'art. 1 della legge finanziaria la Regione: in collaborazione con lo Stato, con le Regioni, con le Province, con i Comuni, con gli Organismi internazionali, con l'Unione europea, con tutti gli enti pubblici e privati interessati promuove, d'intesa con il Comune di L'Aquila, con la Provincia di L'Aquila, con i Comuni terremotati, con le Province abruzzesi, la ricostruzione di tutte le zone distrutte e colpite dal sisma (comma 1); destina le risorse finanziarie provenienti a tale scopo da misure regionali, nazionali, europee, internazionali, alla ricostruzione della città di L'Aquila e di tutti gli altri Comuni terremotati (comma 2); promuove iniziative e funzioni degli enti territoriali e locali interessati dal sisma in tutti i processi decisionali e di programmazione relativi alla ricostruzione, con particolare riferimento ai rapporti con lo Stato e l'Unione europea (comma 3). Sono inoltre previsti: agevolazioni per i residenti per il trasporto pubblico locale (art. 2); fondi per le piccole e medie industrie (art. 3); interventi per i beneficiari di fondi europei, concernenti soprattutto la sospensione di termini per la presentazione delle domande (art. 4); norme in materia di mobilità del personale sanitario al fine di rendere più efficiente il funzionamento delle strutture (art. 5); una proroga generalizzata dei termini previsti da leggi regionali (art. 6).

Basilicata. La legge finanziaria contiene una serie di aiuti alle famiglie, ai lavoratori, alle imprese e al territorio, con risorse economiche che alleviano, in un contesto di crisi internazionale, il disagio provocato dagli effetti che investono anche l'economia reale della Basilicata. In questo ambito rilevano: un fondo di sostegno al reddito per i lavoratori fuoriusciti dai processi produttivi; contributi ai comuni e agli enti pubblici utilizzatori da almeno tre anni di lavoratori impegnati in attività socialmente utili;

assunzioni a tempo determinato nelle scuole statali di montagna in cui l'organico di insegnanti di sostegno risulta inadeguato rispetto alle esigenze d'integrazione ed inserimento di alunni portatori di handicap; un programma sperimentale di contrasto delle condizioni di povertà e di esclusione sociale; progetti speciali finalizzati a realizzare la prosecuzione del rapporto lavorativo a tempo determinato tra gli enti pubblici e i lavoratori diversamente abili che hanno svolto esperienze lavorative della durata di 24 mesi presso le medesime amministrazioni pubbliche.

Per le imprese si mettono in campo risorse finanziarie con il Fondo europeo di sviluppo regionale (FERS) e con il Fondo sociale europeo (FSE) e si istituisce un nuovo fondo di garanzia regionale destinato al rafforzamento della struttura patrimoniale e finanziaria delle imprese.

Altri fondi riguardano: la coesione interna dei Comuni; la prevenzione e la solidarietà per le vittime dell'usura e dell'estorsione; contributi agli enti locali per la diffusione delle sale cinematografiche e per la gestione dei canili comunali; il sostegno allo sviluppo dell'università e della ricerca scientifica; l'edilizia scolastica per gli interventi urgenti agli edifici dichiarati inagibili. Sono previste norme per la concessione di aspettative retribuite per il personale del SSN della Basilicata coinvolto in progetti di cooperazione sanitaria decentrata internazionale, nonché iniziative a sostegno della partecipazione di giovani diplomati e laureati lucani a percorsi individuali di tirocinio formativo retribuito nelle pubbliche amministrazioni della Regione. Infine, la finanziaria attua una serie di misure volte alla razionalizzazione dei consumi energetici e alla riduzione dei costi della bolletta energetica dei lucani attraverso misure che la Giunta elabora annualmente, utilizzando, per tale finalità, la quota parte delle risorse di titolarità regionale rinvenienti dalle *royalties* di cui al decreto legislativo n.625/1996 ed alla legge regionale n.40/1995.

Calabria. In ambito sanitario (al quale è destinato il 43% della spesa complessiva) è stata attribuita particolare priorità al mantenimento dei livelli uniformi di assistenza sanitaria ed in particolare: al rafforzamento della tutela dei soggetti deboli; al miglioramento del contesto ambientale e degli stili di vita; alla creazione di un nuovo modello di servizio sanitario ed al miglioramento delle strutture sanitarie. In materia di uso e salvaguardia

del Territorio, gli interventi sono soprattutto indirizzati: alla tutela e valorizzazione del territorio, ambiente e risorse naturali; al potenziamento delle politiche abitative favorendo, altresì, la realizzazione di OO.PP. da parte degli EE.LL.; alla tutela del paesaggio, alla prevenzione dei rischi naturali, garantendo la difesa del suolo e delle coste. Infine, in materia di sviluppo economico, la Regione darà priorità a quegli interventi necessari per: sostenere lo sviluppo della Società dell'Informazione nella Pubblica amministrazione, nelle imprese, tra i cittadini; promuovere lo sviluppo locale attraverso l'attivazione di filiere produttive collegate all'aumento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili; aumentare l'attrattività turistica del territorio regionale; realizzare un sistema di trasporto efficiente ed integrato funzionale allo sviluppo della Regione; migliorare le condizioni di contesto e sostenere la competitività dei sistemi produttivi e delle imprese; promuovere la cooperazione territoriale interregionale per favorire l'apertura internazionale del sistema produttivo, istituzionale e sociale.

Emilia-Romagna. I principali settori oggetto di intervento e di specifica autorizzazione di spesa con la legge finanziaria regionale, per le finalità previste dalle leggi regionali di settore, si articolano nel seguente modo: sistema informativo regionale; promozione e commercializzazione turistica; interventi di tutela e conservazione ambientale, del patrimonio naturale e opere di difesa del suolo e della costa; interventi nel settore dei trasporti, mobilità e viabilità; servizi socio-sanitari; scuola, cultura, politiche giovanili, sport.

Friuli Venezia Giulia. La legge finanziaria è così strutturata: l'articolo 1 contiene delle disposizioni di carattere finanziario e in materia di entrate; l'articolo 2 la variazione delle aliquote IRAP e altre misure che incidono sulla determinazione dei tributi propri della Regione; l'articolo 3 norme in materia di attività economiche; l'articolo 4 norme sulla tutela dell'ambiente e la difesa del territorio; l'articolo 5 norme sulla gestione del territorio; l'articolo 6 norme in materia di infrastrutture, trasporti e telecomunicazioni; l'articolo 7 norme in materia di attività culturali, ricreative e sportive; l'articolo 8 norme in materia d'istruzione, formazione e ricerca; l'articolo 9 norme in materia di sanità pubblica; l'articolo 10 norme in materia di protezione sociale; l'articolo 11 norme in materia di sussidiarietà e

devoluzione; l'articolo 12 norme di coordinamento della finanza pubblica per gli enti locali della Regione; l'articolo 13 norme in materia di affari istituzionali, economici e fiscali generali; l'articolo 14 norme sul funzionamento della Regione e, infine, l'articolo 15 altre norme finanziarie intersettoriali e norme contabili.

Lazio. I principali settori di intervento della finanziaria 2009 sono: controllo e razionalizzazione della spesa; contrasto alla crisi economica e sociale; attività produttive, sviluppo economico, ricerca, innovazione e turismo; sicurezza, affari istituzionali, tutela ambientale, territoriale e trasporti; lavoro, servizi sociale e sanità; istruzione e formazione; lavori pubblici, politiche per la casa e urbanistica.

Lombardia. Particolare interesse riveste l'art. 1 della legge finanziaria, volto ad uniformare la disciplina dei Fondi di Rotazione, ai fini della razionalizzazione degli strumenti di intervento regionali. Il comma 1 fa confluire il "Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione "Foncooper – Regione Lombardia", istituito dall'articolo 1 della l. r. 49/1985 (Provvedimenti per il credito alla cooperazione e misure urgenti a salvaguardia dei livelli di occupazione), e il "Fondo di rotazione per il sostegno al credito per le imprese cooperative, istituito ai sensi dell'articolo 6 della l. r. 21/2003 (Norme per la cooperazione in Lombardia)," nel "Fondo di rotazione per l'imprenditorialità" (FRIM), istituito ai sensi della l. r. n. 1/07 con dgr n. 5130/2007. Più precisamente la norma ha lo scopo di fare confluire le dotazioni ed i rientri dei due Fondi riservati alla cooperazione all'interno del FRIM. Verrebbe così a concretizzarsi ulteriormente la natura del FRIM come "strumento potenzialmente e progressivamente sostitutivo di preesistenti interventi ad esso sostanzialmente assimilabili sotto il profilo degli obiettivi, della strumentazione e delle procedure, per attualizzare e potenziare l'azione regionale evitando la frantumazione, proliferazione o sovrapposizione di norme, strumenti ed interventi, come previsto dalla dgr 5130/07, istitutiva del Fondo.

Per quanto riguarda il c.d. "collegato di sessione", la Regione richiama l'attenzione sull'articolo 1 che interviene sulla legge di contabilità regionale (l.r. n. 34/78) e su tre leggi istitutive di enti dipendenti della Regione. Le

modifiche alla legge regionale di contabilità costituiscono una prima attuazione dell'articolo 48 dello Statuto regionale, con riferimento agli enti dipendenti facenti parte del "sistema regionale", individuati dalla lett. a), dell'allegato A, della l.r. 30/2006. Con la norma in esame, in attesa di un riordino complessivo della disciplina di bilancio e contabilità della Regione, in sintonia con i processi di attuazione del federalismo fiscale, si aggiornano le disposizioni che regolano la sottoposizione al Consiglio regionale e alla Giunta regionale dei bilanci degli enti sopra indicati. Le modifiche proposte stabiliscono la trasmissione di tutti gli atti di bilancio degli enti (bilanci di previsione – atti di variazione – assestamenti e rendiconti) alla Giunta regionale per i successivi adempimenti ai fini del consolidamento dei conti.

In forza di tale nuova disposizione, il Consiglio regionale provvede all'approvazione di prospetti indicanti le voci dei bilanci di previsione, delle variazioni e dell'assestamento, che concorrono al consolidamento dei conti con il bilancio regionale. Per quanto attiene al rendiconto, poi, si istituzionalizza il documento che illustra in modo aggregato i dati contabili a consuntivo, secondo quanto previsto dal terzo comma del richiamato articolo 48 dello Statuto regionale, degli enti di cui alla lett. a) dell'allegato A alla l.r. 30/2006.

Altro punto meritevole di attenzione è rappresentato dalla disposizione concernente modifiche alla legge regionale in materia di riduzione del prezzo alla pompa delle benzine, con il quale è stata aggiunta la previsione degli stessi benefici anche per il gasolio da autotrazione.

Molise. Nella legge finanziaria regionale 2009 sono presenti norme concernenti: la stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato presso il Servizio sanitario regionale (articolo 3); modifiche alla disciplina legislativa in materia di riordino del sistema Associazioni allevatori del Molise e potenziamento delle attività connesse al miglioramento genetico delle specie animali di interesse zootecnico (articolo 6); l'istituzione di una Commissione consiliare di studio per la revisione della normativa che regola il funzionamento dei gruppi consiliari.

Bolzano. La legge finanziaria della provincia autonoma prevede: fondi per la finanza locale; l'aumento della dotazione organica del personale

provinciale; la partecipazione all'aumento di capitale della società di produzione di elettricità SEL; il finanziamento straordinario per il servizio di ospedalizzazione a domicilio; il finanziamento della costruzione di un termovalorizzatore; la partecipazione al 100% nella società Techno Innovation South Tyrol; il parziale adeguamento della normativa sugli appalti; il rilancio dell'ippodromo di Merano; norme in materia di edilizia residenziale che consentono interventi di ampliamento di edifici se collegati alla riqualificazione energetica degli edifici stessi.

Trento. Una norma di particolare interesse della legge finanziaria provinciale e quella che integra la legge provinciale sugli incentivi alle imprese prevedendo aiuti aggiuntivi a piccole imprese di autotrasporto.

Piemonte. La legge finanziaria 2009 si compone di 4 capi: il primo riguarda le disposizioni finanziarie, il secondo prevede disposizioni in materia di edilizia, il terzo introduce modifiche legislative e il quarto contiene disposizioni transitorie.

Il Capo I ricomprende 9 articoli: l'articolo 1 dispone il rifinanziamento delle leggi regionali di spesa; l'articolo 2 riduce dello 0,2% l'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF nella fascia di reddito tra 15.000 e 22.000 euro; l'articolo 3, frutto di emendamento in Commissione consiliare, istituisce l'imposta regionale sulle attività produttive; l'articolo 4 contiene disposizioni in materia di riscossione di tributi e di altre entrate di diritto pubblico; l'articolo 5 disciplina il finanziamento del programma di sviluppo rurale 2007-2013; l'articolo 6 riguarda disposizioni finanziarie in materia di valorizzazione del paesaggio; l'articolo 7, per far fronte agli effetti della crisi economica, promuove misure a sostegno del sistema integrato di interventi e servizi sociali; gli articoli 8 e 9 contengono disposizioni finanziarie riguardanti il personale regionale, per il trattamento accessorio e per prestazioni straordinarie.

Il Capo II ricomprende due articoli: l'articolo 10 introduce disposizioni finanziarie in materia di edilizia residenziale pubblica e l'articolo 11 disciplina il fondo regionale a sostegno della prima abitazione.

Il Capo III contiene due articoli: l'articolo 12 modifica la l.r. n. 2 del 2008 in materia di navigazione interna e l'articolo 13 modifica la l.r. n. 9 del 2008

per la parte relativa agli interventi sul comprensorio sciistico del versante valsesiano del Monte Rosa.

Sardegna. La manovra finanziaria 2009 ha carattere prevalentemente emergenziale, sia per ragioni tecniche (conclusione anticipata della trascorsa legislatura nel dicembre 2008, con la sola approvazione dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio), sia per l'esigenza di predisporre misure urgenti atte a fronteggiare gli effetti dell'acutizzarsi della crisi economica, con interventi di carattere sociale e a sostegno delle imprese. Per i primi rilevano soprattutto i commi 1, 2, 3, 5, 10 dell'art. 3, che tra l'altro, prevedono il potenziamento del fondo per la non autosufficienza, fondi ai comuni per la concessione di sussidi a favore di persone e nuclei familiari in condizioni di povertà, sussidi straordinari ai lavoratori che non beneficiano degli ammortizzatori sociali, l'istituzione dell'Osservatorio regionale sulla povertà e per l'individuazione di efficaci politiche di contrasto alla povertà. Per il sostegno alle imprese sono invece di particolare interesse il comma 4 dell'art. 3 (istituzione del comitato interassessoriale per le emergenze economiche e sociali) e i commi 1, 2, 3, 5, 13, 18, 28, 30, dell'art. 4. La finanziaria contiene, inoltre, norme in materia di contabilità (art. 1, comma 4), e in materia tributaria (art. 3, commi 9-12 concernente agevolazioni IRAP e commi 13, 14, 15, recanti abrogazioni di imposte e tasse precedentemente istituite).

Sicilia. Nell'ambito della legge finanziaria 2009 assumono particolare rilievo: l'obbligo di pubblicazione per gli Enti locali dei relativi atti nei rispettivi siti internet (art. 10); l'istituzione del Fondo per il trattamento di quiescenza e dell'indennità di buonuscita del personale regionale (art. 15); l'istituzione del Fondo di rotazione destinato alla copertura finanziaria delle spese occorrenti alla progettazione definitiva necessaria per l'accesso alle risorse, anche di provenienza extraregionale, per gli investimenti ammessi ai finanziamenti regionali ed extra (art. 31); l'istituzione del Parco dei Monti Sicani (art. 64). La legge finanziaria contiene inoltre norme in materia di personale e di finanza locale.

Toscana. I principali settori di intervento della finanziaria 2009 sono: modifiche alla normativa Irap; la rimodulazione delle previsioni finanziarie di piani e programmi; contributi per opere cinematografiche realizzate in

Toscana; sostegno a interventi di prevenzione del rischio sismico; misure per la razionalizzazione della spesa del servizio sanitario regionale; misure a sostegno della zootecnia toscana; interventi per il sostegno del reddito e dei lavori disoccupati; contributi per gestioni associate di comunità montane e Unioni di comuni; l'istituzione del Fondo di anticipazione per i piccoli comuni.

Trentino Alto Adige. La legge finanziaria 2009 prevede: l'istituzione dell'assicurazione regionale volontaria per la pensione alle persone casalinghe (art. 1); interventi di previdenza integrativa a sostegno dei fondi pensione a base territoriale regionale (art. 2); modifiche alle leggi regionali in materia di sostegno alle famiglie e previdenza sociale (art. 3).

Umbria. Di particolare interesse risulta essere il collegato alla legge finanziaria. In particolare esso prevede: interventi sull'organizzazione dell'Agenzia per lo studio universitario volti a consentire riduzioni dei costi e delle spese; la convenzione con l'AcI per la gestione della tassa automobilistica; interventi per la riorganizzazione del trasporto pubblico locale; la costituzione del consorzio "Scuola Umbra di amministrazione pubblica locale"; l'istituzione del fondo per le famiglie vittime degli incidenti mortali sul lavoro. Sempre il collegato, contiene una serie di misure volte ad alleviare gli effetti della crisi economica. Esse si articolano in interventi per il sostegno al reddito dei soggetti interessati da crisi aziendali o occupazionali (art. 6) e in interventi a sostegno all'accesso al credito delle PMI, di contrasto alla crisi economica e finanziaria, di promozione e diffusione della qualità e dell'innovazione (all'art. 11). Per quanto riguarda i primi, i lavoratori interessati da crisi aziendali o occupazionali posti in cassa integrazione e i lavoratori interessati agli interventi di cui all' articolo 19 del d. l. n. 185/2008 possono usufruire, fino ad un massimo complessivo annuo di euro 5.000, del beneficio della sospensione del pagamento, per l'anno 2009, delle tasse, tariffe, canoni comunque denominati che siano corrispettivo o correlati al godimento dei seguenti servizi pubblici: asili nido, mense scolastiche, trasporti scolastici, servizi idrici integrati, gas per riscaldamento e usi domestici, servizio di igiene ambientale (per questo intervento è stata prevista una dotazione finanziaria di un milione di euro). Inoltre, i lavoratori che, per effetto di crisi aziendali o occupazionali, abbiano perso il posto di lavoro, a far data dal 1

gennaio 2009 possono beneficiare della sospensione del pagamento delle rate di mutuo immobiliare comprensive di capitale e interessi, stipulato per l'acquisto e/o per la ristrutturazione dell'abitazione principale del nucleo familiare. Tale beneficio della sospensione può essere richiesto a fronte di postergazione delle rate di mutuo immobiliare assistita da garanzia, per un importo massimo di euro 20.000, a valere su di un apposito Fondo istituito presso Gepafin S.p.A. Per gli interventi a sostegno delle PMI, essi consistono, in particolare: nel potenziamento dei fondi rischi delle cooperative artigiane di garanzia; nel rilascio di garanzie a favore delle imprese del settore commercio, turismo e servizi; in interventi di agevolazione finanziaria - al posto dei contributi in conto interessi - per l'assistenza tecnica a favore delle piccole e medie imprese del commercio e dei servizi, tramite cooperative o consorzi di garanzia.

Valle d'Aosta. La legge finanziaria interviene soprattutto in materia di finanza locale, sanità e personale.

Veneto. Tra gli interventi previsti dalla legge finanziaria, vengono segnalati quelli nei settori seguenti: infrastrutture e trasporti (finanziamenti per il sistema viario regionale e per opere complementari del Passante, contributi speciali alla società "Sistemi territoriali" per l'acquisto di treni e per progettare l'estensione della metropolitana di superficie anche all'area bellunese); tutela del territorio (istituzione di un fondo regionale di rotazione per interventi di bonifica e ripristino ambientale di siti inquinati, ripristino delle spiagge di Jesolo, Chioggia, Cavallino-Treporti, interventi di salvaguardia delle coste venete erose dalle mareggiate, riordino di antenne e impianti radiotelevisivi sui Colli Euganei, destinazione delle risorse derivanti dai condoni edilizi regionali, tramite appositi protocolli d'intesa con enti locali ed enti strumentali, ad interventi di riqualificazione e risanamento paesaggistico, progettazione di interventi per portare acqua al Polesine); edilizia scolastica (contributi a favore delle Province e dei Comuni per la messa a norma e l'adeguamento degli istituti scolastici superiori e dell'obbligo). Inoltre, per contrastare gli effetti della crisi economica sono previsti: interventi a favore del tessuto produttivo veneto (sostegni e agevolazioni alle imprese femminili e giovanili, fondi alla Veneto Sviluppo Spa per contributi in conto interessi per le piccole e medie imprese e per attingere alle linee di credito a tasso agevolato

concesse dalla Banca Europea Investimenti, ampliamento delle funzioni dell'agenzia per i pagamenti in agricoltura e istituzione dell'Osservatorio della pesca, con sede a Chioggia, con compiti operativi e di attuazione di progetti comunitari affidandolo in gestione a Veneto Agricoltura); e interventi a favore delle famiglie volti a favorire l'accesso ad abitazioni in affitto a canone calmierato (istituzione della s.r.l. "Abitare Veneto", con funzioni di *advisor* tecnico, per favorire l'operatività del Fondo immobiliare etico, già previsto e finanziato dalla legge finanziaria per il 2008). Sempre in materia di aiuti alle famiglie, la Regione segnala la non approvazione di articolo, nel corso del dibattito consiliare, finalizzato a sostenere quelle residenti nel Veneto in condizioni di difficoltà nell'assolvimento di compiti genitoriali attraverso finanziamenti di "prestiti sull'onore a tasso zero per quelle con almeno un figlio, in caso di specifiche e temporanee difficoltà economiche (l'articolo non è stato approvato per contrasti sulla clausola che prevedeva la concessione dei benefici solo a fronte della presenza, nel nucleo familiare, di almeno un componente con cittadinanza italiana, in luogo della residenza nel Veneto).

8.6. Politiche di contenimento della spesa pubblica

8.6.1 Interventi previsti nelle finanziarie 2009 e in altri provvedimenti

Come messo in evidenza nel grafico 6, nelle leggi finanziarie regionali e nei relativi collegati, ove presenti, è molto diffusa la presenza di norme volte a consentire il rispetto del patto di stabilità e, in particolare, il contenimento delle spese.

Data la oggettiva rilevanza del tema, nel questionario è stato chiesto alle Regioni di mettere in evidenza i contenuti di tali disposizioni, tenendo conto anche degli interventi previsti in provvedimenti diversi dalle leggi finanziarie per il 2009, adottati nel corso del 2008. Per quanto riguarda questi ultimi, a titolo di esempio possono essere citati i casi seguenti:

- Emilia-Romagna: la l.r. n. 10 del 2008 "Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni", le finalità della quale, come risulta dall'art. 1, c. 1, sono quelle di "elevare il livello di qualità delle prestazioni e di ridurre

complessivamente gli oneri organizzativi, procedurali e finanziari, nel contesto dei processi di riforma volti al rafforzamento dell'efficacia delle politiche pubbliche e con riferimento agli obiettivi specifici condivisi con Province, Comuni e Comunità montane”;

- Lazio: la l.r. n. 14 del 2008, con la quale, tra l'altro, sono state prese una serie di iniziative per il contenimento del disavanzo sanitario.
- Sicilia: la l.r. n. 19 del 2008 “Norme per la riorganizzazione dei dipartimenti regionali. Ordinamento del Governo e dell'Amministrazione della Regione”, nonché la l.r. n. 22 del 2008 “Composizione delle giunte. Status degli amministratori locali e misure di contenimento della spesa pubblica. Soglia di sbarramento nelle elezioni comunali e provinciali della Regione. Disposizioni varie”, riguardante gli enti locali;
- Umbria: la l.r. n. 10 del 2008 dell'Umbria “Misure di razionalizzazione in materia di Comunità montane in attuazione dei principi della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e ulteriori modificazioni alle leggi regionali 24 settembre 2003, n. 18, 23 luglio 2007, n. 24 e 26 marzo 2008, n. 5”, e la l.r. n. 14 del 2008, “Misure di razionalizzazione delle spese per il personale e disciplina della risoluzione consensuale del rapporto di lavoro del personale delle categorie professionali. Collocamento a riposo del personale dipendente”, obiettivi della quale, come risulta dall'art. 1, c. 1 sono da un lato la “la modernizzazione e la razionalizzazione dell'impiego delle risorse umane” e, dall'altro, “l'adozione di interventi volti ad agevolare il personale regionale che si trova in particolari condizioni di svantaggio personale, sociale e familiare”;
- Veneto: la deliberazione della Giunta Regionale n. 2601 del 16 settembre 2008, concernente azioni varie di riequilibrio economico per il Servizio sanitario regionale, in applicazione del “Patto per la salute del 28 settembre 2006”; la deliberazione della Giunta Regionale n. 74 del 27 gennaio 2009 relativa al “Protocollo d'intesa tra la Regione del Veneto e il Comando Regionale Veneto della Guardia di Finanza riguardante il controllo della spesa e lo scambio d'informazioni in materia sanitaria”; la deliberazione della Giunta Regionale n. 344 del

17 febbraio 2009 avente ad oggetto "Direttive per la gestione del bilancio 2009".

Passando alle norme sul contenimento delle spese inserite nelle leggi finanziarie, le risposte al questionario indicano che esse si concentrano su alcuni aspetti:

Sistemi di monitoraggio sulla gestione delle spese, al fine di garantire il rispetto dei vincoli previsti dal Patto di stabilità interno, ma anche per consentire una più razionale utilizzazione delle risorse disponibili, ad esempio attraverso una tempestiva riallocazione delle economie e rendendo più rispondenti alla realtà l'ammontare dei residui iscritti in bilancio. In questo ambito possono essere fatti rientrare anche i programmi di monitoraggio straordinario dell'attività dell'amministrazione, promossi da alcune Regioni²³¹.

Utilizzazione dei fondi comunitari e delle assegnazioni del Fondo per le aree svantaggiate. Ad esempio, la legge finanziaria del Molise (art. 2, cc. 11 e 12) prevede che le sanzioni comminate alla Regione a causa del mancato rispetto della tempistica CIPE per l'utilizzo dei fondi comunitari, siano trasferite agli enti attuatori inadempienti tramite immediato disimpegno sul relativo capitolo di bilancio (ed eventuale recupero delle risorse erogate in regime di anticipazione e non rimborsabili dallo Stato) e l'obbligo a carico dei dirigenti di disimpegnare con urgenza le economie maturate nell'attuazione di affidamenti di lavori, servizi e forniture,

²³¹ A titolo di esempio, si possono citare i casi seguenti (con la sigla l.f. si intende la legge finanziaria per il 2009): Abruzzo, revoca finanziamenti e contributi regionali al verificarsi di determinate condizioni (l.f., artt. 29 e 30) e blocco dei pagamenti se superiori al limite consentito dal PSI (l.f., art. 36); Basilicata, responsabilizzazione dei dirigenti sul contenimento degli impegni e dei pagamenti autorizzati entro i limiti degli stanziamenti rispettivamente di competenza e di cassa delle singole Unità Previsionali di Base dello Stato di previsione delle uscite (l.f., art. 6); Lazio, finanziamento del programma di trasparenza totale e responsabilizzazione amministrativa (l.f., art. 7); Molise, rideterminazione degli impegni e dei pagamenti nel rispetto dei vincoli del PSI (l.f., art. 5, c. 2); provincia autonoma di Trento, riprogrammazione dell'assunzione degli impegni di spesa attraverso il loro trasferimento agli esercizi successivi, per assicurare il rispetto del PSI (l.f., art. 19, c. 6); Sardegna, revisione straordinaria dei residui passivi iscritti in bilancio (l.f., art. 1, cc. 10-12); Sicilia: obbligo - per l'amministrazione regionale, gli enti dell'SSR e gli enti regionali del settore pubblico allargato - di predisporre programmi triennali per la razionalizzazione dell'uso delle dotazioni strumentali (anche informatiche) e delle auto di servizio (l.f. art. 5) e attuazione di un programma straordinario di analisi e valutazione delle spese delle amministrazioni regionali (l.f., art. 6); Valle d'Aosta, iscrizione di un fondo, nelle partite di giro, delle entrate e delle spese relative al rispetto del patto di stabilità interno, utilizzabile subordinatamente al raggiungimento degli obiettivi previsti (l.f., art. 3).

finanziati con assegnazioni Fas (il rispetto di tale obbligo influisce sull'erogazione della retribuzione di risultato).

Contenimento delle spese di amministrazione generale. Oltre al contenimento e alla razionalizzazione delle spese di funzionamento, rientrano in questo ambito anche gli interventi volti ad impedire la costituzione di nuovi organismi, la previsione di tetti all'incremento delle uscite, vincoli all'assunzione di impegni e il trasferimento di spese ad esercizi successivi²³².

Contenimento delle spese per il personale, compresa la riduzione delle indennità di trasferta, delle indennità dirigenziali, del trattamento economico per malattia e i limiti all'assunzione di personale a tempo indeterminato²³³.

Controlli sui bilanci degli enti e società dipendenti dalla Regione. Rientrano in questo ambito vari tipi di interventi: l'estensione dei vincoli del patto di stabilità; il rafforzamento dei sistemi di controllo e l'obbligo di trasmettere i bilanci alla Regione; interventi di razionalizzazione della gestione; vincoli alla dinamica delle spese di personale; interventi, nei

²³² Come esempi in proposito possono essere citati i seguenti: Basilicata, divieto di istituire nuovi comitati, commissioni consultive, consigli, gruppi di lavoro a carattere permanente ed altri organismi collegiali (l.f., art.6); Calabria, vincoli alle spese di funzionamento e dotazioni strumentali, per consulenze, per rappresentanza, per compensi a membri di commissioni, comitati e organismi vari, nonché adozione di un piano di soppressione dei medesimi con attribuzione delle funzioni ai dipartimenti della Regione (collegato alla l.f., artt. 22-24, 28 e 29); Campania, digitalizzazione del BUR (l.f., art. 27), riduzione auto blu del Consiglio (l.f., art. 30), contenimento delle spese sanitarie (l.f., art. 25), valorizzazione del patrimonio regionale (l.f., art. 26); Lazio, riduzione della facoltà di impegno al 70% dello stanziamento annuo, per le spese diverse da quelle obbligatorie, a destinazione vincolata, inderogabili; Liguria, contenimento delle spese di funzionamento, per consulenze, rappresentanza, sponsorizzazioni, contratti di prestazione continuativa, nonché rinegoziazione dei contratti di locazione passiva (l.f., artt. 6-14); Sicilia, contenimento delle spese di funzionamento (l.f., art. 5).

²³³ Esempi in materia sono: Calabria, contenimento della spesa riguardante il personale a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa o che presta servizio con altre forme di lavoro flessibile o con convenzioni, nonché la diminuzione del 10% per l'anno 2009, e del 20% per l'anno 2010 per le spese di trasferta del personale dirigente e non dirigente sia all'interno che all'esterno del territorio nazionale ed infine la soppressione, con decorrenza dal 1 gennaio 2010, dell'ulteriore indennità riferita alla retribuzione di posizione (collegato alla l.f., art. 21); Friuli Venezia Giulia, riduzione spese per trasferimento del personale tecnico dell'ARPA-OSMER alla Protezione civile (l.f. art. 14, cc. 25 e 26) e riduzione spesa per trattamento economico per i periodi di assenza per malattia del personale del comparto unico (l.f., art. 14, cc. 44-48); Molise, riduzione dell'indennità di area quadri del personale regionale (l.f. art. 3, c. 6) e riduzione dell'indennità forfetaria ai consiglieri ed assessori regionali (l.f., art. 3, c. 11); Valle d'Aosta, limiti alle assunzioni di personale a tempo indeterminato nella amministrazione regionale (l.f., art. 4) e nelle amministrazioni locali (l.f. art. 5).

confronti delle società partecipate dalla Regione, volti ad evitare turbative della concorrenza e del mercato²³⁴.

8.6.2 Effetti finanziari delle pregresse politiche di contenimento delle spese del Consiglio

La riduzione dei costi della politica è un tema più volte oggetto di specifiche norme del governo centrale. Sono, quindi, di particolare interesse i dati forniti da diverse Regioni sugli effetti finanziari delle pregresse politiche di contenimento delle spese del Consiglio. Di seguito se ne riporta una sintesi.

Calabria. L'analisi comparata degli anni 2008-2007 delle politiche di contenimento delle spese di bilancio del Consiglio rivela che sono stati messi in atto comportamenti volti alla concreta riduzione delle spese correnti. Le scelte di fondo si sono indirizzate verso la riduzione del trattamento indennitario dei Consiglieri regionali e componenti della Giunta non consiglieri. In dettaglio, si sono registrate le seguenti variazioni in diminuzione: spese complessive 2,83%; spese correnti (escluso il personale) 2,59%; spese per il personale 6,93%; spese per compensi, onorari e rimborsi per consulenze 40,31%.

Emilia-Romagna. Le spese del Consiglio regionale hanno fatto registrare una riduzione complessivamente pari a 4,8 milioni di euro. Per le singole componenti, si sono avute le seguenti variazioni in diminuzione: supporto al processo legislativo 93,4%; attività organi assembleari 11,3%; istituti di garanzia 77,5%; CO.Re.COM 23,6%; informazione 35,7%; comunicazione, relazioni esterne, cerimoniale 23,1%; risorse umane 1,8%; logistica 5,9%.

²³⁴ Tra gli altri si possono segnalare i casi seguenti: Abruzzo, estensione dei vincoli del PSI (l.f., art. 37); Basilicata, sistema di monitoraggio sulla spesa degli enti infraregionali e obbligo trasmissione bilanci alla Regione (l.f., art. 7); Calabria, verifica del concorso degli organismi ed enti dipendenti dalla Regione al rispetto dei vincoli del PSI (l.f., art. 27, cc. 6, 7 e 8); Liguria, contenimento delle spese di amministrazione generale (l.f., art. 14). Molise, interventi sulle società a partecipazione regionale (l.f., art. 5 c. 3); Calabria, vincoli alla spesa di personale (collegato alla l.f., art. 25); Sicilia, divieto alle società partecipate dalla Regione di procedere alla costituzione o partecipazione ad altre società o organismi vari (l.f. art. 7).

Friuli Venezia Giulia. Anche se il totale dei pagamenti effettuati dal Consiglio regionale nel corso del 2008 (27,3 milioni) ha segnato un aumento rispetto all'anno precedente di circa 0,5 milioni, ciò non è dovuto ad una crescita del trend corrente della spesa, bensì, principalmente, alla necessità di corrispondere le indennità, previste per legge, connesse alla fine della legislatura, che hanno comportato un onere complessivo di 2,8 milioni. Le evidenti riduzioni dei pagamenti sulla maggior parte dei capitoli hanno, tuttavia, consentito di assorbire tale rilevante impegno e di contenere al massimo la spesa complessiva. Tra i maggiori risparmi realizzati rispetto ai pagamenti dell'anno precedente, vanno considerati quelli relativi al trattamento indennitario dei consiglieri e all'attività di aggiornamento degli stessi (0,9 milioni); ai contributi ai gruppi (0,4); alle spese per manifestazioni varie (0,1); alle spese per la comunicazione istituzionale (0,1); alle spese per il funzionamento degli organi di garanzia (0,1).

Lombardia. Le entrate previste per l'esercizio 2009 ammontano complessivamente a 90,7 milioni e sono costituite da entrate effettive per 72 milioni, da entrate derivanti da partite di giro per 18 milioni e da un avanzo di amministrazione presunto per 0,5 milioni. Le entrate effettive derivano per 71,9 milioni dai fondi per il funzionamento del Consiglio regionale messi a disposizione dalla Giunta regionale, per 0,1 milioni dall'assegnazione dell'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni al CORECOM per l'anno 2009 e per 50.000 euro da assegnazioni del Centro Nazionale per l'Informatica nelle Pubbliche Amministrazioni (CNIPA) per il progetto PALCO. La previsione delle spese correnti per il funzionamento del Consiglio per l'anno 2009, ammonta a 72,5 milioni ed è comprensiva dell'avanzo di amministrazione presunto. Il volume delle risorse da impiegare per l'esercizio finanziario 2009 – se non si considerano il minor finanziamento di 50.000 euro proveniente dal CNIPA e l'assegnazione, anche per l'anno 2009, di 100.000 euro da parte della Giunta regionale, ai sensi della l.r. 14 febbraio 2008, n. 2 (Attività della Regione Lombardia per l'affermazione dei valori del ricordo del martirio e dell'esodo giuliano-dalmata-istriano) – corrisponde allo stanziamento iniziale 2008.

Trento. La spesa del Consiglio sostenuta nel 2008 ammonta a 12,1 milioni, lo 0,15% in meno rispetto al 2007. Tale risultato è da attribuire da

un lato all'aumento di poste difficilmente comprimibili, legato soprattutto al finale di legislatura (trattamento di fine rapporto dei dipendenti dei gruppi consiliari) e, dall'altro, alla sensibile riduzione di spese discrezionali: indennità e rimborsi ai consiglieri (- 7%); consulenze ai gruppi consiliari (- 12%); consulenze e prestazione di servizi (- 28%); pubblicazioni del Consiglio (- 50%); informazione e documentazione (- 16%); e per acquisti in conto capitale (- 25%).

Sardegna. La dotazione del bilancio interno del Consiglio regionale per il 2009 non ha subito incrementi ed è rimasta invariata al valore del 2008 (85 milioni).

Toscana. Nell'ambito della gestione della struttura consiliare è proseguita l'azione di contenimento della spesa che, nel corso del 2008, ha fatto registrare una riduzione, al netto dei costi relativi al personale, pari a 0,6 milioni rispetto all'anno precedente. Tale risultato è stato conseguito mediante una contrazione delle voci relative all'attività istituzionale, di rappresentanza, del ricorso a consulenze esterne e alle spese istituzionali generali (- 0,2 milioni) ed una riduzione della spesa per beni e servizi (- 0,4 milioni).

Veneto. Nel preventivo 2009 del Consiglio la spesa complessiva è aumentata per l'incremento del fondo di dotazione, fermo da 4 esercizi finanziari. Più in dettaglio, lo stanziamento assegnato per l'esercizio finanziario 2009 è di 21 milioni (+76.940 euro rispetto all'esercizio 2008, per l'aumento del numero di assegni vitalizi erogati, incremento parzialmente compensato da una riduzione della spesa per assegni di fine mandato, per missioni e per assicurazioni, non essendo più finanziata quella per la responsabilità patrimoniale dei consiglieri). Per le spese per attività di relazioni esterne e altre di rappresentanza viene previsto uno stanziamento di 0,5 milioni, in diminuzione rispetto al bilancio dell'esercizio 2008. Le spese per l'acquisizione di beni e servizi sono pari a 16,5 milioni con un aumento di euro 2,5 milioni rispetto al 2008, dovuto principalmente alla spesa per gli interventi strutturali programmati nelle sedi consiliari e alle spese per la realizzazione del codice a stampa delle leggi regionali e per la realizzazione del sistema Voip. Per il personale addetto al Consiglio regionale e all'Ufficio del Difensore civico, la spesa prevista è di 13,2

milioni, in aumento sul 2008 per l'incremento del costo del personale dipendente, aumento che, come segnalato dalla Giunta regionale, è stimato dell'1,5% a seguito del rinnovo del contratto per il biennio economico 2008/2009 (aumento parzialmente compensato da minori spese missioni e per formazione). Per il funzionamento dei Gruppi, è previsto uno stanziamento di 5,9 milioni, in aumento rispetto al 2008, per effetto dell'incremento degli emolumenti al personale dipendente in conseguenza dei rinnovi contrattuali già sopra illustrati. Infine, per le spese per consulenze, convegni, indagini conoscitive, studi e ricerche, lo stanziamento è di 0,5 milioni, in aumento rispetto al bilancio corrente per effetto principalmente della riallocazione organizzativa ed operativa dell'attività dell'Osservatorio sulla spesa regionale.

8.6.3. Casi particolari di applicazione del Patto di stabilità

I casi particolari di applicazione del Patto di stabilità qui considerati, sono quelli a cui fa riferimento l'art. 77 ter del d.l. 112 del 2008, introdotto dalla legge di conversione n. 133 del 2008, ai commi 2 e 6.

Il comma 2 prevede la continuazione della sperimentazione di applicazione del Patto - in alcune Regioni selezionate in sede di Conferenza Stato Regioni - finalizzata ad assumere il saldo finanziario come base di riferimento, sperimentazione che avrebbe dovuto essere stata già avviata nel 2008, in base all'art. 1, c. 656 della legge finanziaria per il 2007 (l. n. 296 del 2006).

Il comma 6 stabilisce, come già fatto dalle precedenti leggi finanziarie, regole particolari per l'applicazione del Patto nelle Regioni a Statuto speciale. In particolare le Regioni e Province ad autonomia differenziata, entro il 31 dicembre di ciascun anno, possono:

- concordare con il Ministro dell'economia e delle finanze il livello complessivo delle loro spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica per il periodo 2009-2011, previo invio entro il 31 ottobre, di una proposta di accordo da parte del Presidente dell'ente (in caso di mancato accordo si applicano le regole previste per le Regioni ordinarie) ;

- stabilire le modalità del concorso degli enti locali dei rispettivi territori al rispetto del Patto di stabilità (qualora non provvedano, si applicano le regole previste, in generale, per gli altri enti locali).

Per quanto riguarda la sperimentazione dell'applicazione del patto in base al saldo finanziario, nel questionario predisposto per questo Rapporto, è stata introdotta una specifica domanda volta a verificarne l'avvio nel corso del 2008. Dalle risposte risulta: che alcune Regioni - Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Valle d'Aosta, Veneto e le province autonome di Trento e Bolzano – sono state effettivamente selezionate; e che si sono svolti una serie di incontri volti a definire gli aspetti tecnici di applicazione della nuova metodologia. Ma risulta anche che, alla fine, è stato deciso di sospendere l'avvio della sperimentazione - come afferma, ad esempio, il Veneto - in vista della legge sul federalismo fiscale e della definizione di criteri uniformi per l'armonizzazione dei bilanci pubblici. Ora, tuttavia, con la legge delega n. 42 del 2009, i principi per la riforma del federalismo fiscale sono stati definiti. Bisogna quindi augurarsi che, nel corso del 2009, si possano ottenere risultati migliori, tanto più che un esito positivo della sperimentazione potrebbe facilitare l'applicazione di quanto previsto, in merito alle regole del patto, all'art. 18 della legge citata.

Circa l'applicazione del Patto nelle Regioni e Province ad autonomia differenziata – questione esaminata anche nei precedenti Rapporti – hanno fornito risposte positive la Regione Valle d'Aosta e le Province autonome di Trento e Bolzano, e ciò per quanto riguarda sia il raggiungimento di accordi con il governo centrale in merito alle regole relative a tali amministrazioni, sia la definizione delle regole per gli enti locali compresi nel loro territorio.

8.7. Interventi in materia di finanza locale

La legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale, attribuisce alle Regioni ordinarie nuovi ed importanti compiti in materia di finanza degli enti locali:

- la possibilità di istituire “nuovi tributi dei comuni, delle province e delle città metropolitane nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali” (art. 12, c.1, lett. g);
- il compito di ripartire tra gli enti locali i fondi perequativi dello Stato – che, in base all’art. 13, c.1, lett. a) dovranno transitare per i bilanci delle Regioni – con possibilità di intervenire sui criteri di riparto, a patto che in materia si raggiungano appositi accordi con le autonomie;
- in relazione al Patto di stabilità, la possibilità di differenziare le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti (ovviamente facendo in modo che la sommatoria dei saldi dei singoli enti corrisponda, a livello regionale, a quanto inizialmente previsto dallo Stato (art. 17, c. 1, lett. c).

Con l’attuazione della legge delega, quindi, i poteri delle Regioni ordinarie in materia si avvicineranno a quelli, comunque più ampi, già riconosciuti ad alcune Regioni e Province ad autonomia differenziata e sui quali, nelle precedenti edizioni del Rapporto, si è già richiamata l’attenzione.

La specifica domanda del questionario su questo tema - volta a mettere in evidenza le disposizioni a carattere generale con le quali le Regioni intervengono, ad esempio, per valorizzare l’autonomia finanziaria di comuni e province, per promuoverne l’efficienza e la capacità operativa o per migliorare la trasparenza dei flussi finanziari – assume, quindi, una particolare importanza.

In base alle risposte pervenute, rilevano in primo luogo le leggi di riordino delle comunità montane approvate dalle Regioni Marche e Toscana.

Per le Marche, con l’art. 19 della l.r. n. 18 del 2008 viene istituito, nel bilancio della Regione, il “fondo per la montagna” alimentato dal fondo statale per la montagna, da risorse regionali e da contributi specifici provenienti dallo Stato, da enti pubblici e dall’Unione europea. La quota del fondo assegnata alle Comunità montane (una parte, infatti, sarà conferita all’UNCCEM) è previsto che venga ripartita: per il 50% in proporzione diretta all’estensione del territorio, al numero dei Comuni

associati e alla popolazione residente (corretta in base a specifici parametri); per il 50% in proporzione inversa alla densità demografica (anche questa corretta) e al reddito medio pro-capite provinciale. Con l'art. 21 della stessa legge viene poi istituito il Fondo per l'esercizio associato di funzioni comunali, finalizzato alla concessione di contributi per le fusioni di comuni, per le comunità montane e per le unioni di comuni. I contributi sono concessi anche nel caso in cui la funzione o il servizio sia gestito in forma associata per conto di parte dei Comuni compresi nella Comunità montana o nell'Unione dei Comuni o per conto di Comuni non associati.

Per la Toscana rileva la legge n. 37 del 2008. Limitandosi, anche in questo caso, agli aspetti finanziari, con il provvedimento vengono affrontati soprattutto due problemi. Quello del finanziamento delle funzioni precedentemente esercitate dalle Comunità montane e trasferite, con la legge stessa, alle Unioni di Comuni e quello del finanziamento delle Comunità montane confermate. Per il primo aspetto, viene costituito nel bilancio regionale un fondo unico, da ripartire tra i soggetti interessati in base a determinati parametri la cui individuazione è affidata ad una successiva deliberazione della Giunta. L'applicazione di tali parametri dovrà avvenire in modo graduale, in ogni caso garantendo a ciascun soggetto, a parità di ambito territoriale, una quota di risorse non inferiore a quella assegnata nell'esercizio precedente. Per il finanziamento delle Comunità montane confermate – nonché delle unioni di comuni cui partecipano comuni montani e dei comuni montani non compresi negli ambiti territoriali di detti enti - le risorse regionali per contributi alle spese di funzionamento saranno ripartite in base ai criteri seguenti: a) per tre decimi, in proporzione diretta alla popolazione residente nei territori classificati montani; b) per tre decimi, in proporzione diretta alla superficie dei territori classificati montani; c) per i due decimi, in proporzione diretta al valore dell'indicatore unitario di disagio (di cui alla l.r. 39/2004) relativo ai comuni montani, rilevato alla data del riparto; d) per i due decimi, in proporzione al numero delle gestioni associate, di cui è responsabile l'ente, incentivate l'anno precedente ai sensi della l.r. 40/2001.

Di particolare interesse risultano che anche gli interventi in materia di finanza locale segnalati, nel questionario, da Calabria, Lazio e Sicilia.

Calabria. Con l'art. 8 della l.r. n. 40 del 2008, la Regione è intervenuta sul finanziamento delle funzioni da essa conferite alle Province, prevedendo che le risorse necessarie siano trasferite direttamente dal dipartimento Bilancio e patrimonio in due rate semestrali. Le Province dovranno rendicontare le somme ricevute (con possibilità di verifica da parte dei competenti dipartimenti regionali) e, qualora non provvedano, verrà sospeso il pagamento della prima rata semestrale dell'anno successivo. Con l'art. 9, c. 1, della legge già citata, inoltre, la Regione si propone di costruire la "filiera finanziaria" necessaria alla redazione dei bilanci sociali, generazionale e di genere. A tal fine, tutti i beneficiari dei flussi intermedi di spesa (tra i quali rientrano gli enti locali) vengono obbligati a fornire "tutti i dati relativi all'età, al sesso, e alla allocazione territoriale dei beneficiari ultimi della spesa azionata con i fondi regionali".

Lazio. Con l'art. 11 della l.f. la Regione, al fine di sostenere l'economia locale, ha previsto la concessione di anticipazioni di cassa agli enti locali beneficiari di finanziamenti della Regione stessa. Potranno ottenerle gli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità nell'ultimo triennio e che hanno uno stock di debito rapportato alle entrate correnti non superiore al 100 per cento, fino all'importo massimo della metà dei finanziamenti concessi dalla Regione. Sulle anticipazioni non saranno dovuti interessi ed esse saranno recuperate attraverso la liquidazione dei crediti vantanti dagli enti locali nei confronti della Regione.

Sicilia. Con la l.f. sono stati previsti gli interventi seguenti: assegnazioni annuali in favore dei comuni, per lo svolgimento delle funzioni amministrative conferite in base alla legislazione vigente ed a titolo di sostegno allo sviluppo (art. 9); anticipazioni di cassa ai comuni, nel limite del 30% del fondo per le autonomie locali (art. 11); istituzione di un Fondo di rotazione destinato alla copertura finanziaria delle spese occorrenti alla progettazione definitiva necessaria per l'accesso alle risorse, anche di provenienza extraregionale (art. 31).

8.8. La politica fiscale

Come già previsto dalla finanziaria 2008, l'art. 77 ter del d.l. 112 del 2008, già citato, al comma 19 conferma, per il triennio 2009-2011 oppure

sino all'attuazione del federalismo fiscale se precedente all'anno 2011, "la sospensione del potere delle Regioni di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad esse attribuiti con legge dello Stato". In questo quadro, come emerge dagli interventi segnalati nelle risposte al questionario, l'autonomia impositiva risulta fortemente condizionata.

Un primo dato interessante riguarda i tributi propri istituiti dalle Regioni a Statuto speciale. Si tratta, nello specifico, della la cancellazione, da parte della Sardegna, dell'imposta di soggiorno (introdotta nel 2007) e di quella su aeromobili e unità da diporto (introdotta nel 2006), disposta con l'art. 2, commi 14 e 15, della legge finanziaria regionale per il 2009. Visto che dell'imposta regionale sulle seconde case per uso turistico era già stata dichiarata l'illegittimità costituzionale con la sentenza n. 102 del 2008, allo stato attuale nessuno dei tributi propri introdotti negli anni precedenti dalla Sardegna risulta più in vigore.

Vengono poi segnalati alcuni provvedimenti a carattere generale, concernenti la gestione dei tributi e interventi di modifica di singole imposte.

Tra i provvedimenti a carattere generale, rilevano quelli del Piemonte e della Calabria.

Il Piemonte è intervenuto in materia con l'art. 4 della l.f. recante "disposizioni in materia di riscossione di tributi e di altre entrate di diritto pubblico". In particolare esso prevede: la possibilità dell'affidamento esterno per la riscossione dei tributi e delle altre entrate di diritto pubblico; l'estensione alle entrate di diritto pubblico di natura non tributaria del meccanismo della restituzione, in luogo del rimborso, mediante compensazione sui futuri versamenti dovuti dal soggetto creditore; l'individuazione degli importi al di sotto dei quali non si procede alla liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi regionali, nonché alla restituzione ai contribuenti di somme indebitamente versate; la misura degli interessi attivi e passivi da applicare ai rapporti tributari.

L'affidamento esterno delle procedure di riscossione, tramite gare ad evidenza pubblica, è previsto anche dalla legge finanziaria della Calabria (art. 38). Questa stessa legge, stabilisce inoltre: la promozione di attività di

collaborazione, cooperazione e scambio di informazioni con le amministrazioni dello Stato e degli Enti locali, anche mediante la stipulazione di accordi o convenzioni, al fine di contrastare l'evasione fiscale (art. 40); la rateizzazione dei crediti tributari accertati per i contribuenti morosi (art. 43); la rateizzazione del debito tributario per i contribuenti che versano in temporanea difficoltà economica e sono impossibilitati a corrispondere in un'unica soluzione di debito (art. 44). Infine, il regolamento regionale 24 luglio 2008, n. 2, potenzia le strutture tributarie regionali e introduce norme per il contrasto all'evasione, in attuazione dell'art. 17 della L.R. 17 agosto 2005, n. 13.

Circa gli interventi su singole imposte, essi riguardano l'Irap, la tassa automobilistica e alcuni tributi minori (compresi canoni e tariffe). Nessun provvedimento risulta invece segnalato in materia di addizionale Irpef.

Irap

In base alle risposte pervenute, risulta, in primo luogo, che alcune Regioni hanno provveduto all'istituzione dell'Irap come tributo proprio, ex art. 1, c. 43 della legge finanziaria dello Stato per il 2008²³⁵. Va comunque osservato che l'imposta in oggetto resta, a tutti gli effetti, un tributo regionale derivato dalla legislazione statale e quindi soggetto a tutte le modificazioni che con essa vengano introdotte.

In alcune Regioni si registrano, poi, disposizioni puntuali di modifica della disciplina dell'imposta.

Calabria. Per far fronte al deficit sanitario, a valere dal 1° gennaio 2009 è stata incrementata l'aliquota di base dello 0,92%, equivalente alla misura massima attualmente consentita (collegato alla l. f. 09, art. 33).

Friuli Venezia Giulia. Con l'art. 2, c. 1, della l.f. 09 la Regione ha introdotto una riduzione dell'aliquota Irap a favore delle piccole e medie imprese che si avvalgono di personale dipendente assunto con contratto a tempo indeterminato fino ad un massimo di 5 unità e dei liberi professionisti che si avvalgono di personale dipendente con volume

²³⁵ In particolare si tratta delle seguenti: Abruzzo (l. f. 09, art. 7, c. 3), Calabria (collegato alla l.f. 09, art. 39), Emilia Romagna (l.r. n. 15 del 2008), Piemonte (l.f. 09, art. 3), Toscana (l.f. 09, artt. 1 e 2), Veneto (l. f. 09, art. 7).

d'affari non superiore a 120.000 euro (l'agevolazione si applica secondo la regola del "de minimis"). Con il c. 6 dello stesso articolo sono stati inoltre modificati, per le banche e gli altri enti e società finanziarie, i requisiti di accesso alla riduzione dell'aliquota Irap a favore delle imprese virtuose di cui all'articolo 2 della l.r. 2/2006.

Trento. La Provincia autonoma ha disposto la proroga di alcune agevolazioni sull'imposta (l. r. n. 16 del 2008, art. 18 della Parte I, relativa all'assestamento del bilancio 2008).

Sardegna. E' stata disposta la riduzione di un punto dell'aliquota base nei confronti delle piccole e medie imprese operanti nell'isola con insediamenti stabili, nonché l'esenzione dall'imposta per le associazioni di promozione sociale e per le Ipab (l. f. 09, art. 2, cc. 9-12);

Toscana. A decorrere dal 2009, l'aliquota di base è stata ridotta di un punto a favore delle Aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP), così come già previsto per le ONLUS e le cooperative sociali (l.f. 09, art. 3);

Veneto. La Regione, oltre a riparametrizzare le aliquote dell'imposta, in ottemperanza all'art. 1, cc. 50-51 della legge finanziaria dello Stato per il 2008, ha previsto la riduzione di un punto dell'aliquota di base a favore delle cooperative sociali che forniscono beni e servizi sociosanitari con imponibile inferiore a 100 mila euro, e ha differenziato le aliquote a carico delle Ipab, distinguendo l'attività istituzionale dalle altre attività da esse eventualmente svolte.

Tassa automobilistica

In base alle risposte al questionario, risulta che:

- l'Abruzzo ha destinato il maggior gettito derivante dalla maggiorazione della tassa automobilistica (stimato in 10 milioni di euro) alla copertura del disavanzo sanitario (l.f. art. 14);
- la Calabria ha previsto la compensazione dell'imposta in caso di perdita di possesso del veicolo (l. f., art. 36), nonché la possibilità della definizione delle pendenze in materia di tassa automobilistica e ravvedimento operoso, mediante il pagamento della tassa o maggiore tassa non versata maggiorata del 10% (l. f., art. 37);

- il Molise, a partire dall'entrata in vigore della legge finanziaria regionale, ha esentato dal pagamento della tassa i veicoli di proprietà della Regione, per il periodo in cui essi siano di proprietà dell'amministrazione stessa (l. f., art. 3, c. 9);
- la Toscana ha introdotto riduzioni selettive della tassa per i veicoli meno inquinanti, fino alla completa esenzione per cinque anni dall'imposta per i veicoli a doppia alimentazione (benzina/GPL o metano) (l. r. n. 58 del 2008);
- il Veneto, come la Calabria, ha previsto la compensazione dell'imposta in caso di perdita di possesso del veicolo (l. r. n. 16 del 2008).

Altri tributi, canoni e tariffe

Gli interventi in materia sono diversi e riguardano non solo i tributi minori in termini di gettito – tra i quali, in particolare, il tributo speciale sul deposito di rifiuti in discarica e l'addizionale regionale sul gas metano – ma anche le tariffe e i canoni, per i quali, tra l'altro, non vige il divieto di aumenti previsto dalla normativa statale per le imposte regionali²³⁶.

²³⁶ Per ogni Regione, si riportano in nota gli estremi dei provvedimenti e la tipologia di entrata sulla quale incidono (la legge finanziaria 2009 è indicata con la sigla l.f.).
Abruzzo. La l.f. prevede la destinazione di parte dei canoni e proventi per l'utilizzo del demanio idrico alle spese di funzionamento della Giunta (art. 16) e l'adeguamento dei canoni sulle acque minerali e termali (art. 31).
Basilicata. Mantenimento del fondo incentivante del tributo speciale rifiuti (l. f., art. 32).
Calabria. La l. f. interviene in materia di: riscossioni dei tributi dei canoni delle tariffe e degli oneri concessori (art. 34); riscossione dei crediti del servizio idropotabile (art. 35); disciplina del tributo speciale rifiuti (art. 33).
Lazio. Per il tributo speciale rifiuti, nel caso in cui i soggetti tenuti non provvedano al versamento del dovuto, la Regione potrà ricorrere alla compensazione nei confronti dei medesimi soggetti (l.f., art. 33).
Molise. La l.f. ridetermina gli importi dell'addizionale regionale all'accisa sul consumo di gas naturale (art. 3, c. 9).
Umbria. Disciplina delle licenze di pesca sportiva e degli importi per il loro rilascio (l.r. 15 del 2008). Disciplina dei permessi di ricerca, coltivazione e utilizzo delle acque minerali e dei relativi diritti da versare alla Regione (l. r. 22 del 2008).
Veneto. La l.f. riduce i canoni di concessione sui passi carrai lungo la rete viaria gestita dalla Veneto Strade (art. 4); prevede il trasferimento ai territori montani (comunità montane e comuni montani) di una quota del 3% della tariffa relativa ai servizi idrici, decurtando le autorità d'ambito di gestione del servizio idrico integrato di pari importo qualora le stesse non adempiano (come avvenuto nel passato) a tale obbligo (art. 18).

8.9. Sintesi dei risultati

Per quanto riguarda i cosiddetti aspetti tecnici delle leggi finanziarie regionali, l'analisi svolta nei precedenti paragrafi indica che quelle per il 2009, in generale, mantengono le caratteristiche positive già messe in evidenza nelle precedenti edizioni del Rapporto. Anche se spesso si tratta di provvedimenti complessi – articolandosi in più di 100 commi in 9 casi su 22 – resta il fatto che il numero di caratteri per comma è abbastanza contenuto (mediamente, poco meno di 500), che tutte le leggi presentano una rubricazione degli articoli significativa del loro contenuto e che in 14 casi la lettura è ulteriormente facilitata dalla suddivisione in Titoli e/o dalla presenza di indici. E' anche positivo che, dalla presentazione al Consiglio del disegno di legge predisposto dalla Giunta, i tempi per la definitiva approvazione del provvedimento siano abbastanza brevi: in media 36 giorni, più 13 per la pubblicazione nel bollettino ufficiale e, quindi, l'entrata in vigore delle leggi. A causa, tuttavia, del ritardo con il quale la Giunta continua a presentare il d.d.l al Consiglio, solo 12 Regioni sono riuscite ad approvare la finanziaria 2009 prima dell'inizio dell'esercizio, nonostante il fatto che le relative regole del patto di stabilità interno, che forniscono alle Regioni i necessari punti di riferimento per la costruzione della propria manovra di bilancio, siano state in gran parte approvate in via definitiva dal governo già ad agosto del 2008 (è infatti di questo mese la legge n. 133/2008, che ha convertito, con modifiche il d.l. n. 112/2008).

Passando ai contenuti delle leggi finanziarie e dei relativi provvedimenti collegati, presenti in alcune Regioni, l'approfondimento sugli interventi per il contenimento delle spese, in certi casi adottati con provvedimenti diversi dalle finanziarie, evidenziano l'impegno delle Regioni nel portare avanti una complessa – e certo non facile – opera di razionalizzazione della gestione del bilancio a tutto campo (dalle spese di funzionamento a quelle del personale a quelle per gli organismi ed enti dipendenti dalle Regioni) e di rafforzamento degli strumenti di monitoraggio e controllo. Tra l'altro, emerge che significativi risparmi, nei casi in cui sono stati forniti i dati, sono stati effettivamente prodotti dai pregressi provvedimenti volti alla riduzione delle spese dei Consigli regionali.

Per gli interventi in materia tributaria e di finanza locale, dalle leggi finanziarie per il 2009 emerge una situazione che potrebbe essere definita di stallo, per molti aspetti comprensibile in attesa dell'attuazione della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, che promette un significativo rafforzamento dei poteri delle Regioni su entrambi i versanti. Da parte di diverse Regioni, tuttavia, sono stati segnalati interventi di riordino della gestione dei tributi, sicuramente da apprezzare, nonché, da parte di alcune a Statuto ordinario, norme per il riordino delle Comunità montane che, per gli aspetti finanziari, indicano la volontà e la capacità di questo livello di governo di organizzare il riparto dei propri trasferimenti agli enti locali utilizzando criteri oggettivi volti a promuovere un miglioramento dell'efficienza di gestione.

Sui contenuti delle leggi finanziarie 2009, comunque, un aspetto di sicuro interesse è rappresentato dai diversi e significativi interventi in esse previsti volti, in Abruzzo, ad alleviare gli effetti del sisma abbattutosi sulla Regione e, in tutte, a favorire il superamento della crisi economica. Con riferimento a questi ultimi, i provvedimenti delle Regioni integrano quelli adottati dal governo centrale ponendo in essere forme di aiuto alle persone e alle famiglie (ad esempio, sostegno dei redditi dei lavoratori fuoriusciti dal processo produttivo, contributi ai soggetti che versino in situazione di povertà, interventi per favorire il rimborso dei mutui sulla prima casa, sospensione, a certe condizioni, del pagamento di tributi e tariffe regionali), nonché incentivi alle imprese, soprattutto di piccola e media dimensione (ad esempio, istituzione di fondi di garanzia regionali per favorire l'accesso al credito, incentivi all'edilizia pubblica, incentivi per la diffusione della qualità e dell'innovazione, riduzione delle aliquote Irap per determinate categorie di imprese).

APPENDICE**Il numero e la tipologia delle leggi e dei regolamenti delle
Regioni e delle province autonome**

(Tabelle riassuntive dei dati forniti dagli uffici regionali)

- Tabella 1 – Numero e dimensione delle leggi – 2008
- Tabella 2 – Iniziativa legislativa delle leggi promulgate – 2008
- Tabella 3 - Durata dell'*iter* di approvazione delle leggi – 2008
- Tabella 3a - Durata dell'*iter* di approvazione delle leggi % – 2008
- Tabella 4 – Dati quantitativi sull'iniziativa legislativa - Regioni ordinarie (dall'inizio dell'VIII legislatura al 31 dicembre 2008)
- Tabella 4a – Dati quantitativi sull'iniziativa legislativa - 2008
- Tabella 5 – Fonte giuridica della potestà legislativa – 2008
- Tabella 6 – Tipologia normativa – 2008
- Tabella 6a – Tipologia normativa % – 2008
- Tabella 7 – Classificazione delle leggi secondo macrosettori e profilo delle materie – 2008
- Tabella 8 – Numero e dimensione dei regolamenti di Giunta– 2008
- Tabella 9 - Numero e dimensione dei regolamenti di Consiglio – 2008
- Tabella 10 – Numero e dimensione dei regolamenti di Giunta e Consiglio – 2008
- Tabella 10a – Regolamenti di Giunta e di Consiglio - 2008
- Tabella 11 – Regolamenti di Giunta secondo la potestà normativa – 2008
- Tabella 12 - Regolamenti di Consiglio secondo la potestà normativa – 2008
- Tabella 13 – Classificazione dei regolamenti secondo macrosettori e profilo delle materie – 2008

**Tabella 1 - NUMERO E DIMENSIONE DELLE LEGGI
2008**

Regioni e province autonome	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. caratteri	n. medio articoli	n. medio commi	n. medio caratteri
Abruzzo	17	128	649	304.814	7,5	38,2	17.930,2
Basilicata	33	462	1.192	n.d.	14,0	36,1	n.d.
Calabria	46	348	951	389.810	7,6	20,7	8.474,1
Campania	20	281	942	387.490	14,1	47,1	19.374,5
Emilia R.	23	417	1.026	495.159	18,1	44,6	21.528,7
Friuli V. Giulia	18	346	2.057	869.123	19,2	114,3	48.284,6
Lazio	32	449	1.185	540.573	14,0	37,0	16.892,9
Liguria	48	824	2.207	879.956	17,2	46,0	18.332,4
Lombardia	38	573	2.143	969.487	15,1	56,4	25.512,8
Marche	38	445	1.064	431.404	11,7	28,0	11.352,7
Molise	35	328	808	n.d.	9,4	23,1	n.d.
Piemonte	37	482	1.219	504.383	13,0	32,9	13.632,0
P.a. Bolzano	9	180	638	n.d.	20,0	70,9	n.d.
P.a. Trento	17	466	1.340	711.143	27,4	78,8	41.831,9
Puglia	45	483	1.293	574.996	10,7	28,7	12.777,7
Sardegna*	17	195	805	390.915	11,5	47,4	22.995,0
Sicilia	25	211	483	n.d.	8,4	19,3	n.d.
Toscana	52	731	1.656	642.154	14,1	31,8	12.349,1
Trentino A.A.	10	98	243	155.277	9,8	24,3	15.527,7
Umbria	26	375	1.021	475.877	14,4	39,3	18.303,0
Valle d'Aosta	31	536	1.448	532.139	17,3	46,7	17.165,8
Veneto	23	400	971	357.981	17,4	42,2	15.564,4
TOTALE	640	8.758	25.341	9.612.681	13,7	39,6	15.019,8

*Non si è tenuto conto della legge statutaria approvata nel 2007 e promulgata nel 2008

n. medio di leggi per regione

29,1

Tabella 2 - INIZIATIVA LEGISLATIVA DELLE LEGGI PROMULGATE
2008

Regioni e province autonome	n. leggi	Iniziativa						%					
		di Giunta	di Consiglio	mista (G./C.)	di Enti Locali	Popolare	di Giunta	di Consiglio	mista (G./C.)	di Enti Locali	Popolare	Totale	
Abruzzo	17	7	9	1	0	0	41,2	52,9	5,9	0,0	0,0	100,0	
Basilicata	33	26	7	0	0	0	78,8	21,2	0,0	0,0	0,0	100,0	
Calabria	46	27	15	2	1	1	58,7	32,6	4,3	2,2	2,2	100,0	
Campania	20	9	9	2	0	0	45,0	45,0	10,0	0,0	0,0	100,0	
Emilia R.	23	14	8	1	0	0	60,9	34,8	4,3	0,0	0,0	100,0	
Friuli V. Giulia	18	10	7	1	0	0	55,6	38,9	5,6	0,0	0,0	100,0	
Lazio	32	18	13	1	0	0	56,3	40,6	3,1	0,0	0,0	100,0	
Liguria	48	37	10	1	0	0	77,1	20,8	2,1	0,0	0,0	100,0	
Lombardia	38	27	8	3	0	0	71,1	21,1	7,9	0,0	0,0	100,0	
Marche	38	21	15	2	0	0	55,3	39,5	5,3	0,0	0,0	100,0	
Molise	35	13	20	2	0	0	37,1	57,1	5,7	0,0	0,0	100,0	
Piemonte	37	24	11	2	0	0	64,9	29,7	5,4	0,0	0,0	100,0	
P. a. Bolzano	9	8	1	0	0	0	88,9	11,1	0,0	0,0	0,0	100,0	
P. a. Trento	17	7	7	2	0	1	41,2	41,2	11,8	0,0	5,9	100,0	
Puglia	45	41	4	0	0	0	91,1	8,9	0,0	0,0	0,0	100,0	
Sardegna	17	6	6	5	0	0	35,3	35,3	29,4	0,0	0,0	100,0	
Sicilia	25	13	12	0	0	0	52,0	48,0	0,0	0,0	0,0	100,0	
Toscana	52	43	9	0	0	0	82,7	17,3	0,0	0,0	0,0	100,0	
Trentino A.A.	10	9	1	0	0	0	90,0	10,0	0,0	0,0	0,0	100,0	
Umbria*	26	20	5	1	0	0	76,9	19,2	3,8	0,0	0,0	100,0	
Valle d'Aosta	31	29	2	0	0	0	93,5	6,5	0,0	0,0	0,0	100,0	
Veneto	23	9	11	2	0	1	39,1	47,8	8,7	0,0	4,3	100,0	
TOTALE	640	418	190	28	1	3	65,3	29,7	4,4	0,2	0,5	100,0	

* La l.r. n. 20/2008 (di iniziativa del Consiglio) è di iniziativa della Commissione speciale per le riforme statutarie e regolamentari istituita con l.r. 29 luglio 2005, n. 23

**Tabella 3 - DURATA DELL'ITER DI APPROVAZIONE DELLE LEGGI
2008**

Regioni e province autonome	numero giorni					Totale leggi
	1 - 30	31 - 90	91 - 180	181 - 360	360 -	
Abruzzo	5	4	4	3	1	17
Basilicata	9	10	5	6	3	33
Calabria	40	2	1	1	2	46
Campania	2	10	3	1	4	20
Emilia R.	9	6	4	3	1	23
Friuli V. Giulia	12	2	1	3	0	18
Lazio	10	2	2	8	10	32
Liguria	26	9	9	2	2	48
Lombardia	11	16	3	4	4	38
Marche	8	12	4	5	9	38
Molise	14	8	7	4	2	35
Piemonte	8	10	4	4	11	37
P.a. Bolzano	2	3	4	0	0	9
P.a. Trento	0	8	6	3	0	17
Puglia	23	9	8	4	1	45
Sardegna	9	0	2	1	5	17
Sicilia	15	10	0	0	0	25
Toscana*	28	12	5	1	0	46
Trentino A.A.	5	0	5	0	0	10
Umbria	12	3	6	4	1	26
Valle d'Aosta	15	15	1	0	0	31
Veneto	2	4	1	5	11	23
TOTALE	265	155	85	62	67	634

*Le leggi sono 52. Nel totale non sono comprese 6 leggi (non hanno avuto un iter in una delle 6 commissioni permanenti e sono approdate direttamente in aula)

**Tabella 3a - DURATA DELL'ITER DI APPROVAZIONE DELLE LEGGI %
2008**

Regioni e province autonome	numero giorni					Totale leggi
	1 - 30	31 - 90	91 - 180	181 - 360	360 -	
Abruzzo	29%	24%	24%	18%	6%	100%
Basilicata	27%	30%	15%	18%	9%	100%
Calabria	87%	4%	2%	2%	4%	100%
Campania	10%	50%	15%	5%	20%	100%
Emilia R.	39%	26%	17%	13%	4%	100%
Friuli V. Giulia	67%	11%	6%	17%	0%	100%
Lazio	31%	6%	6%	25%	31%	100%
Liguria	54%	19%	19%	4%	4%	100%
Lombardia	29%	42%	8%	11%	11%	100%
Marche	21%	32%	11%	13%	24%	100%
Molise	40%	23%	20%	11%	6%	100%
Piemonte	22%	27%	11%	11%	30%	100%
P.a. Bolzano	22%	33%	44%	0%	0%	100%
P.a. Trento	0%	47%	35%	18%	0%	100%
Puglia	51%	20%	18%	9%	2%	100%
Sardegna	53%	0%	12%	6%	29%	100%
Sicilia	60%	40%	0%	0%	0%	100%
Toscana	61%	26%	11%	2%	0%	100%
Trentino A.A.	50%	0%	50%	0%	0%	100%
Umbria	46%	12%	23%	15%	4%	100%
Valle d'Aosta	48%	48%	3%	0%	0%	100%
Veneto	9%	17%	4%	22%	48%	100%
TOTALE	42%	24%	13%	10%	11%	100%

Tabella 4 - DATI QUANTITATIVI SULL'INIZIATIVA LEGISLATIVA - REGIONI ORDINARIE
(dall'inizio dell'VIII legislatura al 31 dicembre 2008)

Regioni e province autonome	Totale progetti di legge statale	Progetti di legge regionale per iniziativa					%					
		Totale	di Giunta	di Consiglio	del Consiglio delle autonomie locali	di Enti Locali	Popolare	di Giunta	di Consiglio	del Consiglio delle autonomie locali	di Enti Locali	Popolare
Abruzzo	0	472	122	347	0	3	0	73,5	0,0	0,6	0,0	100,0
Basilicata	0	279	135	141	0	0	3	48,4	50,5	0,0	0,0	100,0
Calabria	0	364	88	273	0	2	1	24,2	75,0	0,0	0,5	100,0
Campania	0	407	88	317	0	2	0	21,6	77,9	0,0	0,5	100,0
Emilia R.	18	222	68	151	0	2	1	30,6	68,0	0,0	0,9	100,0
Lazio	0	435	94	341	0	0	0	21,6	78,4	0,0	0,0	100,0
Liguria	4	412	132	278	0	0	2	32,0	67,5	0,0	0,0	100,0
Lombardia	2	352	107	231	0	8	6	30,4	65,7	0,0	2,3	100,0
Marche	0	283	99	176	0	8	0	35,0	62,2	0,0	2,8	100,0
Molise*	1	145	59	86	0	0	0	40,7	59,4	0,0	0,0	100,0
Piemonte	19	573	125	427	0	19	2	21,8	74,4	0,0	3,3	100,0
Puglia	0	316	164	150	0	1	1	51,9	47,5	0,0	0,3	100,0
Toscana**	25	324	152	167	0	2	3	46,9	51,5	0,0	0,6	100,0
Umbria	0	163	81	81	0	0	1	49,7	49,7	0,0	0,0	100,0
Veneto	24	377	104	252	0	15	6	27,6	66,8	0,0	4,0	100,0
TOTALE	93	5.124	1.618	3.418	0	62	26	31,6	66,7	0,0	1,2	100,0

*I dati della regione Molise sono relativi alla IX legislatura apertasi con le elezioni del 5-6 novembre 2006

**Dal totale (325) manca una proposta di legge (la n. 51) derivante da procedura comunitaria

Tabella 4a - DATI QUANTITATIVI SULL'INIZIATIVA LEGISLATIVA
anno 2008

Regioni e province autonome	Totale progetti di legge statale	Progetti di legge regionale per iniziativa					%						
		Totale	di Giunta	di Consiglio	del Consiglio delle autonomie locali	di Enti Locali	Popolare	di Giunta	di Consiglio	del Consiglio delle autonomie locali	di Enti Locali	Popolare	Totale
Abruzzo	0	85	19	64	0	2	0	22,4	75,3	0,0	2,4	0,0	100,0
Basilicata	0	98	54	43	0	0	1	55,1	43,9	0,0	0,0	1,0	100,0
Calabria	0	98	32	65	0	1	0	32,7	66,3	0,0	1,0	0,0	100,0
Campania	0	97	23	74	0	0	0	23,7	76,3	0,0	0,0	0,0	100,0
Emilia R.	2	45	17	28	0	0	0	37,8	62,2	0,0	0,0	0,1	100,0
Friuli V. Giulia	0	56	13	43	0	0	0	23,2	76,8	0,0	0,0	0,0	100,0
Lazio	0	89	19	70	0	0	0	21,3	78,7	0,0	0,0	0,0	100,0
Liguria	1	83	36	47	0	0	0	43,4	56,6	0,0	0,0	0,0	100,0
Lombardia	0	70	24	45	0	0	1	34,3	64,4	0,0	0,0	1,4	100,0
Marche	0	74	28	40	0	6	0	37,8	54,1	0,0	8,1	0,0	100,0
Molise*	1	68	26	42	0	0	0	38,2	61,8	0,0	0,0	0,0	100,0
Piemonte	1	83	24	58	0	1	0	28,9	69,8	0,0	1,2	0,0	100,0
P.a. Bolzano	0	26	7	18	0	0	1	26,9	69,2	0,0	0,0	3,8	100,0
P.a. Trento	0	32	7	25	0	0	0	21,9	78,1	0,0	0,0	0,0	100,0
Puglia	0	84	55	29	0	0	0	65,5	34,5	0,0	0,0	0,0	100,0
Sardegna	0	55	17	38	0	0	0	30,9	69,1	0,0	0,0	0,0	100,0
Sicilia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Toscana	19	72	41	30	0	0	1	56,9	41,7	0,0	0,0	1,4	100,0
Trentino A.A.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Umbria	0	41	23	17	0	0	1	56,1	41,5	0,0	0,0	2,4	100,0
Valle d'Aosta	2	39	28	11	0	0	0	71,8	28,2	0,0	0,0	0,0	100,0
Veneto	8	86	20	55	0	11	0	23,3	64,0	0,0	12,8	0,0	100,0
TOTALE	34	1.381	513	842	0	21	5	37,1	61,0	0,0	1,5	0,4	55,0

* La proposta di legge presentata alle Camere è stata ritirata il 13 novembre 2008

Tabella 5 - FONTE GIURIDICA DELLA POTESTA' LEGISLATIVA
2008

Regioni e province autonome	n. leggi				%			
	concorrente	residuale	mista	Totale	concorrente	residuale	mista	Totale
Abruzzo	11	6	0	17	64,7	35,3	0,0	100,0
Basilicata	18	15	0	33	54,5	45,5	0,0	100,0
Calabria	27	19	0	46	58,7	41,3	0,0	100,0
Campania	20	0	0	20	100,0	0,0	0,0	100,0
Emilia R.	16	7	0	23	69,6	30,4	0,0	100,0
Friuli V. Giulia	12	3	3	18	66,7	16,7	16,7	100,0
Lazio	20	12	0	32	62,5	37,5	0,0	100,0
Liguria	22	26	0	48	45,8	54,2	0,0	100,0
Lombardia	21	16	1	38	55,3	42,1	2,6	100,0
Marche	14	22	2	38	36,7	57,9	5,3	100,0
Molise	18	15	2	35	51,4	42,9	5,7	100,0
Piemonte	25	12	0	37	67,6	32,4	0,0	100,0
P.a. Bolzano*	4	0	1	5	80,0	0,0	20,0	100,0
P.a. Trento**	6	9	2	17	35,3	52,9	11,8	100,0
Puglia	26	19	0	45	57,8	42,2	0,0	100,0
Sardegna°	12	2	0	14	85,7	14,3	0,0	100,0
Sicilia°°	6	19	0	25	24,0	76,0	0,0	100,0
Toscana	21	31	0	52	40,4	59,6	0,0	100,0
Trentino A.A.	4	6	0	10	40,0	60,0	0,0	100,0
Umbria	14	11	1	26	53,8	42,3	3,8	100,0
Valle d'Aosta°°°	11	17	3	31	35,5	54,9	9,7	100,0
Veneto	10	12	1	23	43,5	52,2	4,3	100,0
TOTALE	338	279	16	633	53,4	44,1	2,5	100,0

* Le leggi sono 9. 4 leggi sono classificate di potestà esclusiva

** Nelle leggi di potestà residuale sono conteggiate anche quelle di competenza primaria

° Le leggi sono 17. 3 leggi sono di potestà primaria

°° Le leggi classificate di competenza residuale sono prevalentemente leggi approvate in virtù di potestà legislativa esclusiva

°°° Le leggi classificate di competenza residuale sono prevalentemente approvate in virtù di potestà legislativa esclusiva

Tabella 6 - TIPOLOGIA NORMATIVA
2008

Regioni e province autonome	n. leggi	istituzionali	settoriali	inter-settoriali	provvedimento	manutenzione*	bilancio	semplificazione normativa
Abruzzo	17	0	9	1	2	5	0	0
Basilicata	33	0	14	0	0	10	9	0
Calabria	46	1	9	0	11	14	11	0
Campania	20	0	13	0	0	1	6	0
Emilia R.	23	0	11	0	6	1	5	0
Friuli V. Giulia	18	2	5	2	0	4	5	0
Lazio	32	2	16	1	5	3	5	0
Liguria	48	4	13	4	0	21	6	0
Lombardia	38	1	9	0	9	15	4	0
Marche	38	6	8	0	8	12	4	0
Molise	35	2	17	0	1	11	4	0
Piemonte	37	0	14	1	0	14	7	1
P.a. Bolzano	9	1	4	1	0	1	2	0
P.a. Trento	17	3	7	0	0	4	3	0
Puglia	45	2	24	0	1	12	6	0
Sardegna	17	0	7	0	2	2	6	0
Sicilia	25	2	11	1	0	8	3	0
Toscana	52	7	11	2	3	22	7	0
Trentino A.A.	10	0	3	0	0	4	3	0
Umbria	26	3	13	4	0	2	4	0
Valle d'Aosta	31	0	17	0	4	5	5	0
Veneto	23	0	10	0	0	9	4	0
TOTALE	640	36	245	17	52	180	109	1

* Include le leggi di interpretazione autentica

Tabella 6a - TIPOLOGIA NORMATIVA %
2008

Regioni e province autonome	n. leggi	istituzionali	settoriali	intersettoriali	provvedimento	manutenzione*	bilancio	semplificazione normativa
Abruzzo	100,0%	0,0%	52,8%	5,8%	11,8%	28,4%	0,0%	0,0%
Basilicata	100,0%	0,0%	42,4%	0,0%	0,0%	30,3%	27,3%	0,0%
Calabria	100,0%	2,2%	19,8%	0,0%	23,9%	30,4%	23,8%	0,0%
Campania	100,0%	0,0%	65,0%	0,0%	0,0%	5,0%	30,0%	0,0%
Emilia R.	100,0%	0,0%	47,8%	0,0%	26,1%	4,3%	21,7%	0,0%
Friuli V. Giulia	100,0%	11,1%	27,8%	11,1%	0,0%	22,2%	27,8%	0,0%
Lazio	100,0%	6,3%	50,0%	3,1%	15,0%	8,4%	15,0%	0,0%
Liguria	100,0%	8,3%	27,1%	8,3%	0,0%	43,8%	12,5%	0,0%
Lombardia	100,0%	2,6%	23,7%	0,0%	23,7%	38,5%	10,5%	0,0%
Marche	100,0%	15,8%	21,1%	0,0%	21,1%	31,6%	10,5%	0,0%
Molise	100,0%	5,7%	48,8%	0,0%	2,6%	31,4%	11,4%	0,0%
Fiorentino	100,0%	0,0%	37,8%	2,7%	0,0%	37,8%	18,9%	2,7%
P.a. Bolzano	100,0%	11,1%	44,4%	11,1%	0,0%	11,1%	22,2%	0,0%
P.a. Trento	100,0%	17,6%	41,2%	0,0%	0,0%	23,5%	17,6%	0,0%
Puglia	100,0%	4,4%	53,3%	0,0%	2,2%	28,7%	13,3%	0,0%
Sardegna	100,0%	0,0%	41,2%	0,0%	11,8%	11,8%	35,3%	0,0%
Sicilia	100,0%	8,0%	44,0%	4,0%	0,0%	32,0%	12,0%	0,0%
Toscana	100,0%	13,5%	21,2%	3,8%	5,8%	42,3%	13,5%	0,0%
Trentino A.A.	100,0%	0,0%	30,0%	0,0%	0,0%	40,0%	30,0%	0,0%
Umbria	100,0%	11,5%	50,0%	15,4%	0,0%	7,7%	15,4%	0,0%
Valle d'Aosta	100,0%	0,0%	54,8%	0,0%	12,9%	18,1%	16,1%	0,0%
Veneto	100,0%	0,0%	43,5%	0,0%	0,0%	38,1%	17,4%	0,0%
TOTALE	100,0%	5,6%	38,3%	2,7%	8,1%	28,1%	17,0%	0,2%

* include le leggi di interpretazione autentica

Tabella 7 - Classificazione delle leggi secondo macrosettori e profilo delle materie - 2008

	Macrosettore		Materia	N.Lg.
1	Ordinamento istituzionale	1	Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	10
		2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	3
		3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	4
		4	Personale e amministrazione	30
		5	Enti locali e decentramento	29
		6	Altro (persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	26
		7	Multimateria	1
			Totale	103
2	Sviluppo econ. e attività produttive	1	Artigianato	3
		2	Professioni (incluse le nuove figure professionali: es. naturopata, ecc.)	4
		3	Industria	6
		4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	4
		5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	6
		6	Miniere e risorse geotermiche	4
		7	Commercio, fiere e mercati	15
		8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ititurismo)	18
		9	Agricoltura e foreste	34
		10	Caccia, pesca e itticoltura	14
		11	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	1

	Macrosettore		Materia	N.Lg.
		12	Altro (programmazione negoziata, programm. economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale)	3
		13	Multimateria	3
			Totale	115
3	Territorio Ambiente e infrastrutture	1	Territorio e urbanistica (incluso demanio, edilizia)	37
		2	Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	32
		3	Risorse idriche e difesa del suolo	9
		4	Opere pubbliche (es. edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc.)	8
		5	Viabilità	1
		6	Trasporti	13
		7	Protezione civile	3
		8	Altro (es. usi civici)	4
		9	Multimateria	0
				Totale
4	Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	55
		2	Alimentazione	2
		3	Servizi sociali e assistenza	31
		4	Istruzione scolastica e universitaria	12
		5	Formazione professionale	2
		6	Lavoro	12
		7	Previdenza complementare e integrativa	1
		8	Beni e attività culturali	22
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	1
		10	Ordinamento della comunicazione	4
		11	Spettacolo	2

	Macrosettore		Materia	N.Lg.
		12	Sport	4
		13	Altro (es. sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura, ecc.)	10
		14	Multimateria	1
			Totale	159
	5	1	Bilancio	127
		2	Contabilità regionale	7
		3	Tributi	7
		4	Multimateria	2
			Totale	143
	6	Multisetto* [*]		13
			TOTALE	640

*Sono classificati in questa voce anche le leggi non ascrivibili ad altri settori come, ad esempio, "collegati", leggi di semplificazione, leggi di abrogazione, ecc.

**Tabella 8 - NUMERO E DIMENSIONE DEI REGOLAMENTI DI GIUNTA
2008**

Regioni e province autonome	n. reg.	n. articoli	n. commi	n. caratteri	n. medio articoli	n. medio commi	n. medio caratteri
Abruzzo	0	0	0	0	-	-	-
Basilicata	5	32	73	n.d.	6,4	14,6	n.d.
Calabria	4	64	222	45.216	16,0	55,5	11.304,0
Campania	0	0	0	0	-	-	-
Emilia R.	2	28	108	29.961	14,0	54,0	14.980,5
Friuli V. G.	100	1.146	2.441	1.695.223	11,5	24,4	16.952,2
Lazio	27	284	697	319.224	10,5	25,8	11.823,1
Liguria	4	37	180	101.055	9,3	45,0	n.d.
Lombardia	1	1	5	1.649	1,0	5,0	1.649,0
Marche	0	0	0	0	-	-	-
Molise	1	11	28	n.d.	-	-	-
Piemonte	19	141	361	216.640	7,4	19,0	11.402,1
P.a. Bolzano*	145	948	4.424	n.d.	6,5	30,5	n.d.
P.a. Trento	46	654	2.063	1.154.757	14,2	44,8	25.103,4
Puglia	28	404	1.426	536.867	14,4	50,9	19.173,8
Sardegna	0	0	0	0	-	-	-
Sicilia	0	0	0	0	-	-	-
Toscana	21	507	1.233	409.375	24,1	58,7	19.494,0
Trentino A.A.	5	53	192	229.490	10,6	38,4	45.898,0
Umbria	9	139	443	194.761	15,4	49,2	21.640,1
Valle d'Aosta	0	0	0	0	-	-	-
Veneto	0	0	0	0	-	-	-
TOTALE	417	4.449	13.896	4.934.218	10,7	33,3	11.832,7

*I 145 regolamenti sono: 38 decreti del presidente della provincia (regolamenti formali) e 107 deliberazioni della giunta provinciale (regolamenti sostanziali)

**Tabella 9 - NUMERO E DIMENSIONE DEI REGOLAMENTI DI CONSIGLIO
2008**

Regioni e province autonome	n. regolamenti	n. articoli	n. commi	n. caratteri	n. medio articoli	n. medio commi	n. medio caratteri
Abruzzo	0	0	0	0	-	-	-
Basilicata	1	6	11	n.d.	6,0	11,0	n.d.
Calabria	0	0	0	0	-	-	-
Campania	0	0	0	0	-	-	-
Emilia R.	0	0	0	0	-	-	-
Friuli V. Giulia	0	0	0	0	-	-	-
Lazio	0	0	0	0	-	-	-
Liguria	1	7	17	66.073	-	-	-
Lombardia	4	57	194	229.846	14,3	48,5	57.461,5
Marche	2	15	41	22.515	7,5	20,5	11.257,5
Molise	4	74	239	n.d.	18,5	59,8	n.d.
Piemonte	0	0	0	0	-	-	-
P.a. Bolzano	0	0	0	0	-	-	-
P.a. Trento	0	0	0	0	-	-	-
Puglia	0	0	0	0	-	-	-
Sardegna	2	72	273	99.405	36,0	136,5	49.702,5
Sicilia	0	0	0	0	-	-	-
Toscana	0	0	0	0	-	-	-
Trentino A.A.	0	0	0	0	-	-	-
Umbria	0	0	0	0	-	-	-
Valle d'Aosta	4	25	56	42.652	6,3	14,0	10.663,0
Veneto	0	0	0	0	-	-	-
TOTALE	18	256	831	460.491	14,2	46,2	25.582,8

Tabella 10 - NUMERO E DIMENSIONE DEI REGOLAMENTI DI GIUNTA E DI CONSIGLIO
2008

Regioni e province autonome	n. regolamenti	n. articoli	n. commi	n. caratteri	n. medio articoli	n. medio commi	n. medio caratteri
Abruzzo	0	0	0	0	-	-	-
Basilicata	6	38	84	n.d.	6,3	14,0	n.d.
Calabria	4	64	222	45.216	16,0	55,5	11.304,0
Campania	0	0	0	0	-	-	-
Emilia R.	2	28	108	29.961	14,0	54,0	14.980,5
Lazio	27	284	697	319.224	10,5	25,8	11.823,1
Liguria	5	44	197	n.d.	8,8	39,4	n.d.
Lombardia	5	58	199	231.495	11,6	39,8	46.299,0
Marche	2	15	41	22.515	7,5	20,5	11.257,5
Molise	5	85	267	n.d.	17,0	53,4	-
Piemonte	19	141	361	216.640	7,4	19,0	11.402,1
Puglia	28	404	1.426	536.867	14,4	50,9	19.173,8
Toscana	21	507	1.233	409.375	24,1	58,7	19.494,0
Umbria	9	139	443	194.761	15,4	49,2	21.640,1
Veneto	0	0	0	0	-	-	-
Totale reg.stat.ord.	133	1807	5278	2.006.054	13,6	39,7	15.083,1
Friuli V.G.	100	1.146	2.441	n.d.	11,5	24,4	n.d.
P.a. Bolzano*	145	948	4.424	n.d.	6,5	30,5	n.d.
P.a. Trento	46	654	2.063	1.154.757	14,2	44,8	25.103,4
Sardegna	2	72	273	n.d.	36,0	136,5	-
Sicilia	0	0	0	0	-	-	-
Trentino A.A.	5	53	192	229.490	10,6	38,4	45.898,0
Valle d'Aosta	4	25	56	42.652	6,3	14,0	10.663,0
Totale reg. stat. spec.e p.a.	302	2.898	9.449	1.426.899	9,6	31,3	4.724,8
TOTALE	435	4.705	14.727	3.432.953	10,8	33,9	7.891,8

** I 145 regolamenti sono: 38 decreti del presidente della provincia (regolamenti formali) e 107 deliberazioni della giunta provinciale (regolamenti sostanziali)

**Tabella 10a - REGOLAMENTI DI GIUNTA E DI CONSIGLIO
2008**

Regioni e province autonome	Giunta	Consiglio	Totale
Abruzzo	0	0	0
Basilicata	5	1	6
Calabria	4	0	4
Campania	0	0	0
Emilia R.	2	0	2
Lazio	27	0	27
Liguria	4	1	5
Lombardia	1	4	5
Marche	0	2	2
Molise	1	4	5
Piemonte	19	0	19
Puglia	28	0	28
Toscana	21	0	21
Umbria	9	0	9
Veneto	0	0	0
Totale reg.stat.ord.	121	12	133
Friuli V.G.	100	0	100
P.a. Bolzano*	145	0	145
P.a. Trento	46	0	46
Sardegna	0	2	2
Sicilia	0	0	0
Trentino A.A.	5	0	5
Valle d'Aosta	0	4	4
Totale reg. stat. spec.e p.a.	296	6	302
TOTALE	417	18	435
%	95,9	4,1	100,0

* I 145 regolamenti sono: 38 decreti del presidente della provincia (regolamenti formali) e 107 deliberazioni della giunta provinciale (regolamenti sostanziali)

**Tabella 11 - REGOLAMENTI DI GIUNTA SECONDO LA POTESTA' NORMATIVA
2008**

Regioni e province autonome	Competenza propria	Competenza delegata	Totale	di cui: con parere consiliare
Abruzzo	0	0	0	0
Basilicata	5	0	5	1
Calabria	3	1	4	0
Campania	0	0	0	0
Emilia R.	2	0	2	2
Friuli V.G.	100	0	100	22
Lazio	27	0	27	5
Liguria	4	0	4	4
Lombardia	1	0	1	1
Marche	0	0	0	0
Molise	1	0	1	0
Piemonte	19	0	19	5
P.a. Bolzano*	145	0	145	0
P.a. Trento	45	1	46	20
Puglia	24	4	28	28
Sardegna	0	0	0	0
Sicilia	0	0	0	0
Toscana	21	0	21	20
Trentino A.A.	5	0	5	0
Umbria	9	0	9	9
Valle d'Aosta	0	0	0	0
Veneto	0	0	0	0
TOTALE	411	6	417	117
%	98,6	1,4	100,0	28,1

* I 145 regolamenti sono: 38 decreti del presidente della provincia (regolamenti formali) e 107 deliberazioni della giunta provinciale (regolamenti sostanziali)

**Tabella 12 - REGOLAMENTI DI CONSIGLIO
SECONDO LA POTESTA' NORMATIVA
2008**

Regioni e province autonome	Competenza propria	Competenza delegata	Totale
Abruzzo			0
Basilicata	1	0	1
Calabria			0
Campania			0
Emilia R.			0
Friuli V.G.			0
Lazio			0
Liguria	0	1	1
Lombardia	4	0	4
Marche	2	0	2
Molise	4	0	4
Piemonte			0
P.a. Bolzano			0
P.a. Trento			0
Puglia			0
Sardegna	2	0	2
Sicilia			0
Toscana			0
Trentino A.A.			0
Umbria			0
Valle d'Aosta	4	0	4
Veneto			0
TOTALE	17	1	18
%	94,4	5,6	100,0

Tabella 13 - CLASSIFICAZIONE DEI REGOLAMENTI SECONDO MACROSETTORI E PROFILO DELLE MATERIE – 2008

	Macrosettore		Materia	N.Reg.
1	Ordinamento istituzionale	1	Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato nella voce successiva)	1
		2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta	0
		3	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	1
		4	Personale e amministrazione	43
		5	Enti locali e decentramento	9
		6	Altro (persone giuridiche private, sistema statistico regionale, difensore civico, ecc.)	11
		7	Multimateria	1
			Totale	66
2	Sviluppo econ. e attività produttive	1	Artigianato	4
		2	Professioni (incluse le nuove figure professionali: es. naturopata, ecc.)	3
		3	Industria	9
		4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	9
		5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	5
		6	Miniere e risorse geotermiche	1
		7	Commercio, fiere e mercati	12
		8	Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	14
		9	Agricoltura e foreste	32
		10	Caccia, pesca e itticaultura	14
		11	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	0

		12	Altro (programmazione negoziata, programm. economica, supporto e assistenza allo sviluppo locale)	10
		13	Multimateria	7
			Totale	120
3	Territorio Ambiente e Infrastrutture	1	Territorio e urbanistica (incluso demanio, edilizia)	19
		2	Prot. della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	27
		3	Risorse idriche e difesa del suolo	5
		4	Opere pubbliche (es. edilizia scolastica, porti, aeroporti, ecc.)	2
		5	Viabilità	1
		6	Trasporti	10
		7	Protezione civile	1
		8	Altro (es. usi civici)	1
		9	Multimateria	0
			Totale	66
4	Servizi alla persona e alla comunità	1	Tutela della salute	26
		2	Alimentazione	2
		3	Servizi sociali e assistenza	55
		4	Istruzione scolastica e universitaria	19
		5	Formazione professionale	12
		6	Lavoro	20
		7	Previdenza complementare e integrativa	1
		8	Beni e attività culturali	13
		9	Ricerca scientifica e tecnologica	3
		10	Ordinamento della comunicazione	0
		11	Spettacolo	1
		12	Sport	0
		13	Altro (es. sicurezza personale, polizia locale, tutela degli utenti e consumatori, contrasto all'usura, ecc.)	12

		14	Multimateria	0
			Totale	164
5	Finanza regionale	1	Bilancio	1
		2	Contabilità regionale	13
		3	Tributi	4
		4	Multimateria	0
			Totale	18
6	Multisetto* [*]			1
			TOTALE	435

* Sono classificati in questa voce anche i regolamenti non ascrivibili ad altri settori come, ad esempio, regolamenti di semplificazione, regolamenti di abrogazione, ecc.

PARTE III

LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI RAPPORTI TRA STATO E REGIONI NELL'ANNO 2008

a cura dell'“Osservatorio sulle fonti” – Università degli studi di Firenze

Il presente contributo è di Paolo Caretti. Ad esso ha collaborato Andrea Cardone.

1. Premessa

La giurisprudenza costituzionale dell'anno 2008 in tema di rapporti Stato-Regioni si muove in sostanziale continuità con quella degli anni precedenti. Per tale ragione, rinviando ai *Rapporti* relativi agli anni 2004-2007 per la trattazione sistematica dei profili attinenti alle singole materie, pare opportuno in questa sede richiamare i tratti qualificanti del modello di riparto delle competenze normative che la giurisprudenza del 2008 conferma, e centrare l'attenzione soprattutto sui casi più significativi che nel periodo considerato hanno offerto l'occasione per l'applicazione di principi ormai consolidati a nuove fattispecie normative oppure a fattispecie particolarmente rilevanti. Inoltre, proseguendo l'opera – iniziata nel *Rapporto* relativo all'anno 2007 – di ricostruzione della giurisprudenza costituzionale sugli istituti attraverso cui si attua il principio di leale collaborazione, si dedicherà particolare spazio alla riflessione sul c.d. “sistema delle Conferenze”, che nel corso degli anni ha acquisito, nella prassi legislativa e nelle sentenze della Corte, un peso sempre maggiore all'interno dello strumentario di soluzioni concrete attraverso cui si può raggiungere un ragionevole temperamento tra le istanze autonomistiche e le esigenze unitarie.

In via del tutto preliminare, deve essere osservato che il contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni sembra essersi stabilizzato non solo dal punto di vista qualitativo, ossia mediante la progressiva acquisizione di sempre più numerosi “punti fermi” nel riparto delle competenze normative, ma anche da quello quantitativo. I dati statistici delle pronunce del 2008, riportati nell'annuale *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale* del Presidente della Corte, infatti, confermano la significativa flessione del tasso di conflittualità tra Stato e Regioni e mostrano un andamento del contenzioso costituzionale che si pone sulla stessa linea degli ultimi anni sia per quanto attiene il totale delle decisioni che per quanto concerne l'incidenza della materia regionale. Segnatamente, il totale delle decisioni (numerate) rese dalla Corte costituzionale nel 2008 è di 449, di cui 64 sono state rese in giudizi di legittimità costituzionale in via principale e 13 in conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni. Rispetto al recente passato si registrano, dunque, sia un non marginale calo delle decisioni rese nei giudizi sulle leggi in via diretta, 12 meno del 2007, che coprono il 14,25% del totale (-

2,13%) ossia il dato più basso dal 2003, sia una significativa flessione delle pronunce sui conflitti di attribuzione intersoggettivi, in riferimento alle quali si appalesa una chiara discontinuità nella crescita cui si era assistito nei due anni precedenti; tali pronunce, infatti, sono 14 meno del 2007 e coprono il 2,90% del totale (-2,92%).

Vale, infine, la pena di segnalare che, nell'ambito delle questioni di legittimità costituzionale d'interesse regionale introdotte con ricorso del Governo o delle Regioni, continua la preponderanza di quelle legate al riparto delle competenze legislative nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione.

2. La “flessibilizzazione” del riparto di competenze normative attraverso i meccanismi della “prevalenza”, della “leale collaborazione” e della “sussidiarietà”

Il principale segno della continuità che contraddistingue la giurisprudenza costituzionale del 2008 in materia regionale rispetto al passato recente è rappresentata dalla prosecuzione dell'opera di attenuazione della rigidità del modello di riparto delle competenze normative insito nel ricorso alla tecnica dell'enumerazione delle materie. Tale circostanza appare particolarmente evidente in riferimento ai tre principali meccanismi attraverso i quali la giurisprudenza costituzionale degli anni precedenti ha provveduto a rendere più flessibile il riparto di competenze normative effettuato dalla riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, ossia la “prevalenza”, la “leale collaborazione” e la “sussidiarietà”.

Innanzitutto va rilevato che anche durante l'anno considerato dal presente Rapporto, la giurisprudenza costituzionale ha ribadito l'opportunità di fare ricorso al c.d. “**criterio della prevalenza**” per individuare il titolo di competenza che legittima l'intervento legislativo quando la disciplina sottoposta a controllo di costituzionalità incide contestualmente su una pluralità di materie, tendendo così a valorizzare l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad un'altra. Così, ad esempio, nel caso della **sent. n. 368 del 2008**, in cui la Corte giudica illegittima una legge regionale friulana che aveva preteso di disciplinare l'utilizzo della denominazione vinicola “Tocai Friulano”, affermando che, nonostante la norma impugnata incida per il suo contenuto e la sua finalità su una molteplicità di interessi (dei produttori, dei

consumatori, della collettività al rispetto del principio di verità, della concorrenza), risulta evidente che il nucleo essenziale della disciplina appartiene a materie diverse dall'agricoltura e tutte escluse dalla competenza regionale, come la "tutela della concorrenza" e l'ordinamento civile. Analogamente, in materia di attività libero-professionale medica svolta *intra moenia*, la **sent. n. 371 del 2008** afferma che le norme disciplinanti lo svolgimento dell'attività professionale intramuraria, sebbene si prestino ad incidere contestualmente su una pluralità di materie, vanno "comunque ascritte, con prevalenza, a quella della tutela della salute".

Salvo quanto si dirà nel paragrafo successivo con riferimento al "sistema delle Conferenze", vale la pena sin d'ora sottolineare che in merito al **principio di leale collaborazione** viene confermato e ribadito in più occasioni che le regole della leale collaborazione possono fungere da parametro nel sindacato di legittimità degli atti legislativi solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione, mentre tale principio non è invocabile, quale requisito generale di legittimità costituzionale, a proposito dell'esercizio della funzione legislativa, poiché non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di adottare procedure collaborative atte a condizionare tale funzione (**sentt. nn. 9, 159, 371 del 2008**). In particolare, la Corte stabilizza la tendenza a ricorrere all'applicazione del principio della leale collaborazione quando il concorso delle competenze statali e regionali in una data materia non può essere regolato mediante l'applicazione del principio della prevalenza. È quanto avviene, ad esempio, nel caso della **sent. n. 50 del 2008**, in cui perviene alla dichiarazione d'illegittimità costituzionale della previsione di una ripartizione del fondo per le politiche per la famiglia con decreto ministeriale in assenza di una intesa con la Conferenza Unificata, e per lo stesso motivo si annulla la destinazione ministeriale vincolata di risorse afferenti il fondo nazionale contro la violenza sessuale in cui convergevano competenze esclusive dello Stato in materia di ordine pubblico, sicurezza e ordinamento penale e competenze regionali in materia di servizi sociali. Inoltre, nel periodo considerato, la Corte ha avuto modo di definire ulteriormente l'ambito di applicazione del principio di leale collaborazione chiarendo che il medesimo non opera "nelle fattispecie in cui (...) la norma nazionale detta i principi fondamentali in una materia di legislazione concorrente" (**sent. n. 222 del 2008**), e che il metodo collaborativo di cui all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 "non è allo stato utilizzabile in

manca dell'emanazione della fonte regolativa" e che, comunque, esso "avrebbe comunque uno spazio di applicazione limitato, non riguardando tutti gli ambiti materiali di pertinenza regionali" (cfr. la già citata **sent. n. 50 del 2008**). Che il principio in questione rivesta un ruolo centrale nella fisionomia complessiva del modello di riparto di competenze normative e non sia un mero strumento di tutela delle prerogative legislative regionali pregiudicate da norme che lo Stato adotta in forza di un proprio titolo competenziale è, poi, confermato dalla **sent. n. 412 del 2008**, in cui la Corte precisa che il principio opera anche quando si verte in materie di competenza residuale delle Regioni (segnatamente, si afferma che nonostante la materia "turismo" vada ascritta, in via di principio, alla competenza residuale regionale, non può escludersi che lo Stato possa procedere, con la necessaria partecipazione delle Regioni interessate in ossequio al principio di leale collaborazione, a riconoscere a taluni porti turistici e commerciali per la loro dimensione ed importanza, e che la circostanza sia idonea a giustificare la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato sul porto stesso e sulle connesse aree portuali).

Infine, anche in relazione al **principio di sussidiarietà**, la Corte conferma la propria consolidata giurisprudenza sull'attrazione in sussidiarietà. Segnatamente viene ribadito che, quando sussiste un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è legittimato a regolare tale esercizio mediante legge, anche se quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale, purchè ricorrano i tre requisiti della proporzionalità della valutazione dell'interesse pubblico sottostante, della ragionevolezza dell'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato e del coinvolgimento della Regione interessata in ossequio al principio di leale collaborazione. In particolare, la Consulta fa applicazione di tale principio nella **sent. n. 63 del 2008**, in cui si giudica della disciplina delle modalità di gestione ed erogazione del Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà, considerando legittima l'attrazione in sussidiarietà della disciplina delle relative funzioni amministrative, ma incostituzionale la stessa normativa nella parte in cui non prevede che i poteri del Cipe di determinazione dei criteri e delle modalità di attuazione degli interventi del fondo siano esercitati d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Al medesimo consolidato filone

giurisprudenziale è, poi, da ricondurre anche la **sent. n. 166 del 2008**, la quale considera costituzionalmente legittima la disciplina introdotta dall'art. 4, comma 2, della legge n. 9 del 2007, laddove si prevede il potere del Ministro delle infrastrutture (da esercitarsi di concerto con i Ministri della solidarietà sociale, dell'economia e delle finanze, per le politiche giovanili e le attività sportive e delle politiche per la famiglia) di predisporre, entro tre mesi, un programma nazionale contenente, fra l'altro, gli obiettivi e gli indirizzi di carattere generale per la programmazione regionale di edilizia residenziale pubblica, perchè emerge l'esigenza di un momento unitario, che deve precedere la programmazione regionale, e perchè il programma è adottato d'intesa con la Conferenza unificata.

3. Il c.d. "sistema delle Conferenze"

L'analisi dei tratti qualificanti del modello di riparto delle competenze normative che emerge dalla giurisprudenza costituzionale in materia regionale evidenzia che un istituto tra tutti assume un ruolo centrale per il funzionamento dell'intero sistema delle autonomie territoriali, ossia il c.d. "sistema delle Conferenze", il quale ha progressivamente assunto nella giurisprudenza costituzionale e nella prassi del legislatore il ruolo di principale sede collaborativa dei rapporti intersoggettivi. Anzi, non pare azzardato sostenere che sia stata proprio la Corte costituzionale ad indicare al legislatore, principalmente statale, il "sistema delle Conferenze" come strumento privilegiato per il raggiungimento delle intese tra Stato e Regioni e ciò soprattutto, come visto, quando il concorso delle competenze statali e regionali in una data materia non può essere regolato mediante l'applicazione del principio della prevalenza, e quando la sussistenza di esigenze unitarie consiglia l'attrazione in sussidiarietà della funzione legislativa.

A tale conclusione si perviene se si ripercorre il filo rosso che lega giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, la quale dapprima occasionalmente e poi, via via, in maniera sempre più sistematica ha individuato nella Conferenza la sede più idonea per supplire alla mancanza dell'integrazione della commissione bicamerale con i rappresentanti delle autonomie territoriali, consentendo così all'ordinamento di superare la situazione di *empasse* che si era determinata una volta venuta meno la prospettiva di creare un nuovo organismo per una più stretta cooperazione tra Governo e Regioni nella fase di attuazione della riforma costituzionale.

Ed infatti, già all'indomani della novella del 2001, la Corte, per un verso, ha avuto subito modo di precisare che inficia la validità del decreto legislativo il fatto che nella sua definitiva adozione il Governo si sia discostato dalla intesa pur raggiunta nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni e non abbia poi motivato specificamente sulla difformità dal testo dell'intesa (**sent. n. 206 del 2001**), per l'altro, ha iniziato a richiamare l'istituto delle Conferenze per fissare un ragionevole punto di equilibrio tra unità ed autonomia nelle materie più delicate (si pensi, ad esempio, alla **sent. n. 88 del 2003**, la quale chiarisce che i livelli essenziali di assistenza vanno fissati previa intesa da conseguire in sede di Conferenza Stato-Regioni). Con la stessa sentenza, peraltro, si chiarisce che il principio di leale collaborazione è esso stesso parametro di costituzionalità perché si annulla un decreto ministeriale in materia di competenza concorrente, previsto dalla legge ma adottato senza il parere della Conferenza Stato-Regioni, indipendentemente dal problema della perdurante applicabilità, dopo la novella, della legge su cui il decreto stesso si fondava.

Ma, come si accennava, il vero punto di svolta nella progressiva individuazione nel "sistema delle Conferenze" del ruolo di sede concertativa privilegiata si è avuto per effetto della ricordata giurisprudenza sull'attrazione in sussidiarietà della funzione legislativa, inaugurata dalla celeberrima **sent. n. 303 del 2003** e puntualizzata dalla altrettanto nota **sent. n. 6 del 2004**, la quale ha individuato tra i requisiti di legittimità della sussidiarietà legislativa proprio il necessario coinvolgimento della/e Regione/i interessata/e. A partire da quel momento, infatti, quanto più la rigidità della separazione delle competenze si è attenuata nella prassi dei legislatori, statali e regionali, e nella giurisprudenza costituzionale, tanto più è aumentato il ruolo del "sistema delle Conferenze" nella ricerca del delicato equilibrio tra il soddisfacimento delle esigenze unitarie e il rispetto delle competenze regionali.

Così, nella giurisprudenza del 2004 la Corte auspica che sia assicurato il formale coinvolgimento delle Regioni "nella fase di concreta ripartizione delle risorse finanziarie alle Regioni, anche attraverso l'intesa in sede di Conferenza unificata" (**sent. n. 423 del 2004**), proprio mentre si viene consolidando il carattere sostanzialmente vincolante dell'intesa raggiunta in Conferenza. Ad esempio, nella **sent. n. 320 del 2004** viene dichiarata la cessazione della materia del contendere in materia di asili nido perché "l'attuazione della disposizione impugnata (censurata in riferimento al ruolo meramente consultivo attribuito alla

Conferenza Stato-Regioni ai fini del riparto della somma) si è esaurita mediante l'adozione di due decreti ministeriali adottati con il parere unanime favorevole dei rappresentanti delle Regioni". Analogamente, nella **ord. n. 440 del 2004** si osserva che la disposizione censurata risulta essere stata interpretata ed applicata in modo conforme all'interesse fatto valere in giudizio dalla ricorrente, "con particolare riferimento al verbale della Conferenza Stato-Regioni, che ha definito il piano di riparto degli importi destinati (...) alle singole Regioni, ivi compresa la stessa ricorrente, mentre la fase attuativa risulta disciplinata mediante uno schema di convenzione approvato nella stessa seduta".

Parallelamente si sviluppa, soprattutto nella giurisprudenza costituzionale del biennio 2005-2006, l'impiego da parte della Corte di pronunce "additive" o "sostitutive", nelle quali il Giudice delle Leggi pronuncia l'illegittimità della disposizione nella parte in cui non è prevista l'intesa (o il parere) da esprimersi in sede di Conferenza Stato-Regioni ovvero nella parte in cui prevede la necessità di pareri invece che di intese (cfr., ad esempio, le **sentt. nn. 31 del 2005, 222 del 2005**, su alcune disposizioni della legge finanziaria per il 2004, **279 del 2005**, in tema di scuola dell'infanzia e primo ciclo dell'istruzione, **134 del 2006**, su alcune disposizioni della legge finanziaria per il 2005). Quest'ultima sentenza, in particolare, appare rilevante perchè nega che la previa intesa da raggiungere in sede di Conferenza sia surrogabile dal parere espresso dalla Conferenza stessa.

La valorizzazione dell'istituto delle Conferenze si è, poi, accompagnata negli stessi anni alla definizione precisa del suo ambito di applicabilità, in riferimento al quale la Corte ha avuto modo di chiarire che le procedure di cooperazione e di concertazione in sede di Conferenza unificata possono rilevare ai fini del sindacato di legittimità degli atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione. La più significativa affermazione di questo principio si rinviene nell'orientamento che la Corte ha avuto occasione di affermare secondo cui il mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni nella fase di adozione di decreti-legge, ovvero delle leggi di conversione in materie di competenza regionale, non integra un vizio di legittimità delle norme statali e non comporta una violazione del principio di leale collaborazione, appunto perchè "non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni" (espresso nelle **sentt. nn. 196 del 2004, 272 del 2005, 181 del 2006**).

Nella giurisprudenza costituzionale del 2007 può ormai considerarsi consolidato che l'avvenuto "passaggio" in Conferenza degli atti è da ritenersi efficace e soddisfacente strumento di realizzazione della leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni. A tal proposito significativa pare la **sent. n. 401 del 2007**, in cui la Corte, richiamando alcuni propri precedenti giurisprudenziali, precisato "come – nella 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 n. 3 del 2001 [...] – il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal sistema delle Conferenze. Esso [...] realizza una forma di cooperazione di tipo organizzativo e costituisce «una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione» [...]". Di qui una serie di pronunce di analogo tenore che o hanno sancito l'infondatezza della questione di costituzionalità proposta per violazione del principio della leale collaborazione perchè la legge aveva previsto il coinvolgimento della Conferenza (cfr. **sentt. nn. 88 del 2007, 162 del 2007, 194 del 2007**) oppure, al contrario, hanno stabilito l'illegittimità costituzionale di alcune delle norme statali perchè risultavano assenti forme di coinvolgimento delle Regioni attraverso la Conferenza (cfr. **sentt. nn. 165 del 2007, 201 del 2007, 339 del 2007**). Al consolidato orientamento qui ricostruito è da ascrivere anche la **sent. n. 58 del 2007** che, in un conflitto di attribuzioni tra lo Stato e la Regione Valle d'Aosta, ha ribadito il carattere vincolante degli accordi raggiunti in Conferenza ritenendo lesiva del "principio costituzionale di leale collaborazione" l'adozione, da parte del Governo, di un provvedimento in diretto contrasto con l'intesa sancita in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Gli orientamenti fin qui ricostruiti sul rapporto tra leale collaborazione e "sistema delle Conferenze" trovano puntuale conferma nella giurisprudenza considerata dal presente *Rapporto*, in cui si ribadisce in termini generali che "il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal sistema delle Conferenze. Esso [...] realizza una forma di cooperazione di tipo organizzativo e costituisce una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il

parametro della leale collaborazione” (**sent. n. 51 del 2008**). Emblematica in tal senso la già ricordata **sent. n. 50 del 2008**, in cui la Corte perviene alla dichiarazione dell’illegittimità costituzionale di una ripartizione del fondo per le politiche per la famiglia con decreto ministeriale in assenza di una intesa con la Conferenza Unificata osservando che “dall’analisi del contenuto complessivo delle disposizioni censurate risulta, pertanto, come la relativa normativa si trovi all’incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri. E in ipotesi di tal genere, secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, la concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione e avendo riguardo alla natura unitaria e indivisa del Fondo in esame, giustifica l’applicazione del principio di leale collaborazione (sentenze nn. 201, 24 del 2007; nn. 234 e 50 del 2005), che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie. La natura degli interessi implicati impone, nella specie, che tale principio si concretizzi nella previsione dello strumento dell’intesa con la Conferenza unificata”.

Analogamente, nella già citata **sent. n. 63 del 2008** la Corte, riproponendo il proprio orientamento consolidato ricostruito nelle pagine precedenti, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di una disposizione della legge finanziaria per il 2007 nella parte in cui non prevedeva che i poteri del CIPE di determinazione dei criteri e delle modalità di attuazione degli interventi, di cui al Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà, fossero esercitati d’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Dello stesso tenore la **sent. 168 del 2008**, anch’essa avente ad oggetto ancora la previsione di fondi statali vincolati individuati all’interno della legge finanziaria per il 2007, in cui la Consulta, ribadendo che se non si può fare applicazione del criterio della prevalenza la concorrenza di competenze giustifica l’applicazione del principio di leale collaborazione, rendendo necessaria la previsione di una acquisizione del parere della Conferenza Unificata, ha avuto modo di precisare che “nel caso in cui un fondo istituito con legge statale incida su ambiti non riconducibili ad un’unica materia, devono distinguersi due ipotesi. Se una materia è nettamente prevalente sulle altre, essa determina la competenza legislativa e, qualora

questa sia statale, determina anche la legittimità del fondo con vincolo di destinazione. Se, invece, non vi è una materia sicuramente prevalente riconducibile alla competenza dello Stato, si applica il principio di leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze (sentenze n. 63 e n. 50 del 2008; n. 201 del 2007; n. 211 e n. 133 del 2006); strumenti che possono assumere, rispettivamente, la forma di intese o pareri, a seconda del maggiore o minore impatto dell'intervento finanziario statale sulle competenze regionali (sentenza n. 6 del 2004)". In particolare, la sentenza da ultimo citata ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 1, comma 1284 della legge finanziaria, relativo al fondo di solidarietà istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, "finalizzato a promuovere il finanziamento di progetti ed interventi, in ambito nazionale e internazionale, atti a garantire il maggior accesso possibile alle risorse idriche secondo il principio della garanzia dell'accesso all'acqua a livello universale", nella parte in cui prevede che le modalità di funzionamento e di erogazione delle risorse del fondo sono stabilite "con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro degli affari esteri, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari e della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281", anziché con lo stesso decreto da adottare d'intesa con la Conferenza unificata, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari.

Ancora, facendo nuovamente ricorso alla pronuncia sostitutiva come nel caso da ultimo citato, la Corte nella **sent. n. 94 del 2008**, in materia di turismo, dichiara illegittimi i commi 1227 e 1228 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007 nella parte in cui non prevedono che i decreti di concessione di finanziamenti in materia di turismo siano preceduti dall'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni.

4. Considerazioni conclusive

Alla luce della ricostruzione svolta nelle pagine che precedono, non si può fare a meno di confermare quanto si è avuto modo di concludere in occasione del precedente *Rapporto* e, cioè, che la progressiva quiescenza verso cui pare avviarsi, in base al rilevamento dei dati statistici, il contenzioso Stato-Regioni trova puntuale riscontro nel sempre minor grado di innovatività del merito delle

sentenze costituzionali, che si muovono ormai lungo binari definitivamente consolidati per effetto dei principi enucleati nei primi anni di vigenza della riforma del Titolo V. La già raggiunta conclusione che si è ormai formato *un diritto costituzionale giurisprudenziale*, attingendo al quale la Corte procede alla progressiva implementazione di quei principi attraverso la ricostruzione di nuovi corollari applicativi, può però essere approfondita alla luce della circostanza, rilevata in questo *Rapporto*, che il principale segno della continuità che contraddistingue la giurisprudenza costituzionale del 2008 in materia regionale si coglie nell'opera di stabilizzazione del modello di riparto delle competenze normative più che nel ricorrere delle soluzioni ai casi concreti.

Si è, infatti, avuto modo di osservare che la giurisprudenza costituzionale del periodo considerato prosegue il processo di attenuazione della rigidità del modello di riparto delle competenze normative, insito nel ricorso alla tecnica dell'enumerazione delle materie, consolidando il funzionamento e i limiti di operatività di quelli che appaiono ormai i tre principali meccanismi attraverso cui è progressivamente divenuto più flessibile il riparto di competenze normative effettuato dalla riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, ossia la "prevalenza", la "leale collaborazione" e la "sussidiarietà". Nell'ambito di tale processo si è visto, poi, che un ruolo centrale occupa il c.d. "sistema delle Conferenze", il quale appare oggi strumento privilegiato per il raggiungimento delle intese tra Stato e Regioni e ciò soprattutto, come rilevato, quando il concorso delle competenze statali e regionali in una data materia non può essere regolato mediante l'applicazione del principio della prevalenza, e quando la sussistenza di esigenze unitarie consiglia l'attrazione in sussidiarietà della funzione legislativa. In particolare, la giurisprudenza costituzionale delinea una netta distinzione tra il caso in cui la legge omette di prevedere strumenti collaborativi quando questo è richiesto dalle ipotesi appena considerate, omissione cui fa seguito la dichiarazione di incostituzionalità, e il caso in cui la legge si discosta dall'intesa precedentemente raggiunta, in cui il sindacato di legittimità costituzionale si arresta dinnanzi alla discrezionalità del legislatore. Della fisionomia assunta dall'organo, dunque, dovrà opportunamente tenere conto il Parlamento nell'esame della proposta di riforma del medesimo attualmente pendente.

PARTE IV

DATI E TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE STATALE

a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati

Premessa

Il presente capitolo, curato dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, intende dare un quadro della produzione normativa²³⁷ nei primi 16 mesi della XVI legislatura, iniziata il 29 aprile 2008.

Il quadro, come di consueto, tiene esclusivamente conto degli strumenti normativi utilizzati a livello statale, rimandando alla nota di sintesi per quanto attiene un più ampio discorso relativo alle politiche pubbliche.

Per favorire la comparazione con la produzione legislativa dei principali Paesi europei e delle Regioni, si forniranno anche dei dati riguardanti l'anno di riferimento del presente rapporto, alla cui formazione hanno concorso i mesi finali della XV legislatura e quelli iniziali della XVI.

Mantenendo l'innovazione introdotta nella precedente edizione, si assume come parametro anche la griglia degli elementi comuni ai rapporti regionali sulla legislazione, elaborata dall'Osservatorio legislativo interregionale e pubblicata in allegato al Rapporto sullo stato della legislazione 2003.

In questo modo, si intende progressivamente favorire una sempre maggiore comparabilità tra la produzione normativa statale e quella regionale, senza perdere di vista, ovviamente, le peculiarità che contraddistinguono la tipologia e l'uso degli strumenti normativi a livello statale, con specifico riguardo alla decretazione d'urgenza ed alla legislazione delegata.

²³⁷ La produzione normativa considerata nel presente Rapporto è quella di rango primario, che comprende leggi, decreti legislativi e decreti-legge; nel dato complessivo della produzione normativa si includono anche i regolamenti di delegificazione, cui è demandata la disciplina di materie in precedenza disciplinate con fonti di rango primario.

1. Linee di tendenza della produzione normativa

Come già accennato nella premessa, il presente capitolo fornisce i dati relativi al 2008 nonché un primo quadro della evoluzione registratasi nei primi 16 mesi della XVI legislatura, fino al 31 agosto 2009.

Il 2008 è stato un anno elettorale, il che comporta necessariamente un periodo relativamente lungo di sostanziale sospensione della produzione normativa e soprattutto legislativa, in coincidenza dello scioglimento delle Camere e della loro ricostituzione.

I dati sulla produzione normativa registratasi nel complesso dei 12 mesi sono riportati nella tabella che segue:

	XV legislatura (dall'1/1 al 28/4/2008)	Media mensile (4 mesi)	XVI legislatura (dal 29/4 al 31/21/2008)	Media mensile (8 mesi)	Totale 2008	Media mensile
Leggi	20	5,00	44	5,50	64	5,34
Decreti legislativi	19	4,75	21	2,62	40	3,33
Decreti-legge	10	2,50	30	3,75	40	3,33
Regolamenti di delegificazione	11	2,75	3	0,37	14	1,17
Totale	60	15,00	98	12,24	158	13,17

Il dato sulla produzione legislativa del 2008 risulta notevolmente (ed inconsuetamente) inferiore rispetto a quello registrato in Francia (95 leggi) ed in Germania (144 leggi), per la quale il 2008 è stato un anno pre-elettorale. Come già segnalato, incide in maniera rilevante sul dato la lunga sospensione dei lavori parlamentari dovuta alle consultazioni elettorali.

Per quanto riguarda la XVI legislatura, la fase iniziale è stata tradizionalmente contrassegnata – nelle more della formazione e della messa a regime degli organi parlamentari – da un necessitato ricorso alla decretazione d’urgenza come unico strumento legislativo concretamente attivabile. Nei primi mesi della legislatura in corso, a questo andamento fisiologico, sembra affiancarsi una certa prevalenza della opzione favorevole alla decretazione d’urgenza, vista come strumento per assumere decisioni immediate e responsabilizzanti sia per il potere esecutivo sia per il potere legislativo.

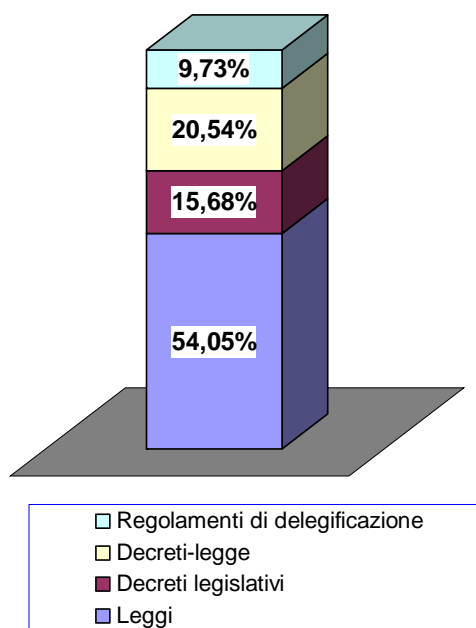
185 sono gli atti normativi di rango primario o derivanti da processi di delegificazione emanati nei primi 16 mesi della XVI legislatura, come risulta dalla seguente tabella:

	XVI legislatura	Media mensile
Leggi	100	6,25
Decreti legislativi	29	1,81
Decreti-legge²³⁸	38	2,37
Regolamenti di delegificazione	18	1,12
Totale	185	11,55

²³⁸ Ai decreti-legge di cui si dà conto nella tabella occorre aggiungere 5 decreti-legge emanati dal Governo Prodi sul finire della XV legislatura, che sono stati “trascinati” e convertiti nella legislatura in corso. Di essi si tiene conto nel computo delle leggi di conversione.

Nel grafico che segue è riportata la composizione percentuale della produzione normativa.

Ripartizione percentuale degli atti normativi



Dal grafico si evince che le leggi ordinarie rappresentano il **54,05** per cento degli atti che concorrono alla produzione normativa qui considerata.

2. L'attività legislativa parlamentare

2.1. La produzione legislativa

100 sono le leggi approvate nei primi mesi della XVI legislatura, con una media mensile pari a **6,25**.

2.2. La tipologia delle leggi

Il dato quantitativo sopra indicato può essere scomposto in relazione alla tipologia delle leggi, alla sede di approvazione ed al tipo di iniziativa.

Nella tabella riportata di seguito si dà conto della tipologia delle leggi approvate.

Tipologia delle leggi

	XVI legislatura
Conversione di decreti-legge	36
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>36,00%</i>
Leggi di bilancio	6
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>6,00%</i>
Leggi collegate alla manovra finanziaria	4
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>4,00%</i>
Leggi di ratifica	35
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>35,00%</i>
Leggi comunitarie	1
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>1,00%</i>
Altre leggi ordinarie	18
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>18,00%</i>
TOTALE LEGGI APPROVATE	100

Dalla tabella si possono evincere, tra gli altri, due dati particolarmente significativi:

- la netta prevalenza di leggi che per la loro tipologia discendono dall'iniziativa del Governo: leggi di conversione, di bilancio, collegate e di ratifica (per queste ultime l'iniziativa non è più esclusiva del Governo già dalla XIII legislatura ma esse rappresentano ancora parte rilevante dell'attività normativa dell'Esecutivo);
- la regolarità nell'approvazione delle leggi ad andamento ciclico: le leggi che compongono il ciclo di bilancio (finanziaria, di bilancio, di assestamento e rendiconto) e la legge comunitaria annuale.

2.3. L'iniziativa legislativa

Nella tabella che segue si riportano i dati relativi all'iniziativa legislativa.

INIZIATIVA GOVERNATIVA	85	85%
INIZIATIVA PARLAMENTARE	13	13%
INIZIATIVA MISTA ²³⁹	2	2%
TOTALE	100	100%

L'85 per cento delle leggi approvate nella XVI legislatura derivano dall'iniziativa governativa.

Si tratta di un dato leggermente inferiore a quello registrato nella XV legislatura (88,39%), che appare in linea con gli altri ordinamenti europei considerati nella VI parte del presente rapporto. Nella XIII legislatura le leggi di iniziativa governativa costituivano il 76,94 per cento del totale; nella XIV legislatura il 78,42 per cento.

Dalla tabella che segue emerge che:

²³⁹ 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.

- nell'ambito delle leggi di iniziativa governativa, un notevole peso percentuale è rappresentato dall'insieme delle leggi di conversione e delle leggi di ratifica. Il valore della XVI legislatura (69 per cento) appare comunque inferiore a quello registrato nella XV legislatura (73,73 per cento);
- la categoria delle altre leggi di iniziativa governativa rappresenta il 5,88 per cento del complesso delle leggi di iniziativa governativa (nella XV legislatura le altre leggi hanno rappresentato il 15,15 per cento della produzione legislativa di origine governativa).

Si può inoltre anticipare un altro dato, che emergerà nel paragrafo 2.4. Le leggi di iniziativa parlamentare sono state approvate per lo più in sede legislativa: su **13** leggi di iniziativa parlamentare approvate, **11** sono state discusse in sede legislativa (le altre due riguardano materie sulle quali vige una riserva di esame da parte dell'Assemblea).

Iniziativa delle leggi

	XVI legislatura
INIZIATIVA GOVERNATIVA <i>di cui:</i>	85
Conversione di decreti-legge	36
Leggi di bilancio	6
Leggi collegate alla manovra finanziaria	4
Leggi di ratifica	33
Leggi comunitarie	1
Altre leggi di iniziativa governativa	5
INIZIATIVA PARLAMENTARE <i>di cui:</i>	13
Leggi di ratifica	0
INIZIATIVA MISTA <i>di cui:</i>	2
Leggi di ratifica	2
TOTALE	100

Se, come già accennato, la massima parte delle leggi è di iniziativa governativa, il Parlamento esercita la funzione legislativa rinunciando difficilmente a modificare i testi al suo esame. La tabella che segue si riferisce alle leggi di iniziativa governativa (con esclusione delle 33 leggi di ratifica). Delle rimanenti 52 leggi, **45** – pari all'86,53 per cento – sono state modificate durante l'*iter* parlamentare. Delle **7** approvate nel testo originario presentato dal Governo:

- **4** sono leggi di conversione (tre delle quali di decreti-legge emanati dal governo Prodi);
- **2** sono le leggi di rendiconto finanziario (una fotografia dei risultati di bilancio dell'anno precedente);
- **1** è la legge 8 giugno 2009, n., 67, recante una modifica puntuale all'intesa tra il Governo italiano e l'Unione delle Chiese cristiane avventizie del 7° giorno.

Tipologia leggi	con modifiche	senza modifiche	Totale
conversione	32	4	36
di bilancio	4	2 (rendiconto)	6
collegati	4	0	4
leggi comunitarie	1	0	1
leggi di semplificazione	0	0	0
altre leggi	4	1	5
TOTALE	45	7	52

2.4. Le 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; in materia costituzionale ed elettorale) comporta una corrispondente, necessitata prevalenza della sede referente.

Le leggi approvate in sede legislativa rappresentano il 14 per cento del totale (nella XV legislatura, si è registrata una incidenza percentuale del 10,72 per cento).

Sedi dell'esame parlamentare

	XVI
Referente	86 (86,00%)
Legislativa o deliberante	14 (14,00%)
Redigente	0
TOTALE	100

E' però interessante scomporre il dato complessivo, considerando da un lato le leggi che necessitano di un esame in Assemblea (soprattutto: leggi di conversione, di ratifica, di delega, di bilancio) e dall'altro le leggi per le quali non esiste una riserva di esame di Assemblea e quindi il Parlamento è libero di scegliere la sede di esame. La tabella che segue indica le leggi che devono obbligatoriamente passare per un voto dell'Assemblea.

Leggi con riserva di Assemblea

	XVI legislatura
Leggi di conversione	36
Leggi di ratifica	35
Altre leggi con sede referente vincolata*	14
Totale leggi con sede referente vincolata	85
% sul totale delle leggi	85

* *Leggi costituzionali, di bilancio, finanziarie, comunitarie, elettorali, di semplificazione e altre contenenti delega (incluse, generalmente, le leggi collegate, quasi sempre contenenti deleghe). Nel caso di specie, si tratta di 6 leggi di bilancio, di 6 leggi di delega (una ulteriore legge contenente deleghe è una legge di ratifica) e di 2 leggi in materia elettorale (nn. 10 e 46 del 2009).*

La tabella seguente prende invece in considerazione le leggi per le quali il Parlamento è libero di scegliere la sede di esame. Pur in presenza di un esiguo numero di leggi, si può rilevare come l'opzione per la sede legislativa risulti anche nella XVI legislatura, come nel passato, la più praticata: la quasi totalità di questa tipologia di leggi sono state approvate direttamente in Commissione.

Leggi con sede di esame opzionale

	XVI legislatura
Leggi con sede opzionale di cui:	15
In sede referente	1
In sede legislativa	14
In sede redigente	0

2.5. La classificazione delle leggi

La griglia degli elementi comuni ai rapporti regionali sulla legislazione classifica le leggi in base alla loro incidenza sull'ordinamento ed agli ambiti di intervento.

Sotto il primo profilo la griglia classifica le leggi in sette tipologie:

- a) leggi istituzionali: recano le discipline istituzionali a carattere generale²⁴⁰;
- b) leggi di settore: incidono su singoli settori dell'ordinamento (si classificano come tali le leggi quando il loro contenuto innovativo prevale sulla mera manutenzione normativa);
- c) leggi intersettoriali: incidono contestualmente su più settori;
- d) leggi provvedimento: recano un contenuto puntuale e/o si rivolgono ad una platea di beneficiari estremamente limitata;
- e) leggi di manutenzione normativa: si limitano a recare limitate modifiche di assestamento alla normativa previgente;
- f) leggi di bilancio: le 4 leggi che concorrono al ciclo annuale di finanza pubblica (bilancio, finanziaria, assestamento, rendiconto);
- g) leggi di abrogazione generale: è una tipologia che ha fatto la sua comparsa a livello statale nella legislatura in corso.

Sotto il secondo profilo, la griglia individua 5 macrosettori ed una categoria residuale di leggi multisettoriali, cui ascrivere le leggi che per la loro latitudine di intervento non appaiono riconducibili a singoli settori, come, ad esempio, i collegati, le leggi di semplificazione, le leggi di abrogazione. I macrosettori sono i seguenti:

- ordinamento istituzionale (che include i rapporti internazionali e con l'Unione europea);
- sviluppo economico e attività produttive;
- territorio, ambiente e infrastrutture;

²⁴⁰ Sono escluse le leggi istitutive di singoli organismi, classificate invece tra le leggi settoriali.

- servizi alle persone e alla sanità (che include lavoro, previdenza, Istruzione e sanità);
- finanza (che include bilancio, contabilità generale e tributi).

L'applicazione della griglia alla legislazione statale presenta alcuni elementi problematici dovuti alle peculiarità di quest'ultima, che hanno indotto, nel primo approccio sperimentale, a non scendere al dettaglio delle materie incluse in ciascun macrosettore, che comporterebbe un loro adeguamento volto a tenere conto degli ambiti di esclusiva competenza statale (basti pensare al settore della giustizia). Un altro elemento che differenzia nettamente la legislazione statale da quella regionale è la presenza delle leggi di conversione, che si è scelto comunque di considerare, nonché di numerose leggi di ratifica (35 su 100, pari al 35 per cento) e di altre leggi volte a dare attuazione ad obblighi assunti in sedi internazionali e comunitarie, quali:

- provvedimenti relativi alla partecipazione italiana a missioni internazionali;
- leggi di finanziamento di enti internazionali;
- leggi comunitarie;
- altri provvedimenti volti a dare attuazione agli obblighi comunitari.

Con qualche forzatura, le leggi di ratifica vengono considerate a sé dal punto di vista della tipologia e classificate nel macrosettore ordinamento istituzionale insieme alle altre leggi in argomento. Queste ultime, dal punto di vista della incidenza sull'ordinamento, vengono classificate come leggi intersettoriali quando, come la legge comunitaria, investono numerosi ambiti, settoriali quando riguardano uno specifico ambito (per esempio, le autorizzazioni alle missioni internazionali) ed infine come leggi provvedimento quando riguardano aspetti puntuali, come il finanziamento di un singolo ente.

Sperando di non complicare eccessivamente il quadro, si è preferito investigare i profili evidenziati dalla griglia (impatto sull'ordinamento e

macrosettore) incrociandoli con le diverse tipologie delle leggi statali. I risultati sono esposti nelle tabelle seguenti.

Incidenza sull'ordinamento	XVI legislatura
Leggi istituzionali, <i>delle quali:</i>	16
Leggi di conversione	6
Leggi delega	2
Leggi di settore, <i>delle quali:</i>	19
Leggi di conversione	18
Leggi delega	0
Leggi intersettoriali, <i>delle quali:</i>	14
Leggi di conversione	10
Leggi delega	4
Leggi di abrogazione generale, <i>delle quali:</i>	1
Leggi di conversione	1
Leggi provvedimento	4
Leggi di manutenzione normativa, <i>delle quali:</i>	5
Leggi di conversione	1
Leggi di bilancio	6
Leggi di ratifica, <i>delle quali:</i>	35
Leggi delega	1
TOTALE LEGGI APPROVATE	100

Appaiono significativi i dati relativi sia alle leggi di settore sia alle leggi intersettoriali. In entrambe le categorie, è evidente il ruolo giocato dalle leggi di conversione, che rappresentano il 94,73 per cento delle leggi settoriali e il 71,42 per cento delle leggi intersettoriali. Queste ultime comprendono soltanto due tipologie di leggi: leggi di conversione e leggi delega. Dei **10** decreti-legge a carattere intersettoriale:

- **1** riguarda l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee;
- **9** afferiscono alla materia economico-finanziaria, perseguendo generalmente il duplice obiettivo della razionalizzazione della spesa pubblica e dello sviluppo economico, anche in funzione di contrasto all'attuale situazione di crisi mondiale, talora in accompagnamento, nelle sue diverse fasi, della manovra finanziaria.

Delle 4 leggi delega tre sono collegate alla manovra di finanza pubblica ed una è la legge comunitaria 2008.

Con riguardo ai macrosettori, i risultati sono esposti nella tabella che segue:

Macrosettore	XVI legislatura
Ordinamento istituzionale, <i>delle quali:</i>	63
Leggi di conversione	12
Leggi delega	2
Leggi di ratifica	35
Sviluppo economico e attività produttive, <i>delle quali:</i>	7
Leggi di conversione	6
Leggi delega	1
Territorio, ambiente e infrastrutture, <i>delle quali:</i>	9
Leggi di conversione	8
Servizi alle persone e alla comunità, <i>delle quali:</i>	4
Leggi di conversione	2
Finanza statale, <i>delle quali:</i>	7
Leggi di bilancio (bilancio, assestamento, rendiconto)	5
Leggi di conversione	1
Leggi delega	1
Multisettoe, <i>delle quali:</i>	10
Leggi di conversione	7
Leggi delega	2
Leggi finanziarie	1
TOTALE LEGGI APPROVATE	100

Le leggi di bilancio sono state classificate nel settore della finanza, ad eccezione della legge finanziaria, che ha caratteristiche multisettoriali.

Spiccano per quantità di leggi ad essi ascritte – rispettivamente maggioritaria e minimale – i due macrosettori dell'ordinamento istituzionale e dei servizi alle persone e alla comunità. Il macrosettore dell'ordinamento istituzionale comprende un elevato numero di leggi (il 63 per cento del totale) in quanto in esso sono classificate, come indicato nel dettaglio nella tabella successiva, 35 leggi di ratifica ed altre 5 leggi che danno attuazione ad obblighi internazionali e comunitari.

Per quanto riguarda il macrosettore dei servizi alle persone ed alla comunità (un discorso analogo vale anche per il macrosettore sviluppo economico e attività produttive), occorre segnalare che molte delle leggi che agiscono in tale ambito presentano carattere multisettoriale.

Macrosettore ordinamento istituzionale	Totale XVI legislatura
Leggi di ratifica	35
Altre leggi relative ad obblighi internazionali, delle quali:	5
Leggi riguardanti la partecipazione italiana a missioni internazionali (incluse 2 leggi di conversione)	3

2.6. Le leggi approvate in Commissione

Le leggi approvate direttamente in Commissione in almeno un ramo del Parlamento sono complessivamente 14, 13 delle quali discusse in sede legislativa in entrambe le Camere: fa eccezione la sola legge 3 agosto 2009, n. 117, recante *distacco dei comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello dalla Regione Marche e loro aggregazione alla Regione Emilia - Romagna, nell'ambito della provincia di Rimini, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione*, approvata in sede referente alla Camera ed in sede deliberante al Senato.

Delle **13** leggi approvate in sede legislativa alla Camera, **5** sono state discusse dalla Commissione Affari costituzionali e **4** dalla Commissione Cultura. Hanno approvato una legge ciascuna le Commissioni: Ambiente, Difesa ed Affari sociali; una ulteriore legge (3 agosto 2009, n. 108), nata dalla soppressione dei commi da 1 a 72 dell'articolo 24 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali e riguardante quest'ultimo argomento, è stata approvata dalle Commissioni riunite Affari esteri e Difesa.

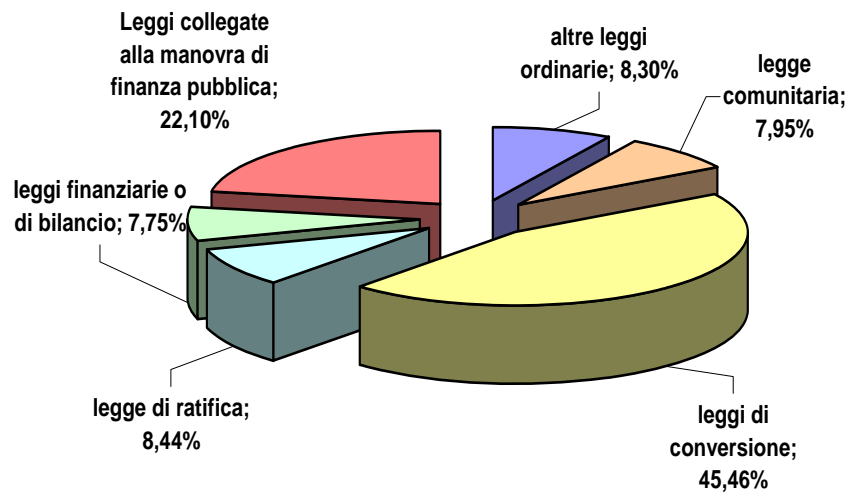
Per una sola legge si è resa necessaria una doppia lettura da parte della Commissione Affari costituzionali del Senato (si tratta della legge 4 agosto 2008, n. 132, recante *istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere*). Delle altre **13** leggi, **10** hanno iniziato il loro *iter* alla Camera e **3** al Senato.

Le leggi approvate in sede legislativa presentano generalmente un minore impatto politico-istituzionale; fa eccezione, per la sua valenza, la già citata legge n. 108/2009, recante *proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali*. Si segnalano anche le leggi in data 8 giugno 2009, n. 67 e n. 68, volte a modificare le leggi approvative delle intese – rispettivamente – con l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventizie del 7° giorno e con la Tavola valdese.

2.7. La dimensione delle leggi

Il grafico che segue dà conto in forma riassuntiva della dimensione delle leggi, mostrando come ciascuna tipologia di leggi concorra in termini percentuali al totale delle colonne occupate per la loro pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale*. Si tratta complessivamente (esclusi gli allegati) di 1.547,5 colonne di *Gazzetta ufficiale*.

La dimensione delle leggi



La tabella che segue misura contestualmente l'incidenza di ciascuna tipologia di legge sul complesso delle leggi approvate ed in termini di spazio, misurato sia in termini di colonne occupate sulla *Gazzetta Ufficiale* sia in termini di commi²⁴¹.

²⁴¹ L'utilizzazione del doppio parametro si rivela utile in quanto il solo dato riguardante il numero dei commi non sempre fotografa la complessità di una legge, in presenza di commi che possono risultare di ridotte dimensioni o, viceversa, di notevole complessità e lunghezza.

Spazi legislativi XVI legislatura

Natura Atto	% atti	Testo	% spazio GU	Allegati	Commi	% commi
18 altre leggi ordinarie	18%	128,5	8,30%	6	343	7,48%
1 legge comunitaria	1%	123	7,95%	10	187	4,08%
36 leggi di conversione	36%	703,5	45,46%	2407,5	2.816	61,40%
35 leggi di ratifica	35%	130,5	8,44%	-	248	5,40%
6 leggi finanziarie o di bilancio	6%	120	7,75%	1.866	266	5,80%
4 leggi collegate alla manovra di finanza pubblica	4%	342	22,10%	74	727	15,84%
Totale (100 leggi)	100%	1.547,5	100%	4.363,5	4.587	100%

E' evidente il ruolo giocato dalle leggi di conversione e dalle leggi collegate alla manovra finanziaria, che insieme rappresentano il 40 per cento delle leggi approvate ma pesano per quasi il 70% in termini di colonne di Gazzetta ufficiale occupate sul totale e per oltre il 77 per cento con riguardo al numero di commi.

Come verrà specificato nel paragrafo 4, la decretazione d'urgenza assume una funzione polivalente, essendo destinata al governo del quotidiano e delle emergenze, spesso in una prospettiva di breve-medio periodo e multisetoriale; le leggi collegate alla manovra finanziaria si caratterizzano invece perché pongono generalmente le basi per processi di riforma di particolare complessità e delicatezza, che chiamano in causa anche i rapporti con gli altri livelli territoriali. Basti pensare, a titolo esemplificativo, alla legge delega in materia di federalismo fiscale (legge n. 42/2009) ed alla legge n. 99/2009, che contiene un'ampia delega sull'energia nucleare della quale si tratta nella scheda allegata alla Nota di sintesi dedicata all'energia. In

queste, come in genere nei procedimenti delegati, assume particolare rilievo il ruolo giocato dalla Conferenza Stato-Regioni e dalla Conferenza unificata.

3. Le deleghe legislative

3.1. Le tendenze generali

Nella XVI legislatura sono state approvate **7** leggi contenenti disposizioni di delega al Governo, tutte nel corso del 2009:

- 4 sono le leggi collegate alla manovra di finanza pubblica;
- 1 è la legge comunitaria 2008;
- 1 legge concerne anche la ratifica di un trattato internazionale;
- 1 legge reca un complesso di misure in materia di sicurezza pubblica.

Nella XVI legislatura, il Parlamento ha conferito al Governo **108** deleghe “primarie”, delle quali:

62 (57,4%) investono l’attuazione delle leggi comunitarie;

46 (42,6%) danno attuazione alle altre leggi delega.

Alle deleghe primarie vanno aggiunte **81** deleghe integrative e correttive (pari al 42,9% del totale delle deleghe); **55** di tali deleghe correttive sono relative all’attuazione della legge comunitaria 2008.

La seguente tabella riassume i dati della XVI legislatura.

Deleghe	XV		
Primarie	108	57,1	
di cui attuative di leggi comunitarie	62		57,4
Integrative/correttive	81	42,9	
di cui attuative di leggi comunitarie	55		67,9
Totale	189		
di cui attuative di leggi comunitarie	117		61,9

Nel corso della XVI legislatura, sono stati pubblicati nella *Gazzetta ufficiale* **32** decreti legislativi, **28** (87,5%) dei quali attuativi di leggi comunitarie, soprattutto di precedenti legislature; solo **1** di tali decreti è stato emanato in attuazione della legge comunitaria 2008²⁴², approvata nella legislatura in corso.

Decreti legislativi	XVI		
	Primari	21	65,6
di cui attuativi di leggi comunitarie	20		95,2
Integrativi/correttivi	11	34,4	
di cui attuativi di leggi comunitarie	8		72,7
Totale	32		
di cui attuativi di leggi comunitarie	28		87,5

3.2. Le leggi delega della XVI legislatura

Nel paragrafo precedente sono già stati forniti alcuni elementi circa le leggi delega approvate nel corso della XVI legislatura. La tabella che segue dà conto nel dettaglio di tali leggi e delle deleghe da esse conferite, nonché del relativo stato di attuazione. Riguardo a quest'ultimo, si osserva che, essendo iniziata la legislatura da poco più di un anno, è stato emanato soltanto **1** decreto legislativo.

²⁴² Si tratta del D.Lgs. 118/2009, che dà attuazione anche ad una delega contenuta nella legge comunitaria 29/2006 (XIV legislatura).

Legge delega	Disposizioni di delega	Deleghe primarie	D.Lgs. pubblicati	di cui D.Lgs. primari
L. 4 marzo 2009, n. 15, ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico	10	5	--	--
L. 5 maggio 2009, n. 42, federalismo fiscale	31	20	--	--
L. 18 giugno 2009, n. 69, sviluppo economico, semplificazione, competitività e processo civile	11	8	--	--
L. 30 giugno 2009, n. 85, adesione al Trattato di Prüm	1	1	--	--
L. 7 luglio 2009, n. 88, legge comunitaria 2008	117	62	1	--
L. 15 luglio 2009, n. 94, sicurezza pubblica	2	2	--	--
L. 23 luglio 2009, n. 99, internazionalizzazione delle imprese ed energia	17	10	--	--

3.3. Deleghe che prevedono un doppio parere delle Camere

Dal quadro fin qui tratteggiato emerge con tutta evidenza come i processi riformatori vengano per lo più realizzati attraverso procedimenti complessi, che prevedono generalmente la delega al Governo. Negli ultimi anni, il Parlamento sembra porre particolare attenzione al proprio coinvolgimento nella fase di elaborazione degli schemi di decreti legislativi, puntando su un rafforzamento del proprio ruolo almeno in relazione ai processi di delega di più rilevante impatto.

In particolare, a partire dal 2003, il Parlamento, recuperando qualche isolato precedente, si è riservato, per alcune deleghe, un procedimento particolarmente complesso per l'adozione dei relativi decreti legislativi di

attuazione: in questi casi, il Governo, dopo aver acquisito i pareri di altri organismi previsti dalla legge di delega (ad es. la Conferenza Stato-Regioni) e delle Camere, ritrasmette i testi, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Conferenza Stato-Regioni ed alle Camere per il parere definitivo.

Si segnala in proposito che il Comitato per la legislazione, in sede consultiva, ha sempre espresso apprezzamento per la previsione del doppio parere, volta ad intensificare il rapporto tra Parlamento e Governo in fase di attuazione delle deleghe.

Nella XVI legislatura, il ricorso a tale procedura è stato previsto per la legge 7 luglio 2009, n. 88 (legge comunitaria 2008).

La legge 5 maggio 2009, n. 42, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, prevede un meccanismo diverso: il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera (che presumibilmente potrebbero sfociare nell'approvazione di un atto di indirizzo da parte delle due Assemblee). Decorsi trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo.

4. I decreti-legge

4.1. Le tendenze generali

4.1.1. I dati quantitativi - Le leggi di conversione dei decreti-legge sono **36** e rappresentano il **36%** della produzione legislativa.

38 sono i decreti-legge emanati nella XVI legislatura, con una **media mensile** pari a **2,37**. Si tratta di una media equiparabile a quella della scorsa legislatura (2 decreti mensili) e sensibilmente più bassa rispetto a quella realizzata nella XIII e XIV legislatura, in cui superava stabilmente i 3 decreti mensili (3,36 nella XIII legislatura e 3,72 nella XIV).

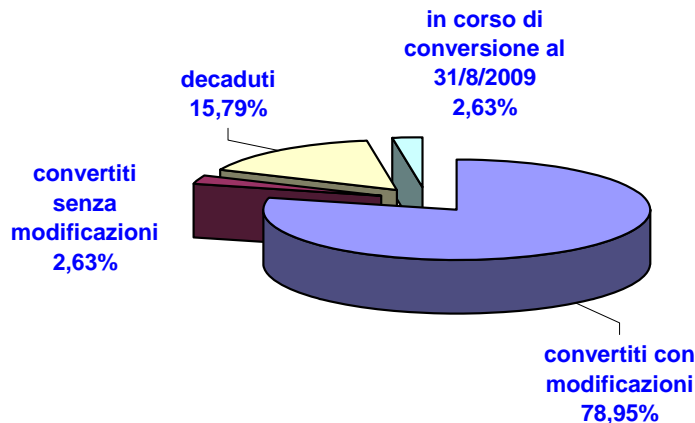
Media mensile di emanazione dei decreti-legge

Periodo	XVI legislatura
Decreti-legge	38²⁴³
Media mensile	2,37

4.1.2. L'esito dei decreti-legge - Per quanto riguarda l'esito, nel grafico seguente sono riportati i dati relativi al numero dei decreti-legge convertiti in legge, con o senza modificazioni, dei decreti-legge decaduti, nonché di quelli in vigore alla data di riferimento del presente rapporto (31 agosto 2009).

Nel grafico non sono stati considerati i 5 decreti-legge emanati dal Governo Prodi che si trovavano in corso di conversione alla fine della XV legislatura (28 aprile 2008), per il cui esito si rinvia alla nota 243.

²⁴³ Alla fine della XV legislatura (conclusasi il 28 aprile 2008) erano in corso di conversione 5 decreti-legge emanati dal II Governo Prodi. Nella XVI legislatura i relativi disegni di legge di conversione sono stati mantenuti all'ordine del giorno delle Camere: i decreti-legge sono stati convertiti in legge. Di tali decreti non si tiene conto nel dato relativo alla XVI legislatura.



Il grafico considera quindi i **38** decreti-legge emanati nel corso della legislatura, fino alla data del 31 agosto 2009, dei quali:

- 31** sono stati convertiti in legge (30 con modificazioni);
- 6** sono decaduti per decorrenza dei termini;
- 1** è in corso di conversione alla data del 31 agosto 2009.

Appare significativo il dato riguardante i decreti-legge decaduti, che rappresentano il 15,78 per cento del totale.

I contenuti di tali decreti-legge hanno trovato comunque accoglimento, con varietà di formule, in altre disposizioni di legge. Tra i tratti distintivi della decretazione d'urgenza nei primi mesi della legislatura vanno infatti segnalati due fenomeni tra di loro connessi:

- la maggior parte dei decreti-legge fin qui emanati fanno capo ad un numero limitato di politiche legislative;
- tali politiche legislative si sono sviluppate attraverso il succedersi dei decreti-legge, talora a distanza di pochi giorni l'uno dall'altro. In tale evenienza, in **5** casi più decreti-legge sono confluiti in un'unica legge di conversione.

Le principali politiche legislative sviluppate attraverso una pluralità di provvedimenti di urgenza sono le seguenti:

- l'emergenza rifiuti nella Regione Campania;
- il trasporto aereo, con la vicenda Alitalia²⁴⁴;
- la sicurezza pubblica;
- la partecipazione italiana a missioni internazionali;
- la giustizia;
- il mondo scolastico e universitario;
- la politica economico-finanziaria, in genere oggetto di provvedimenti a carattere multisettoriale, incentrati sull'obiettivo della razionalizzazione delle spese;
- nell'ambito della politica economico-finanziaria si possono individuare i decreti finalizzati ad intervenire in relazione alla crisi economico-finanziaria in atto a livello mondiale. Sono provvedimenti caratteristici di questa fase dell'economia mondiale, tanto che anche gli altri Paesi dell'Unione europea considerati nella parte VI del presente Rapporto son intervenuti a più riprese sugli stessi temi

Sono confluiti in un'unica legge di conversione:

- **2** decreti-legge in materia di missioni internazionali²⁴⁵;
- **i 2** decreti-legge sulla stabilità del sistema creditizio²⁴⁶;

²⁴⁴ Tratta in via esclusiva tale argomento il solo decreto-legge n. 134/2008, che però si inserisce in un filone legislativo che ha visto l'emanazione del decreto-legge n. 80/2008, emanato dal Governo Prodi sul finire della XV legislatura, nella cui legge di conversione (n. 111/2008) sono confluiti anche i contenuti dell'articolo 4 del decreto-legge n. 93/2008, emanato dal Governo Berlusconi all'inizio della XVI legislatura. A pochi giorni di distanza dal decreto n. 93, l'articolo 1 del decreto-legge n. 97/2008 è nuovamente intervenuto in materia. Della complessa vicenda, con la sovrapposizione, in un breve periodo, di tre decreti-legge (nn. 80, 93 e 97, cui fa seguito, a distanza di breve tempo, il decreto n. 138), si è occupato il Comitato per la legislazione nel parere sul decreto n. 93 da ultimo citato, formulando la seguente raccomandazione: «con riferimento al contenuto dell'articolo 4, volto al sostegno della compagnia aerea Alitalia con strumenti analoghi a quelli già disposti dal decreto legge 23 aprile 2008, n. 80, attualmente oggetto di esame parlamentare, abbia cura il legislatore di evitare forme di sovrapposizione degli strumenti normativi, suscettibili di ingenerare incertezze relativamente alla disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo, anche in ragione della non perfetta identità delle normative recate dai due provvedimenti e della circostanza che il Governo è già nuovamente intervenuto in materia con un nuovo decreto legge».

²⁴⁵ La legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 147/2008 fa salvi gli effetti del decreto-legge n. 150/2008. Dal decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 sono stati soppressi i commi da 1 a 72 dell'articolo 24, relativo alla proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali, che è stata disciplinata con la legge 3 agosto 2009, n. 108.

²⁴⁶ La legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 155/2008, abroga contestualmente il decreto-legge n. 157/2008, del quale fa salvi gli effetti. Nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 155/2008, recante misure urgenti per

- **2** dei 3 decreti-legge sull'emergenza rifiuti in Campania, emanati a pochi giorni di distanza l'uno dall'altro (decreti-legge nn. 90 e 107 del 2008: il decreto n. 107 è stato abrogato, con contestuale salvezza degli effetti, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, di conversione del decreto-legge n. 90);
- i **3** decreti-legge: n. 97/2008, recante disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini, n. 113/2008, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e n. 114/2008, recante misure urgenti per fronteggiare l'aumento delle materie prime e dei carburanti nel settore della pesca, nonché per il rilancio competitivo del settore. La legge 2 agosto 2008, n. 129, di conversione del decreto-legge n. 97, ha fatto salvi gli effetti prodotti dagli altri due decreti nn. 113 e 114 nonché dall'articolo 1 del decreto n. 97, riguardante la vicenda Alitalia e soppresso dalla legge di conversione stessa²⁴⁷;
- infine, durante l'*iter* di conversione alla Camera, il decreto-legge 5 febbraio 2009, n. 4, recante misure urgenti in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario, è confluito nella legge di conversione del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi.

garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, nell'attuale situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali (C. 1762), il Comitato per la legislazione ha formulato la seguente raccomandazione: «abbia cura il legislatore di evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza, atteso che l'annunciata confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti - che originano da distinte delibere del Consiglio dei Ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica - appare comunque suscettibile di ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari».

²⁴⁷ Nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 97/2008 (C. 1496), che, nel testo trasmesso dal Senato, già assorbiva i contenuti degli altri due decreti-legge, il Comitato per la legislazione ha formulato la seguente raccomandazione: «si abbia cura di evitare sovrapposizioni normative tra disposizioni presenti in più provvedimenti d'urgenza, conseguenti a modifiche apportate nel corso dei relativi procedimenti di conversione, in quanto tale fenomeno è suscettibile, da un lato, di ingenerare incertezze interpretative relativamente alla disciplina concretamente operante in un dato periodo nelle materie oggetto di intervento legislativo, e dall'altro di compromettere i caratteri di specificità, omogeneità e corrispondenza al titolo del contenuto dei decreti-legge, previsti dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988».

4.1.3. L'iter parlamentare - L'esame delle **36** leggi di conversione complessivamente approvate nel corso della legislatura ha avuto inizio in **20** casi presso la Camera dei deputati e in **16** casi presso il Senato della Repubblica.

Dei **36** decreti-legge convertiti, **32** hanno subito modificazioni durante l'esame parlamentare. In valori percentuali, i decreti-legge convertiti con modificazioni rappresentano l'**87,5** per cento dei decreti convertiti.

4 decreti-legge sono stati convertiti senza modificazioni: si tratta di **3** decreti-legge emanati dal Governo Prodi prima dell'inizio della XVI legislatura e del decreto-legge 15 giugno 2009, n. 61, recante disposizioni urgenti in materia di contrasto alla pirateria, convertito dalla legge 22 luglio 2009, n. 100.

In **27** casi è stata sufficiente una sola lettura in ciascuna delle due Camere; eventuali modificazioni sono state apportate esclusivamente dalla Camera che ne ha iniziato l'esame, come risulta dalla seguente tabella, che indica i decreti-legge convertiti con una sola lettura da parte di ciascun ramo del Parlamento.

16	C	S	14 modificati
11	S	C	9 modificati

Entrambe le Camere denotano una notevole propensione ad introdurre modifiche: la Camera dei deputati ha modificato l'87,5 per cento dei decreti in ordine ai quali ha dato avvio alle procedure di conversione, il Senato l'81,8 per cento.

Nei restanti **5** casi la navette ha compreso una doppia lettura in un ramo del Parlamento.

Nella tabella che segue, si dà conto di tali decreti-legge:

1	C	S	C
4	S	C	S

4.2. Le assegnazioni alle Commissioni della Camera dei decreti-legge convertiti²⁴⁸

Il presente paragrafo, in connessione con le considerazioni già svolte a proposito della classificazione dei decreti-legge e delle politiche da essi perseguite, evidenzia come il loro contenuto sia spesso intersettoriale. E' un dato che appare evidente se solo si considerano i provvedimenti esaminati da due Commissioni congiuntamente (ed anche la varietà delle relative assegnazioni) e le Commissioni coinvolte in sede consultiva. La tabella che segue dà il quadro di tali assegnazioni. Si segnala che le prime 4 leggi di conversione sono state esaminate, nelle more della costituzione delle Commissioni permanenti, da una Commissione speciale. Per le restanti 32 leggi si può riassuntivamente osservare che:

- 14 sono state assegnate in sede referente a due Commissioni riunite;
- sono state tutte esaminate, in sede referente ovvero in sede consultiva, dalle Commissioni Affari costituzionali e Bilancio;
- molto impegnate in sede consultiva risultano altre Commissioni con competenze tipicamente trasversali, come le Commissioni Giustizia (soprattutto per la previsione di sanzioni), Lavoro e Politiche dell'Unione europea.

²⁴⁸ Il presente paragrafo rielabora i dati utilizzati in un rapporto sulla decretazione d'urgenza nella XV e XVI legislatura predisposto da Benedetto Cimino, Simona Morettini e Giovanni Piccirilli per il Presidente *pro tempore* del Comitato per la legislazione.

Commissione	Decreti assegnati in sede referente	Decreti assegnati congiuntamente ad altra Commissione	Decreti assegnati in sede consultiva	Totale decreti assegnati in referente e consultiva
Comm. Spec.	4			
I (Affari costituzionali)	3	4	25	32
II (Giustizia)	3	3	22	28
III (Affari esteri)	0	3	10	13
IV (Difesa)	0	2	15	17
V (Bilancio)	1	6	25	32
VI (Finanze)	2	5	15	22
VII (Cultura)	2	0	14	16
VIII (Ambiente)	5	1	12	18
IX (Trasporti)	1	2	16	19
X (Attività produttive)	0	2	19	21
XI (Lavoro)	0	0	23	23
XII (Affari sociali)	0	0	20	20
XIII (Agricoltura)	1	0	13	14
XIV (Politiche dell'Unione europea)	0	0	24	24
I-II	2			
I-V	2			
II-III	1			
III-IV	2			
V-VI	4			
VI-X	1			
VIII-IX	1			
IX-X	1			

La tabella che segue pone in evidenza come il procedimento di conversione, per la complessità degli argomenti oggetto di ciascun provvedimento, coinvolga generalmente un numero piuttosto alto di Commissioni; in 5 casi su 32 sono state coinvolte tutte le Commissioni ed in altri 11 casi almeno 10: la metà delle 32 leggi di conversione esaminate

dopo l'istituzione delle Commissioni permanenti ha quindi coinvolto almeno 10 Commissioni.

Numero di Commissioni coinvolte	Numero di decreti-legge
3	1
4	1
5	2
6	6
7	2
8	2
9	2
10	2
11	3
12	3
13	3
14	5

4.3. Le modifiche apportate durante l'iter di conversione²⁴⁹

Come già accennato, durante il procedimento parlamentare, 32 decreti-legge dei 36 convertiti hanno subito modifiche, che appaiono nel complesso molto corpose, come risulta dalla tabella che segue:

XVI Leg.²⁵⁰	D.L.	L. conv.	Incremento L. conv./D.L.
Articoli	397	579	+ 45,84%
Commi	1.760	2.867	62,90%
Caratteri	1.109.543	1.897.041	70,97%

²⁴⁹ Il presente paragrafo utilizza i dati elaborati nel rapporto citato alla nota precedente.

²⁵⁰ I dati coprono tutti i decreti convertiti alla data del 31 agosto 2009 (e, conformemente al dato della XV legislatura, comprendono anche gli accorpamenti tra decreti diversi).

In termini di articoli, si registra un incremento, nel passaggio dal testo originario alla legge di conversione, già significativo, che risulta ancora più cospicuo man mano che si scende alle unità minime di testo (commi e quindi caratteri). Tale incremento avviene ad opera di emendamenti di origine sia parlamentare sia governativa (inclusi i cosiddetti “maxi-emendamenti”, che in genere tengono comunque conto del lavoro svolto nelle Aule parlamentari).

4.4. La questione di fiducia nel procedimento di conversione.

La tabella che segue dimostra come le questioni di fiducia siano state poster nella maggioranza dei casi, sia alla Camera sia al Senato, durante l'*iter* di conversione.

	Camera	Senato
Questioni di fiducia poste dal Governo su provvedimenti	16	8
Numero di provvedimenti su cui è stata posta la fiducia	13	6
Questioni di fiducia poste dal Governo nell' <i>iter</i> di conversione di decreti-legge	12	5
Leggi di conversione su cui è stata posta la fiducia	11	5

Le cinque leggi di conversione sulle quali il Senato è stato chiamato a votare la fiducia sono state approvate attraverso un voto di fiducia anche alla Camera. La legge 6 agosto 2008, n. 133, di conversione del decreto-legge n. 112/2008 (disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) è stata approvata attraverso un triplo voto di fiducia, ripetuto durante la prima lettura alla Camera, la lettura al Senato e la seconda lettura alla Camera.

Un terzo delle leggi di conversione (11 su 36) sono dunque state approvate attraverso un voto di fiducia, in cinque casi ripetuto in entrambe le Camere.

Si tratta di un fenomeno rilevante sia in termini quantitativi (il 30,55% delle leggi di conversione sono passate attraverso almeno un voto di fiducia), sia dal punto di vista qualitativo, visto che il voto di fiducia ha riguardato generalmente (nella Camera che ha esaminato il provvedimento in prima lettura e, nel caso della citata legge n. 133/2009, anche l'altra Camera) un maxiemendamento volto anche ad ampliare il raggio di azione del provvedimento.

Ancora più rilevante appare il dato relativo al numero di articoli, di commi e di caratteri sottoposti alla questione di fiducia²⁵¹; si tratta di:

334 articoli su complessivi 579 articoli delle leggi di conversione, pari al 57,69%;

2.005 commi su 2.867, pari al 67,93%;

1.295.996 caratteri su 1.897.041, pari al 68,32%.

Dal punto di vista del rapporto tra Governo e Parlamento, si rileva che una quota rilevante (il 70,83%) dei casi in cui il Governo ha posto la questione di fiducia su progetti di legge all'esame delle Camere (17 questioni di fiducia su 24), è relativa a leggi di conversione di decreti-legge.

²⁵¹ Anche questi dati sono tratti dal rapporto citato alla nota 248.

5. L'adempimento degli obblighi comunitari

Nel corso della XVI legislatura, all'adempimento degli obblighi comunitari si è provveduto non soltanto con il tradizionale strumento della legge comunitaria annuale, ma con ulteriori strumenti, che ad essa si affiancano.

Nel presente paragrafo si concentra l'attenzione sui provvedimenti esclusivamente dedicati all'adempimento di obblighi comunitari: si tratta della legge comunitaria 2008 e di due decreti-legge.

5.1. La legge comunitaria 2008

Nel corso della legislatura è stata approvata la legge comunitaria relativa al 2008 (legge 7 luglio 2009, n. 88) ed è stato avviato l'esame del disegno di legge comunitaria 2009²⁵².

La legge comunitaria 2008 prevede complessivamente l'attuazione di 50 direttive attraverso lo strumento della delega legislativa: 5 direttive sono contenute nell'allegato A (non è quindi obbligatorio, salvo che essi prevedano sanzioni penali, il parere delle competenti Commissioni parlamentari) e 45 nell'allegato B (in questo caso il parere è obbligatorio). Per ognuna di tali disposizioni di delega è anche prevista la possibilità di emanare disposizioni integrative e correttive.

5.2. L'attuazione di obblighi comunitari attraverso la decretazione d'urgenza

Come già segnalato, sono **2** i decreti-legge convertiti; un ulteriore decreto-legge risulta in corso di conversione al 2 ottobre 2009²⁵³. Dei due decreti leggi convertiti:

- il decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59 (emanato dal Governo Prodi sul finire della XV legislatura e "trascinato" nella XVI), recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze

²⁵² Il disegno di legge comunitaria 2009 (A. C. 2449) è stato approvato dalla Camera il 22 settembre 2009 e trasmesso al Senato (A. S. 1781).

²⁵³ Si tratta del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee.

della Corte di giustizia delle Comunità europee (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2008, n. 101) ha carattere multisettoriale;

- il decreto-legge 25 settembre 2008, n. 149, recante disposizioni urgenti per assicurare adempimenti comunitari in materia di giochi (convertito, con modificazioni, dalla legge 19 novembre 2008, n. 184) ha carattere settoriale.

6. La semplificazione legislativa

6.1. La delegificazione

Nel 2008 sono stati approvati 6 provvedimenti contenenti disposizioni di autorizzazione al Governo ad emanare regolamenti di delegificazione.

Nella XVI legislatura sono stati approvati complessivamente **11** provvedimenti che contengono autorizzazioni alla delegificazione, di cui 6 leggi di conversione di decreti-legge, 4 leggi ordinarie e 1 decreto legislativo.

Periodo	2008	Totale XVI legislatura
Provvedimenti autorizzazione, di cui: di	6	11
Leggi di conversione	5	6
Leggi ordinarie	--	4
Decreti legislativi	1	1

Nel corso della XVI legislatura, sono stati pubblicati nella *Gazzetta ufficiale* **21** regolamenti di delegificazione, **15** dei quali "primari" e **6** modificativi, integrativi o sostitutivi di precedenti regolamenti di delegificazione (di cui **1** di attuazione di una autorizzazione contenuta in una legge comunitaria).

Tutti i regolamenti sono da attribuire al Governo Berlusconi IV.

Infine, **2** regolamenti sono stati emanati in attuazione di una autorizzazione contenuta in una legge approvata nella XIII legislatura, **1** nella XIV, **8** nella XV e **10** nella XVI legislatura.

Regolamenti di delegificazione	XVI		
Primari	15	71,4%	
<i>di cui</i> attuativi di leggi comunitarie	--		--
Modificativi	6	28,6%	
<i>di cui</i> attuativi di leggi comunitarie	1		16,7%
TOTALE	21		
<i>di cui</i> attuativi di leggi comunitarie	1		4,8%

Già si sono forniti alcuni elementi circa i provvedimenti recanti autorizzazione alla delegificazione approvati nel corso della XV legislatura. La tabella che segue dà conto nel dettaglio di tali provvedimenti e delle autorizzazioni da esse conferite, nonché del relativo stato di attuazione.

Provvedimenti di autorizzazione alla delegificazione	Autorizzazioni alla delegificazione	DPR pubblicati
D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro	1	--
D.L. 16 maggio 2008 (L. 14 luglio 2008, n. 121), adeguamento delle strutture di Governo	1	6
D.L. 3 giugno 2008, n. 97 (L. 2 agosto 2008, n. 129), in materia fiscale e proroga termini	1	--
D.L. 25 giugno 2008, n. 112, (L. 6 agosto 2008, n. 133), manovra di finanza pubblica	8	3
D.L. legge 1° settembre 2008, n. 137 (L. 30 ottobre 2008, n. 169), istruzione e università	1	1
D.L. 30 dicembre 2008, n. 207 (L. 27 febbraio 2009, n. 14), proroga termini	1	--
L. 18 giugno 2009, n. 69, sviluppo economico, semplificazione, competitività e processo civile	1	--
L. 30 giugno 2009, n. 85, adesione al Trattato di Prüm	1	--
L. 15 luglio 2009, n. 94, sicurezza pubblica	1	--
L. 23 luglio 2009, n. 99, internazionalizzazione delle imprese ed energia	1	--
D.L. 1° luglio 2009, n. 78 (L. 3 agosto 2009, n. 102), provvedimenti anticrisi	2	--

Va segnalato il ricorso alla delegificazione in provvedimenti che per loro natura non possono contenere disposizioni di delega o danno attuazione a leggi di delega: la maggior parte delle autorizzazioni alla delegificazione

sono contenute, come già accennato, in decreti-legge e, in un caso, in un decreto legislativo.

6.2. I codici e i testi unici

Per quanto riguarda il riordino legislativo attraverso l'emanazione di testi unici e di codici, nella XVI legislatura è stato pubblicato **1** provvedimento di questo tipo. Si tratta del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, emanato quindi nella precedente legislatura ma pubblicato all'inizio di quella corrente. Esso raccoglie le disposizioni in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Nella XVI legislatura sono state approvate **2** leggi contenenti deleghe per l'emanazione di testi unici.

Si tratta della legge comunitaria 2008 (L. 7 luglio 2009, n. 88) che reca la consueta delega per l'adozione di testi unici delle disposizioni dettate in attuazione delle deleghe conferite per il recepimento di direttive comunitarie, e della legge 23 luglio 2009, n. 99, che delega il Governo ad adottare un decreto legislativo per il riassetto delle disposizioni in materia di internazionalizzazione delle imprese.

Quest'ultimo provvedimento è indicativo della tendenza, inaugurata nella XIV legislatura, ad affiancare ai decreti legislativi denominati formalmente **testo unico** o **codice**, una terza tipologia di provvedimento che si definisce di **riassetto normativo** di una materia specifica.

6.3. Le abrogazioni contenute nelle leggi e nei decreti legislativi

Come già accennato, relativamente alle abrogazioni, cioè all'opera di "sfoltoimento" della legislazione, la XVI legislatura fa registrare una rilevante novità, con il primo provvedimento statale esclusivamente finalizzato all'abrogazione generalizzata di numerosi atti. Si tratta del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200 (convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9), recante misure urgenti in materia di

semplificazione normativa, che ha abrogato ben 27.364²⁵⁴ provvedimenti antecedenti il 1948 (l'abrogazione avrà effetto a decorrere dal 16 dicembre 2009). Esso era stata preceduto dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, a carattere intersettoriale (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), che ha abrogato 3.299 atti, di cui 3.294²⁵⁵ sulla base di quanto disposto dall'articolo 24 (*taglia-leggi*) e relativo allegato.

Questi provvedimenti hanno innestato sul procedimento di ricognizione delle disposizioni vigenti, previsto dalla delega di cui alla legge n. 246/2005 (cosiddetta delega "taglia-leggi"), uno speculare meccanismo di abrogazione delle disposizioni considerate ormai superate. Mentre cioè la delega di cui alla legge n. 246/2005 è finalizzata all'adozione di un decreto legislativo che individui la legislazione vigente, i decreti-legge citati hanno nel frattempo provveduto all'abrogazione di una consistente quantità di atti normativi.

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. La legislatura corrente, sotto questo profilo, presenta un dato sicuramente eclatante: a fronte di 100 leggi e di 32 decreti legislativi, sono stati abrogati 30.666 atti normativi. Se in massima parte le abrogazioni si devono ai due decreti-legge nn. 112 e 200 del 2008, non va dimenticato che un terzo delle leggi approvate reca disposizioni di abrogazione esplicita o espressa (32 su 100). Si tratta di un dato significativo, specie se confrontato con il numero relativamente basso di leggi contenenti formule di abrogazione innominata (6).

²⁵⁴ Nel versione del decreto-legge 200/2008, come approvata dalla legge di conversione, i provvedimenti interamente abrogati sono 28.397: da questo elenco sono stati espunti 1.033 atti da parte della L. 18 giugno 2009, n. 69

²⁵⁵ Nella versione del decreto-legge 112/2008, come approvata dalla legge di conversione, i provvedimenti interamente abrogati sono 3.370; da questo elenco è stato espunto 1 atto da parte del D.L. 23 ottobre 2008, n. 162 (L. 22 dicembre 2008, n. 201) e 75 dal D.L. 22 dicembre 2008, n. 200 (L. 18 febbraio 2009, n. 9).

Abrogazioni contenute in leggi ordinarie - XVI legislatura

Totale leggi	100
Leggi contenenti abrogazioni espresse	32
Leggi contenenti formule di abrogazione innominata	6
Provvedimenti interamente abrogati	30.666

Sul versante dei decreti legislativi (nel cui novero sono inclusi i codici ed i testi unici, strumenti per eccellenza del riordino normativo), si registra un numero maggiore di decreti contenenti abrogazioni in rapporto ai decreti emanati (17 su 32). Sono stati interamente abrogati 21 provvedimenti a fronte di 32 nuovi atti legislativi delegati.

Abrogazioni contenute in decreti legislativi - XVI legislatura

Totale D.Lgs.	32
D.Lgs. contenenti abrogazioni espresse	17
D.Lgs. contenenti formule di abrogazione innominata	1
Provvedimenti interamente abrogati da D.Lgs.	21

Per quanto riguarda, infine, la semplificazione attuata con i *regolamenti di delegificazione*, va rilevato che i 15 regolamenti di questo tipo emanati nel periodo in esame (esclusi i modificativi di precedenti regolamenti di delegificazione) hanno abrogato interamente 19 provvedimenti.

PARTE V

Tendenze della normativa dell'Unione europea

*a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea
della Camera dei deputati*

PRINCIPALI TENDENZE DELLA PRODUZIONE NORMATIVA DELL'UE NELLA LEGISLATURA 2004-2009

L'attività normativa dell'Unione europea nella legislatura 2004-2009 (6a legislatura europea) è stata profondamente influenzata da alcuni importanti avvenimenti attinenti alla struttura istituzionale dell'UE nonché ad alcuni fenomeni di portata globale:

- **l'allargamento a dieci nuovi Paesi**, a decorrere dal 1° maggio 2004 - pochi mesi prima dell'avvio nel luglio dello stesso anno della legislatura, cui ha fatto seguito quello di Romania e Bulgaria dal 1° gennaio 2007 - che ha inciso soprattutto sulla formazione delle maggioranze per l'approvazione della normativa in seno al Consiglio;
- l'entrata in vigore del nuovo **quadro finanziario 2007-2013**, stabilito dall'accordo interistituzionale stipulato il 17 maggio 2006, che ha richiesto l'adozione di numerosi atti normativi per l'attuazione e la gestione dei nuovi programmi e strumenti finanziari;
- il **processo di riforma dei Trattati vigenti**, che ha portato prima alla firma del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, a Roma il 29 ottobre 2004 e, dopo l'arresto del processo di ratifica di tale Trattato a seguito dei referendum tenuti in Francia e nei Paesi Bassi, alla predisposizione del Trattato di Lisbona, tuttora in corso di ratifica. Pur non essendo ancora completato il processo di ratifica del Trattato di Lisbona, la riflessione sulla riforma dell'assetto costituzionale europeo si è riflessa su alcune iniziative e prassi delle Istituzioni dell'UE, anche in relazione al ruolo dei parlamenti nazionali;
- alcuni fenomeni di portata globale, in particolare, i **cambiamenti climatici**, la sicurezza degli approvvigionamenti **energetici**, le **pressioni migratorie**, la **crisi economica e finanziaria**, che hanno assunto carattere prioritario nella programmazione politica e legislativa dell'Unione europea.

Nei paragrafi seguenti sono indicate, in primo luogo, le principali linee di tendenza di carattere generale della produzione normativa dell'Unione europea nel 2004, quali emergono dalle Tabelle I e II relative, rispettivamente, agli atti giuridici comunitari e alle decisioni quadro nel settore della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, adottati nella legislatura 1999-2004 (**5a legislatura europea**) e in ciascuno degli anni 2004-2009 (**6a legislatura europea**).

Sono quindi esaminati alcuni aspetti specifici della procedura di codecisione, il metodo di programmazione politica e legislativa dell'UE nonché le innovazioni intervenute nell'intervento dei Parlamenti nazionali nella fase della produzione normativa europea

Saranno infine richiamate e le principali disposizioni del Trattato di Lisbona in materia di fonti e procedure decisionali.

1. Principali tendenze di carattere generale

I dati relativi alla produzione normativa nel periodo 2004-2009, riportati nelle Tabelle I e II, da una parte ribadiscono o rafforzano tendenze già emerse nella precedente legislatura **1999-2004**; per altro verso, emergono alcune nuove ed importanti linee evolutive.

Sotto il primo profilo viene confermata la netta prevalenza, in termini quantitativi, della normativa adottata dalla Commissione europea a livello esecutivo rispetto a quella posta in essere dal Parlamento europeo e dal Consiglio o dal solo Consiglio a livello legislativo.

Sotto il secondo profilo, emergono con evidenza tre tendenze nuove:

- un complessivo **incremento** della legislazione adottata in codecisione rispetto all'attività normativa del Consiglio;
- un forte **incremento del ricorso al regolamento** in codecisione, a fronte di una lieve diminuzione nel ricorso a tale strumento nell'attività normativa del Consiglio e della Commissione;
- un sostanziale mantenimento del numero delle **decisioni quadro** relative alla cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale (15

nella legislatura 2004-2009 a fronte delle 14 della legislatura precedente).

Nei paragrafi successivi saranno esaminate specificamente queste tendenze nonché la distribuzione della produzione normativa tra i vari settori di attività dell'UE.

TABELLA I - Atti giuridici delle Istituzioni dell'UE²⁵⁶

Parlamento e Consiglio (procedura di codecisione)	5 ^a Legislatura del PE (20 luglio 1999 - 19 luglio 2004)	6a Legislatura del PE (20 luglio 2004 - 13 luglio 2009)						
	1999-2004	2004 ²⁵⁷	2005	2006	2007	2008	2009 ²⁵⁸	2004-2009 Totale
Regolamenti	128	5	19	44	21	48	38	170
Direttive	194	4	10	39	18	53	52	192
Decisioni	82	3	12	19	18	250	10	92
Totale	404	12	41	102	57	351	100	454
Consiglio								
Regolamenti	774	77	119	164	130	141	52	688
Direttive	79	4	26	26	5	14	8	68
Decisioni	1085	139	238	234	265	30	116	1241
Totale	1938	220	383	424	400	185	176	1997
Commissione europea								
Regolamenti	7760	853	2019	1806	1414	1145	512	7749
Direttive	247	19	54	76	53	56	22	280
Decisioni	4030	299	731	853	853	783	297	3817
Totale	12037	1171	2804	2735	2320	1984	831	11846

TABELLA II - Decisioni quadro

1999-2004	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004-2009
14	1	3	2	-	8	1	15

²⁵⁶ La presente tabella è stata predisposta mediante ricerche nella banca dati EurLex ed include tutti gli atti **adottati** dall'Istituzione(i) competente(i) nell'arco temporale precisato nella tabella stessa, indipendentemente dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea.

²⁵⁷ Limitatamente al periodo incluso nella 6a legislatura europea (20 luglio-31 dicembre 2004)

²⁵⁸ Limitatamente al periodo incluso nella 6a legislatura europea (1° gennaio-13 luglio 2004)

1.1 L'articolazione tra legislazione e normativa di attuazione nell'assetto vigente dei poteri decisionali

I dati di cui alla Tabella I confermano la tendenza - oramai consolidata sin dagli anni settanta - per cui la parte preponderante degli atti normativi in senso stretto (regolamenti e direttive) sono adottati dalla Commissione europea nell'esercizio delle sue competenze **esecutive**. Pur escludendo dal computo gli atti di natura gestoria, di durata temporale limitata, nel periodo **2004-2009** sono stati adottati infatti circa **2900 regolamenti e direttive** della Commissione a fronte dei poco più di **1000** adottati a livello legislativo.

L'analisi di questi dati riflette la peculiare articolazione dei poteri decisionali comunitari tra un livello legislativo in senso stretto - che si esplica secondo basi giuridiche e procedure decisionali direttamente previste dal Trattato - e un livello esecutivo, che si esplica mediante esercizio dei poteri di attuazione delegati da atti legislativi alla Commissione o, in casi limitati, al Consiglio²⁵⁹.

Gli atti normativi adottati a livello legislativo ed esecutivo, pur avendo la stessa forma (regolamenti e direttive e, in misura più limitata, decisioni)²⁶⁰ ed efficacia formale si distinguono, infatti, sia per le diverse procedure di cui sono esplicazione sia per la diversa funzione e contenuto.

Con riguardo al primo profilo, l'attività legislativa è esercitata, salve alcune eccezioni,²⁶¹ attraverso procedure che prevedono l'approvazione dell'atto, su proposta della Commissione europea, da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, in codecisione, o del solo Consiglio

²⁵⁹ La qualificazione e distinzione tra poteri e procedure legislative ed esecutive, in assenza di espresse previsioni nei Trattati, è stata operata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in base al criterio della base giuridica: sono considerati legislativi, indipendentemente dalla loro forma o procedura di adozione, gli atti il cui fondamento giuridico è una disposizione del Trattato; sono "esecutivi" gli atti la cui base giuridica è una disposizione di diritto derivato.

²⁶⁰ Le decisioni della Commissione hanno di norma, in conformità con la definizione di tale tipologia di atto contenuta dall'articolo 249 del Trattato CE, carattere non normativo concernendo soprattutto l'applicazione della disciplina della concorrenza a casi specifici. Anche alcune decisioni del Consiglio hanno natura non normativa concernendo nomine di componenti delle Istituzioni e organi dell'UE, nonché l'applicazione per singoli Stati membri di regole o deroghe specifiche previste da atti di diritto derivato; gran parte delle decisioni del Consiglio ha invece carattere *lato sensu* normativo, concernendo la firma, la conclusione o l'applicazione provvisoria di accordi internazionali.

²⁶¹ In alcuni casi specifici il Trattato istitutivo della Comunità europea attribuisce poteri decisionali "legislativi" direttamente in capo alla Commissione europea (es. art. 86), alla Banca centrale europea nonché al Parlamento europeo.

(attraverso le procedure di consultazione, cooperazione, parere conforme ovvero mediante decisione senza parere obbligatorio del Parlamento europeo). Gli atti normativi di natura esecutiva sono invece adottati dalla Commissione secondo le **procedure di comitatologia**, (vale a dire con l'assistenza di comitati di rappresentanti degli Stati membri deliberanti a maggioranza qualificata secondo le stesse regole di ponderazione del voto previste per il Consiglio) ovvero dal Consiglio secondo procedure che spesso non prevedono la consultazione del Parlamento europeo.

Per quanto attiene a funzioni e contenuto, gli atti legislativi definiscono, in linea di principio, gli aspetti generali ed essenziali della materia, demandando a quelli di natura esecutiva la definizione della disciplina di dettaglio o di misure applicative tecniche o di gestione.

Conseguentemente gran parte degli atti esecutivi, pur di natura normativa, ha vigore per un periodo inferiore all'anno o addirittura, in certi casi, al mese. E' sufficiente rilevare al riguardo che dei **7749 regolamenti** adottati nella 6° legislatura europea dalla **Commissione** soltanto **2635** risultano ancora in vigore alla data del 30 settembre 2009 (analoghe considerazioni valgono *mutatis mutandis* in relazione a parte dei **688 regolamenti del Consiglio**, di cui **560** sono in vigore alla medesima data)

Il ricorso quasi sistematico al conferimento di poteri di attuazione alla Commissione, in conformità all'articolo 202, ultimo capoverso del trattato CE e alla decisione 99/468/CE,²⁶² conferma una linea di sviluppo oramai consolidata che risponde all'esigenza di sgravare il processo decisionale dalla definizione di aspetti tecnici, che richiederebbero una negoziazione lunga e faticosa tra le istituzioni. Il livello esecutivo, invece, in considerazione della maggiore flessibilità e informalità delle procedure seguite, nonché dell'intervento dei comitati di comitatologia, appare più adeguato ad assicurare una rapida adozione di una disciplina tecnicamente adeguata e di più agevole adattamento all'evoluzione tecnico scientifica e all'andamento dei mercati.²⁶³

²⁶² La decisione del Consiglio 1999/468/CE (c.d. nuova decisione comitatologia) stabilisce le modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione ai sensi del richiamato articolo 202 del Trattato CE.

²⁶³ In questo senso è esemplare la costruzione di un apposito modello decisionale articolato in quattro livelli in un settore di particolare importanza economica, caratterizzato da una forte

Le questioni connesse alla delega di poteri di attuazione di natura normativa alla Commissione europea hanno peraltro costituito oggetto ricorrente di conflitto tra Parlamento europeo e Consiglio, sia nell'ambito delle procedure decisionali sia in sede giurisdizionale, soprattutto per l'assenza nei trattati di una distinzione tra materie di rango "legislativo", riservate alla legislazione, e quelle di natura esecutiva, delegabili alla Commissione, nonché per la previsione di ridotti strumenti di controllo parlamentare sulle procedure dei comitati.

In particolare, il Parlamento europeo ha contestato l'alterazione dell'equilibrio istituzionale derivante dalle procedure della comitatologia, quali disciplinate dalla decisione n. 1999/468, in base alle quali il Consiglio poteva esercitare, attraverso i comitati che ne riproducono composizione e funzionamento, un controllo stringente sull'esercizio dei poteri esecutivi delegati, eventualmente riappropriandosene, mentre al Parlamento europeo era riconosciuto esclusivamente il diritto ad essere informato sui lavori dei comitati e a verificare l'esistenza di un eccesso di delega.

Al fine di superare questi aspetti problematici, con la decisione 2006/512/CE del Consiglio è stata introdotta, modificando la decisione 1999/468/CE del Consiglio, una apposita procedura per l'adozione delle misure di attuazione di atti approvati in codecisione (**procedura di regolamentazione con controllo**).

In base a tale procedura, se il comitato esprime un parere favorevole, la Commissione sottopone il progetto di misure al Parlamento europeo e al Consiglio. Se il Parlamento europeo e il Consiglio non si oppongono al progetto, esso è adottato dalla Commissione allo scadere di un termine di tre mesi. Entro tale termine, il Parlamento europeo (deliberando a maggioranza dei membri che lo compongono) e/o il Consiglio (a maggioranza qualificata) possono opporsi all'adozione del progetto di misure per diversi motivi. In questo caso la Commissione può sottoporre al comitato un progetto di misure modificato o presentare una proposta legislativa in conformità del trattato.

complessità tecnica e da una rapida evoluzione dei mercati, quale quello dei servizi finanziari (c.d. metodo o procedura Lamfalussy). Le direttive e i regolamenti di rango legislativo adottati tra il 2001 e il 2004 in tale settore demandano sistematicamente alla Commissione l'emanazione di misure di attuazione, concernenti aspetti di particolare complessità, generalmente contenute in direttive o regolamenti.

Se il comitato formula un **parere negativo**, o in assenza di parere, la Commissione sottopone senza indugio al Consiglio una proposta e la trasmette al Parlamento europeo). Il Consiglio si pronuncia – entro un termine di due mesi – sulle misure previste e può opporvisi o prevederne l'adozione a maggioranza qualificata, nel qual caso le sottopone senza indugio al Parlamento europeo. Se il Consiglio non delibera entro il suddetto termine di due mesi, la Commissione sottopone le misure al Parlamento europeo. Se il Parlamento non vi si oppone, esse sono adottate dal Consiglio (se il Consiglio ne aveva prevista l'adozione) o dalla Commissione (se il Consiglio non ha deliberato entro il termine di due mesi).

L'articolazione dei poteri legislativi ed esecutivi è, peraltro, oggetto di un profondo riassetto nel Trattato di Lisbona che, per un verso, qualifica la procedura di codecisione quale procedura legislativa ordinaria, e, per altro verso, disciplina espressamente la procedura per la delega legislative, distinguendola dal conferimento dei poteri esecutivi alla Commissione. Su questi profili si rinvia al paragrafo del presente capitolo relativo alle disposizioni del Trattato di Lisbona in materia di fonti normative e procedure decisionali.

1.2. Incremento degli atti adottati in codecisione

Dalla tabella I emerge un incremento di circa il 10% degli atti adottati secondo la **procedura di codecisione** (**454** rispetto ai **404** della legislatura precedente), alla base del quale si pongono diversi fattori, analizzati nella relazione di attività delle delegazioni del comitato di conciliazione del Parlamento europeo nella 6a legislatura.²⁶⁴

- l'incremento da 36 a 40 del numero di **basi giuridiche** cui la procedura è applicabile, determinata dal passaggio nel maggio 2004 e nel gennaio 2005 alla codecisione di alcuni settori compresi nello Spazio di libertà sicurezza e giustizia, relativi segnatamente alla

²⁶⁴ Presentata dai tre Vice presidenti del Parlamento europeo responsabili per la conciliazione Kratsa-Tsagaropolou, Vidal-Quadras e Rothe.

disciplina dei visti, delle frontiere interne ed esterne degli stati membri nonché all'immigrazione e ai rifugiati;²⁶⁵

- la presentazione da parte della Commissione di numerose proposte di **natura tecnica e politicamente non controverse**. In particolare, sono state presentate e approvate **46** proposte di **codificazione legislativa** e **54** proposte per l'adattamento di atti legislativi esistenti alla introduzione della **procedura di regolamentazione con controllo** (cfr. il paragrafo precedente);
- l'adozione di **177 atti** negli ultimi dodici mesi di legislatura in considerazione dell'imminente scioglimento del Parlamento europeo;
- l'approvazione di un numero crescente di atti in un'**unica lettura** (cfr. il paragrafo sull'evoluzione della procedura di codecisione).

Tale incremento è quantitativamente ascrivibile soprattutto ad un più ampio **ricorso al regolamento** (**170** nella 6a legislatura a fronte di **128** nella precedente) mentre il numero di direttive rimane pressoché invariato (192 rispetto a 194).

L'adozione dei regolamenti – concentrata per quasi i due terzi nei settori di maggiore produzione normativa in codecisione: mercato interno, ambiente, trasporti e spazio di libertà, sicurezza e giustizia – sembra riconducibile prevalentemente a due fattori.

Per un verso, il ricorso a numerosi regolamenti concerne l'istituzione e la disciplina di **strumenti** finanziari relativi al nuovo **Quadro finanziario 2007-2013** (tra i quali i singoli Fondi strutturali, lo strumento finanziario per l'ambiente LIFE+, lo strumento per la stabilità, lo strumento europeo di vicinato e partenariato, lo strumento per il finanziamento della

²⁶⁵ Nel maggio 2004, alla scadenza di un periodo transitorio di 5 anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, sono passate automaticamente dalla procedura di consultazione a quella di codecisione gli aspetti relativi alle procedure e condizioni per il rilascio dei visti da parte degli Stati membri e alle norme relative alla definizione di un visto uniforme. A partire dal 1° gennaio 2005 la procedura di codecisione, per effetto della decisione del Consiglio 2004/927/CE, è stata estesa ad ulteriori aspetti della disciplina relativa: all'attraversamento delle frontiere interne ed esterne degli Stati membri; alle condizioni per la circolazione dei cittadini di Paesi terzi all'interno degli Stati membri; alle misure applicabili ai rifugiati e agli sfollati; alla politica dell'immigrazione.

cooperazione allo sviluppo, lo strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo).

Per altro verso, è significativo l'aumento dei regolamenti nei settori relativi allo **spazio di libertà, sicurezza e giustizia**, soprattutto con riferimento ai visti (adozione del codice visti e disciplina del sistema informativo Schengen) e alla cooperazione in materia civile (in particolare, in materia di obbligazioni contrattuali ed extracontrattuali).

Una tendenza inversa sembra registrarsi per quanto attiene, invece, all'attività esecutiva, con un incremento di quasi il 15% delle **direttive** approvate dalla Commissione (**280 rispetto a 247**), riconducibile in buona parte al ricorso preferenziale alla direttiva per l'esercizio della delega di poteri di attuazione nel settore dei servizi finanziari, nell'ambito del c.d. metodo Lamfalussy (cfr. paragrafo precedente).

2. Ulteriori sviluppi della procedura di codecisione

2.1. Fasi e tempi di esame

Una delle tendenze più significative che si è consolidata nella legislatura europea **2004-2009** è la conclusione di gran parte delle procedure di codecisione in prima lettura e il ricorso sempre più raro alla fase di conciliazione.

In particolare, il **63,5% degli atti esaminati in codecisione** è stato adottato in **prima lettura**,²⁶⁶ a fronte del 28% della legislatura precedente. Il 29,9% degli atti è stato adottato in seconda lettura (rispetto al 50,1% della legislatura precedente) mentre solo il 6,6% è stato adottato in **conciliazione** (21,8% nella precedente).

Ciò discende, secondo l'analisi operata dal Parlamento europeo,²⁶⁷ da alcuni fattori di ordine politico e procedurale:

- il consolidarsi dell'esperienza e della conoscenza della procedura di codecisione in seno alle Istituzioni e lo sviluppo di una rete di **contatti**

²⁶⁶ Questa percentuale sale al 72% ove si includano anche gli atti di natura tecnica e politicamente non controversa come quelli di codificazione e di adattamento alla revisione della decisione comitatologia già richiamati in precedenza.

²⁶⁷ Relazione di attività delle delegazioni del comitato di conciliazione del Parlamento europeo nella 6a legislatura, cit..

- sistematici**, formali ed informali, tra le Istituzioni stesse (in particolare, mediante i triloghi o trialoghi informali);
- la possibilità di approvare l'atto in prima lettura presso il Parlamento europeo **a maggioranza semplice anziché a maggioranza assoluta** come nelle letture successive;
 - il crescente numero di proposte la cui approvazione riveste **particolare urgenza**, quali quelle (31 in totale) collegate al quadro finanziario 2007-2013 (nonché al piano di ripresa dell'economia europea, presentato dalla Commissione nel novembre 2008);
 - la presentazione di numerose proposte di **mero adeguamento tecnico e procedurale**, politicamente non controverse (codificazione e applicazione della procedura di regolamentazione con controllo);
 - la tendenza delle **Presidenze di turno** del Consiglio a concludere l'accordo con il Parlamento in prima lettura, sia per ragioni di prestigio, sia per rendere più agevole il negoziato in seno al Consiglio, a fronte delle conseguenze dell'allargamento a 27.

Occorre peraltro considerare che, sempre secondo l'analisi svolta dal Parlamento europeo, proprio in ragione del maggior numero di accordi in prima lettura, anche su questioni politicamente complesse, la **durata media della prima lettura** è cresciuta sensibilmente dagli **11 mesi** della legislatura 1999-2004 ai **16,2 mesi** della legislatura 2004-2009.

La **durata media dell'esame di tutti gli atti** approvati in codecisione si è pertanto ridotta in modo lieve, passando da **22 mesi** nella legislatura 1999-2004 a **20,7 mesi** della legislatura 2004-2009.

E' interessante rilevare, sempre sulla scorta delle analisi operate dal Parlamento europeo, che ciascuna commissione permanente del Parlamento europeo sembra aver assunto un approccio e prassi diverse in relazione alla fase di conclusione dell'esame dell'atto.

Mentre alcune commissioni hanno approvato tutte o gran parte delle proposte esaminate con competenza principale in un'unica lettura (la totalità per **Affari costituzionali, Agricoltura, Affari esteri**, il 95% e il 94%, rispettivamente, per la Commissione **Affari economici e monetari** e per quella **Giuridica**, l'84,2 per la Commissione **Libertà**), altre (in

particolare, le Commissioni **Diritti della donna e uguaglianza di genere**, con il 33,3%, e **Trasporti**, con il 38,5%) hanno chiuso l'esame in prima lettura in circa un terzo dei casi.

Oltre al ricorso alla lettura unica, nella legislatura appena conclusa si è consolidato il ricorso ai cosiddetti **accordi precoci in seconda lettura**, che si configurano nei casi in cui la posizione comune del Consiglio in prima lettura, pur non coincidendo con il parere del Parlamento europeo, è negoziata informalmente (attraverso trialoghi) con il Parlamento stesso che la approva rapidamente, senza ulteriori modificazioni, in seconda lettura.

Nella legislatura 2004-2009 si è affermata la prassi di "**formalizzare**" il compromesso raggiunto tra Parlamento e Consiglio mediante una lettera del **Presidente della commissione competente** del Parlamento europeo al **Presidente di turno del COREPER**, in cui si preannuncia che la medesima commissione raccomanderà all'aula di approvare la posizione comune del Consiglio senza emendamenti.

2.2. Il ricorso ai trialoghi

Come si evince dalle tendenze sopra esaminate, nell'ultima legislatura ha assunto un ruolo decisivo per l'andamento delle procedure di codecisione il ricorso sistematico e intensivo ai **trialoghi o triloghi**, riunioni informali tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, intese a concordare la sostanza del testo dell'atto che sarà poi approvato dal Parlamento, in commissione e/o in plenaria, e dal Consiglio (nel Comitato dei rappresentanti permanenti - COREPER e poi a livello ministeriale).

Il ricorso ai trialoghi è possibile in ogni fase della procedura di codecisione, inclusa la conciliazione, sia prima sia dopo l'esame della proposta legislativa in commissione, ed assume un particolare rilievo nel corso della **prima lettura**, potendo determinare la conclusione in unica lettura della procedura.

Il ricorso ai trialoghi, pur assicurando una chiusura più rapida dell'esame delle proposte in codecisione, ha sollevato, sia in seno alle Istituzioni UE sia da parte dei parlamenti nazionali, preoccupazioni per la

trasparenza delle procedure decisionali, non avendo i lavori dei dialoghi alcuna pubblicità, nonché per la partecipazione dei parlamentari europei alla formazione delle decisioni: i membri della commissione competente e/o dell'assemblea si trovano in sostanza a dover ratificare accordi già assunti con altre istituzioni.

Per quanto riguarda i parlamenti nazionali (e gli altri soggetti interessati), il ricorso ai dialoghi rende più difficile una tempestiva ed efficace definizione di indirizzi per l'azione del rispettivo Governo in seno al Consiglio, impedendo l'accesso ai testi e alle questioni oggetto di negoziazione.

Tenuto conto di questi profili critici e della crescente importanza dei dialoghi, Parlamento europeo, Consiglio e Commissione hanno concordato nel 1999 e rivisto poi nel 2007 una **dichiarazione comune** sulle modalità pratiche concernenti la procedura di codecisione.

Il Parlamento europeo ha inoltre definito nella prassi accorgimenti per rendere più trasparente e coerente lo svolgimento dei dialoghi, codificati poi nel regolamento (in particolare, l'art. 70) e in un apposito **codice di condotta per la negoziazione nel contesto delle procedure di codecisione**, allegato al regolamento stesso.

A seguito delle modifiche al regolamento del Parlamento europeo approvate il 6 maggio 2009, l'art. 70 stabilisce che negoziati intrapresi con le altre istituzioni al fine di pervenire ad un accordo nel corso di una procedura legislativa sono condotti dagli organi parlamentari competenti sulla base del richiamato **Codice di condotta**.

L'art. 70 e il Codice di condotta stabiliscono, in particolare:

- l'esigenza che la commissione con competenza primaria definisca, a **maggioranza dei suoi membri**, prima di ogni dialogo, il **mandato negoziale** della propria delegazione;
- se i negoziati sfociano in un **compromesso con il Consiglio** dopo l'approvazione della relazione da parte della medesima commissione, quest'ultima è in ogni caso **nuovamente consultata** prima della votazione in Aula;

- il mandato negoziale deve definire la **composizione** delle delegazione del PE, assicurando la partecipazione di **tutti i gruppi**, “almeno a livello di personale”;
- il **servizio competente** del Parlamento europeo (segretariato commissione competente e segretario codecisione) è responsabile dell'organizzazione pratica dei negoziati;
- la base del mandato della squadra negoziale del Parlamento europeo è costituita dagli **emendamenti** approvati in commissione o in plenaria. Nel caso di un accordo in prima lettura **anteriamente alla votazione** in commissione, quest'ultima fornisce **orientamenti** alla squadra negoziale del PE e può anche determinare le priorità e stabilire un limite temporale per i negoziati;
- al fine di promuovere la trasparenza **devono essere resi noti i trialoghi** che si svolgono nell'ambito del Parlamento europeo e del Consiglio;
- i negoziati nell'ambito dei trialoghi si devono basare su un **documento comune** che indichi la posizione rispettiva delle istituzioni per quanto riguarda ogni singolo emendamento e includa anche i **testi di compromesso** distribuiti nelle riunioni del dialogo stesso. Nella misura del possibile, i **testi di compromesso** devono circolare in anticipo tra tutti i partecipanti;
- dopo ogni dialogo la squadra negoziale riferisce alla commissione sul risultato dei negoziati e mette a disposizione della commissione tutti i testi distribuiti.

Resta peraltro fermo il problema della pubblicità dei trialoghi per i Parlamenti nazionali e gli altri soggetti interessati, in ragione dell'assenza di una vera e propria resocontazione delle sedute delle commissioni del Parlamento europeo.

3. La distribuzione dell'attività normativa per settore

In base ai Trattati vigenti la procedura decisionale seguita è stabilita dalla base giuridica (disposizione attributiva di competenza) relativa a ciascun settore di attività dell'UE.

Conseguentemente la distribuzione della normativa europea per materia è strettamente dipendente dalla procedura decisionale di cui essa è esplicazione.

3.1. Atti adottati in codecisione

Per quanto riguarda gli atti adottati in codecisione, l'articolazione per settore, in valori assoluti ed in termini percentuali, è riportata nella tabella III (che riprende i dati contenuti nella già richiamata relazione di attività delle delegazioni del comitato di conciliazione del Parlamento europeo nella 6a legislatura, articolati in base alle competenze delle Commissioni permanenti del Parlamento europeo).

Ove si escludono gli atti riferibili alla Commissione giuridica, che in gran parte concernono la mera codificazione e l'adattamento tecnico alle nuove procedure di comitatogia, i maggiori settori di produzione di atti legislativi in codecisione sono **l'ambiente (circa il 20%), i trasporti (11,4%), gli affari economici e monetari (che include i servizi finanziari) lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (8,4%), l'industria, ricerca ed energia, del mercato interno (7,3%)**, in cui sono stati adottati interventi normativi di particolare rilevanza e complessità, soprattutto attraverso il ricorso a pacchetti legislativi comprensivi di più proposte collegate (cfr. *paragrafo successivo*).

Rispetto alla legislatura precedente, il dato più significativo è la crescita **da 8 a 38** degli atti adottati in codecisione nello **spazio di libertà, sicurezza e giustizia**, in ragione del richiamato passaggio a codecisione di alcune importanti basi giuridiche in materia di visti, frontiere esterne ed interne e d immigrazione.

TABELLA III - Distribuzione degli atti in codecisione per settore

Commissioni del Parlamento europeo	Atti adottati
<i>Ambiente</i>	91 (20%)
<i>Giuridica</i>	83 (18,3%)
<i>Trasporti e turismo</i>	52 (11,4%)
<i>Affari economici e monetari</i>	40 (8,8%)
<i>Libertà civili, giustizia e affari interni</i>	38 (8,4%)
<i>Industria, ricerca ed energia</i>	34 (7,5%)
<i>Mercato interno</i>	33 (7,3%)
<i>Occupazione e affari sociali</i>	27 (5,9%)
<i>Cultura e istruzione</i>	23 (5,1%)
<i>Altre commissioni, di cui:</i>	33 (7,3%)
- <i>Agricoltura</i>	5 (1,1)
- <i>Sviluppo regionale</i>	5 (1,1)
- <i>Bilanci</i>	5 (1,1)

3.2. Attività normativa del Consiglio

L'attività normativa del Consiglio in ambito comunitario – che soltanto in parte ha natura legislativa - concerne prevalentemente settori quali, le **relazioni esterne** (in particolare, la conclusione e l'applicazione provvisoria di accordi internazionali) l'**agricoltura** (in particolare, per la disciplina delle organizzazioni comuni di mercato e dei regimi di sostegno diretto nonché dei fondi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale), la **pesca**, l'**Unione doganale** e la **politica commerciale**.

3.3. Attività normativa della Commissione

Per quanto concerne i poco più di 8000 regolamenti e direttive adottati dalla Commissione (2900 se si escludono le misure di gestione o di durata limitata), essi concernono in gran parte l'**agricoltura** (per circa la metà del totale), le **imprese**, la **salute e tutela dei consumatori**, la **ricerca** e l'**aiuto allo sviluppo**, settori in cui alla Commissione europea sono delegate competenze di gestione di meccanismi finanziari ovvero di definizione e aggiornamento di misure complesse ad elevato contenuto tecnico-scientifico soggette a periodica revisione.

4. Strumenti per perseguire la coerenza e l'organicità della produzione normativa

Al fine di assicurare la coerenza e l'organicità della produzione normativa e ricondurla allo sviluppo di politiche generali e settoriali organiche, le Istituzioni dell'UE si sono dotate nell'ultimo decennio di strumenti di programmazione politica e legislativa.

In particolare, si è definito un vero e proprio ciclo di programmazione annuale della Commissione europea, nel quale interviene con funzioni di indirizzo il Parlamento europeo.

La coerenza e l'organicità dell'intervento normativo europeo sembra peraltro essere assicurata in misura crescente dal ricorso - già emerso nelle legislature precedente e consolidatosi nella 6° legislatura - a pacchetti legislativi, che includono diverse proposte legislative accompagnate generalmente da uno o più documenti di strategia e di azione che definiscono la cornice politica unitaria in cui le misure proposte si inseriscono.

Occorre inoltre considerare che numerosi atti legislativi, pur non costituendo pacchetti in senso stretto, in quanto non presentati o esaminati simultaneamente, hanno costituito l'attuazione di interventi organici previsti da documenti di Strategia o richiesti dal Trattato.

Il caso più significativo è costituito dai numerosi provvedimenti necessari per dare **attuazione al quadro finanziario 2007-2013** (31 solo in codecisione), istituendo o modificando programmi e strumenti di spesa.

Di particolare rilievo sono inoltre le oltre 50 misure legislative adottate per dare attuazione al **Programma dell'Aia** per il rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea nel 2005-2010 e dell'annesso piano d'azione del Consiglio e della Commissione per la sua attuazione.

4.1. Il ricorso a pacchetti legislativi

Nella 6^a legislatura europea si è consolidato il ricorso a pacchetti legislativi relativi a specifici settori (in particolare, trasporti, energia e

ambiente) ovvero a questioni di carattere trasversale, che richiedono l'adozione di misure riconducibili a più politiche.

In questa seconda categoria, riveste un particolare rilievo l'adozione in codecisione, il 23 aprile 2009, del **pacchetto energia clima**, che consta di un regolamento, di una direttiva e di una decisione.

Il pacchetto, dando seguito agli indirizzi della politica dell'UE per la lotta ai cambiamenti climatici, definiti dal Consiglio europeo, sulla base di documenti di strategia della Commissione europea, prevede misure di politica energetica e ambientale integrate intese al conseguimento di tre obiettivi fondamentali:

- la riduzione almeno del 20%, entro il 2020, delle emissioni di gas serra derivanti dal consumo di energia nell'UE rispetto ai livelli del 1990 (e addirittura del 30% in presenza di analoghi impegni da parte di altri Paesi);
- l'aumento al 20% della percentuale di energia prodotta da fonti rinnovabili entro il 2020;
- il miglioramento del 20% dell'efficienza energetica.

Per quanto attiene ai pacchetti relativi a specifiche politiche, nel settore dei trasporti, sono stati adottati:

- il **terzo pacchetto sulla sicurezza marittima**, dell'11 marzo 2009, che consta di 6 direttive e 2 regolamenti, sugli obblighi degli Stati membri di bandiera, sui regimi di ispezione dei porti, sugli approdi di rifugio per i battelli in difficoltà, sugli standard di protezione per i passeggeri, sugli obblighi in materia di assicurazione e sulla responsabilità civile;
- il **pacchetto "cielo unico europeo"**, del 2004, che consta di quattro regolamenti intesi ad ammodernare il sistema di gestione del traffico aereo, al fine di migliorarne la sicurezza e l'efficienza;
- il **terzo pacchetto ferroviario**, del 23 ottobre 2007, che consta di 3 regolamenti e 2 direttive, che recano principalmente disposizioni per l'accesso alle infrastrutture ferroviarie da parte di nuovi operatori,

permettendo loro anche il cabotaggio, nonché per il rafforzamento dei diritti dei passeggeri.

Nell'ambito della politica energetica, è stato adottato il 13 luglio 2009 il **terzo pacchetto sul mercato interno dell'energia**, che consta di 3 regolamenti e 2 direttive, volti ad operare una ulteriore apertura dei mercati dell'elettricità e del gas, a garantire il servizio universale e rafforzare i diritti dei consumatori.

Nel settore della **politica agricola comune**, infine, è stato adottato il 19 gennaio 2009, secondo la **procedura di consultazione**, il pacchetto sullo stato di salute della politica agricola comune, che consta di quattro regolamenti e una decisione.

4.2. Il ciclo di programmazione politica e legislativa

La Commissione europea, in quanto titolare a livello di Unione europea del potere di iniziativa legislativa, presenta ogni anno (in autunno), il **programma legislativo e di lavoro** per l'anno successivo.

Al momento del suo insediamento la Commissione europea presenta inoltre un documento con l'indicazione degli obiettivi strategici da conseguire nel corso del suo mandato quinquennale.

La presentazione del programma costituisce la parte conclusiva del **ciclo politico annuale di programmazione legislativa** che ha inizio nel mese di febbraio, con la presentazione da parte della Commissione della **strategia politica annuale**. A partire dalla strategia politica annuale e sulla base di un dialogo interistituzionale con Parlamento europeo e Consiglio, la Commissione europea elabora il programma legislativo e di lavoro.

Il programma legislativo della Commissione espone le **priorità politiche** fondamentali e **individua le iniziative legislative, esecutive e gli altri atti** che la Commissione intende adottare al fine di realizzare tali priorità.

L'attività di programmazione legislativa della Commissione europea viene esaminata dal **Parlamento europeo** in tutte le sue fasi,

coinvolgendo vari organi parlamentari, secondo un preciso scadenziario. Al termine dell'esame, il Parlamento esprime i propri indirizzi e indica le proprie priorità politiche in una **risoluzione** esaminata nel corso della sessione plenaria di dicembre.

Scadenziario dell'esame del programma di lavoro e legislativo della Commissione europea da parte del Parlamento europeo

L'Allegato 2 all'Accordo quadro sui rapporti tra il Parlamento europeo e la Commissione (Allegato XIII al regolamento del Parlamento europeo) prevede il seguente scadenziario²⁶⁸:

1. Nel mese di febbraio, il presidente della Commissione, o il vicepresidente incaricato dei rapporti interistituzionali, presenta alla Conferenza dei presidenti la strategia politica annuale per l'anno successivo.
2. In occasione della tornata di febbraio-marzo, le istituzioni interessate partecipano al dibattito sulle priorità politiche di massima, basate sulla strategia politica annuale per l'anno seguente.
3. A seguito di tale dibattito, le Commissioni parlamentari e i membri della Commissione competenti intrattengono nell'anno in questione un dialogo bilaterale regolare per valutare lo stato di attuazione dell'attuale programma legislativo e di lavoro della Commissione e per discutere della preparazione del programma futuro per ciascuna delle rispettive aree di competenza. Ogni Commissione parlamentare riferisce regolarmente sull'esito di tali incontri alla Conferenza dei presidenti di commissione.
4. La Conferenza dei presidenti di commissione tiene uno scambio regolare di opinioni con il vicepresidente della Commissione incaricato dei rapporti interistituzionali, onde valutare lo stato di attuazione del corrente programma legislativo e di lavoro della Commissione, discutere della preparazione del futuro programma e tracciare il bilancio del dialogo bilaterale continuo fra le commissioni parlamentari interessate e i membri della Commissione competenti.
5. Nel mese di settembre, la Conferenza dei presidenti di commissione sottopone una relazione sintetica alla Conferenza dei presidenti, che ne informa la Commissione.
6. Nel corso della tornata di novembre, il presidente della Commissione presenta al Parlamento il programma legislativo e di lavoro della Commissione per

²⁶⁸ Lo scadenziario si applica a ogni ciclo regolare di programmazione, eccezion fatta per gli anni in cui si tengono le elezioni del Parlamento e che coincidono con la fine del mandato della Commissione.

l'anno seguente, con la partecipazione del Collegio. La presentazione comprende una valutazione sull'esecuzione del programma in corso. La presentazione è seguita dall'approvazione di una risoluzione del Parlamento in occasione della tornata di dicembre.

4.3. La programmazione politica e legislativa del Consiglio

Anche a livello di **Consiglio dell'Unione europea** esistono strumenti di programmazione legislativa.

Il Consiglio europeo di Siviglia del giugno 2002 aveva stabilito un nuovo metodo di programmazione dell'attività annuale e pluriennale del **Consiglio**, che si fondava sulla presentazione di un programma strategico triennale e un programma operativo annuale da parte delle Presidenza di turno coinvolte. Tali innovazioni erano state recepite nel regolamento interno del Consiglio. Con decisione del 15 settembre 2006, il **Consiglio ha modificato il proprio regolamento** interno, prevedendo che **ogni 18 mesi le tre Presidenze successive preparino un programma del Consiglio per tale periodo**. Tale programma sostituisce dunque sia il programma strategico triennale che il programma operativo annuale.

Occorre inoltre ricordare che la programmazione a livello legislativo europeo si avvale anche delle **priorità** che ciascuna Presidenza presenta all'inizio del suo turno di **Presidenza del Consiglio dei ministri dell'Unione europea**. In tale documento la Presidenza di turno fornisce le indicazioni di quali dossier legislativi e attività dell'Unione europea ritiene prioritari. Le priorità della Presidenza vengono formalmente presentata al Parlamento europeo nei mesi di gennaio e luglio, nel corso della sessione plenaria, e su di esse il Parlamento svolge un dibattito, senza approvare risoluzioni.

5. Il nuovo ruolo dei parlamenti nazionali nella predisposizione e l'esame delle proposte legislative

Nel corso della 6^a legislatura europea sono intervenuti importanti elementi di novità che hanno accresciuto, sia sul piano quantitativo che qualitativo l'incidenza dei parlamenti nazionali nella formazione della normativa dell'Unione europea.

Dall'inizio di settembre 2006 la **Commissione europea** ha cominciato a trasmettere direttamente ai **Parlamenti nazionali** tutte le nuove **proposte legislative** e i **documenti di consultazione**, chiedendo loro di esprimere **osservazioni e pareri** al fine di migliorare il processo di elaborazione delle politiche. Tale iniziativa, ribattezzata "**dialogo politico**", è stata avviata dalla Commissione europea sulla base dei Trattati vigenti.

Il Consiglio europeo **del 15 e 16 giugno 2006**, accogliendo con favore tale iniziativa, ha invitato la Commissione a prendere in debita **considerazione** le **osservazioni dei Parlamenti nazionali**, in particolare per quanto riguarda i **principi di sussidiarietà e di proporzionalità**, e gli stessi **Parlamenti nazionali** a rafforzare la **cooperazione** nel quadro della **Conferenza delle commissioni per gli affari europei (COSAC)** all'atto del monitoraggio della sussidiarietà.

Dall'avvio di **tale iniziativa** (settembre 2006) sino al 30 settembre 2009, la Commissione europea ha ricevuto - secondo i dati forniti dalla Commissione stessa - **525 pareri da parte dei Parlamenti nazionali**.

L'invio di pareri alla Commissione europea da parte dei Parlamenti nazionali si è **incrementato progressivamente**, all'incirca **raddoppiandosi** ogni anno (53 pareri trasmessi nel 2006; 115, nel 2007; 200 nel 2008).

Le Assemblee più attive in tal senso sono state, in ordine decrescente: il Parlamento portoghese, il Senato francese, il Bundesrat tedesco, il Parlamento Svedese, la House of Lords inglese, il Parlamento danese e il Senato Ceco. Nel **corso del 2008**, come rilevato anche nell'ultima relazione dalla Commissione europea, si è registrato un **notevole aumento dell'attività della Camera dei deputati e del Senato italiani**. In particolare, primi tredici mesi della legislatura in corso, rispetto allo stesso periodo della legislatura precedente, **i documenti e progetti di atti della Commissione europea esaminati sono passati da 3 a 30** (di cui alcuni raggruppati in "pacchetti"). Sono state inoltre esaminate **tre risoluzioni del Parlamento europeo**. Nel periodo considerato sono stati infine **approvati** dalle commissioni competenti, e inviati alla Commissione europea, **10 documenti finali**.

La Commissione europea, nella Relazione sulle relazioni con i parlamenti nazionali per il 2008, rileva che l'attività dei Parlamenti nazionali nell'ambito del dialogo politico **non si esprime in rilievi convergenti**. Secondo i dati elaborati dalla Commissione europea, poche sono le proposte legislative o i documenti della Commissione che ricevono pareri da più di tre Parlamenti.

La Commissione constata, inoltre, che la maggioranza dei Parlamenti conducono il loro esame sulla scorta di considerazioni di natura di opportunità politica **sul merito** delle proposte della Commissione, **non limitandosi al solo controllo del rispetto del principio di sussidiarietà**.

Secondo quanto rilevato dalla Commissione, nella maggioranza dei casi i rilievi espressi dai Parlamenti nazionali, in particolare su alcune proposte di particolare rilevanza (pacchetto energia e clima, bilancio di salute della PAC, diritti dei pazienti in materia di assistenza sanitaria transfrontaliera), concordano con le posizioni delle rispettive delegazioni nazionali a livello di **Consiglio UE**.

Sempre secondo quanto riportato nella Relazione sopra richiamata, l'attività dei Parlamenti nazionali nell'ambito del dialogo politico è tenuta in grande considerazione dalla Commissione europea, come si evincerebbe dai seguenti elementi: da un lato, la **Commissione** ha provveduto a **rispondere sistematicamente ai rilievi dei Parlamenti** (dal maggio 2008 anche la Camera dei deputati ha ricevuto con continuità le osservazioni della Commissione sugli atti di indirizzo ad essa inviati); dall'altro, la stessa Commissione ha evidenziato nelle ultime due **relazioni "Legiferare meglio"**, relative al 2007²⁶⁹ e al 2008²⁷⁰, l'importanza dei pareri espressi dai Parlamenti nazionali, con particolare riferimento a talune proposte di atti comunitari che presentavano delicati profili problematici in merito al principio di sussidiarietà.

Alla **Camera dei deputati** gli atti e documenti inviati dalla Commissione europea sono trasmessi alle Commissioni competenti, alle quali sono

²⁶⁹ COM(2008)586.

²⁷⁰ COM(2009)504).

anche assegnati quelli trasmessi dal Governo ai sensi della legge n. 11/2005, che comprendono anche ulteriori atti e documenti. Quando le Commissioni della Camera intendono far pervenire osservazioni alla Commissione europea, viene trasmessa alla Commissione europea, con lettera del Presidente della Camera, copia del documento finale approvato al termine dell'esame dell'atto in questione. Copia del documento finale approvato viene anche trasmesso, sempre con lettera del Presidente della Camera anche al Parlamento europeo.

Dall'avvio del dialogo politico nel 2006 sino al settembre 2009, la Camera ha trasmesso alla Commissione 13 atti (**10 documenti** finali approvati ai sensi dell'art. 127 del regolamento, unitamente ai relativi pareri della Commissione politiche UE, **due risoluzioni** approvate in commissione in relazione a risoluzioni del Parlamento europeo e **una risoluzione approvata in aula** sul programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2009).

5.1. L'esame degli strumenti di programmazione legislativa

I Parlamenti nazionali hanno mostrato una crescente attenzione anche per l'esame degli strumenti di programmazione politica e legislativa dell'UE, in quanto essi consentono di incidere, in una fase precoce, nella definizione degli orientamenti e delle priorità politiche delle Istituzioni dell'UE nonché di individuare tempestivamente questioni e iniziative rilevanti da esaminare in dettaglio.

Su iniziativa della Camera e del Senato italiano, le sedi di cooperazione interparlamentare in ambito UE hanno in più occasioni invitato i Parlamenti nazionali ad esaminare - anche simultaneamente il programma legislativo della Commissione europea.

In particolare, la Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE di Budapest (6-7 maggio 2005) ha invitato i Parlamenti nazionali a svolgere ogni anno un dibattito, preferibilmente in Assemblea, sul programma legislativo della Commissione.

La Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE di Copenaghen (29 giugno – 2 luglio 2006) ha invitato i Parlamenti nazionali ad esaminare anche la strategia politica annuale ed a procedere con l'esperimento di

tenere un dibattito parallelo sul programma legislativo entro un mese dalla sua pubblicazione.

Anche la COSAC (Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari ed europei) ha espresso in più occasioni lo stesso auspicio.

La **Camera dei deputati** ha attivato già partire dal **2000** - sulla base di una pronuncia della Giunta per il regolamento e sviluppando una prima esperienza svolta nel 1999 – una sua **procedura** per l'esame del programma di lavoro e legislativo della Commissione europea e dei programmi annuale e pluriennale del Consiglio. La procedura prevede:

- l'**esame** da parte di tutte le **Commissioni permanenti** (per i profili ricadenti nell'ambito delle rispettive competenze) che nominano un relatore incaricato di riferire alla XIV Commissione politiche dell'Unione europea;
- l'**esame generale** da parte della **XIV Commissione** (anche con l'**audizione** degli **europarlamentari italiani**) che presenta una relazione all'Assemblea;
- la **discussione in Assemblea**, che può concludersi con l'approvazione di **atti di indirizzo** al Governo.

La procedura vigente presso il **Senato** prevede che:

- in base all'articolo 144, comma 4, del Regolamento del Senato, alla 14^a Commissione politiche dell'Unione europea siano assegnati in via principale quegli **Atti comunitari che riguardano le istituzioni o la politica generale dell'Unione europea**. Si tratta essenzialmente dei programmi annuali legislativi e operativi della Commissione europea e del Consiglio;
- i programmi siano assegnati in sede consultiva alle commissioni parlamentari che esaminano i profili di loro competenza, formulando pareri alla 14^a Commissione;
- la 14^a Commissione possa approvare una **risoluzione**, volta ad indicare i principi e le linee che debbono caratterizzare la politica italiana nell'ambito dell'attività dell'Unione europea;
- la risoluzione della 14^a Commissione possa essere portata in **Assemblea** al fine di consentire al Senato nel suo complesso di formulare un atto di indirizzo al Governo.

6. Disposizioni del Trattato di Lisbona in materia di procedure decisionali e fonti di produzione

Il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 dai Capi di Stato e di Governo – ratificato al momento da 24 Stati membri dell’UE - tra cui l’Italia – prospetta alcune significative innovazioni in merito alle procedure decisionali e alle fonti normative, pur rinunciando ad alcune importanti previsioni che erano contenute nel Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa.

Un primo significativo elemento di razionalizzazione degli atti e delle procedure decisionali consegue all’eliminazione della distinzione tra gli attuali diversi “pilastri”, che determinerà un’**armonizzazione degli atti giuridici vincolanti dell’UE**.

Nell’ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC), l’attuale secondo pilastro, scompaiono le **strategie comuni**, le **azioni comuni**, le **posizioni comuni** e le **dichiarazioni comuni**. Nell’ambito della cooperazione di **polizia e giudiziaria in materia penale**, l’attuale terzo pilastro, scompaiono le **posizioni comuni**, le **decisioni-quadro** e le **convenzioni**.

Un secondo elemento di forte novità sarebbe determinato dalla introduzione, già prevista dal Trattato costituzionale, di una **gerarchia tra le norme** mediante la distinzione tra atti di natura “legislativa”, atti delegati ed atti di esecuzione ed introduce il nuovo strumento dei **regolamenti delegati** (v. artt. 249 – 249 D del Trattato di Lisbona, artt. 288 - 292 del TFUE).

In particolare, il Trattato stabilisce espressamente che soltanto gli **atti giuridici adottati mediante procedura legislativa** (ordinaria o speciale) sono **atti legislativi**.

Il Trattato prevede, infatti, una **generale estensione del ricorso alla** procedura di codecisione (di Parlamento e Consiglio dei ministri, su proposta della Commissione) con **voto a maggioranza qualificata**, che diventa la **procedura legislativa ordinaria** (*applicabile al 95% delle basi giuridiche, secondo fonti del Parlamento europeo*).

In **casi specifici** – espressamente previsti dal Trattato - gli atti possono essere adottati secondo **procedure legislative speciali** che concernono la modalità di voto del Consiglio (unanimità e non maggioranza qualificata)

e/o il grado di partecipazione dal Parlamento europeo e del Consiglio e/o il diritto di iniziativa della Commissione europea.

6.1. Atti giuridici

Il Trattato **mantiene la denominazione vigente** degli atti dell'Unione (*il Trattato costituzionale prevedeva, invece, una loro ridenominazione, introducendo i termini "legge", per il regolamento, e "legge quadro" per la direttiva*), e pertanto:

- **regolamento**: atto legislativo con portata generale, obbligatoria in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri;
- **direttiva**: atto legislativo che vincola lo Stato membro cui è rivolto per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla scelta della forma e dei mezzi;
- **decisione europea**: atto legislativo obbligatorio in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati;
- **raccomandazioni e pareri**: atti che non hanno effetto vincolante.

In casi specifici, previsti dai Trattati, gli atti legislativi possono essere adottati su iniziativa di un gruppo di Stati membri o del Parlamento, su raccomandazione della Banca centrale europea o su richiesta della Corte di giustizia o della Banca europea per gli investimenti.

Le **raccomandazioni** sono adottate dal Consiglio e dalla Commissione e, in casi specifici previsti dai Trattati, anche dalla Banca centrale europea.

Il Trattato, come già accennato, introduce la nuova categoria di atti giuridici (prevista dal Trattato costituzionale) degli **atti delegati**. Gli atti legislativi possono, infatti, **delegare alla Commissione** il potere di adottare **atti non legislativi di portata generale**, che completano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo quadro, delimitando esplicitamente gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere.

La disciplina degli **elementi essenziali** di un settore è **riservata all'atto legislativo** e non può essere oggetto di delega. L'atto legislativo fissa esplicitamente le **condizioni** generali cui è soggetta la delega:

- il Parlamento europeo o il Consiglio dei ministri possono decidere di **revocare** la delega;
- l'atto delegato può **entrare in vigore** soltanto se, entro il termine fissato dall'atto legislativo, il Parlamento europeo o il Consiglio dei ministri **non sollevino obiezioni**.

Infine, il Trattato precisa che gli **atti esecutivi** per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti sono adottati di norma dagli **Stati membri**. Nel caso siano necessarie **condizioni uniformi di esecuzione** degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, questi attribuiscono competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici al Consiglio.

Le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo degli atti esecutivi dell'Unione da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione sono stabilite preventivamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio mediante regolamenti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria.

6.2. Maggioranza qualificata in seno al Consiglio

Un rilevante impatto sul funzionamento delle procedure decisionali e quindi sulla produzione normativa europea potrebbe avere il nuovo sistema di voto in seno al Consiglio previsto dal Trattato di Lisbona,

Il sistema di voto ponderato vigente, previsto dal Trattato di Nizza, si applicherà, in principio, fino al **1° novembre 2014** (*il Trattato costituzionale in precedenza aveva fissato la data del 1° novembre 2009*); a decorrere da tale data, entrerà in vigore un sistema che si fonda sul **principio della doppia maggioranza di Stati e di popolazione**. La maggioranza qualificata è definita come il **55% degli Stati membri dell'Unione** – con un **minimo di 15** - che rappresentino almeno il **65% della popolazione**²⁷¹ e, in deroga alla norma generale, quando il

²⁷¹ La popolazione complessiva dell'UE ammonta a 492.966.967 (Fonte Eurostat per il 2006); il 65% della popolazione è pari a 320.428.529 abitanti.

Consiglio non delibera su proposta della Commissione o dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, come il 72% degli Stati membri che rappresentino almeno il 65% della popolazione²⁷² (art. 205 del Trattato di Lisbona, art. 238 del TFUE). La **maggioranza qualificata** si ritiene **comunque conseguita** se i **voti contrari** sono espressi da **meno di quattro** rappresentanti degli **Stati** al Consiglio.

La **minoranza di blocco** di una decisione in seno al Consiglio è pari al 45%+1 dei membri del Consiglio (cioè 13 Stati membri, in un'Europa a 27) o dal 35%+1 della popolazione²⁷³.

Il **Trattato di Lisbona** contiene però disposizioni che **affievoliscono** notevolmente **l'impatto dell'introduzione del principio della doppia maggioranza**, rispetto a quanto previsto dal Trattato costituzionale.

Infatti, ai sensi del protocollo sulle disposizioni transitorie, nel periodo **tra il 1° novembre 2014 e il 31 marzo 2017** un **membro** del Consiglio può **chiedere** che le deliberazioni a maggioranza qualificata del Consiglio si svolgano secondo il **sistema di voto ponderato previsto dal Trattato di Nizza** (*tale possibilità non era contemplata dal Trattato costituzionale*).

Inoltre, una **dichiarazione allegata** al Trattato di Lisbona, adottata dal Consiglio il giorno della firma del Trattato e che entrerà in vigore il giorno della entrata in vigore del Trattato - ripropone il meccanismo previsto dal cosiddetto "**compromesso di Ioannina**": tra il **1° novembre 2014 e il 31 marzo 2017**, se un numero di membri del Consiglio che rappresenti almeno il 75% della popolazione o almeno il 75% del numero degli Stati membri necessari per costituire una minoranza di blocco manifesta l'intenzione di opporsi all'adozione da parte del Consiglio di un atto a maggioranza qualificata, il Consiglio discute la questione. Durante le discussioni, il Consiglio fa tutto il possibile per raggiungere, entro un tempo ragionevole e senza pregiudicare i limiti di tempo obbligatori stabiliti dal diritto dell'Unione, una soluzione soddisfacente che tenga conto delle preoccupazioni manifestate dai membri del Consiglio. A tal fine, il Presidente del Consiglio mette in atto ogni iniziativa necessaria per facilitare la realizzazione di una più ampia base di accordo nel Consiglio. Le **stesse disposizioni** si

²⁷² Questo ad esempio può verificarsi nei settori della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale; della politica estera e di sicurezza comune; della politica economica e monetaria e per procedure di nomina

²⁷³ Pari a 172.538.439 abitanti.

applicano in modo permanente, a **decorrere dal 1° aprile 2017**, se un numero di membri del Consiglio che rappresenti almeno il 55% della popolazione, o almeno il 55% del numero degli Stati membri, necessari per costituire una minoranza di blocco manifesta l'intenzione di opporsi all'adozione da parte del Consiglio di un atto a maggioranza qualificata.

Un apposito protocollo prevede che prima che il Consiglio esamini qualsiasi progetto che miri alla **modifica od alla abrogazione** delle sopracitate disposizione, spetti al **Consiglio europeo deliberare per consenso** su tali progetti (*le disposizioni relative al cosiddetto compromesso di Ioannina erano presenti anche nel Trattato costituzionale, anche se erano state previste per il periodo transitorio 2009-2014, con la previsione che dopo tale ultima data il Consiglio le avrebbe potute abrogare a maggioranza qualificata*).

Campo di applicazione della votazione a maggioranza qualificata

Il Trattato di Lisbona, secondo quanto già previsto dal Trattato costituzionale, **estende notevolmente** il campo di applicazione del voto a **maggioranza qualificata**. La maggioranza qualificata è la norma e l'unanimità si applica come regola speciale se espressamente prevista dai Trattati.

Ciò consegue in particolare alla **generalizzazione della procedura legislativa ordinaria** sopra richiamata.

E' stata mantenuta la **clausola evolutiva generale** (clausola "passerella") - già contenuta nel Trattato costituzionale - che consente al Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo, di **estendere la procedura legislativa ordinaria** ed il **voto a maggioranza qualificata** ai settori cui si applicano procedure legislative speciali o il voto all'unanimità - ad eccezione, per l'estensione del voto a maggioranza qualificata, delle decisioni che hanno implicazioni militari o rientrano nel settore della difesa - a condizione che nessun Parlamento nazionale presenti obiezioni entro sei mesi dalla trasmissione di una iniziativa in tal senso assunta dal Consiglio europeo.

Per quanto concerne il settore della **sicurezza sociale** e della **cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale**, il Trattato prevede - riprendendo analoghe disposizioni contenute nel Trattato costituzionale - il meccanismo del cosiddetto "**freno di emergenza**": qualora un membro del Consiglio ritenga che una proposta incida su aspetti fondamentali del suo sistema di sicurezza sociale o del suo ordinamento giudiziario penale, può sospendere l'*iter* di approvazione chiedendo che sia sottoposta al Consiglio europeo. Esso dispone di quattro mesi per rinviare la proposta al Consiglio dell'UE o chiedere che venga presentata una nuova proposta. In caso di mancata decisione del Consiglio europeo entro il

termine stabilito, un terzo degli Stati membri può istituire una cooperazione rafforzata.

Infine, sempre riprendendo una disposizione già prevista dal Trattato costituzionale, il Trattato di Lisbona contiene una specifica **clausola passerella** (art. 48 del TUE) volta a consentire, con decisione all'unanimità, il passaggio dall'unanimità al **voto a maggioranza qualificata** o da una procedura legislativa speciale alla procedura legislativa ordinaria nell'ambito di una **cooperazione rafforzata** (ad esclusione delle decisioni che hanno implicazioni militari o di difesa).

PARTE VI

L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA

Aggiornamento all'anno 2008

*a cura del Servizio Biblioteca - Osservatorio sulla legislazione straniera
della Camera dei deputati*

PREMESSA

Finalità e metodo di formazione

L'"Osservatorio sulla legislazione straniera", istituito presso la Biblioteca della Camera dei deputati, provvede annualmente al monitoraggio ed all'analisi quantitativa e qualitativa dell'attività legislativa in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna nell'anno di riferimento, completando in modo sistematico la ricognizione bimestrale delle principali leggi approvate, di cui si riferisce nei fascicoli periodici del "*Bollettino LS: legislazione straniera - Rassegna dell'attività legislativa e istituzionale di paesi stranieri*".

In particolare, le schede qui di seguito predisposte in relazione alla legislazione approvata nel 2008 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 2008 in ciascuno dei quattro paesi presi in esame vengono illustrati attraverso schede sintetiche articolate in una prima parte descrittiva, in cui si presentano i risultati quantitativi e qualitativi della rilevazione effettuata, ed in una seconda parte di prospettazione tabellare dei dati in questione.

All'analisi di tali dati quantitativi, segue la classificazione dei diversi provvedimenti legislativi sia secondo tipologie proprie di ciascun paese sia in base alle seguenti categorie descrittive, già utilizzate riguardo alla produzione legislativa italiana nel presente "Rapporto 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 incidono su più settori con un provvedimento di ampia portata;
- **leggi microsettoriali**, con interventi interni ad un settore e ristretti a singoli aspetti o soggetti interessati, fino alla disciplina di situazioni specifiche o alla realizzazione di singoli interventi (c.d. "leggi provvedimento");
- **leggi di manutenzione normativa**, recanti disposizioni di puntuale modifica o di proroga di leggi vigenti.

La parte descrittiva di ogni scheda di sintesi è infine completata da alcuni riferimenti analitici relativi ai principali settori di intervento legislativo nell'anno di riferimento ed alle eventuali riforme costituzionali e istituzionali approvate o in corso di esame. Per la Germania, il Regno Unito e la Spagna, sono infine riportati in un'apposita tabella i dati quantitativi sulla produzione legislativa delle autonomie territoriali negli anni più recenti.

Nota di sintesi

I dati quantitativi sulla produzione legislativa rilevati per il 2008 nei quattro paesi presi in esame confermano, almeno in tre casi, le tendenze rilevate negli anni precedenti che evidenziano nell'esperienza dell'ordinamento federale tedesco la produzione legislativa più ampia, seguita da quella francese, mentre il dato britannico conferma sostanzialmente la flessione già registrata nel 2007 rispetto agli anni precedenti. Il dato che risalta più di ogni altro è quello relativo al Parlamento spagnolo, che lo scorso anno ha approvato soltanto 6 provvedimenti legislativi, ma va tenuto presente che nel marzo 2008 si sono svolte in Spagna le elezioni politiche e, del resto, anche in occasione delle precedenti elezioni del 2004 le leggi approvate furono soltanto 7.

I dati complessivamente rilevati per ciascun paese nell'anno di riferimento sono i seguenti:

Paese	Leggi approvate nel 2008	Leggi approvate nel 2007
Francia	95	107
Germania	144	149
Regno Unito	33	31
Spagna	6	72

Rispetto agli anni precedenti, si confermano anche per tutti i paesi esaminati i dati riferiti all'iniziativa legislativa che risultano più strettamente connessi all'articolazione dei rapporti fra Governo e Parlamento propria della rispettiva forma di governo.

Per il 2008, i dati percentuali relativi al rapporto fra iniziativa legislativa governativa e parlamentare nell'ambito del numero complessivo delle leggi approvate sono i seguenti:

	Iniziativa governativa		Iniziativa parlamentare		Iniziativa mista o altra (*)	
	2008	2007	2008	2007	2008	2007
Francia	84%	92%	16%	8%	-	-
Germania (**)	83,1%	83,5%	14,4%	13%	2,5%	1,7%
Regno Unito	90,9%	87,1%	9,1%	12,9%	-	-
Spagna (***)	100%	83%	0%	13%	0%	4%-

(*) La categoria dell'iniziativa mista si riferisce alla legislazione federale tedesca e riguarda i provvedimenti derivanti dall'unificazione di iniziative governative e parlamentari o approvati mediante procedimento di mediazione (*Vermittlungsverfahren*) fra i testi rispettivamente approvati in ciascuno dei due rami del Parlamento, mentre la categoria dell'iniziativa "altra", distinta dalla governativa e parlamentare, è riferita alla legislazione spagnola ed è costituita dai provvedimenti derivanti da proposte presentate dalle Regioni (*Comunidades Autónomas*) o dovute all'iniziativa popolare.

(**) Dati ufficiali per legislatura (XV, 2005 -).

(***) Dati ufficiali per legislatura (VIII, 2004 -).

Ad integrazione di questi dati di carattere quantitativo, la classificazione dei diversi provvedimenti legislativi approvati in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna consente di formulare alcune valutazioni generali in ordine alle tipologie di intervento legislativo a cui si è fatto ricorso nell'anno di riferimento e, correlativamente, ai principali ambiti materiali cui tali provvedimenti si riferiscono.

Per quanto concerne le tipologie di leggi individuate secondo le categorie descrittive utilizzate in questo Rapporto, i rispettivi dati

percentuali complessivi riferiti alla produzione legislativa del 2008 in ciascuno dei paesi considerati sono i seguenti²⁷⁴:

	Istituzionali		Settoriali		Intersett.		Microsett.		Manut. Normativa	
	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007
Francia	16%	27%	59%	51%	7%	7%	16%	13%	2%	2%
Germania	15%	29%	7%	9%	0%	0%	33%	37%	45%	25%
Regno Unito	35%	51%	50%	30%	0%	0%	11%	15%	4%	4%
Spagna	25%	25%	25%	34%	0%	0%	25%	40%	25%	1%

L'analisi dei principali settori d'intervento legislativo contenuta nelle singole schede-paese rispecchia specifiche priorità politiche individuate nei singoli ordinamenti, rispetto alle quali tuttavia si ravvisano anche elementi comuni dovuti alla circolazione fra i diversi ordinamenti europei di problematiche politico-legislative ricorrenti. Tra queste ultime spiccano, per il 2008, le **riforme costituzionali e istituzionali** (attuata o avviate, a seconda dei casi), nonché le misure adottate in tema di **semplificazione del diritto**, di **giustizia**, di **sicurezza pubblica**, di **politiche energetiche** e di **biotecnologie**. Ma il settore nel quale, più di ogni altro, si è concentrata l'attenzione delle assemblee parlamentari, soprattutto nel secondo semestre dell'anno, è senza dubbio quello **economico-finanziario** in conseguenza della crisi manifestatasi a livello internazionale.

²⁷⁴ 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).

1. In tema di **riforme costituzionali e istituzionali** i provvedimenti maggiormente significativi sono stati assunti dal legislatore francese, ma anche il Parlamento tedesco ha approvato alcune importanti modifiche alla Legge Fondamentale, mentre nel Regno Unito, pur in assenza di nuove norme in questo campo, è stato presentato un “libro bianco” che preannuncia un riequilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento.

In **Francia** la Legge costituzionale di modernizzazione delle istituzioni della Repubblica (*Loi constitutionnelle n. 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République*), considerata la più vasta riforma costituzionale realizzata in Francia dall'entrata in vigore della Costituzione del 1958, ha disposto anzitutto un aumento dei poteri del Parlamento, prevedendo, tra le altre misure, una sua maggiore influenza sulla definizione dell'ordine del giorno, la valorizzazione dell'attività legislativa delle commissioni, maggiori poteri di controllo sull'operato del Governo e una più attenta valutazione delle politiche pubbliche; per ciò che riguarda il Presidente della Repubblica, ha fissato il tetto di due mandati consecutivi per l'esercizio di tale carica e in relazione alle sue prerogative ha stabilito alcune limitazioni per una serie di nomine, mentre ha disposto che egli possa indire referendum su determinate materie senza un'iniziale proposta del Governo o delle Camere; la legge ha poi modificato composizione e funzione del Consiglio Superiore della Magistratura; ha infine introdotto nell'ordinamento il giudizio incidentale di legittimità costituzionale ed ha istituito, nel medesimo ambito, il “Difensore dei diritti dei cittadini”.

Una seconda legge costituzionale ha sancito la partecipazione della Francia all'Unione europea e l'esercizio in comune di alcune competenze, così come stabilito dal Trattato di Lisbona (*Loi constitutionnelle n. 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution*).

In **Germania** la legge di riforma costituzionale dell'8 ottobre 2008 (*Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes - Artikel 23, 45 und 93*) ha rafforzato i diritti del *Bundestag* e del *Bundesrat* negli affari europei, ampliandone le competenze, come previsto dal Trattato di Lisbona. In particolare introduce il diritto di entrambe le Camere a presentare ricorso alla Corte di giustizia europea contro la violazione del principio di sussidiarietà. Viene

inoltre previsto che il *Bundestag* possa autorizzare la Commissione per gli affari dell'Unione europea ad esercitare nei confronti del Governo federale anche i diritti alla partecipazione diretta al processo decisionale europeo.

Nel **Regno Unito**, nonostante nel 2008 non siano state approvate leggi direttamente correlate alla riforma costituzionale varata quattro anni fa (*Constitutional Reform Act 2005*), sono state assunte diverse iniziative in materia. Premesso che per maggiori dettagli si rinvia alla scheda paese, basterà qui ricordare che nel marzo 2008 il Governo britannico ha pubblicato un "libro bianco" che fa il punto sul programma di iniziative di riforma già contenute in un documento presentato al Parlamento nel luglio 2007 ed ha successivamente inserito tali misure in un progetto di legge presentato alla Camera dei Comuni il 20 luglio 2009. Gli obiettivi di fondo del rapporto (e quindi del successivo pdl) possono riassumersi nel riequilibrio dei poteri tra Governo e Parlamento attraverso il maggior peso assegnato ai controlli parlamentari, nella partecipazione dei cittadini ai processi decisionali, affinché ne sia rinvigorita la democrazia e, infine, nella più netta definizione dei ruoli esercitati dal governo centrale e dagli organi di governo regionale. Altre misure annunciate riguardano la modifica delle prerogative reali in materia di poteri di guerra e di ratifica dei trattati, nonché la riforma dell'*Attorney General*, ossia dell'organo titolare del potere di promuovere l'azione penale.

2. Sul versante della **semplificazione del diritto** e della **qualità delle leggi** il 2008 ha visto sia la Francia che il Regno Unito assumere una serie di iniziative in materia, proseguendo un percorso intrapreso già da qualche anno.

In **Francia**, nel dicembre 2008, la *Commission des Lois* dell'Assemblea Nazionale ha presentato il *Rapport sur la qualité et la simplification du droit*, in cui si sostiene l'importanza di proseguire nella direzione della codificazione del diritto, sia per favorire una migliore leggibilità ed un accesso facilitato al diritto, sia per ridurre l'onere amministrativo che grava sui cittadini e sulle imprese. Nel suo documento la Commissione suggerisce di adottare ogni anno almeno una legge di semplificazione e di porre maggiore attenzione alla fase preparatoria di elaborazione dei testi

legislativi, in particolare attraverso la promozione costante di “studi di impatto” sui progetti di legge, l’ampliamento ed il miglioramento delle consultazioni di esperti durante l’esame dei provvedimenti, nonché la creazione di un’abilitazione alla redazione dei testi giuridici.

Alcuni mesi prima, nel luglio 2008, era stato peraltro presentato un nuovo progetto di legge per la semplificazione, la chiarificazione del diritto e l’alleggerimento delle procedure. Il progetto è poi divenuto legge nella primavera del 2009 (*Loi n. 2009-526 du 12 mai 2009*) e costituisce una seconda tappa nel cammino legislativo della semplificazione del diritto, dopo l’approvazione della legge n. 2007-1787 del 20 dicembre 2007.

Nel **Regno Unito** il tema della semplificazione e della qualità normativa è stato oggetto da diversi anni di una serie di misure volte a semplificare il *corpus* legislativo e a ridurre gli oneri amministrativi derivanti dal diritto interno e comunitario, ritenuti di freno all’innovazione e alla produttività delle attività economiche. In particolare nell’ultimo periodo è stata prospettata una nuova impostazione dell’attività normativa dei pubblici poteri in relazione soprattutto alle imprese e alle attività produttive, ed è stato inoltre posto l’accento sulla necessità di garantire l’effettività delle regolamentazioni pubbliche attraverso la previsione di un adeguato apparato sanzionatorio, costituito non soltanto da sanzioni penali (rivelatesi non di rado insufficienti in termini di deterrenza generale), ma anche di sanzioni amministrative che spesso rappresentano un più efficace disincentivo per le violazioni. In questo contesto nasce il *Regulatory Enforcement and Sanctions Act 2008*, che, tra le varie misure, modifica l’assetto istituzionale dei *Local Better Regulation Offices (LBRO)*, gli uffici che hanno il compito di fornire servizi di guida, consulenza e assistenza alla pubblica amministrazione e agli enti locali in rapporto alle funzioni regolatrici loro attribuite. La finalità dell’apparato sanzionatorio delineato dalla legge si fonda su un complesso di misure al quale possono attingere le autorità pubbliche e sulla discrezionalità a queste riconosciuta nell’individuare tra di esse quella che più si adatta al caso trattato.

3. I problemi connessi alla **giustizia**, in particolar modo quella **penale**, sono stati affrontati in tutti i paesi considerati, che hanno legiferato su aspetti particolari della disciplina.

In **Francia** il Parlamento ha varato tre provvedimenti: il primo riforma la procedura relativa all'irresponsabilità penale per causa di disturbi mentali (*Loi n. 2008- 174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental*); il secondo apporta una serie di modifiche in tema di esecuzione delle sentenze penali, in particolare inserendo misure volte a favorire l'indennizzo delle vittime di reato (*Loi n. 2008- 644 du 1er juillet 2008 créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines*); il terzo integra la normativa in materia di *doping*, introducendo nella legislazione penale una nuova fattispecie di reato consistente nella detenzione di sostanze dopanti da parte dello sportivo, ove non sussistano fini terapeutici, e aggiornando la lista delle incriminazioni penali in materia di produzione e traffico di prodotti dopanti (*Loi n. 2008- 650 du 3 juillet 2008 relative à la lutte contre le trafic de produits dopants*).

Anche in **Germania** si sono succeduti in questo campo vari interventi normativi: un primo provvedimento riforma le leggi sul tribunale sociale e sul tribunale del lavoro (*Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes und des Arbeitsgerichtsgesetzes, vom 26. März 2008*), alleggerendo il carico di lavoro dei Tribunali sociali attraverso la razionalizzazione di alcune procedure; un secondo introduce per la prima volta la possibilità di pattuire onorari a risultato (*Gesetz zur Neuregelung des Verbots der Vereinbarung von Erfolgshonoraren, vom 12. Juni 2008*) per facilitare l'accesso alla giustizia ai meno abbienti; un terzo disciplina la giurisdizione volontaria connessa all'ambito familiare (*Gesetz zur Reform des Verfahrens in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit, vom 17 Dezember 2008*), razionalizzando e semplificando la materia. Nel corso dell'anno è stato inoltre approvato un provvedimento in tema di **giustizia minorile**, che ha introdotto la custodia di sicurezza nei casi di gravi reati commessi da un minore e per i quali sia stata comminata una pena detentiva non inferiore ai sette anni (*Gesetz zur Einführung der nachträglichen Sicherungsverwahrung bei Verurteilungen nach Jugendstrafrecht, vom 8. Juli 2008*). Infine, per ciò che riguarda la

cooperazione giudiziaria, una legge ha dato attuazione alla decisione del Consiglio UE sull'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio (*Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 22. Juli 2003 über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der Europäischen Union, vom 6. Juni 2008*).

Nel **Regno Unito** il settore della **giustizia minorile** è stato al centro dell'attenzione del legislatore, che con il *Criminal Justice and Immigration Act 2008* ha modificato ed integrato la disciplina di alcuni istituti in questo campo, tra i quali l'esecuzione della pena, l'irrogabilità di pene alternative, la repressione dei reati a sfondo sessuale e le sanzioni per i comportamenti violenti o comunque contrari alla sicurezza della collettività. In particolare, proseguendo un percorso iniziato nel 2003 per porre argine ai crescenti episodi di violenza commessi da minori e verificatisi sull'intero territorio nazionale, ha introdotto una specifica misura, lo *youth rehabilitation order*, che il giudice può adottare nei confronti dei minori di 18 anni per reati puniti con pene detentive e, nel caso dei minori di 15 anni, in considerazione della reiterazione dei reati e della loro pericolosità sociale. L'*order* stabilisce una serie di misure alternative alla detenzione e può consistere, ad esempio, nello svolgimento di un'attività non retribuita (se il reo ha 16 o 17 anni), nella soggezione a forme di sorveglianza (anche elettronica), nella frequenza di centri di recupero, di cura o di istruzione e negli obblighi di residenza domiciliare.

Nel più generale ambito della giustizia penale è stata approvata una legge che ha disciplinato l'anonimato dei testimoni (*Criminal Evidence (Witness Anonymity) Act 2008*), abilitando i tribunali ad emanare provvedimenti in base ai quali l'identità di chi depone in un procedimento penale può restare anonima, qualora sussistano esigenze di tutela del testimone.

Sul versante della **cooperazione giudiziaria** in **Spagna** sono state approvate due leggi, la *Ley 1/2008* e la *Ley Organica 2/2008*, (la seconda complementare alla prima), che si richiamano alla realizzazione di quello

spazio di libertà, sicurezza e giustizia, già previsto dal Trattato di Amsterdam e che provvedono, in primo luogo, a regolamentare il procedimento mediante il quale le autorità giudiziarie spagnole possono trasmettere ad altri stati membri dell'Unione europea le proprie risoluzioni che impongono ad una persona (fisica o giuridica) il pagamento di una sanzione pecuniaria, e in secondo luogo a stabilire le modalità con le quali le autorità spagnole, a loro volta, riconoscono ed eseguono analoghe decisioni trasmesse da un altro Stato membro.

4. In materia di **sicurezza e ordine pubblico** i paesi che hanno maggiormente legiferato sono stati la Germania e il Regno Unito.

Per la **Germania** si segnalano due provvedimenti. Il primo (*Gesetz zur Änderung des Bundespolizeigesetzes und anderer Gesetze, vom 26. Februar 2008*) modifica la legge sulla polizia federale, attuando uno snellimento delle strutture organizzative esistenti al fine di aumentarne l'efficienza. In particolare le singole autorità intermedie sono accorpate in un'unica autorità superiore e vengono istituite nove direzioni federali di polizia al posto dei diciannove uffici federali.

Il secondo (*Gesetz zur Änderung des Waffengesetzes, vom 31. März 2008*) contiene diverse modifiche alla legge sulle armi, volte a migliorare la sicurezza interna ed a porre ulteriori limiti al commercio illegale delle armi attraverso un rafforzamento della repressione penale. Tra le varie disposizioni, viene imposto ai fabbricanti di armi l'obbligo di marcatura delle armi da fuoco in modo da facilitarne la tracciabilità; è inoltre sancito il divieto di impugnare in luoghi pubblici le cosiddette armi giocattolo, il cui trasporto deve obbligatoriamente avvenire in contenitori chiusi.

Nell'attività parlamentare del **Regno Unito** ha avuto invece notevole risalto il tema della **sicurezza dello Stato** a fronte della minaccia terroristica ed in particolare il bilanciamento tra misure anti-terrorismo e tutela dei diritti fondamentali. Il progetto di legge sull'antiterrorismo, presentato dal Governo alla Camera dei Comuni nel gennaio 2008, ha avuto un *iter* lungo e travagliato (per i dettagli si rinvia alla relativa scheda paese), che è culminato nella sua definitiva approvazione solo alla fine di novembre 2008 (*Counter-Terrorism Act 2008*). Pur di condurre in porto il

provvedimento, il Governo ha tuttavia dovuto rinunciare ad introdurre integralmente le misure legislative che riteneva necessarie per tutelare la sicurezza nazionale: nel progetto di legge originario, infatti, era stata prevista un'estensione temporale fino a 42 giorni dei provvedimenti restrittivi della libertà personale disposti, in via cautelare e in assenza di formale incriminazione, dalle autorità di polizia nei confronti di persone sospettate di attività terroristiche. Il netto dissenso espresso dal Parlamento (e in particolare dalla Commissione bicamerale per i diritti umani) alla fine ha costretto il Governo a stralciare la norma in questione, pena la bocciatura dell'intero provvedimento.

5. Nel campo delle **politiche energetiche** la Germania e il Regno Unito hanno emanato alcuni provvedimenti, soprattutto in relazione alle energie rinnovabili.

In **Germania** sono state approvate una serie di modifiche alla legge sul nucleare (*Gesetz zur Änderung haftungsrechtlicher Vorschriften des Atomgesetzes und zur Änderung sonstiger Rechtsvorschriften, vom 29. August 2008*), che hanno riguardato, in particolare, l'innalzamento del limite minimo di responsabilità da parte dei titolari degli impianti nucleari e l'ampliamento della nozione di danno nucleare al fine di coprire i danni ambientali, i danni immateriali e il costo delle misure di salvaguardia.

E' stata inoltre varata la nuova legge sulle energie rinnovabili (*Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz, vom 7. August 2008*), i cui principali obiettivi sono di ottenere che entro il 2020 il 14% della produzione di calore in Germania provenga da fonti rinnovabili, ridurre l'utilizzo delle energie importate, eliminare al massimo gli sprechi e rendere più efficace l'utilizzo delle energie impiegate. Dal 1° gennaio 2009 i costruttori (pubblici e privati) sono obbligati a coprire parte del fabbisogno di calore con fonti rinnovabili, e ciò vale sia per gli edifici riservati all'uso abitativo che per quelli destinati all'uso industriale o commerciale, con percentuali diverse in relazione alla fonte energetica rinnovabile prescelta.

Infine è stata approvata la legge di recepimento della direttiva europea sull'eco-design dei prodotti che utilizzano energia (esclusi i veicoli). Il provvedimento introduce standard minimi per minimizzare l'uso di energia

durante il funzionamento e per limitare l'eventuale danno ambientale nel corso della produzione, pena il divieto di importazione e di commercio.

Nel **Regno Unito** nuove disposizioni per l'attuazione della politica energetica sono state introdotte con l'*Energy Act 2008*, con l'intento di favorire una maggiore riduzione delle emissioni di carbonio e un più ampio ricorso alle fonti rinnovabili di energia. Tra i principali aspetti del nuovo regime normativo vanno messi in rilievo l'incentivazione degli investimenti privati nelle nuove modalità di generazione dell'energia elettrica e nelle altre infrastrutture energetiche, nonché l'obbligo, per le imprese produttrici di energia, di coprire con appositi accantonamenti i costi derivanti dallo smaltimento delle scorie e dallo smantellamento delle centrali nucleari.

Sempre in materia di utilizzazione delle risorse energetiche, un ulteriore provvedimento, il *Planning and Energy Act 2008*, conferisce agli enti locali compiti di programmazione affinché il ricorso a fonti rinnovabili, la riduzione delle emissioni e la determinazione di standard di efficienza energetica facciano parte integrante dei documenti programmatici da essi predisposti.

6. In tema di **ingegneria genetica e biotecnologie** i Parlamenti francese, tedesco e britannico hanno varato nuove norme in relazione a specifici aspetti del settore.

In **Francia** un'attenzione particolare è stata rivolta alla materia delle biotecnologie, con l'approvazione di una legge sugli organismi geneticamente modificati (*Loi n. 2008- 595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés*), che rientra tra i provvedimenti promossi nell'ambito del progetto "Grenelle Environnement", lanciato dal Presidente Sarkozy nel 2007 per favorire lo sviluppo sostenibile. La legge pone vincoli generali per il produttore di OGM e stabilisce la creazione di un'Alta autorità sugli OGM.

In **Germania** si segnalano le modifiche alla legge sull'attuazione dei regolamenti comunitari in materia di ingegneria genetica (*Erstes Gesetz zur Änderung des EG-Gentechnik-Durchführungsgesetzes, vom 1. April 2008*), che introducono semplificazioni e agevolazioni finalizzate

soprattutto a promuovere la ricerca nella cosiddetta ingegneria genetica verde. Il Parlamento tedesco ha inoltre approvato un provvedimento parallelo (*Gesetz zur Änderung des Gentechnikgesetzes, zur Änderung des EG-Gentechnik-Durchführungsgesetzes und zur Änderung der Neuartige Lebensmittel- und Lebensmittelzutaten-Verordnung, vom 1. April 2008*), che diversifica l'utilizzo dell'etichetta "non OGM", in uso dal 1998, in rapporto ai cibi di origine animale e a quelli di origine vegetale.

Nel **Regno Unito** è stata invece oggetto di nuove disposizioni la disciplina della procreazione medicalmente assistita e dell'utilizzazione degli embrioni umani a fini di ricerca, originariamente introdotta nel 1990. Le modifiche apportate dallo *Human Fertilisation and Embryology Act 2008* si concentrano, in particolare, sull'aggiornamento di definizioni rilevanti (come quelle di "genitorialità", di "padre" e "madre"), resi necessarie, tra l'altro, per effetto del riconoscimento legislativo delle coppie dello stesso sesso come "genitori legali" nei riguardi dei figli concepiti mediante donazione di embrioni (riconoscimento prima limitato ai genitori biologici). E' inoltre sancita l'assoluta proibizione di procedimenti rivolti a selezionare il sesso del nascituro, a meno che non sussistano rigorose ragioni di ordine medico, mentre, sul versante della ricerca sugli embrioni, la legge elimina il divieto finora esistente riguardo alcune attività, tra cui le sperimentazioni sugli embrioni ibridi o "embrioni-chimera", ottenuti con cellule provenienti da gameti umani e animali.

7. Numerose sono state le misure adottate per fronteggiare la **crisi economico-finanziaria** nei quattro paesi considerati.

In **Francia** nell'ottobre 2008 il Parlamento ha approvato una prima consistente misura anti-crisi per assicurare la stabilità del sistema bancario (*Loi n. 2008-1061 de finances rectificative pour le financement de l'économie, du 16 octobre 2008*). La legge risponde all'obiettivo di ristabilire la fiducia nel sistema bancario e finanziario, nonché di garantire il buon funzionamento dell'economia nazionale, a garanzia dei diversi soggetti operanti.

Successivamente, nel quadro del "Piano di rilancio dell'economia" di 26 miliardi (pari all'1,3% del PIL) lanciato dal Presidente Sarkozy il 4

dicembre 2008 per fronteggiare la crisi economica in atto, è stato varato un provvedimento che prevede, tra le altre, disposizioni che incidono sulla fiscalità delle imprese e dei privati, nonché sul controllo fiscale (*Loi n. 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008*).

Nel corso dell'anno è stata inoltre adottata una legge di modernizzazione dell'economia (*Loi n. 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie*), le cui disposizioni si articolano intorno a quattro assi principali: semplificare l'attività degli imprenditori; rilanciare la concorrenza attraverso l'eliminazione di alcuni blocchi strutturali; migliorare le capacità dell'economia francese di attrarre capitali e investimenti; migliorare il sistema di finanziamento dell'economia.

In **Germania**, a partire dall'autunno del 2008, il Parlamento federale ha approvato una serie di misure legislative volte a sostenere il mercato finanziario tedesco sofferente per gli effetti della crisi economica internazionale. Il 17 ottobre 2008 è stata approvata la legge di attuazione del pacchetto di misure per la stabilizzazione del mercato finanziario (*Gesetz zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes*). Il provvedimento contiene diverse misure che, da un lato, consentono agli istituti finanziari in difficoltà di rafforzare il proprio capitale sociale e di sbloccare la liquidità, e, dall'altro, sostengono il rifinanziamento sul mercato dei capitali attraverso garanzie statali.

Le misure riguardanti l'ambito fiscale sono confluite nella Legge di attuazione delle regolamentazioni fiscali contenute nel Pacchetto "Tutela dell'occupazione attraverso il rafforzamento della crescita" (*Gesetz zur Umsetzung steuerrechtlicher Regelungen des Maßnahmenpakets "Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung: Maßnahmenpaket der Bundesregierung"*) del 21 dicembre 2008. Tra le principali disposizioni, viene stabilito che per i prossimi due anni sia introdotta una quota fino al 25% di ammortamento decrescente per i beni mobili; è aumentata la deducibilità fiscale delle spese sostenute per gli interventi di manutenzione e ristrutturazione e raddoppiato il bonus fiscale fino a un massimo di 1.200 €; inoltre, tutte le automobili immatricolate tra il 5 novembre 2008 e il 30 giugno 2009 sono esentate per un anno dalle tasse automobilistiche al fine di contrastare il rallentamento negli acquisti.

Il Parlamento del **Regno Unito**, nel quadro delle misure intraprese per fronteggiare la crisi finanziaria, ha approvato il *Banking (Special Provision) Act 2008* al fine di arginare gli effetti dell'insolvenza di alcuni istituti creditizi. Le disposizioni contenute in questo provvedimento sono state poi consolidate nella più organica disciplina della tutela dei depositi e dell'insolvenza bancaria introdotta dal *Banking Act 2009*.

La devoluzione alle casse dello Stato dei cosiddetti **conti dormienti** (considerati tali se su di essi non sono state effettuate operazioni da almeno 15 anni) è stata disciplinata dal *Dormant Bank and Building Society Accounts Act 2008*, che ha delineato uno schema procedurale per l'acquisizione delle somme non reclamate e destinate dalla legge al finanziamento di interventi pubblici di carattere sociale e ambientale.

In **Spagna** il primo provvedimento emanato, quando la crisi già iniziava a profilarsi, è stato il *Real Decreto-Ley 2/2008, de 21 de abril, de medidas de impulso a la actividad económica*. Le misure contenute nel Decreto costituiscono un piano complessivo di sostegno all'economia che si propone, da un lato, di stimolare l'economia spagnola in una fase di minore crescita e, dall'altro lato, di proteggere i lavoratori, le imprese e le famiglie davanti al nuovo scenario economico.

Nel mese di ottobre sono stati poi approvati altri provvedimenti d'urgenza volti a contrastare gli effetti della crisi economico-finanziaria internazionale ormai in atto. In particolare, il governo ha emanato dapprima il *Real Decreto-ley 6/2008, de 10 de octubre*, istitutivo del Fondo per l'acquisizione di disponibilità finanziarie, mediante il quale si è inteso porre riparo all'improvvisa e grave mancanza di liquidità da parte degli istituti finanziari, e successivamente il *Real Decreto-ley 7/2008, de 13 de octubre*, contenente misure urgenti in materia economico-finanziaria in relazione al Piano d'azione concertato tra i paesi dell'area euro. Con questo secondo decreto è stata autorizzata la concessione di garanzie da parte dello Stato a tutte le nuove operazioni di finanziamento compiute dagli istituti di credito residenti in Spagna fino al 31 dicembre 2009.

Un ulteriore provvedimento è costituito dal *Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre*, che ha istituito il Fondo Statale di Investimento Locale e il Fondo Speciale dello Stato per la Dinamizzazione dell'Economia e

l'Occupazione, e che ha introdotto nuove misure straordinarie di impulso all'attività economica e di sostegno all'occupazione, nel quadro di un Piano Spagnolo di Stimolo all'Economia e all'Occupazione.

Infine, nel mese di dicembre, è stato approvato il *Real Decreto-Ley 10/2008, de 12 de diciembre*, recante misure finanziarie per il miglioramento della liquidità delle piccole e medie imprese. Con questo decreto legge è stata deliberata la concessione di un credito complessivo di 10 miliardi di euro a favore dell'Istituto di Credito Ufficiale spagnolo, finalizzato alle necessità di finanziamento di piccole e medie imprese che, pur in condizioni di solvibilità e affidabilità, sono soggette ad una situazione temporanea di forte restrizione del credito.

FRANCIA

1. Dati quantitativi

Nel 2008 il Parlamento francese ha approvato in totale **95 leggi**²⁷⁵, contro le 107 del 2007.

Rispetto alla produzione legislativa del periodo 1990-2007²⁷⁶, si rileva che il dato del 2008 registra una discreta diminuzione della produzione legislativa, invertendo la tendenza registrata negli anni 1990, 1994, 1996, 1999, 2003, 2005 e 2007 nei quali il numero delle leggi approvate è stato superiore a 100 (rispettivamente 107, 133, 105, 111, 114, 104 e 107).

Il dato relativo al 2008 è comunque leggermente superiore alla media di produzione legislativa degli ultimi diciotto anni. Il totale delle leggi approvate negli anni 1990-2007 ammonta infatti a 1636 leggi, con una produzione media di circa 91 leggi per anno.

2. L'iniziativa legislativa e alcune attività specifiche del Parlamento

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, nel 2008, come di consueto, si registra una decisa prevalenza dell'iniziativa governativa. Delle 95 leggi approvate, infatti, **80** risultano provenienti da **disegni di legge del Governo (*projets de loi*)** e solo **15** provengono da **proposte di legge di iniziativa parlamentare (*propositions de loi*)**. Le percentuali corrispondenti sono 84% per l'iniziativa governativa e 16% per quella

²⁷⁵ Il dato numerico si riferisce al totale delle leggi promulgate nell'anno 2008. Non sono state prese in considerazione le leggi approvate definitivamente dai due rami del Parlamento nell'ultimo scorcio dell'anno 2008, ma promulgate nel 2009.

²⁷⁶ La produzione legislativa degli anni Novanta è stata complessivamente esaminata nel *Rapporto sullo stato della legislazione 1999. Parte III. Dati sulla legislazione in Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna*, curato dal Servizio Biblioteca e dal Servizio Studi della Camera dei Deputati nel giugno 1999. Le tendenze specifiche dell'attività legislativa nel 1999, nel 2000, nel 2001, nel 2002, nel 2003, nel 2004, nel 2005, nel 2006 e nel 2007 sono state invece rispettivamente analizzate nelle edizioni del 2000, del 2001, del 2002, del 2003, del 2004, del 2005, del 2006, del 2007 e del 2008 del *Rapporto sullo stato della legislazione. Parte III. Attività legislativa in Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna*, a cura del Servizio Biblioteca - Osservatorio sulla legislazione straniera.

parlamentare (Tabella 1). I dati percentuali si discostano da quelli del 2007 (rispettivamente 92% e 8%). Il dato, indicando una costante tendenza a favore dell'iniziativa governativa, si pone nella media annuale dei *projets de lois* approvati nel periodo 1990-2007 (79 *projets* di media ogni anno). Occorre considerare che il dato numerico delle proposte di legge di iniziativa parlamentare ha subito invece nel 2008 un significativo aumento rispetto alle 9 leggi del 2007 e risulta leggermente superiore alla media annuale delle *propositions de lois* approvate nel periodo 1990-2007 (11 *propositions* di media ogni anno).

La prevalenza marcata, conformemente agli ultimi anni, dei progetti governativi riscontrata nel 2008, può essere attribuita, oltre che alla tradizionale prevalenza dell'esecutivo, al fatto che nella seconda metà dell'anno considerato, con l'insorgere della crisi finanziaria internazionale, il Governo ha promosso l'adozione di alcuni provvedimenti per far fronte all'emergenza economica e garantire la sicurezza sociale.

La "riserva prioritaria" a favore delle *propositions de loi* - introdotta dalla riforma costituzionale del 1995 - che prevede di dedicare una seduta al mese, in ciascuna delle due assemblee parlamentari, all'ordine del giorno autonomamente fissato dall'assemblea stessa, sembra aver influito positivamente sull'iniziativa parlamentare negli ultimi anni, pur con qualche discontinuità²⁷⁷.

Se si considera l'iniziativa parlamentare non in rapporto al totale delle leggi approvate, ma nell'ambito della sola legislazione la cui iniziativa non spetta in via esclusiva al Governo, il dato acquista una valenza particolare, in quanto tra le 15 leggi proposte dai parlamentari si registrano leggi di un certo rilievo soprattutto in materia parlamentare e nei settori del diritto civile e penale (si segnalano ad esempio: la legge sullo Statuto dei testimoni presso le Commissioni parlamentari di inchiesta; la legge sulla

²⁷⁷ Con la *Loi constitutionnelle n. 95-880* del 4 agosto 1995, era stato infatti modificato l'art. 48 Cost., introducendo la disposizione per cui una seduta al mese delle Camere fosse riservata per priorità all'ordine del giorno fissato da ogni assemblea parlamentare. Recentemente, con la *Loi constitutionnelle n. 2008-724* del 23 luglio 2008 è stato di nuovo modificato l'art. 48 Cost., stabilendo in particolare che "restando salva l'applicazione degli ultimi tre commi dell'art. 28, l'ordine del giorno è fissato da ogni assemblea". Il nuovo art. 48 Cost. è entrato in vigore il 1° marzo 2009.

riforma della prescrizione in materia civile; la legge che istituisce nuovi diritti per le vittime di reato).

Nell'ambito della **legislazione ad iniziativa governativa**, si registra nel 2008 la consueta incidenza prevalente delle **leggi di ratifica di trattati e convenzioni internazionali**, pari a 43 su un totale di 80 leggi ad iniziativa governativa e corrispondenti, in termini percentuali, al 53,75% delle leggi di iniziativa governativa (e al 45,26 % del totale delle leggi approvate).

Si tratta, com'è noto, di atti del Parlamento che, prescindendo dai rari casi in cui trattati o convenzioni rivestono un particolare interesse politico, svolgono sostanzialmente una funzione di controllo sull'attività del Presidente della Repubblica e del Governo in ambito internazionale.

Le restanti leggi ad esclusiva iniziativa del Governo approvate nel 2008 possono essere ricondotte a due diverse tipologie: le leggi finanziarie e le leggi di *habilitation* e di ratifica delle ordinanze.

Nella prima categoria rientrano le **leggi di bilancio e di assestamento** (4 su 95) e le **leggi di finanziamento della sicurezza sociale** (1 su 95). Complessivamente queste leggi di indirizzo incidono per il 5,2 % sul totale delle leggi approvate (5 su 95). Si tratta di un aumento rispetto al 2007, allorché la percentuale era del 3,7%. In termini assoluti si tratta di 5 leggi, contro le 4 dell'anno precedente (nel 2007 si sono infatti registrate 3 leggi di bilancio e di assestamento e 1 legge di finanziamento della sicurezza sociale, su un totale di 107 leggi approvate).

Con riferimento alla seconda categoria, nel 2008 sono state approvate quattro ***lois de ratification*** di ordinanze, assimilabili alle leggi di conversione in legge dei decreti-legge previste nell'ordinamento italiano, mentre non sono state approvate ***lois d'habilitation*** al Governo, **equiparabili** in linea generale, alle leggi-delega italiane (anche nel 2007 non erano state approvate leggi di abilitazione).

Nell'ambito delle **altre tipologie di leggi**, su un totale di 43 leggi, **28** sono di **iniziativa governativa** (*projets de loi*), e **15** di **iniziativa**

parlamentare (*propositions de loi*): la maggior parte di queste leggi trae quindi origine da progetti di legge governativi (Tabella 2).

In un'ottica complessiva, negli ultimi anni si sottolinea che le assemblee legislative francesi si sono fortemente orientate verso il recupero della capacità d'azione del Parlamento e del pieno esercizio dei poteri che la Costituzione gli riconosce. Le ultime Presidenze dell'Assemblea nazionale hanno perseguito con decisione questo obiettivo, attraverso il rafforzamento degli strumenti di **controllo** dell'operato del Governo, la costituzione delle delegazioni parlamentari, la moltiplicazione delle Commissioni d'inchiesta e delle missioni d'informazione, l'istituzione della sessione unica, la costituzione di una struttura per il controllo dell'efficacia della spesa pubblica.

L'attività di controllo ha registrato nel 2008 un significativo potenziamento.

Con la riforma costituzionale del 23 luglio 2008 (*loi constitutionnelle n. 2008-724*) sono sancite in Costituzione le funzioni del Parlamento di **controllo dell'azione del Governo** e di **valutazione delle politiche pubbliche**, accanto alla funzione legislativa (nuovo art. 24 Cost.).

La *loi constitutionnelle n. 2008-724* stabilisce inoltre che una settimana di sedute su quattro è riservata al controllo dell'azione di Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche (nuovo art. 48 Cost.) e che possono essere costituite, ai fini dell'esercizio di missioni di controllo e di valutazione definite all'art. 24 Cost., Commissioni d'inchiesta in ciascuna assemblea parlamentare (nuovo art. 51-2 Cost.)²⁷⁸.

Nel *Rapport d'activité 2008 de l'Assemblée Nationale* è rilevato in particolare che, con tale intervento riformatore, "è così sostenuto in maniera solenne il lavoro svolto, da molto tempo, dai deputati per passare al vaglio l'azione condotta in tutti i campi dai poteri pubblici e, inoltre,

²⁷⁸ I nuovi articoli 48 e 51-2 Cost. sono entrati in vigore il 1° marzo 2009.

illuminare l'opinione pubblica sui grandi temi della società, attraverso i rapporti d'informazione²⁷⁹.

Nel 2008 è stato raggiunto in Assemblea Nazionale il numero record di 96 *Rapports d'information* e sono stati elaborati 97 *Rapports budgétaires*.

L'azione di controllo e valutazione delle politiche pubbliche è stata svolta, negli ultimi anni, con crescente attenzione anche dal Senato.

In particolare, nel 2008, l'attività del controllo si è nutrita dei lavori delle commissioni permanenti, delle commissioni d'inchiesta e delle missioni di informazione comuni a più commissioni, oltre che dell' "Osservatorio sulla decentralizzazione"²⁸⁰, con l'organizzazione di 600 audizioni e la produzione di 104 *Rapports d'information*, di cui 31 *Rapports budgétaires*.

Nel mese di giugno 2008 la Commissione Finanze del Senato ha in particolare reso pubblico un Rapporto di informazione sul metodo e il bilancio delle sue attività di **controllo finanziario**, evidenziando che si tratta di un' azione in costante espansione. Con riferimento a questo documento, nel *Rapport d'activité 2008 du Sénat* è rimarcato che "dopo circa sette anni dall'approvazione della legge organica relativa alle leggi finanziarie (LOLF), il controllo finanziario, assicurato dall'insieme dei relatori speciali che si occupano di finanze al Senato, si è affermato come uno dei corollari indispensabili della funzione legislativa"²⁸¹.

²⁷⁹ Assemblea Nazionale, *Une année à l'Assemblée Nationale. Rapport d'activité 2008*, p. 38. Il Rapporto è consultabile sul sito dell'Assemblée Nationale, all'indirizzo internet: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/Rapactiv2008/index.asp>.

²⁸⁰ L'Osservatorio sulla decentralizzazione è stato istituito dal *Bureau du Sénat* il 14 dicembre 2008, per lo svolgimento di tre principali missioni: il controllo e la valutazione della realizzazione dell' "Atto II della decentralizzazione"; la valutazione globale delle politiche pubbliche locali; l'elaborazione di proposte per il miglioramento della decentralizzazione. In occasione dei lavori per la riforma costituzionale del luglio 2008, Il Presidente dell'Osservatorio, Jean Puech (UMP) ha presentato un emendamento, poi accolto, al progetto di legge di riforma delle istituzioni della V Repubblica, con cui si prevedeva di introdurre in Costituzione un riferimento allo Statuto dell'eletto a livello locale, per fare in modo che gli eletti a tale livello fossero posti nelle condizioni per esercitare più facilmente il loro mandato (nuovo art. 34 Cost.).

Nell'aprile 2009, con la nuova redazione del Capitolo XVII dell' "*Instruction Générale du Bureau du Sénat*", l'Osservatorio sulla decentralizzazione è stato infine soppresso.

²⁸¹ Senato, *Rapport d'activité 2008*, p. 39. Il Rapporto è consultabile sul sito del Senato, all'indirizzo internet: <http://www.senat.fr/rap/rapactivite2008/index.html>.

Nella direzione del rafforzamento del ruolo del Parlamento si inserisce inoltre la nuova prassi, instaurata all'inizio della precedente legislatura, che prevede l'attribuzione della presidenza ad un membro dell'opposizione e l'attribuzione del ruolo di relatore ad un membro della maggioranza sia per le Commissioni d'inchiesta che per le Missioni d'informazione. Questo principio d'azione ha permesso ai lavori condotti dalle Assemblee su determinati temi sensibili di rivestire un'autorità particolare che ha portato a condizionare le scelte dei poteri pubblici in alcuni settori.

Un altro tema molto discusso nelle assemblee parlamentari francesi nel 2008, come lo era già stato nel 2007, è il tema della **“semplificazione del diritto”**.

A partire dagli anni sessanta del Novecento, il numero e la complessità delle leggi sono aumentate sotto tutti i governi in Francia e la dottrina ha sollevato il problema dell'*inflazione legislativa*²⁸², che ha portato ad una qualità inferiore delle leggi approvate e ad una minore intelligibilità della normativa, con una conseguente minore certezza del diritto.

Il problema ha raggiunto una tale rilevanza che nel febbraio 2006 il Consiglio di Stato ha dedicato la seconda parte del suo Rapporto annuale al tema della sicurezza giuridica e della complessità del diritto evidenziando come “la Francia legifera troppo e legifera male”²⁸³. Per invertire la tendenza in atto, il Consiglio di Stato ha indicato alcune possibili soluzioni di riforma del processo normativo a carico del Governo e del Parlamento.

²⁸² Su tale tematica vedi per la dottrina più recente: Jean-Luc Warsmann, *La simplification du droit*, in « Recueil Dalloz Sirey », n. 5, 2008, pp. 336 – 336 ; Hugues Hourdin, Bertrand Mathieu, *Clarifier la répartition des pouvoirs au sein de l'exécutif . renforcer le Parlement et donner des nouveaux droits aux citoyens*, in « Semaine juridique », n. 44, 2007, pp.11-19 ; Hervé Moysan, *A propos de l'inflation des chiffres mesurant l'inflation des lois*, in « Recueil Dalloz Sirey », n. 43, 2007, pp. 3029-3032 ; Renaud Denoix de Saint Marc, *Le Conseil d'Etat, acteur déterminant de l'élaboration des lois et règlements*, in « Semaine juridique », n. 10, pp.479-482; Edwin Matutano, *La légistique à l'épreuve des exigences de clarté, d'accessibilité et d'intelligibilité*, in « Revue de la recherche juridique. Droit prospectif », n. 4, 2006, pp. 1791-1801 ; Michel Moreau, *Sur un droit obèse*, in « Revue de Jurisprudence Commerciale », n. 3, 2006, pp. 267-275.

²⁸³ Consiglio di Stato, *Rapport public 2006*. Il Rapporto è consultabile all'indirizzo internet: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000245/0000.pdf>.

A seguito dell'intervento del Consiglio di Stato è stato istituito un Gruppo di lavoro governativo²⁸⁴, guidato dal Segretariato generale del Governo con il compito di riflettere su quali strumenti adottare per migliorare il processo normativo, tanto a livello governativo che parlamentare. Tra le proposte avanzate per dare attuazione alla riforma, da realizzarsi negli anni 2007-2010, il Gruppo di lavoro, nel suo Rapporto presentato al Primo Ministro nel 2007²⁸⁵, ha individuato due strade: la via "per decreto" e la via "per leggi costituzionali e organiche".

Il primo intervento legislativo per affrontare il problema della complessità delle leggi è stato compiuto nel dicembre 2007, con l'approvazione della Legge sulla semplificazione del diritto (*Loi n. 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit*): una *loi balai* (legge spazzola) che ha abrogato ben 107 leggi ormai desuete.

Il Presidente della *Commission des Lois* dell'*Assemblée Nationale*, Jean-Luc Warsmann, co-autore della legge²⁸⁶, nel ricordare il cantiere legislativo aperto dalla sua Commissione, fin dall'inizio della legislatura, sulla semplificazione del diritto, ha annunciato altre proposte di legge dello stesso tipo lungo tutto il corso della legislatura, ma ha anche sottolineato che la "semplificazione" non può però ridursi soltanto a leggi *balais* adottate ad intervalli regolari e che è necessario agire anche su altri fronti.

Al fine di coinvolgere tutti i cittadini nei lavori di "semplificazione", come previsto anche dalla legge appena citata, la *Commission des Lois*, nel settembre 2007, ha inoltre aperto un sito internet, *Simplifions la loi*, dove i cittadini sono stati invitati a segnalare le leggi inutili od obsolete, incoerenti, contraddittorie o insufficientemente normative²⁸⁷.

²⁸⁴ *Groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du Rapport public 2006 du Conseil d'Etat.*

²⁸⁵ *Rapport au Premier Ministre du Groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du Rapport public 2006 du Conseil d'Etat*. Il Rapporto è consultabile all'indirizzo internet: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000100/0000.pdf>.

²⁸⁶ Jean-Luc Warsmann, *La simplification du droit*, in « Recueil Dalloz Sirey », n. 5, 2008, pp. 336. L'intervista al Presidente della *Commission des Lois de l'Assemblée Nationale* è consultabile anche sul sito internet: <http://blog.dalloz.fr/blogdaloz/2007/12/simplification.html>.

²⁸⁷ Di veda, sul sito dell'Assemblea Nazionale, la sezione « *Simplifions la loi* », all'indirizzo internet: <http://simplifionslloi.assemblee-nationale.fr/>.

Proseguendo sulla strada della “semplificazione”, il 17 giugno 2008 il Primo Ministro François Fillon ha incaricato il Presidente della *Commission de Lois* dell’Assemblea Nazionale, Jean-Luc Warsmann, di svolgere una temporanea missione di informazione per elaborare una strategia operativa che conduca al miglioramento qualitativo della normativa, anche al fine di accompagnare l’azione intrapresa dalla Commissione europea per la semplificazione nel campo delle direttive e dei regolamenti comunitari. A conclusione della missione, il Presidente Warsmann ha pubblicato, nel dicembre 2008, un ***Rapport sur la qualité et la simplification du droit***²⁸⁸.

Sulla base di specifiche richieste del Primo Ministro, il Presidente della *Commission des Lois* dell’Assemblea Nazionale ha formulato poco più di cento proposte, volte a raggiungere tre obiettivi essenziali: costruire una metodologia della semplificazione del diritto; rendere più effettivo l’obiettivo costituzionale dell’intelligibilità della normativa; garantire l’accessibilità di tutti i cittadini alle norme giuridiche.

Nel Rapporto è evidenziato che, per produrre un diritto di maggiore qualità, “una più grande attenzione deve essere dedicata alla fase preparatoria della concezione dei testi giuridici” - la fase “a monte” della produzione di diritto - in particolare attraverso la promozione costante di “studi di impatto” su progetti di legge; l’ampliamento ed il miglioramento delle consultazioni di esperti nel corso dell’esame di testi legislativi; la creazione di “un’abilitazione alla redazione dei testi giuridici”²⁸⁹.

Con riferimento alla fase “a valle” di valutazione delle disposizioni legislative adottate, nel Rapporto è sottolineata l’opportunità di compiere azioni volte a “bandire la complessità inutile” e a ridurre “il fardello amministrativo” che pesa sui cittadini e le imprese, adottando segnatamente “almeno una legge di semplificazione all’anno”.

²⁸⁸ Il Rapporto Warsmann, che è stato presentato al Primo Ministro Fillon il 29 gennaio 2009, è consultabile sul sito del Governo, all’indirizzo internet: <http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/rapport-warsmann-sur-la-simplification-du-droit-remis-au-premier-ministre>.

²⁸⁹ Jean-Luc Warsmann, *Rapport sur la qualité et la simplification du droit* (Dicembre 2008), pp. 13-14.

Per favorire una migliore leggibilità ed un accesso facilitato al diritto, nel Rapporto è sostenuta l'importanza di proseguire nella direzione della codificazione del diritto ed è evidenziato che la fusione della *Documentation Française* con la *Direction des Journaux Officiels*, può rivelarsi un'occasione utile per produrre Commentari e Guide alle leggi in alcuni campi di maggiore interesse.

In una parte specifica del Rapporto (la seconda parte) sono formulate le 14 *propositions* relative alla semplificazione sul tema della contabilità delle società, le 15 *propositions* per semplificare le disposizioni legate all'imposta sul valore aggiunto (TVA) e le 17 *propositions* riguardanti gli appalti pubblici²⁹⁰.

Si tratta di tre argomenti, sui quali il Primo Ministro aveva espressamente richiesto di proporre misure di semplificazione.

Nel corso del 2008 è stato presentato inoltre un nuovo progetto di legge per la semplificazione. Si tratta della *proposition de loi de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures* (n.1085), presentata dal Presidente Warsmann all'Assemblea Nazionale il 22 luglio 2008, che costituisce una seconda tappa nel cammino legislativo della semplificazione del diritto, dopo l'approvazione della legge n. 2007-1787 del 20 dicembre 2007²⁹¹.

La classificazione delle altre tipologie di leggi approvate nel 2008, che sono di iniziativa sia governativa che parlamentare, evidenzia infine i seguenti dati:

²⁹⁰ Alcune misure riguardanti questo ultimo tema, come la proposta di semplificazione del *Code de marchés publics*, sono state già oggetto di un progetto di legge di iniziativa governativa, presentato il 19 dicembre all'Assemblea Nazionale e divenuto in seguito la *Loi n. 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés*.

²⁹¹ La *proposition de loi* n.1085, dopo l'esame presso le due Camere, è stata poi definitivamente approvata all'Assemblea Nazionale nella seduta del 28 aprile 2009 ed è divenuta la Legge n. 2009-526 del 12 maggio 2009 di semplificazione e di chiarificazione del diritto e di alleggerimento delle procedure.

- **7 leggi istituzionali**
- **3 leggi intersettoriali**
- **26 leggi settoriali**
- **7 leggi micro-settoriali**
- **1 legge di manutenzione normativa** (si tratta di **una legge di ratifica di un'ordinanza**: *la loi n. 2008-67 du 21 janvier 2008 ratifiant l'ordonnance n.2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative)*).

Rispetto alle percentuali degli anni 2005-2007 si riscontra nel 2008 una tendenza costante alla crescita delle leggi settoriali (nel 2005 erano 18; nel 2006 erano 21; nel 2007 erano 23) e al contempo si segnala la presenza di una legge di manutenzione normativa, come nel 2007 (Tabella 3).

3. Principali settori di intervento legislativo

Nel 2008, secondo anno della XIII legislatura, l'azione del Governo si è concentrata sulla realizzazione di alcuni interventi riformatori, già resi noti nel programma annunciato all'inizio del suo mandato, come il già citato progetto di **riforma delle istituzioni repubblicane** ed i piani di modernizzazione dell'economia e del mercato del lavoro.

Per fronteggiare il problema della disoccupazione, il Primo Ministro Fillon aveva in particolare annunciato nel 2007, nella "Dichiarazione di politica generale", che il Governo si sarebbe posto come obiettivo di raggiungere un tasso di disoccupazione del 5 % entro la fine del suo mandato²⁹².

Nella seconda metà del 2008, i provvedimenti in materia di **lavoro** e di modernizzazione dei sistemi di sicurezza sociale sono stati valutati ancor più necessari, con il diffondersi della **crisi economica internazionale**.

²⁹² Il testo della *Déclaration de politique générale du Premier Ministre*, François Fillon, pronunciata davanti all'Assemblea Nazionale il 3 luglio 2007, è consultabile all'indirizzo internet : <http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/declaration-de-politique-generale>.

Nel 2008 è stata inoltre promossa un'azione particolare per accelerare la **trasposizione di testi normativi comunitari** nel diritto interno, al fine di riparare al ritardo accumulato dalla Francia nel recepimento di alcune direttive e regolamenti europei, **in vista della Presidenza francese dell'Unione europea**, avvenuta nel secondo semestre del 2008. Il Parlamento ha quindi approvato alcune leggi di questa tipologia, ad esempio nel settore del diritto societario e per favorire lo sviluppo della società cooperativa europea.

Fra i principali interventi nel **settore istituzionale** si segnala in primo luogo la legge costituzionale di **modernizzazione delle istituzioni della Repubblica**, che è stata giudicata come la più vasta riforma costituzionale realizzata in Francia dall'entrata in vigore della Costituzione del 1958.

La legge costituzionale ha disposto in particolare un aumento dei poteri del **Parlamento**, prevedendo una sua maggiore influenza sulla definizione dell'ordine del giorno, la valorizzazione dell'attività legislativa delle commissioni, un aumento dei poteri di controllo dell'azione del Governo (si veda paragrafo 2), l'introduzione, in particolare, dell'obbligo per il Governo di informare le Camere, entro tre giorni, riguardo agli interventi militari all'estero e dell'obbligo di un'autorizzazione parlamentare per il prolungamento degli interventi. Il provvedimento ha inoltre stabilito alcune misure relative al **Presidente della Repubblica**, tra cui alcune disposizioni riguardanti la previsione di un limite di due mandati consecutivi per l'esercizio di tale carica, la limitazione dei suoi poteri nel campo di alcune nomine, la possibilità di indire referendum su determinate materie senza più la previa proposta del Governo o delle Camere, la facoltà di intervenire davanti al Parlamento riunito in Congresso, superando così la norma che stabiliva che i messaggi presidenziali avessero esclusivamente forma scritta. La legge stabilisce anche la modifica delle disposizioni sulla composizione e le funzioni del **Consiglio Superiore della Magistratura**. Con la riforma costituzionale viene inoltre introdotto nell'ordinamento il **giudizio incidentale di legittimità costituzionale** e sono previste misure volte ad accordare nuovi diritti ai cittadini, disponendo in particolare l'istituzione del "**Difensore dei diritti dei cittadini**" (*Loi constitutionnelle n. 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République*).

Nel settore istituzionale, si segnala inoltre l'approvazione di un'altra legge costituzionale che modifica il Titolo XV della **Costituzione**, sancendo la partecipazione della Francia all'Unione europea e l'esercizio in comune di alcune competenze, così come stabilito dal **Trattato di Lisbona** (*Loi constitutionnelle n. 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution*).

In materia parlamentare è stata approvata una legge relativa allo Statuto dei **testimoni davanti alle Commissioni parlamentari d'inchiesta**, che introduce il riconoscimento, per chi rende testimonianza davanti a tali organi, di un'immunità parziale, analoga a quella attribuita ai testimoni di un procedimento giudiziario (*Loi n. 2008-1187 du 14 novembre 2008 relative au statut des témoins devant les commissions d'enquête parlementaires*).

Da segnalare inoltre l'approvazione di una legge che dispone l'adattamento delle procedure giurisdizionali della **Corte dei Conti** e delle Camere regionali dei conti al disposto dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, volto a garantire il diritto ad un processo equo (*Loi n. 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des Comptes et aux chambres régionales des comptes*).

Tra le altre leggi in materia istituzionale di particolare significato si segnalano due provvedimenti relativi agli **Archivi del Consiglio Costituzionale** e agli **Archivi pubblici**, che stabiliscono in generale nuove regole per facilitare l'accesso ai documenti in essi conservati:

- Legge organica che modifica la disciplina relativa alla consultazione degli archivi del Consiglio Costituzionale (*Loi organique n. 2008-695 du 15 juillet 2008 relative aux archives du Conseil Constitutionnel*).
- Legge che aggiorna le disposizioni normative relative agli archivi pubblici, agli archivi privati di interesse storico, agli archivi delle autorità politiche (*Loi n. 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives*).

Sul **tema della parità tra uomini e donne** il legislatore ha proseguito lo sforzo intrapreso, a partire dalla revisione costituzionale del 1999, per favorire la parità di genere nei mandati elettorali e nelle funzioni elettive, con l'approvazione di una legge che favorisce l'uguale accesso di donne e uomini al mandato di Consigliere generale (*Loi n. 2008-175 du 26 février 2008 facilitant l'égal accès des femmes et des hommes au mandat de conseiller général*).

In materia di **diritto penale** sono state approvate tre leggi di particolare rilievo:

- Legge che ha l'obiettivo di rendere più efficace la lotta contro la recidiva, riformando la procedura relativa all'**irresponsabilità penale per causa di disturbi mentali** ed istituendo, in particolare, una nuova forma di pena, *la rétention de sûreté*, che consiste nella detenzione in un centro socio-medico-giudiziario di sicurezza in cui il reo possa seguire un programma di recupero medico, sociale e psicologico (*Loi n. 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental*).
- Legge che intende migliorare l'**esecuzione delle sentenze penali** e che introduce disposizioni volte in particolare a favorire l'**indennizzo delle vittime di reato** con l'istituzione del *Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et autres infractions* (*Loi n. 2008-644 du 1er juillet 2008 créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines*).
- Legge che completa la normativa applicabile al fenomeno del **doping**, in particolare con l'introduzione nella legislazione penale di una nuova fattispecie di reato che consiste nella detenzione, da parte dello sportivo, di sostanze dopanti, senza che sussista un fine terapeutico e con l'aggiornamento della lista delle incriminazioni penali in materia di produzione e traffico di prodotti dopanti (*Loi n. 2008-650 du 3 juillet 2008 relative à la lutte contre le trafic de produits dopants*).

Nell'ambito del **diritto civile**, si segnala una legge che modifica il Codice civile allo scopo di ridurre il numero e la durata dei termini di **prescrizione**, di semplificarne il conteggio e di autorizzare accordi per la loro definizione (*Loi n. 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile*).

Si ricorda inoltre l'adozione di un provvedimento che ha l'obiettivo di prevenire gli incidenti causati dai cani d'attacco e da difesa (definiti **cani pericolosi**) e di responsabilizzare i loro proprietari (*Loi n. 2008-582 du 20 juin 2008 renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux*).

Per quanto concerne la **legislazione economica e finanziaria** del 2008, si segnalano in primo luogo due leggi finanziarie di rettifica, approvate dal Parlamento francese per fronteggiare i problemi conseguenti alla **crisi economica internazionale**:

- Legge approvata in tempi molto ristretti, che, oltre a disporre correzioni tradizionali alla legge finanziaria in vigore, risponde all'obiettivo specifico di ristabilire **fiducia nel sistema bancario e finanziario**, nonché di garantire il buon funzionamento dell'economia nazionale, all'indomani dello scoppio della crisi finanziaria internazionale (*Loi n. 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie*)
- Legge contenente misure adottate nel quadro del "**Piano di rilancio dell'economia**" di 26 miliardi (pari all'1,3 % del PIL), lanciato dal Presidente Sarkozy il 4 dicembre 2008 per fronteggiare la crisi economica in atto²⁹³. Il provvedimento prevede in particolare disposizioni che incidono sulla fiscalità delle imprese e dei privati e sul

²⁹³ Il 5 dicembre 2008 il Presidente Sarkozy ha nominato Patrick Devedjian (ex segretario generale dell'UMP) "Ministro, presso il Primo Ministro, incaricato di seguire l'esecuzione del Piano di rilancio". Sul portale del Governo è stato attivato un sito internet dedicato al *Plan de Relance*, consultabile all'indirizzo web: <http://www.relance.gouv.fr/index.php>.

controllo fiscale (*Loi n. 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008*).

Nel corso del 2008 sono stati inoltre adottati alcuni provvedimenti volti a promuovere la **crescita dell'economia francese** e la migliore realizzazione o manutenzione di **opere pubbliche**. Si segnalano in particolare tre leggi:

- Legge di **modernizzazione dell'economia**, le cui disposizioni si articolano intorno a quattro assi principali: semplificare la vita degli imprenditori; rilanciare la concorrenza attraverso l'eliminazione di alcuni blocchi strutturali; migliorare le capacità dell'economia francese di attrarre capitali e investimenti; migliorare il sistema di finanziamento dell'economia (*Loi n. 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie*).
- Legge che ha l'obiettivo di generalizzare il ricorso ai “**contratti di partenariato pubblico-privato**” (CPPP), disciplinati dall'ordinanza n. 2004-559 del 17 giugno 2004, in base ai quali lo Stato, gli enti territoriali e pubblici, nonché i soggetti privati incaricati di svolgere un pubblico servizio, possono affidare ad un operatore privato la progettazione e la gestione di opere o servizi aventi una funzione pubblica, per un determinato periodo (*Loi n. 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat*).
- Legge riguardante la riforma portuaria, che nasce dalla volontà di rilanciare i **grandi porti** francesi. La riforma era stata annunciata nel 2007 dal Presidente Sarkozy, per migliorarne il rendimento e recuperare la loro competitività sullo scenario internazionale (*Loi n. 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire*).

Nell'ambito del **diritto societario**, il legislatore ha approvato due provvedimenti, con cui sono state trasposte nell'ordinamento interno alcune norme di diritto comunitario in materia:

- Legge che recepisce nel diritto francese due direttive comunitarie volte, l'una (la direttiva 2003/72/CE), a definire lo **Statuto di società cooperativa europea**, l'altra (la direttiva 2002/74/CE) - concernente

un'altra materia - a stabilire i sistemi di **protezione dei lavoratori dipendenti** in caso di fallimento transfrontaliero di un'impresa (*Loi n. 2008-89 du 30 janvier 2008 relative à la mise en oeuvre des dispositions communautaires concernano le statut de la société coopérative européenne et la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur*).

- Legge volta a facilitare il **diritto di fusione tra le società di capitali**, all'interno della Francia e tra società francesi e di altri Stati membri della Comunità europea. Il provvedimento, prevedendo la trasposizione completa di testi comunitari relativi alla Società cooperativa europea, mira inoltre a favorire lo sviluppo internazionale della cooperazione francese (*Loi n. 2008-649 du 3 juillet 2008 portant diverses dispositions d'adaptation du droit des sociétés au droit communautaire*).

Al fine di sostenere il **potere di acquisto** dei francesi, il legislatore ha inoltre adottato due provvedimenti:

- Legge per **lo sviluppo della concorrenza al servizio dei consumatori**, che costituisce una delle misure di attuazione del programma del Governo per il sostegno al potere d'acquisto, giudicato una priorità della sua azione, da realizzarsi attraverso una politica di "rivalorizzazione" del lavoro e misure per la tutela dei consumatori. Il provvedimento modifica il quadro delle relazioni commerciali tra fornitori e distributori, così come le regole di vendita nei settori delle comunicazioni elettroniche e dei servizi bancari per favorire la concorrenza (*Loi n. 2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs*).
- Legge che si propone di sostenere il potere di acquisto dei francesi attraverso diverse misure tra cui l'introduzione di un sistema di incentivi fiscali e sociali relativi al costo delle ore di lavoro supplementari, un meccanismo di conversione in denaro dei diritti maturati attraverso il sistema di giorni di ferie a *forfait*, alcune misure in favore di locatari di alloggi (*Loi n. 2008-111 du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat*).

Da segnalare inoltre l'approvazione di una legge sulle attività nello spazio, che crea un nuovo regime di autorizzazioni e responsabilità delle **operazioni spaziali** condotte sul territorio francese o da cittadini francesi residenti all'estero (*Loi n. 2008-518 du 3 juin 2008 relative aux opérations spatiales*).

Nel settore della **legislazione sociale** si segnalano in primo luogo quattro leggi volte a modernizzare il mercato del **lavoro**, per favorire la **crescita dell'occupazione** e per rilanciare il lavoro come "valore" e come strumento per migliorare il potere di acquisto dei francesi:

- Riforma strutturale del *Service public de l'emploi* (SPE) al fine di renderlo più efficace e di facilitare l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro. Il provvedimento si inquadra nel novero delle misure avviate dal Governo, all'inizio del suo mandato, per ridurre il tasso di disoccupazione almeno del 5 % entro il 2012 (*Loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi*).
- Legge che dà attuazione all'accordo sulla modernizzazione del mercato del lavoro, siglato l'11 gennaio 2008 tra le parti sociali, sulla base degli orientamenti del Governo. Il testo legislativo introduce nuove garanzie per i lavoratori dipendenti e nuove modalità di organizzazione delle relazioni individuali di lavoro (*Loi n. 2008-596 du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail*).
- Legge che rientra nell'insieme delle azioni promosse dal Governo per favorire la crescita occupazionale e con cui si intende, in particolare, riorganizzare il rapporto tra richiedenti lavoro e il *Service public de l'emploi*, con l'obiettivo di realizzare un approccio personalizzato nel percorso di ricerca di un'occupazione (*Loi n. 2008-758 du 1° août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi*).
- Provvedimento proveniente da un progetto di legge presentato dall'Alto-Commissario per le solidarietà attive contro la povertà, a nome del Primo Ministro. La legge, che fa parte dell'insieme delle misure promosse dall'Esecutivo per giungere alla riduzione di un terzo

della povertà entro cinque anni (dal 2007), pone, in particolare, l'estensione sull'intero territorio nazionale, dal 1° giugno 2009, del sussidio del "Reddito di solidarietà attiva" (RSA), che sostituisce sussidi precedentemente esistenti di incentivo alla ripresa dell'attività lavorativa, nonché di aiuto all'inserimento sociale (*Loi n.2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion*).

Da segnalare inoltre la riforma delle regole della **contrattazione collettiva**, preceduta da un'ampia consultazione delle parti sociali da parte del Governo. Il provvedimento ha l'obiettivo di rinnovare la democrazia sociale, una delle priorità dell'Esecutivo, al fine di rafforzare la legittimità ed il luogo della contrattazione collettiva, considerata uno strumento indispensabile per modernizzare il sistema delle relazioni professionali. Le nuove disposizioni rinnovano in particolare i criteri di rappresentanza sindacale, che comprenderanno una valutazione periodica dell'*audience* di ogni organizzazione sindacale, misurata sulla base del risultato delle elezioni professionali e nuove regole di validità degli accordi collettivi. La legge amplia inoltre gli spazi di negoziazione delle imprese riguardo al tempo di lavoro (*Loi n. 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail*).

In materia di **lotta alle discriminazioni razziali e di genere** il legislatore ha approvato un provvedimento che recepisce nell'ordinamento francese quattro direttive europee dedicate a tale tema (le direttive 2000/43/CE; 2000/78/CE; 2000/73/CE; 2004/113/CE). La legge definisce in particolare il concetto di discriminazione e dà attuazione al principio di parità di trattamento tra persone nel lavoro e nell'accesso a beni e servizi, senza distinzione di razza, di origine etnica o di genere (*Loi n. 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations*).

Nell'ambito della **scuola** è stata approvata una legge che istituisce un nuovo diritto per gli alunni delle scuole materne ed elementari, durante il periodo scolastico obbligatorio: "il diritto all'accoglienza" nella scuola di appartenenza anche nei casi di assenza improvvisa degli insegnanti per causa legittima, tra cui l'esercizio del diritto di **sciopero**. (*Loi n. 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire*).

Per il settore della **politica ambientale**, nel 2008 è stata approvata una legge di rilievo che traspone la direttiva europea 2004/35/CE in materia di prevenzione e riparazione di danni ecologici. La legge, che contribuisce inoltre all'attuazione dei principi iscritti nella Carta dell'ambiente, adottata in Francia nella precedente legislatura, pone in particolare il concetto di "**responsabilità ambientale**" ed introduce il principio comunitario "chi inquina-paga" (*Loi n. 2008-757 du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement*).

Nell'ambito della tutela ambientale e dell'agricoltura, un'attenzione particolare è stata poi rivolta alla materia delle **biotecnologie**, con l'approvazione di una legge sugli organismi geneticamente modificati (**OGM**), che rientra tra i provvedimenti promossi nell'ambito del progetto "Grenelle Environnement", lanciato dal Presidente Sarkozy nel 2007 per favorire lo sviluppo sostenibile. La legge pone vincoli generali per il produttore di OGM e stabilisce la creazione di un'Alta autorità sugli OGM: l'"Alto Consiglio delle biotecnologie" (*Loi n. 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés*).

In materia di **farmaci**, si rileva l'adozione di una legge di ratifica dell'ordinanza che introduce nell'ordinamento francese alcune direttive europee in materia di medicinali (le direttive 2002/98/CE, 2003/15/CE, 2004/23/CE, 2004/24/CE e 2004/28/CE) destinate ad armonizzare il diritto degli Stati membri dell'Unione europea in seguito alle nuove scoperte

scientifiche realizzate in campo medico-sanitario (*Loi n. 2008-337 du 15 avril 2008 ratifiant l'ordonnance n. 2007-613 du 26 avril 2007 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine du médicament*).

Un'ultima legge da segnalare riguarda la riforma dei **servizi funerari**, che modifica in particolare le norme relative alla gestione dei cimiteri e dei siti cinerari (*Loi n. 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire*).

TABELLE

TABELLA 1 - *Produzione legislativa 1990-2008*

Anno	Totale leggi	Projets de loi	Propositions de loi	Percentuali projets	Percentuali propositions
1990	107	95	12	89%	11%
1991	88	80	8	91%	9%
1992	96	92	4	96%	4%
1993	77	69	8	90%	10%
1994	133	120	13	90%	10%
1995	47	45	2	96%	4%
1996	105	92	13	88%	12%
1997	65	56	9	86%	14%
1998	83	64	19	77%	23%
1999	111	95	16	86%	14%
2000	80	66	14	83%	17%
2001	73	57	16	78%	22%
2002	80	64	16	80%	20%
2003	114	100	14	88%	12%
2004	85	77	8	91%	9%
2005	104	92	12	88%	12%
2006	81	67	14	83%	17%
2007	107	98	9	92%	8%
2008	95	80	15	84%	16%
Totale	1731	1509	222	87%	13%

TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia²⁹⁴

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
INIZIATIVA GOVERNATIVA <i>di cui:</i>	57 (78%)	64 (80%)	100 (88%)	77 (91%)	92 (88%)	67 (83%)	98 (92%)	80 (84%)
Leggi relative alla manovra finanziaria	4	5	3	3	3	3	3	4
Leggi di finanziamento della sicurezza sociale	1	1	1	1	1	1	1	1
Leggi di ratifica trattati e convenzioni	29	45	57	45	54	36	58	43
<i>Lois d'habilitation</i> e leggi di ratifica delle ordinanze	3	0	2	1	2	1	1	4
<i>Lois de programmation et d'orientation</i>	0	2	3	0	3	4	0	0
Altre leggi d'iniziativa governativa	20	21	35	27	29	22	35	28
INIZIATIVA PARLAMENTARE	16 (22%)	16 (20%)	14 (12%)	8 (9%)	12 (12%)	14 (17%)	9 (8%)	15 (16%)
TOTALE	73	80	114	85	104	81	107	95

²⁹⁴ I dati percentuali sono calcolati sul totale delle leggi approvate.

TABELLA 3 - Classificazione delle leggi approvate²⁹⁵

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Istituzionali	11 (33%)	6 (23%)	12 (26%)	10 (29%)	16 (39%)	6 (15%)	12 (27%)	7 (16%)
Settoriali	15 (46%)	9 (33%)	17 (36%)	14 (40%)	18 (44%)	21 (51%)	23 (51%)	26 (59%)
Intersettoriali	1 (3%)	2 (7%)	1 (2%)	3 (8%)	2 (5%)	5 (12%)	3 (7%)	3 (7%)
Microsettoriali	4 (12%)	10 (37%)	17 (36%)	7 (20%)	5 (12%)	9 (22%)	6 (13%)	7 (16%)
Manutenzione normativa	2 (6%)	0	0	1 (3%)	0	0	1 (2%)	1 (2%)
Totale	33	27	47	35	41	41	45	44

²⁹⁵ Dati percentuali sul totale delle leggi, ad esclusione delle leggi di bilancio e assestamento, leggi di ratifica, leggi di finanziamento della sicurezza sociale, leggi di ratifica di ordinanze e di abilitazione al Governo. Nel 2008 si prende in considerazione una legge di ratifica di ordinanza (la *loi n.2008-67 du 21 janvier 2008 ratifiant l'ordonnance n.2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail –partie législative-*), trattandosi di una legge di manutenzione normativa. Le leggi classificate in questa tabella per il 2008 sono dunque 44, su un totale di 95 leggi complessivamente approvate.

GERMANIA

1. Dati quantitativi

Nel 2008 il Parlamento tedesco ha approvato **144 leggi**.

Il numero complessivo di leggi federali (*Bundesgesetze*) approvate nel 2008 è lievemente inferiore al dato registrato nel 2007. Tuttavia, mettendo a confronto l'esperienza di altri ordinamenti europei, si nota che la produzione legislativa federale tedesca continua ad attestarsi su livelli quantitativi elevati rispetto alla media europea.

Oltre ad una legislazione particolarmente abbondante, a livello federale si rileva una parallela notevole produzione di normativa delegata, a conferma di quanto talora evidenziato in dottrina con riguardo sia alla quantità sia alla complessità delle norme approvate²⁹⁶.

Sotto il profilo quantitativo, il dato ufficiale disponibile riguardo al numero di "regolamenti legislativi federali" (*Rechtsverordnungen des Bundes*) approvati è aggregato per legislatura ed è aggiornato alla XV Legislatura (2002-2005)²⁹⁷; a titolo orientativo, la Tabella 5 consente tuttavia di confrontare la produzione legislativa e quella di *Rechtsverordnungen* a partire dalla VII Legislatura (1972-1976).

A complemento dell'analisi sulla produzione legislativa federale, infine, i dati riportati nella Tabella 4 consentono una ricognizione sintetica della produzione legislativa dei singoli *Länder* tedeschi nel quinquennio 2003–2008. Questi dati, ovviamente, vanno interpretati in relazione alle caratteristiche generali del contesto istituzionale cui si riferiscono e, in particolare, alla ripartizione delle competenze legislative fra la Federazione (*Bund*) e i sedici Stati federati (*Länder*). Tale ripartizione è regolata dalla Costituzione federale in base al principio, formalmente

²⁹⁶ Si fa qui riferimento in particolare ai c.d. "Regolamenti legislativi" (*Rechtsverordnungen*) federali che, secondo l'art. 80, (1), della Legge fondamentale, il Governo federale, un Ministro federale o il Governo di un *Land* possono essere autorizzati ad emanare, mediante una apposita legge che definisca il contenuto, lo scopo e la portata dell'autorizzazione che viene concessa.

²⁹⁷ Cfr. al riguardo l'edizione 2008 dell'Annuario statistico federale: *Statistisches Jahrbuch 2008 für die Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden, Statistisches Bundesamt, 2008, p. 109.

enunciato all'articolo 70, secondo cui i *Länder* hanno il diritto di legiferare nella misura in cui la Costituzione non riservi competenze legislative alla Federazione. Nelle materie più strettamente connesse all'unità dello Stato, come gli affari esteri, la difesa, la cittadinanza, la libertà di circolazione, gli scambi commerciali, le poste e le telecomunicazioni (art. 73 Cost.), è prevista una competenza legislativa federale esclusiva (*ausschließliche Gesetzgebung*); in queste materie, i *Länder* possono approvare le leggi solo in base ad un'espressa previsione federale ed entro i limiti da questa fissati. Qualora, invece, la competenza legislativa sia concorrente (*konkurrierende Gesetzgebung*)²⁹⁸, i *Länder* possono intervenire solo e in quanto la Federazione non abbia esercitato il suo diritto prioritario a legiferare allo scopo di assicurare condizioni di vita equivalenti su tutto il territorio nazionale o perché, nell'interesse generale, una disciplina legislativa federale sia necessaria all'unità giuridica ed economica del Paese.

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

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, i dati relativi alla legislatura in corso (XVI) confermano il ruolo propulsivo del Governo federale da cui trae origine 83,1% del numero complessivo di leggi finora approvate (427 su un totale di 514 leggi). La percentuale dell'iniziativa parlamentare si aggira intorno al 14,4% con netta prevalenza al riguardo del *Bundestag* rispetto alla Camera alta (*Bundesrat*). La quota percentuale residua (circa il 2,5%) è, invece, imputabile all'unificazione di iniziative fra le due Camere o fra una di esse ed il Governo federale.

Fra tutte le leggi finora approvate nell'attuale legislatura, 219 rientrano nella categoria per cui è costituzionalmente previsto il necessario assenso

²⁹⁸ Le materie c.d. condominiali tra Federazione e *Länder*, elencate all'art. 74, riguardano in gran parte settori della legislazione tradizionale (diritto civile, diritto penale, procedure amministrative, ecc...) e settori tipici dell'intervento statale (assistenza pubblica, legislazione economica, diritto del lavoro, previdenza, ecc.).

del *Bundesrat* (c.d. *Zustimmungsgesetze*)²⁹⁹ e che comprendono anche le leggi di ratifica dei trattati internazionali.

Per quanto riguarda, invece, la produzione legislativa nell'intero arco del 2008, si rilevano 27 leggi di ratifica di trattati internazionali³⁰⁰, 6 leggi relative alla manovra di bilancio annuale³⁰¹, e 20 leggi di recepimento di normativa comunitaria. Per quanto concerne, in particolare, quest'ultimo aspetto, si specifica che, fatte salve le competenze dei *Länder*, le direttive comunitarie, il più delle volte, sono recepite non con una legge *ad hoc*, ma all'interno di grandi leggi che riordinano l'intera materia, adeguando la legislazione previgente, come, ad esempio, è avvenuto con la legge di integrazione delle disposizioni relative alla lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo (*Gesetz zur Ergänzung der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung - Geldwäschebekämpfungsergänzungsgesetz*) del 13 agosto 2008, volta ad adeguare l'ordinamento tedesco alla terza direttiva europea antiriciclaggio (2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005) relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo. A tale fine, il legislatore tedesco è intervenuto in diversi settori modificando il Codice penale (*Strafgesetzbuch*), la legge per la lotta al riciclaggio di denaro (*Geldwäschegesetz* – GWG), la legge sul sistema creditizio (*Kreditwesengesetz*), la legge sulla vigilanza sugli enti

²⁹⁹ Le leggi federali per le quali la Costituzione richiede l'espressa approvazione del *Bundesrat* sono le seguenti: le leggi costituzionali, per la cui approvazione è necessaria la maggioranza dei due terzi dei membri del *Bundestag* e dei due terzi dei voti del *Bundesrat* (art. 79 Cost.); le leggi che incidono sull'ordinamento finanziario dei *Länder* (artt. 104a, commi 3 e 4, 107 e 108 Cost.); le leggi relative a: modificazioni territoriali dei *Länder* (art. 29, comma 7, Cost.); determinazione dei compiti comuni dello Stato e dei *Länder* (art. 91a, comma 2, Cost.); esercizio della giurisdizione della Federazione attraverso i tribunali dei *Länder* (art. 96, comma 5, Cost.). In base alle modifiche introdotte dalla riforma costituzionale del 2006 all'art. 84, comma 1 Cost. le leggi relative all'organizzazione degli uffici e alla procedura amministrativa potranno essere approvate dal legislatore federale senza il consenso del *Bundesrat*, salva la possibilità per i *Länder* di adottare disposizioni in deroga (così come previsto dal nuovo art. 72 GG, comma 3). In casi eccezionali in cui sussista l'esigenza di una disciplina unitaria a livello federale, non è ammessa possibilità di deroga da parte dei *Länder* ed è quindi nuovamente prevista la necessaria approvazione da parte del *Bundesrat*.

³⁰⁰ Le leggi di ratifica si riferiscono a 12 trattati multilaterali e a 15 accordi bilaterali.

³⁰¹ Per l'approvazione della legge di bilancio, il consenso del *Bundesrat* non è indispensabile. La legge di bilancio per il 2009 (*Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2009*) del 21 dicembre 2008 è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 29 dicembre 2008.

assicurativi (*Versicherungsaufsichtsgesetz*), la legge sull'amministrazione delle dogane (*Zollverwaltungsgesetz*), nonché la legge sugli investimenti (*Investmentgesetz*) con la finalità di fornire strumenti sempre più efficaci alla lotta al finanziamento del terrorismo.

Tra le principali leggi di attuazione del diritto comunitario si segnala la legge per una più efficace tutela dei diritti di proprietà intellettuale (*Gesetz zur Verbesserung der Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums*) del 7 luglio 2008 che recepisce la direttiva 2004/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale. Tale legge modifica ampiamente la legge sui brevetti (*Patentgesetz*), la legge sui prototipi d'uso (*Gebrauchsmustergesetz*), la legge sui marchi (*Markengesetz*), la legge sul diritto d'autore (*Urheberrechtsgesetz*), la legge per la protezione dei prototipi e dei modelli (*Geschmacksmustergesetz*) e, infine, la legge per la difesa delle specie vegetali (*Sortenschutzgesetz*). Da ricordare, altresì, la legge di attuazione della decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio dell'Unione europea del 22 dicembre 2003 relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile (*Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates der Europäischen Union zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornographie*) del 31 ottobre 2008.

Altri settori in cui è frequente l'approvazione di misure di attuazione di direttive comunitarie riguardano le energie rinnovabili, la tutela ambientale, la difesa dei consumatori, il lavoro e la sicurezza stradale.

Con particolare riferimento al settore delle energie rinnovabili, si segnala la legge di riordino della normativa sull'utilizzo delle energie rinnovabili nel campo dell'energia elettrica (*Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Erneuerbaren Energien im Strombereich und zur Änderung damit zusammenhängender Vorschriften*) del 25 ottobre 2008, che attua la direttiva n. 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001 sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità.

I dati relativi alle altre tipologie di leggi, secondo le categorie descrittive adottate per la predisposizione di questo Rapporto, sono i seguenti:

- **41 leggi di manutenzione normativa**
- **6 leggi settoriali**
- **30 leggi microsettoriali**
- **14 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*)³⁰², la maggior parte dei provvedimenti è rappresentata dalle cosiddette “leggi di modifica”, che nella tecnica legislativa tedesca sono designate con numeri ordinali progressivi e che intervengono con modifiche ed integrazioni sul testo originario di grandi leggi di settore. Al riguardo, si ricordano la ventiduesima legge di modifica della normativa sullo *status* giuridico dei deputati europei e la ventottesima legge di modifica della normativa sullo *status* giuridico dei deputati (*Zweiundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Europaabgeordnetengesetzes und Achtundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes*) del 23 ottobre 2008, e la tredicesima legge di modifica della legge sul traffico aereo (*Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes*) del 7 dicembre 2008.

³⁰² Da un riscontro effettuato sulle Gazzette ufficiali del 2008, è risultato che 8 leggi federali sono state nuovamente pubblicate nel testo coordinato con le modifiche introdotte in seguito all'approvazione di un'apposita legge di modifica o di singole disposizioni normative contenute in diversi provvedimenti. Tra le *Neufassungen* più importanti si segnalano il testo aggiornato della legge sul soggiorno (*Aufenthaltsgesetz*), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 29 febbraio 2008, ed il testo aggiornato della legge sulla procedura di asilo (*Asylverfahrensgesetz*), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'8 settembre 2008.

3. Principali settori di intervento legislativo

La **riforma della Costituzione** varata nell'ottobre 2008 (*Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes - Artikel 23, 45 und 93, vom 8. Oktober 2008*) ha ampliato e rafforzato i diritti del *Bundestag* e del *Bundesrat* negli affari europei, come previsto dal Trattato di Lisbona. Si introduce il diritto per il *Bundestag* e il *Bundesrat* di sollevare, di fronte alla Corte di giustizia europea, il ricorso contro la violazione, mediante un atto normativo europeo, del principio di sussidiarietà e il dovere da parte del *Bundestag* di sollevare il ricorso su istanza di un quarto dei suoi componenti. La deroga al principio di maggioranza deve essere stabilita con legge con l'assenso del *Bundesrat*. Viene inoltre previsto che il *Bundestag* possa autorizzare la Commissione per gli affari dell'Unione europea ad esercitare nei confronti del Governo federale anche i diritti alla partecipazione diretta al processo decisionale europeo.

In **materia elettorale** si segnalano due interventi legislativi. La prima legge, che modifica alcune norme in materia elettorale e sullo *status* giuridico dei parlamentari, ha stabilito anzitutto l'uso di un **nuovo metodo di calcolo** per la distribuzione dei seggi nell'ambito delle liste regionali (*Landeslisten*), sostituendo il metodo dei quozienti interi e dei più a alti resti, utilizzato finora, col metodo Sainte-Laguë/Schepers, che assicura una più equa distribuzione dei seggi in rapporto all'aumento demografico nei *Länder*. Un secondo intervento legislativo ha ridisegnato le **circoscrizioni elettorali** , introducendo inoltre il diritto di voto a tempo indeterminato per i cittadini tedeschi residenti all'estero e abrogando le disposizioni che imponevano all'elettore di indicare dei validi motivi per poter esercitare il diritto di voto per posta. E' stato inoltre stabilito, per i candidati indipendenti, un adeguamento del rimborso delle spese elettorali, con effetti retroattivi a partire dalla legislatura corrente, al fine di meglio realizzare il principio fondamentale delle pari opportunità per tutti i candidati.

In tema di **sicurezza** si registrano numerosi interventi normativi. Da segnalare innanzitutto le modifiche apportate alla **legge sulla polizia federale** (*Gesetz zur Änderung des Bundespolizeigesetzes und anderer Gesetze, vom 26. Februar 2008*), che attuano uno snellimento delle

strutture organizzative esistenti al fine di aumentarne l'efficienza. In particolare si prevede l'accorpamento in un'unica autorità superiore delle diverse autorità intermedie e la creazione di nove direzioni federali di polizia al posto dei diciannove uffici federali. Inoltre, si riducono da 128 a 77 gli ispettorati federali che svolgono il lavoro operativo. La presenza di zona sarà garantita dai distretti della polizia federale. Infine i funzionari esecutivi della Polizia federale vengono esonerati dai compiti più prettamente amministrativi.

Le modifiche alla legge sulle **armi** (*Gesetz zur Änderung des Waffengesetzes, vom 31. März 2008*) sono volte a migliorare la sicurezza interna ed a porre ulteriori limiti al commercio illegale delle armi attraverso un rafforzamento della repressione penale: vengono introdotte norme per facilitare la tracciabilità delle armi da fuoco imponendo l'obbligo di marcatura ai fabbricanti di armi e, per trasportare armi, viene reso necessario sia il consenso del Paese ricevente sia l'autorizzazione del Paese di provenienza. Uno dei punti più rilevanti della nuova disciplina è quello relativo all'uso delle cosiddette armi finte o giocattolo: non è più consentito impugnarle in luoghi pubblici, il loro trasporto deve obbligatoriamente avvenire in contenitori chiusi; i divieti previsti si applicano anche alle armi ad aria compressa e ai *taser*.

Sempre nell'ambito del recepimento di decisioni comunitarie in tema di sicurezza, vanno sottolineate le già citate Disposizioni integrative per la lotta al **riciclaggio** e al finanziamento del terrorismo (*Geldwäschebekämpfungsergänzungsgesetz, vom 13. August 2008*). La legge è volta ad adeguare l'ordinamento tedesco alla terza direttiva europea antiriciclaggio: a tal fine come "attività criminosa" viene inteso qualsiasi tipo di coinvolgimento criminale nella perpetrazione di un reato grave. Le norme tedesche in tema di riciclaggio di denaro vengono adeguate alle raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria contro il riciclaggio di capitali (FATF) prevedendo importanti obblighi in capo ai consulenti professionali (revisori dei conti, contabili, consulenti tributari, notai, curatori fallimentari e consulenti legali), che sono ora tenuti a riferire all'Ufficio federale di polizia criminale l'eventuale conoscenza, o anche il solo sospetto, di attività di riciclaggio, evasione fiscale e truffa.

In campo **giudiziario** si evidenziano tre provvedimenti legislativi. Il primo, che riforma le leggi sul **tribunale sociale** e sul **tribunale del lavoro** (*Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes und des Arbeitsgerichtsgesetzes, vom 26. März 2008*), alleggerisce il carico di lavoro dei Tribunali sociali attraverso la razionalizzazione di alcune procedure: possibilità di accorpare più procedimenti vertenti sulla stessa materia; rafforzamento del principio dell'inchiesta d'ufficio; possibilità di non procedere alla redazione delle motivazioni della sentenza nel caso in cui le parti siano concordi. Viene inoltre previsto il trasferimento della competenza di prima istanza al Tribunale sociale di secondo grado nei casi in cui il processo verta principalmente su questioni di diritto. Le modifiche riguardanti i Tribunali del lavoro sono finalizzati a rendere lo svolgimento del processo più snello, più veloce ed agevole per i lavoratori, che potranno iniziare una causa anche presso il foro competente per il luogo in cui svolgono materialmente la loro attività professionale. Lo svolgimento del processo viene inoltre accelerato con la previsione di una serie di casi nei quali il Presidente della corte può decidere da solo.

Un secondo intervento normativo è rappresentato dalla legge che elimina il divieto di pattuire **onorari a risultato** (*Gesetz zur Neuregelung des Verbots der Vereinbarung von Erfolgshonoraren, vom 12. Juni 2008*), al fine di consentire l'accesso alla giustizia anche a coloro che non potrebbero permettersi di intraprendere un'azione legale in ragione degli elevati costi della causa. Con il nuovo provvedimento è ora possibile, in determinate circostanze, pattuire un onorario a risultato, con la conseguenza che l'avvocato, in caso di insuccesso, riceverà un compenso inferiore a quello di legge o addirittura nessun compenso, ma parallelamente, in caso di successo, potrà richiedere un compenso maggiore rispetto a quello ordinario.

Il terzo intervento in materia processuale ha riguardato la **giurisdizione volontaria** connessa all'ambito familiare (*Gesetz zur Reform des Verfahrens in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit, vom 17 Dezember 2008*), razionalizzando e semplificando la materia. La riforma persegue l'obiettivo di una maggiore tutela dei figli attraverso l'introduzione di nuove regole procedurali, volte a garantire una maggiore celerità nello svolgimento delle cause e a promuovere la

conciliazione tra i coniugi, il rafforzamento della partecipazione dei figli interessati, nonché la maggiore efficacia nell'esecuzione delle decisioni riguardanti l'affidamento e le visite.

Per quanto riguarda la cooperazione internazionale in materia di giustizia, è stata approvata la legge di attuazione della decisione del Consiglio della UE sull'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di **blocco dei beni** o di **sequestro probatorio** (*Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 22. Juli 2003 über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der Europäischen Union, vom 6. Juni 2008*). In base alla legge le autorità giudiziarie competenti dello Stato di esecuzione riconoscono automaticamente il provvedimento di blocco dei beni, trasmesso nei modi previsti dalla decisione quadro, senza che siano necessarie ulteriori formalità e ne dispongono l'esecuzione immediata, alla stessa stregua di un analogo provvedimento nazionale. Sono tuttavia fatti salvi i motivi di non riconoscimento o di non esecuzione, o ancora di rinvio previsti dalla stessa decisione quadro.

Per quanto riguarda gli interventi normativi riguardanti i **minori**, si segnala innanzitutto la legge che ha introdotto la **custodia di sicurezza** nel diritto penale minorile (*Gesetz zur Einführung der nachträglichen Sicherungsverwahrung bei Verurteilungen nach Jugendstrafrecht, vom 8. Juli 2008*). La nuova legge prevede che, nei casi di gravi reati commessi da un minore contro la vita, l'incolumità fisica e l'autodeterminazione sessuale, così come nei casi di estorsione, rapina o sequestro con conseguente omicidio preterintenzionale, possa essere emesso un ordine di custodia di sicurezza, qualora sia stata inflitta al reo una pena detentiva di almeno sette anni. L'ordine di internamento in custodia di sicurezza deve essere emesso sempre sulla base di una valutazione complessiva da effettuarsi solo alla fine della carcerazione. La legge stabilisce, infine, che la permanenza di un minore in custodia di sicurezza debba essere valutata ogni anno.

Un secondo intervento normativo ha riguardato la **tutela dei minori nell'uso dei videogiochi** (*Ersten Gesetzes zur Änderung des Jugenschutzgesetzes, vom 24. Juni 2008*): è stato ampliato l'elenco dei "supporti videoludici gravemente pericolosi per i giovani" con riguardo alle

rappresentazioni della violenza e precisati i criteri che vengono utilizzati dall'Ufficio federale di controllo per l'individuazione dei media contenenti raffigurazioni violente. Infine, l'estensione e la visibilità del contrassegno che indica l'età minima per l'utilizzo del prodotto videoludico saranno stabilite per legge, consentendo così agli acquirenti di verificare immediatamente se il prodotto sia adatto ai bambini e agli adolescenti.

Il Parlamento è intervenuto inoltre con la legge per la facilitazione dei provvedimenti giudiziari in caso di **minaccia del benessere del figlio** (*Gesetz zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls, vom 4. Juli 2008*) consentendo ai tribunali della famiglia di intervenire più velocemente ed efficacemente per la tutela dei minori trascurati o maltrattati, quando il benessere del figlio o il suo patrimonio è minacciato e i genitori non possono o non vogliono scongiurare tale pericolo. Il tribunale può disporre la revoca totale o parziale della potestà genitoriale e può consultare, in alcuni casi, anche il minore interessato, al fine di scongiurare il pericolo che lo minaccia.

La legge sull'**accertamento della paternità** al di fuori di procedure di contestazione (*Gesetz zur Klärung der Vaterschaft unabhängig vom Anfechtungsverfahren, vom 26. März 2008*) rende più facile al padre presunto di ottenere un test genetico per stabilire l'effettiva paternità, in esecuzione di una sentenza del *Bundesverfassungsgericht* del 2007, che ha riconosciuto al padre putativo un interesse costituzionale ad accertare la verità. Per il padre naturale, se non coniugato con la madre del bambino, sarà invece possibile ottenere un test genetico solo se riesce a dimostrare che ciò sia nell'interesse del figlio.

Nel settore dell'**assistenza sociale e alle famiglie** è stata approvata la legge per lo sviluppo strutturale dell'assicurazione per l'**assistenza** e la **cura sociale** (*Pflege-Weiterentwicklungsgesetz, vom 28. Mai 2008*) che predispone un servizio di consulenza e aiuto individuale svolto da personale specializzato per predisporre piani di cura personalizzati che, oltre alle cure vere e proprie, comprendano attività di prevenzione, riabilitazione, assistenza sociale e organizzazione della cura stessa, stabilendo inoltre che i rimborsi erogati dal sistema assicurativo tengano conto dell'andamento reale dei prezzi e del costo della vita. Vengono

stanziati fondi per le cure a domicilio, creando di una fitta rete di strutture radicate nel territorio in modo tale da garantire un'assistenza efficiente a livello locale, il più possibile vicino ai pazienti. Vengono infine previste nuove modalità per i permessi lavorativi per i lavoratori che abbiano familiari bisognosi di assistenza: i datori di lavoro con almeno 15 dipendenti dovranno consentire l'astensione non retribuita dal lavoro per assistere un congiunto bisognoso di cure per un periodo fino a 6 mesi, computato ai fini pensionistici e assicurativi, garantendo la reintegrazione nel posto di lavoro.

Con l'approvazione delle modifiche alla legge federale riguardante gli **assegni familiari** (*Gesetz zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes, vom 24. September 2008*), il *Bundestag* ha sviluppato ulteriormente il cosiddetto sussidio di famiglia, misura introdotta dal 1° gennaio 2005 e destinata ai genitori che possono far fronte al proprio fabbisogno attraverso il reddito da lavoro, ma che non dispongono di mezzi finanziari sufficienti ad assicurare il fabbisogno dei propri figli minori. Le modifiche apportate riguardano, in particolare, il limite del reddito minimo dei genitori, che viene consistentemente abbassato e ancorato ad un importo di 600 euro, per il genitore che alleva i figli da solo, e 900 euro per la coppia. L'abbassamento del limite minimo del reddito mira ad ampliare sensibilmente il numero degli aventi diritto all'indennità familiare e a mantenere vivo lo stimolo al lavoro e all'occupazione da parte delle persone abili al lavoro e, in particolare, dei genitori.

Con la legge di modifica delle norme di diritto militare (*Wehrrechtsänderungsgesetz, vom 31. Juli 2008*), il Parlamento tedesco è intervenuto, in particolare, sulla legge che disciplina il **servizio di leva obbligatorio** e sulla legge riguardante il servizio civile. In periodi di pace, in caso di chiamata è ora prevista l'attivazione di una nuova procedura di rinvio che permette al datore di lavoro di presentare, con il consenso del collaboratore ritenuto indispensabile nell'azienda, un'istanza di proroga che assume la forma di un atto amministrativo e deve essere presentata direttamente all'Ufficio del distretto militare o all'Ufficio federale per il servizio civile. La nuova legge stabilisce, altresì, la possibilità di richiedere il rinvio del servizio militare o civile anche per coloro che abbiano iniziato

un percorso di formazione duale, ossia che associ lo studio alla formazione in azienda, a condizione che la durata del periodo educativo non superi gli otto semestri.

Il Parlamento tedesco ha inoltre approvato la legge di **incentivazione del volontariato giovanile** (*Gesetz zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten – JFDG, vom 16. Mai 2008*) con l'obiettivo di migliorare le condizioni generali riguardanti l'anno di volontariato sociale e l'anno di volontariato ecologico. La nuova legge introduce alcune novità: vengono previste diverse opzioni di flessibilizzazione temporale, sia per quanto riguarda la durata complessiva che per la possibile suddivisione in blocchi. L'anno di volontariato sociale può essere assolto negli istituti per la cura degli anziani, delle persone diversamente abili o dei bambini, nelle scuole, nei centri di igiene e negli ospizi. Si può prestare servizio anche nel settore dello sport, della cultura e della tutela dei beni artistici e monumentali. L'anno di volontariato ecologico può essere svolto nell'ambito delle organizzazioni per la tutela delle bellezze naturali e paesaggistiche o presso le autorità forestali. I giovani volontari che desiderano partecipare all'anno sociale o all'anno ecologico devono aver completato la scuola dell'obbligo e avere un'età non superiore ai 27 anni; anche gli obiettori di coscienza possono assolvere il servizio di volontariato della durata di dodici mesi al posto del servizio civile.

Numerosi sono stati gli interventi del Parlamento tedesco nel settore dell'**energia**. In virtù degli emendamenti alla legge sul nucleare, relativi alla **responsabilità civile** e ad altri aspetti (*Gesetz zur Änderung haftungsrechtlicher Vorschriften des Atomgesetzes und zur Änderung sonstiger Rechtsvorschriften, vom 29. August 2008*), la normativa interna è stata adeguata alle modifiche apportate dal Protocollo alla Convenzione di Parigi, che riguardano l'innalzamento del limite minimo di responsabilità da parte dei titolari degli impianti nucleari, l'estensione del campo di applicazione geografica della Convenzione al fine di consentire il risarcimento delle vittime in numerosi paesi che non sono parti contraenti della Convenzione, l'ampliamento della nozione di danno nucleare al fine di coprire i danni ambientali, i danni immateriali e il costo delle misure di

salvaguardia, l'impegno da parte degli Stati contraenti di stabilire di volta in volta un unico tribunale competente per le cause per danni nucleari.

La legge tedesca sulla **compatibilità elettromagnetica delle apparecchiature** (*Gesetz über die elektromagnetische Verträglichkeit von Betriebsmitteln, vom 26. Februar 2008*) recepisce la direttiva comunitaria 2004/108/CE, in base alla quale gli Stati membri sono tenuti a garantire che le radiocomunicazioni, le reti di erogazione dell'energia elettrica e delle telecomunicazioni, nonché le apparecchiature connesse siano protette da interferenze e perturbazioni elettromagnetiche. La legge descrive dettagliatamente le funzioni e le competenze attribuite all'Agenzia federale per le reti dell'elettricità, che può togliere dal mercato gli apparecchi sprovvisti di marcatura CE e può adottare misure particolari per la protezione di apparecchi e impianti di ricezione e trasmissione utilizzati per fini di sicurezza, per la protezione di reti pubbliche di telecomunicazione e per la tutela della vita e dell'integrità fisica delle persone.

La nuova legge sulle **energie rinnovabili** (*Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz, vom 7. August 2008*) ha l'obiettivo principale di ottenere che entro il 2020 il 14% della produzione di calore in Germania provenga da fonti rinnovabili, per assicurare uno sviluppo energetico sostenibile, ridurre l'utilizzo delle energie importate, ridurre gli sprechi e rendere più efficace l'utilizzo delle energie impiegate. A partire dal 1° gennaio 2009 i costruttori sono obbligati a coprire parte del fabbisogno di calore con fonti rinnovabili. Tale obbligo si applica sia ai costruttori privati sia a quelli pubblici e a tutti gli edifici, sia quelli destinati all'uso abitativo che all'uso industriale o commerciale, con percentuali diverse in relazione alla fonte energetica rinnovabile prescelta: 15% nel caso di energia solare, 30% nel caso di biomasse gassose, 50% per tutte le rimanenti. Coloro che per motivi tecnici o di legge non possono utilizzare energie rinnovabili possono, in alternativa, utilizzare il calore di scarto o sistemi di cogenerazione, oppure ridurre il consumo energetico migliorando l'isolamento degli edifici. Il Governo si impegna a sostenere ed incentivare l'utilizzo delle energie rinnovabili erogando 500 milioni di euro ogni anno fino al 2012.

Sempre in tema di energia, è stata varata la legge di recepimento della direttiva europea sull'**eco-design** dei prodotti che utilizzano energia (esclusi i veicoli): l'obiettivo è quello di fissare standard minimi per minimizzare l'uso di energia durante il funzionamento e per limitare l'eventuale danno ambientale nel corso della produzione, impedendone l'importazione e il commercio in caso contrario. La legge stabilisce inoltre che l'Istituto federale per la ricerca e la verifica dei materiali sia l'agenzia di coordinamento che promuove la ricerca scientifica e tecnologica in questo campo.

Nel settore dell'**ingegneria genetica**, si segnalano le modifiche alla legge sull'attuazione dei regolamenti comunitari in materia di ingegneria genetica (*Erstes Gesetz zur Änderung des EG-Gentechnik-Durchführungsgesetzes, vom 1. April 2008*), che intervengono a colmare diverse lacune della legge di base, emerse nel corso della sua applicazione dal 2004 ad oggi; la nuova legge introduce, inoltre, semplificazioni e agevolazioni finalizzate soprattutto a promuovere la ricerca nella cosiddetta ingegneria genetica verde. Sullo stesso tema, modifiche più sostanziali sono contenute in una misura legislativa parallela (*Gesetz zur Änderung des Gentechnikgesetzes, zur Änderung des EG-Gentechnik-Durchführungsgesetzes und zur Änderung der Neuartige Lebensmittel- und Lebensmittelzutaten-Verordnung, vom 1. April 2008*), che diversifica l'utilizzo dell'**etichetta "non OGM"**, in uso dal 1998: su latte, carne, uova e formaggi, l'etichetta continua a garantire la provenienza da animali che non sono alimentati con mangimi geneticamente modificati, mentre nelle piante convenzionali viene ammessa una contaminazione, non superiore allo 0,9 per cento, proveniente da fondi agricoli in cui vengono praticate colture OGM. L'etichetta non esclude l'utilizzo di additivi geneticamente modificati. La nuova legge regola inoltre la distanza minima fra campi in cui vengono coltivate diverse tipologie di mais: 150 metri fra campi di mais OGM e campi di mais convenzionale, 300 metri fra campi di mais modificato e campi di mais biologico. I coltivatori possono anche concordare fra loro distanze inferiori: ogni accordo di riduzione delle distanze deve essere annotato nel Registro pubblico delle colture OGM, che deve indicare

l'ubicazione, la data di inizio e la descrizione di tutte le culture OGM praticate in Germania, sotto la vigilanza dell'Ufficio federale per la protezione dei consumatori e per la sicurezza degli alimenti.

Per quanto riguarda gli interventi legislativi nel settore della **politica economica** e del mercato finanziario, si rinvia al paragrafo dedicato alle misure nazionali adottate per fronteggiare la crisi economica internazionale.

Meritano, infine, una menzione i seguenti provvedimenti:

- La legge sui **lavoratori stranieri** (*Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz, vom 19. Dezember 2008*) rende più facile l'impiego di lavoratori stranieri altamente qualificati, permettendo di dotarli di un permesso di residenza permanente se raggiungono il livello minimo di reddito a 64.000 €, e il parere delle autorità competenti è favorevole. Inoltre si consente ai rifugiati altamente qualificati (educazione di livello universitario, esperienza professionale di 3 anni e indipendenza economica) di ottenere il medesimo permesso permanente;
- La legge per la regolamentazione dello **status giuridico degli impiegati** nei *Länder* (*Beamtenstatusgesetz, vom 17. Juni 2008*), resa necessaria dalla riforma dell'ordinamento federale dello Stato che ha fatto ricadere la materia nella legislazione concorrente, ribadisce, tra i principi nell'ambito del rapporto di pubblico impiego, l'imparzialità e il dovere di mantenere la moderazione e la discrezione nella eventuale attività politica, il dovere di attenersi scrupolosamente alle disposizioni ricevute, la responsabilità per la legittimità degli atti compiuti, l'obbligo di richiedere un'autorizzazione preventiva prima di intraprendere un secondo lavoro, il divieto di compiere attività che possano nuocere all'interesse di servizio, il dovere di risarcire l'amministrazione pubblica nel caso in cui, intenzionalmente o con colpa grave, non si siano rispettati i doveri d'ufficio;
- La legge di **riordino della normativa** nel settore di competenza del Ministero delle **finanze** (*Gesetz zur Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums der Finanzen und zur Änderung des Münzgesetzes, vom 8. Mai 2008*), nell'ambito del

progetto governativo di “abbattimento” della burocrazia, prevede l’abrogazione di 26 leggi e di 24 regolamenti attuativi, oltre che la modifica di 16 leggi. La maggior parte degli atti normativi divenuti ormai obsoleti riguarda le materie del bilancio, delle accise, delle dogane e della legislazione emanata in conseguenza dell’ultimo conflitto mondiale;

- La legge sul **diritto d'autore** (*Gesetz zur Verbesserung der Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums, vom 7. Juli 2008*) è volta principalmente a recepire la direttiva 2004/48/CE sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale. Nell’ottica di rafforzare la lotta alla pirateria, si introduce una procedura semplificata per la distruzione delle merci sequestrate alla dogana. Sarà possibile ottenere informazioni anche presso terzi (ad esempio *Internet providers* o ditte che effettuano spedizioni) al fine di facilitare l’azione giudiziaria a protezione dei diritti di proprietà intellettuale, non solo quando una procedura sia già stata avviata ma anche in via preventiva qualora una violazione sia palese;
- La legge di adeguamento al Regolamento comunitario **REACH** (*REACH-Anpassungsgesetz, vom 20. Mai 2008*) riordina il settore delle **sostanze chimiche**. In base alla nuova normativa l’onere della prova relativo alla sicurezza dell’impiego di una determinata sostanza chimica viene trasferito dagli Stati membri all’industria. L’autorizzazione è richiesta per le sostanze estremamente problematiche, ovvero quelle con effetti cancerogeni e mutageni e per le sostanze che risultano persistenti o bio-accumulabili mentre le restrizioni costituiscono la rete di sicurezza del sistema andando a colpire le sostanze il cui impiego presenti rischi inaccettabili per la salute umana o per l’ambiente;
- La legge sulle **carni** (*Fleischgesetz, vom 9. April 2008*) regola l’attività di classificazione merceologica delle carcasse degli animali macellati, in base alle dimensioni e alle caratteristiche organolettiche, adeguando in questo modo il quadro normativo all’evoluzione delle prescrizioni in materia dettate dall’Unione europea.

4. La crisi economica e finanziaria

A partire dall'autunno del 2008 il Parlamento federale ha approvato una serie di misure legislative volte a sostenere il mercato finanziario tedesco sofferente per gli effetti dalla crisi economica internazionale.

Il 17 ottobre 2008 il Parlamento ha approvato, attraverso una procedura d'urgenza, la legge di attuazione del pacchetto di misure per la stabilizzazione del mercato finanziario (*Gesetz zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes*)³⁰³ del valore complessivo di 500 miliardi di euro, volta a ristabilire la fiducia nel sistema finanziario, riducendo al minimo gli effetti negativi della crisi sull'economia reale e sugli oneri per i contribuenti, e a ricondurre in acque tranquille il movimento di affari tra gli istituti di credito.

La legge adottata dal *Bundestag* con l'obbligatorio consenso del *Bundesrat* contiene diverse misure che, da una parte, consentono agli istituti finanziari in difficoltà, per un periodo di tempo determinato, di rafforzare il proprio capitale sociale e di sbloccare la liquidità e, dall'altra, sostengono il rifinanziamento sul mercato dei capitali attraverso garanzie statali.

A tale scopo, la legge istituisce, all'articolo 1, il "Fondo federale per la stabilizzazione dei mercati finanziari" (*Finanzmarktstabilisierungsfonds*). Si tratta di un fondo speciale, separato dal resto delle risorse della Federazione, destinato alla ricapitalizzazione delle imprese finanziarie in difficoltà attraverso l'acquisto da parte dello Stato di partecipazioni societarie, alla copertura dei prestiti interbancari e all'assunzione di posizioni di rischio.

Per combattere la recessione, il Governo federale ha successivamente adottato una strategia fondata su una politica economica e finanziaria anticiclica mirata a rafforzare la domanda e a salvaguardare i posti di lavoro.

³⁰³ Il testo completo della legge è consultabile all'indirizzo internet: <http://www.bgbportal.de/BGBL/bgb1f/bgb108s1982.pdf>

Il 5 novembre 2008, il Governo federale ha adottato il Primo pacchetto di misure anti-crisi (*Konjunkturpaket I*) denominato “Tutela dell’occupazione attraverso il rafforzamento della crescita: Pacchetto di misure del Governo federale” (*“Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung: Maßnahmenpaket der Bundesregierung”*)³⁰⁴. I primi aiuti all’economia tedesca, del valore complessivo di 50 miliardi di euro, validi per il biennio 2009/2010, si articolano in diverse iniziative finalizzate alla crescita economica e alla salvaguardia dell’occupazione. Sono previsti, in particolare:

- detrazioni fiscali straordinarie per le piccole e medie imprese;
- ammortamento decrescente per i beni economici del capitale immobilizzato nella misura massima del 25%;
- investimenti supplementari nel settore dei trasporti;
- investimenti volti a migliorare l’efficienza energetica degli edifici, riducendo le emissioni di CO₂ (complessivamente, 3 miliardi di euro); inoltre, sono stati destinati ulteriori 300 milioni di euro per il programma “Fondi speciali per l’efficienza energetica delle piccole e medie imprese (*Förderprogramm “Sonderfonds Energieeffizienz in KMU*);
- istituzione di ulteriori 1.000 uffici di collocamento (*Vermittlerstellen*) per migliorare le possibilità di impiego dei lavoratori che rischiano il licenziamento (*Job-to-Job-Vermittlung*);
- benefici per le Regioni meno sviluppate; il Governo federale ha stanziato 200 milioni di euro a favore del programma speciale per migliorare le strutture economiche regionali (*“Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur”*);
- ampliamento del Programma speciale per la qualificazione dei lavoratori più anziani e scarsamente qualificati (*Sonderprogramm “Weiterbildung Gering-qualifizierter und beschäftigter Älterer in*

³⁰⁴ Il testo integrale, in lingua tedesca, del Primo pacchetto governativo è consultabile all’indirizzo internet: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/W/wachstumspaket-breg-november-08.property=pdf.bereich=bmwi.sprache=de.rwb=true.pdf>; è disponibile, altresì, la versione in lingua inglese all’indirizzo internet: <http://www.bmwi.de/Dateien/BMWi/PDF/massnahmenpaket-wachstum-beschaefigung-englisch.property=pdf.bereich=bmwi.sprache=en.rwb=true.pdf>

Unternehmen (WeGebAU)”), allo scopo di evitare i licenziamenti attraverso l’aggiornamento parallelo all’attività lavorativa;

- benefici per le famiglie attraverso l’esenzione dal pagamento della tassa automobilistica per un anno.

Le misure riguardanti l'ambito fiscale sono confluite nella Legge di attuazione delle regolamentazioni fiscali contenute nel Pacchetto “Tutela dell'occupazione attraverso il rafforzamento della crescita” (*Gesetz zur Umsetzung steuerrechtlicher Regelungen des Maßnahmenpakets “Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung: Maßnahmenpaket der Bundesregierung”*) del 21 dicembre 2008³⁰⁵.

La legge stabilisce innanzitutto che per i prossimi due anni venga introdotta una quota fino al 25% di ammortamento decrescente per i beni mobili; vengono inoltre introdotte, per le piccole e medie imprese, agevolazioni speciali nell'ammortamento, aumentando le soglie commerciali e dei profitti rispettivamente a 335.000 € e 200.000 €. L'ammortamento decrescente è finalizzato a un più veloce rifinanziamento delle attività imprenditoriali e il suo significato è ancora maggiore in una crisi economica come quella in corso che rende più difficile il ricorso ad altre fonti di finanziamento.

È stata altresì aumentata la deducibilità fiscale delle spese sostenute per gli interventi di manutenzione e ristrutturazione e raddoppiato il bonus fiscale al 20% di 6.000 € (ovvero fino a un massimo di 1.200 €).

Per ultimo, per tutte le automobili immatricolate tra il 5 novembre 2008 e il 30 giugno 2009 è stata introdotta l'esenzione dalle tasse automobilistiche per un anno, fino al 31 dicembre 2010, per contrastare il rallentamento negli acquisti. Nel caso di autoveicoli che soddisfano i requisiti Euro 5 e Euro 6, l'esenzione dal bollo sarà di due anni. Il Governo, contemporaneamente, si è impegnato a passare dal sistema attuale di tassazione automobilistica ad un nuovo sistema basato sulle

³⁰⁵ Il testo completo del Pacchetto è reperibile all'indirizzo internet: <http://www.bqblportal.de/BGBL/bqbl1f/bqbl108s2896.pdf>

emissioni di anidride carbonica e altre sostanze inquinanti a partire dal 2011 e a trasferirne i proventi allo Stato federale.

Il sostegno al mercato automobilistico è stato ritenuto fondamentale per assicurare il mantenimento di numerosi posti di lavoro legati alla produzione diretta e all'indotto. Le misure introdotte, inoltre, promuovono la modernizzazione della produzione verso prodotti maggiormente ecologici.

Le conseguenze sul bilancio pubblico delle manovre contenute nella legge è stato valutato con un calo delle entrate fiscali di circa 4 miliardi di euro annui, ripartiti in modo pressoché uguale tra Stato federale e *Länder*.

5. Accordi interstatali fra *Länder*

Gli accordi interstatali fra *Länder* sono espressione del federalismo cooperativo e sono un efficace strumento di cooperazione formale fra i *Länder*. Vengono di norma stipulati quando, in una materia di competenza legislativa esclusiva dei *Länder*, la natura di tale materia renda necessaria od opportuna, per motivi tecnici, economici, costituzionali o comunitari, una regolazione omogenea in tutta la Federazione. Gli accordi possono essere bilaterali (tra due *Länder*) o multilaterali (tra più *Länder*).

La Legge fondamentale non contiene indicazioni circa la procedura da adottare per l'approvazione degli accordi interstatali; la determinazione di tale procedura è riservata alle costituzioni dei singoli *Länder* che tuttavia risulta incompleta da un punto di vista normativo. Nella prassi l'approvazione degli accordi interstatali segue la procedura adottata per l'approvazione dei trattati internazionali.

Sotto il profilo procedimentale, questi accordi sono negoziati dai governi dei *Länder*, attraverso una conferenza dei Ministri regionali competenti per materia. Contestualmente i Parlamenti regionali vengono coinvolti con attività informative e consultive. A conclusione dei negoziati, gli accordi vengono firmati dai Presidenti dei governi regionali e sono quindi ratificati dai Parlamenti di tutti i *Länder* interessati, di regola attraverso una apposita legge statale (*Landesgesetz*). I Parlamenti dei *Länder* non sono

legittimati ad intervenire sul contenuto dell'accordo ma possono soltanto approvarlo o respingerlo nel suo complesso.

In caso di accordi che coinvolgono più *Länder*, qualora non sia prevista, dall'accordo stesso la ratifica da parte di un numero minimo di *Länder*, la mancata ratifica da parte di un *Land* non pregiudica per gli altri la possibilità di concludere efficacemente il processo. Ove invece sia previsto tale *quorum*, finché questo non sia raggiunto, l'accordo non avrà efficacia anche nei *Länder* che abbiano concluso il processo di ratifica.

La stessa procedura viene seguita anche nel caso in cui siano concordate modifiche ad accordi già esistenti.

Tra gli accordi interstatali più rilevanti approvati nel 2008, ricordiamo l'accordo sulla Lotteria della Germania nord-occidentale (tra i *Länder* Amburgo, Bassa Sassonia, Berlino, Brandeburgo, Brema, Meclemburgo-Pomerania, Renania settentrionale-Westfalia, Saarland, Sassonia-Anhalt, Schleswig-Holstein) e quello sulla possibilità di inondare i *Polder* dell'Havel in caso di piena dell'Elba (tra i *Länder* Bassa Sassonia, Brandeburgo, Sassonia-Anhalt, Meclemburgo-Pomerania e lo Stato federale).

Tabelle

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1972 - 2008³⁰⁶

Legislatura	Totale leggi approvate	Iniziativa governativa	Iniziativa parlamentare		Iniziativa mista <i>(BRg/BT; BRg/BR; BT/BR)</i>
			<i>BRg (*)</i>	<i>BR (**)</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 (2002-2005)	385	274 (71,2%)	16 (4,1%)	79 (20,6%)	16 (4,1%)
XVI (2005-....)	514	427 (83,1%)	13 (2,5)	61 (11,9%)	13 (2,5%)

Fonte: Statistica a cura degli uffici di documentazione del *Bundestag* (aggiornata al 14 luglio 2009)

(*): *BRg, Bundesregierung* (Governo federale)

(**): *BR, Bundesrat*

(***): *BT, Bundestag*

³⁰⁶ Le percentuali indicate nella tabella sono calcolate rispetto al totale delle leggi approvate e pubblicate sul *Bundesgesetzblatt*, parte I.

TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia

<i>Legislatura</i>	XIII (1994-1998)	XIV (1998-2002)	XV (2002-2005)	XVI (2005-....)
INIZIATIVA GOVERNATIVA <i>di cui:</i>	401 (73%)	394 (70%)	274 (71,2%)	427 (83,1%)
Leggi di bilancio, assestamento etc.	13	16	23	21
Leggi di ratifica	197	183	95	95
Leggi relative alla partecipazione UE ^(*)	14	22	53	58
INIZIATIVA PARLAMENTARE <i>di cui:</i>	127 (23%)	131 (23%)	95 (24,7%)	74 (14,4%)
Bundesrat	35	22	16	13
Bundestag	92	109	79	61
INIZIATIVA MISTA	23 (4%)	34 (6%)	16 (4,1%)	13 (2,5%)
TOTALE	551	559	385	514

(*) Tale categoria riguarda la sola legislazione istituzionale federale volta a dare efficacia nell'ordinamento nazionale a particolari atti e documenti relativi agli sviluppi dell'Unione Europea, distintamente dal complessivo recepimento delle direttive comunitarie a cui si provvede, secondo l'ambito materiale d'incidenza, con normativa federale o regionale di rango legislativo o sub-legislativo.

TABELLA 3 - Classificazione delle leggi approvate³⁰⁷

	2004		2005		2006		2007		2008	
	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)
Istituzionali	21	23%	6	10%	21	23%	25	29%	14	15%
Settoriali	4	4%	9	15%	4	4%	8	9%	6	7%
Microsettoriali	33	35%	18	29%	33	35%	32	37%	30	33%
Manut. Norm.	35	38%	29	46%	35	38%	22	25%	41	45%
Totale	93	100%	62	100%	93	100%	87	100%	91	100%

³⁰⁷ Dati percentuali sul totale delle leggi approvate, ad esclusione delle leggi di ratifica, delle leggi relative alla manovra finanziaria e delle leggi relative alla partecipazione all'UE (per un totale nel 2008 di 91 leggi su 144 leggi complessivamente approvate) .

TABELLA 4 - Produzione legislativa regionale 2003 - 2008

Land	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Totale
Amburgo	33	33	51	59	57	43	276
Assia	18	26	32	37	51	22	186
Baden-Württemberg	29	33	31	20	29	36	178
Bassa Sassonia	25	47	32	35	45	26	210
Baviera	23	24	33	42	45	42	209
Berlino	45	57	47	60	31	37	277
Brandeburgo	42	40	28	32	32	34	208
Brema	33	30	31	37	45	35	211
Meclemburgo-Pomerania	19	31	37	27	25	20	159
Renania Palatinato	31	32	38	27	25	33	186
Renania settentrionale- Westfalia	33	45	39	33	41	39	230
Saarland	29	18	23	25	32	27	154
Sassonia	26	25	21	24	23	33	152
Sassonia-Anhalt	24	41	46	22	31	28	192
Schleswig-Holstein	37	38	37	35	39	33	219
Turingia	38	24	27	18	24	23	154
Totale	485	544	553	533	575	511	3210

Fonte: http://www.parlamentspiegel.de/ps/Inhalt/Dokumente/laender_gesetzesblaetter.jsp

TABELLA 5 - Numero complessivo di leggi e *Rechtsverordnungen* federali

Legislatura	Leggi approvate	Regolamenti legislativi federali (<i>Rechtsverordnungen des Bundes</i>)
I (1949-1953)	545	-
II (1953-1957)	510	998
III (1957-1961)	424	1093
IV (1961-1965)	425	1368
V (1965-1969)	453	1537
VI (1969-1972)	333	1343
VII (1972-1976)	506	1726
VIII (1976-1980)	339	1615
IX (1980-1983)	136	853
X (1983-1987)	320	1229
XI (1987-1990)	366	1330
XII (1990-1994)	493	1695
XIII (1994-1998)	551	1753
XIV (1998-2002)	560	1515
XV (2002-2005)	385	968
XVI (2005-.....)	514	<i>dato non disponibile</i>

Fonti: *Statistisches Jahrbuch 2008 für die Bundesrepublik Deutschland*, p. 109
 Deutscher Bundestag - *Referat Parlamentsdokumentation* - 16. *Wahlperiode* (agg. al 14 luglio 2009).

REGNO UNITO

1. Dati quantitativi

Nel 2008 sono stati approvati nel Regno Unito **36** provvedimenti legislativi, di cui la maggior parte è costituita, secondo il criterio distintivo tradizionale, da leggi di interesse pubblico generale (**33 *Public General Acts***) e in numero minimo da leggi di interesse locale (**3 *Local Acts***).

Il dato quantitativo appare costante se posto a confronto con gli indici relativi agli anni più recenti; considerato in un più ampio arco temporale, esso evidenzia, tuttavia, l'assestarsi della produzione legislativa su livelli inferiori di circa la metà rispetto a quelli del decennio passato.

D'altra parte, i **3327 *Statutory Instruments*** approvati durante il 2007, seppure in lieve diminuzione rispetto all'anno precedente, sono indice del costante ricorso alla legislazione delegata (*delegated legislation*). Questa categoria comprende, nell'esperienza inglese, provvedimenti eterogenei e solo in parte assimilabili al decreto legislativo così come configurato nel sistema italiano delle fonti normative; essi hanno talora contenuto sostanziale e dettagliato (è il caso delle cosiddette *Regulations* oppure, se di deregolamentazione, dei *Deregulation Orders*) oppure, in altri casi, incidenza meramente formale (quali i *Commencement Orders*, di cui il Governo si avvale, previa delega parlamentare, per fissare il termine di entrata in vigore di determinate disposizioni legislative).

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

Per quanto concerne l'iniziativa legislativa, è da rilevare l'origine governativa della quasi totalità dei provvedimenti approvati nell'anno di riferimento (30 su 33 *Public general Acts*). Il dato è coerente con la specificità dell'ordinamento britannico, che notoriamente assegna al Governo un ruolo preponderante nell'organizzazione delle procedure parlamentari concernenti l'attuazione del programma legislativo, delineato nel discorso della Corona all'inizio della sessione parlamentare annuale.

Tra i provvedimenti derivati dall'iniziativa del Governo vanno menzionate, in primo luogo, le leggi connesse alla manovra di bilancio, che nel Regno Unito tradizionalmente si articola in una serie di atti normativi, corrispondenti ad altrettante fasi nelle quali è articolato il ciclo finanziario statale. Nel 2008 la manovra di bilancio ha richiesto l'approvazione di cinque provvedimenti: il *Finance Act*, che disciplina il versante delle entrate; il *Consolidated Fund Act*, con cui è autorizzato dal Parlamento il prelievo dal Fondo consolidato in cui confluiscono le entrate fiscali, costituito presso la Banca d'Inghilterra; ed infine i tre *Appropriation Acts*, con cui sono disposti, in forma disaggregata, i singoli stanziamenti assegnati a ciascun Dipartimento governativo.

3. Principali ambiti di intervento legislativo

La maggior parte della legislazione approvata nel 2008 è costituita da provvedimenti, talora alquanto estesi ed articolati, il cui contenuto ha rilievo istituzionale oppure portata settoriale; essi rappresentano pressoché la totalità delle leggi approvate nell'anno (con preponderanza, all'interno di questo ambito di intervento legislativo, della componente di tipo settoriale). Il dato è da ritenere, anche in questo caso, in linea con la produzione legislativa media degli ultimi anni. Peraltro, ad alcuni dei provvedimenti censiti all'interno della categoria della legislazione di tipo settoriale potrebbe essere attribuita, in ragione del loro contenuto, rilevanza anche istituzionale.

3.1. La legislazione istituzionale

Nella categoria della legislazione istituzionale si fanno rientrare, secondo il consueto criterio utilizzato ai fini di questa indagine, i provvedimenti la cui incidenza si dispiega sul piano dell'**organizzazione costituzionale dello Stato** o su quello dei **diritti e dello status della persona**. Rinviando ad un separato paragrafo l'esame degli sviluppi concernenti la riforma costituzionale da alcuni anni in progressiva

attuazione nel Regno Unito, ci si soffermerà di seguito sui provvedimenti che interessano il secondo dei due profili indicati.

Rileva, sotto questo aspetto, un gruppo di provvedimenti approvati in materia di **giustizia penale, repressione dei reati e sicurezza pubblica**.

Si segnala, tra questi, il *Criminal Justice and Immigration Act 2008*, con il quale il legislatore ha modificato ed integrato la disciplina di alcuni istituti della **giustizia minorile**: tra questi, l'esecuzione della pena, l'irrogabilità di pene alternative, la repressione dei reati a sfondo sessuale, le sanzioni per i comportamenti violenti o comunque contrari alla sicurezza della collettività quale che sia il grado della loro rilevanza penale. La necessità di adeguare l'efficacia degli strumenti normativi vigenti al crescente numero dei reati e, più in generale, dei "comportamenti anti-sociali" (*anti-social behaviours*) posti in essere da minori o comunque da persone di giovane età, aveva indotto il Governo, già nel 2003, a prendere in considerazione una riforma della giustizia con riguardo sia alle procedure che alle sanzioni. Le coordinate principali di un intervento riformatore in questo ambito, come esposte in alcuni documenti programmatici, venivano individuate nella tutela dei minori rispetto ai rischi di coinvolgimento in attività criminose che possono annidarsi nel loro ambiente sociale e familiare; d'altra parte, l'obiettivo di un maggior livello di sicurezza della collettività avrebbe richiesto, secondo tale impostazione, il mantenimento del criterio della punibilità a partire dai 10 anni di età e l'introduzione di misure dirette ad assicurare l'effettività delle pene di tipo cautelare e detentivo³⁰⁸. Volendo perseguire la riduzione di un fenomeno - quello della **criminalità giovanile** - che ancor oggi determina notevole allarme sociale e vede ormai coinvolte, secondo stime ufficiali, 200.000 persone ogni anno -, il legislatore ha quindi innovato, a partire dal 2003 (in particolare con il *Criminal Justice Act* approvato in quell'anno), alcuni

³⁰⁸ Questi, in sintesi, i temi affrontati dai documenti pubblicati nel 2003, e intitolati *Youth Justice: Next Steps* (<http://www.dcsf.gov.uk/consultations/downloadableDocs/youth-justice-english.pdf>) e *Every Child Matters* (<http://www.dcsf.gov.uk/everychildmatters/>). Ad essi si sono aggiunti, nel 2007, due ulteriori documenti di rilievo: *Penal policy, a background paper* e *Review of Prisons: Securing the Future* (si possono consultare ai rispettivi indirizzi di rete: <http://www.justice.gov.uk/publications/docs/Penal-Policy-Final.pdf> e <http://www.counsellingoffenders.org.uk/Lord%20Carter's%20Review%20of%20Prisons.pdf>)

istituti procedurali e sanzionatori della cosiddetta *youth justice*, modulandone l'applicazione in più fasi. A seconda della gravità ed intensità dei comportamenti criminosi, è previsto un primo livello di intervento finalizzato principalmente alla prevenzione, affidato ad autorità operanti in ambito locale e a composizione mista (in quanto formate da esponenti delle strutture educative, della polizia e dei servizi di assistenza sociale, coordinati negli *Youth Offending Teams*). Un successivo livello di intervento, ancora pre-giudiziario (*pre-court*), opera nei confronti di minori che, autori di reati meno gravi e previa ammissione di colpevolezza, siano disposti a sottoporsi a programmi di sorveglianza e di recupero. Infine, agli autori di reati più gravi, o comunque recidivi, è riservato il procedimento dinanzi al giudice minorile (*Youth Court*), oppure ordinario (*Crown Court*) qualora lo richieda il caso. La gravità del reato e l'età del reo costituiscono i criteri in base ai quali sono attivate le diverse procedure; le prime due, esterne al circuito giudiziario ordinario, operano in esecuzione di pene alternative, comminate nei confronti di minori di 10 anni con preminenti finalità cautelari e rieducative (i relativi provvedimenti sono noti come *sentences in the community*); la terza, di tipo giudiziario, opera nei confronti di persone dai 12 ai 17 anni e può concludersi con sanzioni in vario modo limitative della libertà personale, e con l'irrogazione, per il reato di omicidio, di pene detentive (*custody*).

Innestandosi su questa disciplina - per le sue finalità qualificata come *public protection legislation* - le ulteriori disposizioni approvate nel 2008 prevedono un nuovo tipo di provvedimento a carattere generale, lo *youth rehabilitation order*, che prende il posto di alcune *community sentences* già previste.

Tale provvedimento può essere adottato dal giudice nei confronti dei minori di 18 anni per reati puniti dalla legge con pene detentive e, nel caso dei minori di 15 anni, in considerazione della reiterazione dei reati e della loro pericolosità sociale. Nel suo contenuto sanzionatorio l'*order* è determinato in modo da vincolare di volta in volta i destinatari alle specifiche prescrizioni enumerate dalla legge: tra queste, lo svolgimento di un'attività non retribuita (se il reo ha 16 o 17 anni); la soggezione a forme di sorveglianza (anche elettronica); la frequenza di centri di recupero, di

cura o di istruzione; obblighi di residenza domiciliare; divieti di circolazione (*curfew*) o di frequentare di determinati luoghi (*exclusion*).

L'emanazione dei suddetti *community orders* è soggetta a requisiti specifici, dalla legge fissati in modifica delle norme precedenti. E' prevista, innanzitutto, la previa valutazione della gravità del reato (*seriousness threshold*) per la determinazione della pena, mentre la pericolosità del reo, prima rimessa all'apprezzamento del giudice (*rebuttable presumption of risk*), è stabilita una volta per tutte dalla legge con riguardo ai reati di violenza o a sfondo sessuale.

Un temperamento, d'altra parte, è stato introdotto rispetto alle previsioni del 2003 che abilitavano i giudici a comminare, per taluni gravi reati, pene detentive a tutela della collettività (*imprisonment for public protection for serious offence*); si è precisato, nella nuova legge, che l'emissione di sentenze così motivate sono oggetto non di un dovere delle corti bensì di una loro potestà; e si è sottoposta l'emanazione di tali provvedimenti ad una duplice condizione, individuata nel minimo edittale previsto per il reato giudicato – non meno di due anni di reclusione – e nelle precedenti condanne riportate dall'imputato per reati inclusi tra quelli enumerati dal *Criminal Justice Act* del 2003.

Sul piano del diritto sostanziale, il provvedimento ha infine introdotto, in via residuale, modifiche alla legislazione vigente in relazioni a fattispecie particolari: il possesso di materiale pornografico, la perpetrazione di reati sessuali fuori del territorio nazionale, l'istigazione all'odio in base all'orientamento sessuale. Altre disposizioni sono dedicate, infine, ad aspetti eterogenei: la disciplina delle inchieste concernenti eventuali abusi compiuti dalle forze di polizia; le esimenti per la legittima difesa; le sanzioni per talune fattispecie di trattamento illecito di dati personali; la limitazione del diritto di sciopero del personali in servizio negli istituti penitenziari; l'abolizione del reato di blasfemia, previsto dal *common law*; la cooperazione internazionale in materia di giustizia penale; lo *status* delle persone immigrate nel Regno Unito che abbiano riportato condanne penali in altri Stati.

Ancora in tema di **giustizia penale**, viene in rilievo la legge che ha disciplinato l'**anonimato dei testimoni**. Conferendo base legislativa ad un

istituto processuale prima disciplinato dal *common law*, il *Criminal Evidence (Witness Anonymity) Act 2008* ha formalmente abilitato i tribunali ad emanare provvedimenti (*witness anonymity orders*) in base ai quali l'identità di chi depone in un procedimento penale può restare anonima qualora sussistano esigenze di tutela del testimone ed altre particolari condizioni (salvo il diritto dell'imputato ad un giusto processo).

Proseguendo nella rassegna della legislazione di portata istituzionale, è da rimarcare, per l'anno di riferimento, il notevole risalto avuto nell'attività parlamentare dall'*iter* del progetto di legge da cui è infine derivato – dopo alcune modifiche del testo originariamente presentato dal Governo alla Camera dei Comuni il 24 gennaio - il *Counter-Terrorism Act*. La delicata questione concernente il **bilanciamento tra le esigenze della sicurezza nazionale e la salvaguardia delle libertà civili**, divenuta centrale nel dibattito politico-istituzionale degli anni più recenti e dopo aver avuto notevole risonanza anche presso l'opinione pubblica, è dunque pervenuta alla sua definizione legislativa. Il Governo ha dovuto però rinunciare ad introdurre integralmente le misure legislative che riteneva necessarie per tutelare la **sicurezza dello Stato a fronte della minaccia terroristica**, stante il diffuso dissenso parlamentare suscitato dal timore delle ricadute restrittive che talune disposizioni avrebbero potuto avere sul piano dell'esercizio di diritti fondamentali.

Le previsioni iniziali contemplavano, tra le diverse misure (tra cui l'inasprimento delle pene per i reati connessi al terrorismo, il rafforzamento dei poteri di indagine e di sequestro delle autorità di polizia, la maggiore condivisione delle informazioni tra gli inquirenti), l'estensione temporale (fino a 42 giorni) dei **provvedimenti restrittivi della libertà personale** disposti, in via cautelare e in assenza di formale incriminazione, dalle autorità di polizia nei confronti di persone sospette di coinvolgimento in attività terroristiche. Il Governo intendeva così attenersi alla decisione, più volte annunciata nel biennio precedente, di modificare il *Terrorism Act* del 2000 al fine di prevedervi una maggiore durata della *pre-charge detention* (di cui in origine si prevedeva una durata massima di 90 giorni), benché precedenti tentativi al riguardo avessero suscitato, nel 2007, aspre reazioni politiche, motivate riserve in sede istituzionale (segnatamente da parte dell'*Attorney General*, Lord Goldsmith, e dal Commissario europeo

per i diritti umani, Hammarberg) e forti resistenze all'interno della stessa maggioranza parlamentare³⁰⁹.

Il tema del bilanciamento tra **misure anti-terrorismo e tutela dei diritti fondamentali**, e la critica rivolta al Governo per non aver saputo individuare un soddisfacente punto di bilanciamento degli interessi implicati, sono venuti ancora in rilievo, nel 2008, nel momento in cui il progetto legislativo ha affrontato la seconda lettura alla Camera dei Comuni. Nel presentare il suo decimo Rapporto, la Commissione bicamerale sui diritti umani³¹⁰ ribadiva infatti il proprio dissenso dalle scelte del Governo, che nonostante le raccomandazioni già rivoltegli aveva mantenuto nel *Counter-Terrorism Bill* la previsione di una durata massima di 42 giorni della controversa misura cautelare. L'estensione della durata di queste misure cautelari, applicabile in caso di "gravi ed eccezionali" minacce per la sicurezza pubblica, sarebbe stata bilanciata, nell'opinione del Governo, da disposizioni di salvaguardia dei diritti dell'individuo conformi al vigente *Human Rights Act*; la Commissione, al contrario, ha ritenuto che una estensione oltre i 28 giorni non avrebbe avuto adeguata giustificazione né sarebbe stata compatibile con l'art. 5.4 della **Convenzione europea dei diritti dell'uomo**. Un'opinione radicalmente critica, inoltre, veniva espressa dal *Joint Committee* con riguardo al conferimento, prospettato dal Governo, di competenze decisionali al Parlamento relativamente ai casi in cui applicare le prolungate misure di prevenzione, poiché ciò avrebbe determinato un'indebita interferenza tra le funzioni parlamentari e quelle propriamente giudiziarie. Secondo la Commissione, infine, l'adozione di misure anti-terrorismo avrebbero dovuto dar luogo non a categorie legislative a sé stanti ma, per quanto possibile, integrate nel comune diritto penale dello Stato.

³⁰⁹ Si vedano, rispettivamente, la relazione pubblicata il 13 dicembre 2007 dalla Commissione Affari Interni dei Comuni (*The Government's Counter Terrorism Proposals*, disponibile in rete all'indirizzo: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmhaff/43/43i.pdf>), e la relazione pubblicata il 14 dicembre 2007 dalla Commissione bicamerale sui diritti umani (*The Government's Counter Terrorism Proposals: 42 Days*, in rete all'indirizzo: <http://www.publications.parliament.uk/pa/it200708/itselect/itrights/23/23.pdf>)

³¹⁰ La relazione dal titolo *Counter-Terrorism Policy and Human Rights*, diffusa dal *Joint Committee on Human Rights* il 14 maggio 2008, è consultabile all'indirizzo di rete: <http://www.publications.parliament.uk/pa/it200708/itselect/itrights/108/108pdf>

In corso di esame, in terza lettura, del *Counter-Terrorism Bill*, l'11 giugno la Camera dei Comuni finalmente approvava, a stretta maggioranza³¹¹, il controverso emendamento che fissava ad un massimo di 42 giorni la durata della **detenzione senza formale incriminazione** per coloro che fossero sospettati di coinvolgimento in attività terroristiche (*pre-charge detention*). Il testo approvato dai Comuni, in cui era previsto che l'applicazione di tale misura fosse rimessa all'apprezzamento del giudice su istanza dell'organo titolare dell'azione penale (*Crown Prosecution Service* - CPS), e fosse preliminarmente sottoposta allo scrutinio di quest'organo la fondatezza della richiesta formulata dalle autorità inquirenti, veniva però respinto dalla Camera dei Lord il 13 ottobre 2008.

Di qui la necessità, per il Governo, di predisporre un nuovo progetto di legge (*Counter-Terrorism (Temporary Provisions) Bill*) le cui disposizioni, ritenute indispensabili per far fronte a possibili emergenze e per mantenere al più alto livello la capacità investigativa delle autorità inquirenti, abilitavano il *Director of Public Prosecution* (Ufficio al vertice del CPS) a ricorrere alle corti per ottenere provvedimenti (*warrants of further detention*) idonei ad autorizzare la detenzione e l'interrogatorio, oltre i già previsti 28 giorni e fino ad un massimo di 42, degli individui sospettati di attività terroristiche ai sensi del *Terrorism Act* del 2000. Di tali misure veniva stabilito il carattere provvisorio, poiché se ne prevedeva la durata in vigore per 60 giorni, per cessare automaticamente da ogni effetto decorso tale termine; una volta stralciata la contestata disposizione, la disciplina anti-terrorismo ha infine ottenuto l'approvazione.

Il tema dei **diritti della persona**, rilevante per la tipologia di leggi ora presa in esame, è stato affrontato dal legislatore in occasione dell'approvazione della legge che ha modificato la disciplina in materia di **procreazione medicalmente assistita** e sulla **utilizzazione degli embrioni umani a fini di ricerca**, originariamente introdotta nel 1990. Lo *Human Fertilisation and Embryology Act* è stato preceduto, nel dicembre

³¹¹ L'emendamento è stata approvato con 315 voti a favore e 306 contrari (il resoconto del dibattito parlamentare può consultarsi all'indirizzo di rete: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmhansrd/cm080611/debtext/80611-0004.htm#08061189000001>).

2006, da un "libro bianco"³¹² che, pubblicato a conclusione del consueto procedimento di consultazione pubblica esperito dal Governo, ne anticipava le linee fondamentali. Finalità della legge è quella di adeguare la normativa di settore agli sviluppi scientifici e ai cambiamenti sociali, pur mantenendone sostanzialmente inalterato l'impianto fondamentale. In tale prospettiva, la legge ha delineato il quadro giuridico delle attività medico-scientifiche che implicano l'utilizzazione di embrioni umani al di fuori del corpo della donna, quale ne sia il procedimento di produzione.

Le modifiche legislative si sono concentrate, in particolare, sull'aggiornamento di definizioni rilevanti (come quelle di "genitorialità", di "padre" e "madre"), rese necessarie, tra l'altro, per effetto del riconoscimento legislativo delle coppie dello stesso sesso come "genitori legali" nei riguardi dei figli concepiti mediante donazione di embrioni (riconoscimento prima limitato ai genitori biologici). Altre modifiche hanno riguardato i requisiti e le condizioni essenziali dei **trattamenti di procreazione assistita**. E' stato posto, in primo luogo, l'esplicito divieto di procedimenti rivolti a selezionare il sesso del nascituro, a meno che non sussistano rigorose ragioni di ordine medico per effettuarli (tale preclusione era prima contemplata soltanto nelle linee-guida emanate dall'Autorità di settore, la HFEA - *Human Fertilisation and Embryology Authority*); tra i requisiti per effettuare il trattamento è stata inoltre prevista, accanto alla obbligatoria considerazione del "benessere del bambino" (già presente nella disciplina del 1990), la necessità - sempre nell'interesse del nascituro - di "genitori in grado di assicurare sostegno" (*need for a supportive parenting*).

Relativamente alle attività di ricerca sugli embrioni, la legge ha fatto venir meno i divieti prima esistenti verso alcune attività di **ricerca sull'embrione**, tra cui le sperimentazioni sugli "*human admixed embryos*", cioè embrioni ibridi o "embrioni-chimera", ottenuti con cellule provenienti da gameti umani e animali; essa, inoltre, ha attenuato le restrizioni circa la

³¹² Il testo integrale del Libro bianco (dal titolo: *Review of the Human Fertilisation and Embryology Act: proposals for revised legislation*) può consultarsi all'indirizzo di rete: http://www.dh.gov.uk/en/publicationsandstatistics/publications/publicationspolicyandguidance/d_h_073098?IdcService=GET_FILE&dID=135664&Rendition=Web

disponibilità e la diffusione dei dati contenuti nei registri tenuti dalla HFEA, per consentire la loro utilizzazione a fini di ricerca e di monitoraggio.

All'appartenenza all'**Unione Europea** si correlano, nel 2008, due provvedimenti, il primo per l'autorizzazione alla ratifica del **Trattato di Lisbona** (*European Union (Amendment) Act*), il secondo concernente la misura del finanziamento del Regno Unito alle istituzioni comunitarie (*European Union (Finance) Act*).

Un ulteriore profilo di rilevanza istituzionale, ai fini della presente rassegna, è quello costituito dalle iniziative adottate nel Regno Unito, già a partire dai primi anni del decennio scorso, per la **semplificazione**, la **qualità normativa** e la riduzione degli oneri amministrativi derivanti dal diritto interno e comunitario, ritenuti di freno all'innovazione e alla produttività delle attività economiche.

Tra le misure introdotte in questo ambito nel corso degli anni (oltre al *Regulatory Impact Assessment*, ossia alla preliminare valutazione di impatto delle norme emanate da ciascun Dipartimento governativo), sono da ricordare i **principi di "buona regolazione"** del 2001, formulati nel quadro dell'organica sistemazione degli strumenti normativi per la delegificazione perseguita con il *Regulatory Reform Act*. Questi principi, giova ricordare, richiedono che i testi normativi di fonte governativa siano proporzionati al fine perseguito (*proportional*), adeguatamente motivati (*accountable*), dotati di effettività (*consistent*), trasparenti (*transparent*) e finalizzati allo scopo (*targeted*).

Alla legge del 2001 sono seguite iniziative ulteriori. Tra le principali è da annoverare, nel 2006, l'adozione del *Legislative and Regulatory Reform Act*, che ha previsto e disciplinato potestà normative secondarie (esercitate mediante i *legislative reform orders*) dirette a modificare o a rimuovere disposizioni legislative di cui il Ministro competente abbia valutato l'incongruenza con i principi anzidetti. Nel 2007, inoltre, è stato adottato il codice di condotta per i soggetti pubblici titolari di compiti di regolazione (*Statutory Code of Practice for Regulators*), le cui prescrizioni impongono ai *regulators* di conformarsi, sia nelle definizioni dei propri indirizzi generali che nell'esercizio delle singole funzioni loro attribuite, a determinati principi direttivi.

E' utile rammentare che queste più recenti iniziative avevano il loro diretto antecedente nel rapporto presentato, nel 2005, a conclusione di un'indagine promossa dal Dipartimento del Tesoro sulla valutazione dei costi economici dipendenti dalla qualità della regolazione. In questo documento (noto come «*Hampton Report* » dal nome del suo estensore), veniva prospettata una nuova impostazione dell'attività normativa dei pubblici poteri in relazione soprattutto alle imprese e alle attività produttive, in base alla quale le materie e le occasioni dell'intervento normativo, specie se diretto a fissare *standards* ai quali conformarsi, avrebbero dovuto essere sottoposte ad un vaglio diretto a considerarne i profili del rischio e della proporzionalità; nel rapporto anzidetto veniva segnalata, inoltre, la persistenza di ritardi e di inefficienze sul versante delle attività pubbliche preordinate all'applicazione dei principi di *better regulation*.

Una volta disciplinati i criteri qualitativi di formulazione delle regole, restava da affrontare la questione della loro effettività e dell'adeguatezza degli strumenti finalizzati ad assicurare l'ottemperanza di esse da parte dei destinatari (*regulatory compliance*).

L'esame di questi profili, in evidente correlazione con le conclusioni della *Hampton Review*, veniva affidato dal Governo ad un giurista esperto di diritto dell'ambiente (il Prof. Macrory della University College di Londra). Nella relazione finale (diffusa nel 2006 e nota con il titolo breve di *Macrory Review*) veniva posto l'accento sulla necessità di garantire la coerenza e l'**effettività delle regolamentazioni pubbliche** attraverso la previsione di un adeguato apparato sanzionatorio, costituito non solamente da sanzioni penali – adatte a reprimere le infrazioni più gravi eppure rivelatesi insufficienti in termini di deterrenza generale -, ma anche di **sanzioni amministrative** (*civil penalties*) idonee a rappresentare un concreto disincentivo per le violazioni.

Da queste articolate premesse trae origine il *Regulatory Enforcement and Sanctions Act* approvato nel 2008, le cui disposizioni perseguono quattro obiettivi di fondo. In primo luogo, è attribuito un nuovo assetto istituzionale ai *Local Better Regulation Offices* (LBRO), che costituiti in persone giuridiche di diritto pubblico (*Statutory non departmental public bodies*) hanno il compito di fornire servizi di guida, consulenza e

assistenza alla pubblica amministrazione e agli organi di governo locale con riferimento all'esercizio delle funzioni di *regulation* loro attribuite. Con riguardo alle imprese la cui operatività riguardi più di un'area territoriale, è prevista la possibilità di designare, tra i diversi LBRO nella cui giurisdizione essa ricadrebbe, un unico interlocutore (*primary authority*) le cui competenze consultive, ispettive e di controllo vengono ad avere ad oggetto l'intero complesso di attività dell'impresa. Al fine di accrescere l'efficacia dell'azione dei soggetti regolatori, è ampliata dalla legge la serie delle sanzioni di natura pecuniaria che tali autorità possono irrogare secondo criteri di flessibilità e di proporzionalità, ovvero modulandone il contenuto a seconda della reiterazione e della gravità delle violazioni commesse. Infine, nella legge è fatto obbligo agli stessi *regulators* di non introdurre, o mantenere in vigore, norme non necessarie e suscettibili di appesantire il *regulatory burden* gravante sugli individui e sulle imprese.

La finalità "regolatrice" dell'apparato sanzionatorio delineato dalla legge si fonda sul novero di misure sanzionatorie al quale possono attingere le autorità pubbliche e sulla discrezionalità a queste riconosciuta nell'individuare tra di esse quella che più si adatta al caso trattato. Ad esempio, se per le violazioni di minore entità può applicarsi una sanzione pecuniaria di importo prefissato (*fixed monetary penalty*), in altri casi il *regulator* può comminare una sanzione della medesima natura il cui importo, variabile, è determinato in relazione al caso specifico (*variable monetary penalty*). Altrimenti, all'autore delle infrazioni può essere imposto di adottare, entro un termine stabilito, un dato comportamento affinché la violazione cessi o non abbia a ripetersi (*compliance notice*); oppure si può da lui esigere il ripristino di una condizione precedente (*restoration notice*). D'altra parte, tali prescrizioni discrezionali (*discretionary requirements*) possono comportare, per il destinatario, l'astensione da una determinata attività (*stop notice*) oppure l'adozione di particolari misure concordate con la stessa autorità (*enforcement undertakings*).

3.2. La legislazione settoriale

La legislazione di rilevanza settoriale approvata nel 2006 - di cui si ravvisa l'incremento percentuale rispetto al precedente anno - annovera

provvedimenti di riforma strutturale di alcuni settori ed interventi di portata più circoscritta.

Tra le leggi di tipo settoriale, aventi però incidenza sistematica nell'ambito dei settori disciplinati, vanno annoverati i provvedimenti approvati nel 2008 rispettivamente in materia di **lavoro, pensioni, sicurezza e assistenza sociale e sanità pubblica**.

L'*Employment Act*, in particolare, ha in parte modificato la disciplina procedurale della **risoluzione delle controversie di lavoro** sottoposte all'esame dei competenti organismi paragiurisdizionali specializzati (*employment tribunals*) e ha posto misure rivolte a garantire il rispetto delle norme in materia di **salario minimo**.

In materia pensionistica il legislatore, che l'anno precedente aveva già messo mano ad un riordino del sistema pensionistico statale e dei piani pensionistici aziendali e privati³¹³, ha introdotto con il *Pension Act* ulteriori misure, concernenti i **piani pensione aziendali e individuali**. La nuova legge stabilisce che, a partire dal 2012, tutti i lavoratori dipendenti con almeno 22 anni di età siano inseriti in un piano pensione aziendale definito (*qualifying workplace pension scheme*). Esso può essere costituito sia da un piano pensione predisposto secondo modalità definite dai datori di lavoro (*employers' pension scheme*), sia da un piano di risparmio individuale (*personal account scheme*), in ogni caso lasciando ai lavoratori la facoltà di rinuncia (*opt-out*).

Al fine di favorire la permanenza del lavoratore nel piano pensione aziendale è fatto obbligo al datore di lavoro di alimentarlo mediante il versamento di contributi pari almeno al 3% degli stipendi contenuti in una fascia retributiva determinata³¹⁴. Disposizioni ulteriori sono dettate con riguardo ai "*personal accounts*", in ragione della loro particolare natura di piani di risparmio pensionistico semplificati e a basso costo, diretti

³¹³ La relativa disciplina è stata introdotta con il *Pension Act 2007*, con cui veniva data attuazione alle linee programmatiche enunciate, nel dicembre 2006, dal Dipartimento per il Lavoro e le Pensioni nel Libro bianco intitolato: *Personal accounts: a new way to save* (consultabile all'indirizzo Internet: http://www.dwp.gov.uk/pensionsreform/pdfs/PA_PersonalAccountsFull.pdf).

³¹⁴ La fascia retributiva è quella compresa tra 5.035 e 33.540 sterline all'anno; in tal modo si intende garantire una percentuale minima di contribuzione totale pari all'8% dello stipendio, dal momento che è previsto il 4% di contribuzione da parte del lavoratore e circa l'1% di partecipazione da parte del Governo, sotto forma di sgravi fiscali.

soprattutto ai lavoratori con bassi livelli retributivi e senza accesso a piani pensionistici aziendali; compiti di vigilanza, in questo ambito, sono attribuiti alla *Personal Accounts Delivery Authority*, già istituita dal *Pensions Act* del 2007.

La legge introduce, infine, una serie di ulteriori misure concernenti, tra l'altro, gli strumenti di protezione pensionistica dei lavoratori che trovano applicazione nei casi di insolvenza dei datori di lavoro o di sottofinanziamento dei fondi pensione; tra questi, il *Pensions Protection Fund* (PPF), di cui viene modificata la disciplina al fine sia di favorire la possibilità, per alcuni soggetti, di continuare a ricevere il trattamento pensionistico in forma conGiunta (*pension sharing*) anche a seguito di divorzio (o di scioglimento di un'unione civile), sia di permettere ad individui con malattie terminali di ricevere in anticipo versamenti cumulativi dal fondo; e il *Financial Assistance Scheme* (FAS), di cui si dispone l'estensione ad altre categorie svantaggiate.

Ancora in materia pensionistica, il *National Insurance Contributions Act* ha abilitato il Ministro competente ad emanare provvedimenti di normativa secondaria per la modifica dell'importo massimo dei **contributi previdenziali**.

In materia di **assistenza sociale ai minori** si segnalano due provvedimenti: il *Children and Young Persons Act* e il *Child Maintenance and Other Payments Act*. La prima legge, attuando indirizzi formulati dal Governo in un documento del 2006³¹⁵, ha introdotto una disciplina organica delle misure dirette a garantire, sotto il profilo dell'organizzazione e dei livelli qualitativi, la salute e il **benessere dei minori** che fruiscono delle prestazioni di strutture educative ed assistenziali o che beneficiano di programmi di assistenza pubblica a motivo delle loro condizioni di salute o familiari.

La seconda legge ha innovato il sistema di vigilanza sul rispetto degli **obblighi alimentari e di mantenimento** da parte dei genitori che percepiscono sussidi pubblici; a tale riguardo, l'esigenza di una maggiore

³¹⁵ Si tratta del "libro verde" *Care Matters: Time for Change*, consultabile all'indirizzo di rete: <http://publications.dcsf.gov.uk/eOrderingDownload/Cm%207137.pdf>

efficienza era chiaramente emersa nei documenti preparatori predisposti dal Dipartimento governativo competente e in alcune indagini indipendenti da questo commissionate. Si è dunque giunti, con il *Child Maintenance and Other Payments Act*, ad istituire una nuova autorità di settore - la *Child Maintenance and Enforcement Commission* – che prende il posto della precedente (la *Child Support Agency*, istituita nel 1991), e a ridefinire criteri e condizioni per l'erogazione dei sussidi.

Nell'ambito della **sanità**, e con riguardo all'**organizzazione del sistema sanitario nazionale**, sono da segnalare le disposizioni dello *Health and Social Care Act*, il cui obiettivo di fondo è il miglioramento dei livelli qualitativi dei servizi forniti dalle strutture sociosanitarie. Attuando la razionalizzazione del precedente sistema di controllo le cui competenze erano ripartite tra differenti organismi ³¹⁶, la legge ha istituito un unico ente regolatore, la *Care and Quality Commission*. Alla nuova autorità sono attribuiti incisivi poteri di natura ispettiva il cui fine è la verifica, presso le strutture ospedaliere, del rispetto degli standard stabiliti con riguardo all'igiene sanitaria, la cui inottemperanza comporta l'irrogazione di sanzioni pecuniarie. La legge fa obbligo a tutti gli enti appartenenti al *National Health Service* (NHS) a registrarsi presso la Commissione, abilitata ad adottare provvedimenti di sospensione in caso di carenza di requisiti fondamentali o di altre violazioni.

Il sistema di autodisciplina vigente nelle professioni mediche, d'altra parte, viene bilanciato dalla legge con previsioni dirette a rafforzare i poteri degli organismi competenti ad accertare la conformità delle prestazioni fornite dai professionisti sanitari; la cui responsabilità, peraltro, è configurata dal testo normativo in termini più stringenti sotto il profilo del regime probatorio al quale è sottoposto il suo accertamento. In aggiunta a ciò, la legge dispone che nelle strutture in cui opera personale medico dipendente o a contratto, sia nominato un *Responsible Officer* con il compito di collaborare con il *General Medical Council* al fine di individuare i casi in cui la prestazione professionale fornita sia difforme dai livelli qualitativi prescritti.

³¹⁶ Il riferimento è alla *Commission for Social Care Inspection*, alla *Commission for Healthcare Audit and Inspection* e alla *Mental Health Act Commission*.

Altri provvedimenti di rilievo sotto il profilo delle **politiche sociali** sono lo *Health and Social Care Act* e lo *Housing and Regeneration Act*.

La prima legge concerne l'assistenza economica alle **donne in stato di gravidanza**, a beneficio delle quali viene introdotto un nuovo sussidio (denominato *Health in Pregnancy Grant*). Tale contributo finanziario è destinato, nei propositi del legislatore, a promuovere l'adozione di uno stile di vita salutare da parte delle donne che si avvicinano alla maternità, incentivando una dieta più attenta ed intensificati controlli sanitari. L'erogazione del contributo, esente dalla tassazione e cumulabile con altri sussidi già previsti per le famiglie a basso reddito, non è condizionata al reddito o alla situazione contributiva; unici requisiti per beneficiarne sono la residenza e l'impiego per spese mediche specialistiche.

La seconda legge riguarda l'**edilizia sociale** e il **recupero dei centri urbani**, al fine di incrementare la disponibilità di alloggi per le persone a basso reddito e di riqualificare le aree urbane residenziali attraverso interventi di risanamento urbanistico. Tali ambiti di intervento sono affidati alla competenza di due autorità di nuova istituzione, la *Homes and Community Agency* (HCA) e l'*Office for Tenants and Social Landlords* (TSA).

Una ulteriore serie di provvedimenti approvati nel 2008 riguarda l'**istruzione**. L'*Education and Skills Act*, in primo luogo, contiene disposizioni che incentivano il proseguimento dell'istruzione o della formazione professionale dei giovani oltre l'età attualmente fissata dalla legge, attuando le proposte contenute in documenti precedentemente pubblicati dal Governo. La legge, in particolare, intende elevare gradualmente l'età minima dell'**obbligo scolastico** dai 16 anni attuali ai 17 anni, entro il 2013, e ai 18 entro il 2015; rispetto a questo obiettivo programmatico sono definite le competenze amministrative delle autorità competenti. Alle autorità locali competenti - *local education authorities* (LEA) -, in particolare, sono attribuiti specifici compiti preordinati ad ottenere il rispetto dell'**obbligo di frequenza**: a tal fine esse possono emanare atti di diffida (*attendance notices*) nei confronti dei giovani inadempienti o dei loro genitori, sottoscrivere degli accordi con questi ultimi (*parenting contracts*) oppure, nei casi più gravi, ricorrere in giudizio

affinché nei loro confronti siano adottati provvedimenti giudiziari (*parenting orders*). Alle medesime autorità sono trasferiti i servizi di consulenza e di sostegno fruibili dai giovani tra i 13 e i 19 anni (con elevazione dell'età a 25 anni per i giovani disabili o con problemi di apprendimento) e i compiti di valutazione dei bisogni educativi e formativi di ogni studente, da formulare durante l'ultimo anno scolastico attraverso un apposito documento (*statement of special educational needs*). Agli istituti di istruzione secondaria spetta il compito di fornire orientamenti per il lavoro in maniera imparziale e nell'interesse degli studenti, mentre è assegnato al *Learning and Skills Council* (LSC) il compito di provvedere alle strutture per le attività di apprendistato e tirocinio dei giovani tra i 16 ed i 18 anni.

La raccolta e la diffusione dei dati concernenti i bisogni formativi degli studenti con difficoltà di apprendimento sono stati disciplinati dallo *Special Educational Needs (Information) Act*, con il quale il Ministro competente è stato abilitato alla pubblicazione di tali dati, su base annuale, nell'ambito delle **rilevazioni statistiche** relative alla popolazione scolastica.

Ancora in materia di istruzione, il legislatore ha previsto, con il *Sale of Students Loan Act*, la possibilità per lo Stato di cedere ad intermediari finanziari privati i crediti derivanti dai "**prestiti d'onore**" erogati in favore di studenti. Tali prestiti pubblici sono erogabili, di norma, secondo due diverse formule, a seconda che prevedano la restituzione da parte del beneficiario – una volta completati gli studi ed attraverso la leva fiscale - in 60 rate se egli percepisce almeno l'85% del reddito medio nazionale (è il caso dei *mortgage-style loans*), oppure nella misura del 9% del reddito annuale superiore alle 15.000 sterline e fino all'estinzione dell'intero debito (si tratta dei cosiddetti *income-contingent repayment loans*). Oltre a disciplinare le modalità di cessione dei crediti, la legge garantisce la riservatezza delle informazioni a carattere personale dei debitori ceduti e limita la possibilità, per i cessionari, di modificare unilateralmente le condizioni precedentemente pattuite dai beneficiari del prestito, stabilite da regolamentazioni specifiche sottoposte a risoluzione parlamentare (come previsto dal *Teaching and Higher Education Act* del 1998).

La categoria della legislazione di settore annovera alcuni provvedimenti legislativi adottati nel quadro delle misure intraprese per fronteggiare la

crisi finanziaria. Al fine di arginare gli effetti dell'insolvenza di alcuni istituti creditizi, nel 2008 è stato approvato il *Banking (Special Provision) Act 2008*, le cui disposizioni sono state poi consolidate nella più organica disciplina della **tutela dei depositi** e dell'**insolvenza bancaria** introdotta dal *Banking Act* del 2009. D'altra parte, la devoluzione alle casse dello Stato dei cosiddetti **conti dormienti** (considerati tali se su di essi non sono state effettuate operazioni da almeno 15 anni), è stata disciplinata dal *Dormant Bank and Building Society Accounts Act*, le cui disposizioni hanno delineato uno schema procedurale (denominato *unclaimed asset scheme*) per l'acquisizione delle somme non reclamate, destinate dalla legge al finanziamento di interventi pubblici di carattere sociale e ambientale.

Ambito ulteriore di intervento del legislatore, per il quale è stata adottata una disciplina organica in luogo della più frammentaria legislazione prima vigente, è quello delle **infrastrutture**. Il *Planning Act* ha introdotto, infatti, un quadro legislativo unitario in materia di **progettazione e di localizzazione delle infrastrutture di rilievo nazionale** (*Major Infrastructure Projects*) e ha delineato un regime semplificato di autorizzazioni, idoneo a superare le difficoltà e le lentezze sperimentate in applicazione della precedente normativa.

Il diretto antecedente dei progetti di riforma da cui ha avuto origine il *Planning Act* è da individuare nell'indagine affidata nel 2005 dal Ministro del Tesoro ad un gruppo di esperti indipendenti, incaricato di una revisione del sistema di **pianificazione territoriale** che potesse promuovere lo sviluppo economico locale, far fronte alle sfide della globalizzazione e, nel contempo, garantire i migliori livelli di sostenibilità sociale e ambientale. Nel presentare la relazione conclusiva, la commissione incaricata dell'indagine (la cosiddetta *Barker Review*³¹⁷), dopo aver messo in luce le ripercussioni negative - in termini di costi e di incertezza - prodotte sull'economia, sulle imprese e sulle comunità locali dai ritardi nella

³¹⁷ Il riferimento è alla relazione conclusiva svolta dalla commissione presieduta da Kate Barker, nota con il titolo: *Barker Review of Land Use Planning*.
Il testo della relazione può consultarsi all'indirizzo di rete:
<http://www.communities.gov.uk/planningandbuilding/planning/planningpolicyimplementation/reformplanningsystem/barkerreviewplanning/>

realizzazione di opere infrastrutturali (come quelle sperimentate durante i lavori di ampliamento dell'aeroporto di Heathrow), individuava il rimedio, da una parte, nella chiara formulazione di una politica delle infrastrutture ad opera del Governo, e dall'altra nella istituzione di un soggetto indipendente con l'autorità di verificare la congruenza delle singole iniziative con tale quadro strategico.

Nel contempo, venivano presentate (nel dicembre 2006) le conclusioni di un'altra indagine - affidata dal Governo a Lord Eddington³¹⁸ - dedicata al **sistema dei trasporti** del Regno Unito, che evidenziavano la carenza di un quadro strategico a lungo termine per lo sviluppo del settore (conciliando sostenibilità socio-ambientale e produttività economica) e la necessità di porvi rimedio attraverso un piano di interventi sulle infrastrutture dei trasporti.

Facendo proprie quelle raccomandazioni, il legislatore ha dunque previsto, nel *Planning Act*, una semplificazione del regime delle autorizzazioni ed uno snellimento delle procedure per la realizzazione di opere di rilevanza nazionale in alcuni macro-settori (trasporti, smaltimento dei rifiuti, acque, particolari fonti di energia). La maggiore speditezza delle procedure è bilanciata, nel disegno del legislatore, da previsioni poste a garanzia della trasparenza del processo decisionale e della partecipazione pubblica, e funzionali alla chiara individuazione delle responsabilità in ogni sua fase.

Un ruolo fondamentale è stato assegnato alla *Infrastructure Planning Commission* (IPC), configurata come centro unitario di imputazione delle attività (prima ripartite tra i Ministeri negli ambiti di loro competenza) concernenti l'autorizzazione generale necessaria per la realizzazione delle infrastrutture. Composta da esperti del settore di nomina ministeriale, la IPC adotta le proprie decisioni (a partire dal mese di aprile 2009) su richiesta (*application*) dei soggetti (stazioni appaltanti) interessati alla realizzazione di **infrastrutture di importanza nazionale** (*Nationally Significant Infrastructure Project*), e, qualora il Governo abbia al riguardo

³¹⁸ Gli esiti dell'indagine sono stati pubblicati dal Dipartimento dei Trasporti: *The Eddington Transport Study*, consultabile all'indirizzo di rete: <http://www.dft.gov.uk/about/strategy/transportstrategy/eddingtonstudy/>

già formulato **obiettivi di politica generale** (*National Policy Statements* – NPS), essa verifica la coerenza dei progetti di volta in volta presentati con tali indirizzi generali.

L'esame delle richieste da parte della IPC – articolata al suo interno in Consigli e Comitati - si svolge, secondo regole procedurali stabilite dalla stessa legge, entro il termine massimo di nove mesi (sei mesi per l'attività istruttoria e tre mesi per la decisione, da parte della stessa IPC o del Ministro competente). La decisione della IPC si concreta, di norma, in un provvedimento (*order*) che, sostanziandosi in una autorizzazione generale (*development consent*), conferisce ai richiedenti alcune abilitazioni preordinate alla realizzazione delle opere (da far valere, ad esempio, nel quadro di procedure espropriative); tale autorizzazione, riservata ai progetti compresi negli ambiti e nelle finalità dei *National Policy Statements* (o comunque oggetto di specifiche direttive ministeriali), assorbe ogni altro permesso o titolo autorizzativo previsto da discipline settoriali.

La formulazione dei *National Policy Statements* da parte del Governo è sottoposta alla previa **consultazione pubblica**, alla verifica della sostenibilità degli interventi considerati e allo scrutinio delle Camere, le quali possono approvare al riguardo, entro un certo termine, una risoluzione oppure formulare raccomandazioni attraverso le commissioni parlamentari competenti (senza però che degli *statements* sia prescritta l'esplicita approvazione parlamentare).

Quanto al loro contenuto, detti *statements* possono, in particolare (art. 5, par. 5 della legge), determinare la tipologia e l'ordine di grandezza di un intervento sulla base di necessità nazionali o di una determinata area; fissare i criteri per giungere alla **localizzazione delle infrastrutture** da realizzare, indicando, se del caso, la diversa priorità assegnata a ciascun criterio; individuare localizzazioni specifiche per affermarne l'idoneità oppure l'inidoneità; individuare uno o più soggetti istituzionalmente abilitati alla definizione dell'intervento; stabilire le condizioni in cui è necessario intraprendere iniziative dirette a mitigare l'impatto degli interventi in questione.

Sottoposti ad un regime di pubblicità e ad un obbligo di motivazione circa le ragioni che ne hanno determinato l'adozione, gli *statements* sono altresì suscettibili di periodica revisione da parte del Ministro competente, il quale può anche sospendere l'efficacia in ragione di mutate condizioni; essi, inoltre, possono essere impugnati in giudizio entro un dato termine dalla loro pubblicazione e in presenza di determinati requisiti posti dalla legge.

In materia di **trasporti pubblici**, il legislatore ha adottato provvedimenti relativi alla realizzazione di **infrastrutture specifiche** in questo ambito e a disciplinare il quadro giuridico del **trasporto pubblico locale**.

Con una prima legge, il *Crossrail Act*, sono state poste le basi normative (con riguardo al regime delle autorizzazioni amministrative, all'espropriazione delle aree designate, alla gestione della rete) per la costruzione del sistema di trasporto ferroviario in galleria noto come *Crossrail* e destinato ad attraversare l'area metropolitana di **Londra** e il centro della città da ovest ad est, collegando le maggiori reti di superficie già esistenti. Merita osservare come la materia disciplinata, di carattere locale e ad un tempo di interesse più generale, abbia fatto sì che il relativo progetto di legge, d'iniziativa del Governo, avesse natura di *Hybrid Bill*. Detta qualificazione ha precise conseguenze sul piano procedurale, dal momento che, come avviene per i *Private Bills*, ne deriva il diritto, per gli individui o i gruppi i cui interessi particolari siano a vario titolo incisi dal provvedimento all'esame parlamentare, a formulare le proprie obiezioni e a presentare emendamenti dinanzi alle *Select Committees* di ciascuna Camera.

Con analogo provvedimento (*Channel Tunnel Rail Link (Supplementary Provisions) Act*), il legislatore è intervenuto sui criteri di finanziamento pubblico e sulle funzioni di regolazione concernenti la **linea ferroviaria ad alta velocità** che collega il *Channel Tunnel* al centro di Londra.

Il sistema dei **trasporti urbani** e il miglioramento del livello qualitativo dei **servizi di autotrasporto locale** sono le finalità perseguite dal *Local Transport Act*, che dà attuazione ad indirizzi a suo tempo espressi dal

Dipartimento dei Trasporti³¹⁹. La legge, modificando la disciplina previgente, è intervenuta in tre principali ambiti: l'ordinamento delle competenze in materia di trasporto locale, i requisiti del servizio di trasporto pubblico di superficie e l'introduzione di forme di tariffazione per la circolazione urbana. In particolare, le nuove disposizioni hanno attribuito ulteriori competenze alle autorità di trasporto locali, chiamate a considerare le questioni del trasporto locale in base ad un approccio complessivo ed intermodale e perciò denominate, per le sei aree metropolitane del Paese diverse da Londra, *Integrated Transport Authorities* (ITA). Sono stati, inoltre, rafforzati i poteri dei *traffic commissioners*, nominati dal Ministro dei Trasporti e responsabili dei servizi di trasporto pubblico nelle diverse aree del territorio britannico; di essi si è prevista una più flessibile distribuzione sul territorio nazionale e al loro vertice è stato istituito un *senior traffic commissioner*. A presidio degli interessi dei passeggeri degli autobus sono stati affidati compiti di vigilanza ad ulteriori organismi locali, ed è stata prevista, in sede di programmazione delle opere pubbliche da parte degli enti locali e di predisposizione di gare d'appalto, la definizione, mediante appositi schemi, dei requisiti qualitativi minimi di talune infrastrutture (ad esempio, delle corsie preferenziali o delle pensiline per l'attesa dei passeggeri).

Infine, la legge ha previsto che autorità di trasporto locali (ITA) possano provvedere alla pianificazione di strade a pagamento senza la necessità dell'approvazione ministeriale, fatte salve la coerenza e l'interoperabilità tra i diversi piani proposti.

Disposizioni per l'attuazione della **politica energetica** del Regno Unito sono state introdotte con l'*Energy Act 2008*. Il provvedimento, che fa seguito, come di consueto, ad un documento di indirizzo e di consultazione del Governo³²⁰, ha modificato il quadro della regolazione del mercato energetico nella prospettiva di maggiori livelli di **riduzione delle**

³¹⁹ Si tratta del "libro bianco" dal titolo *Putting Passengers First*, del dicembre 2006, consultabile all'indirizzo di rete:

<http://www.dft.gov.uk/pgr/regional/buses/secputtingpassengersfirst/pdfputtingpassfirst>

³²⁰ Si tratta dell' *Energy White Paper 2007* (<http://www.berr.gov.uk/files/file39387.pdf>).

emissioni di carbonio e di un più ampio ricorso alle **fonti rinnovabili di energia**.

Gli aspetti salienti del nuovo regime normativo possono essere individuati: nell'incentivazione degli investimenti del settore privato nelle nuove modalità di generazione dell'energia elettrica e nelle altre infrastrutture energetiche; nell'obbligo, posto sulle imprese produttrici di energia, di coprire con appositi accantonamenti i costi derivanti dallo smaltimento delle scorie e dallo smantellamento delle centrali nucleari; nelle misure preordinate ad incoraggiare gli investimenti privati in progetti per la cattura e l'interramento a grandissime profondità del biossido di carbonio (*Carbon Capture and Storage-CCS*), che permetterebbe di ridurre fino al 90 per cento le emissioni delle centrali elettriche a carbone.

La legge, inoltre, integra il quadro giuridico delle cosiddette *Renewables Obligations* (RO), introdotte nel Regno Unito a partire dal 2002. Amministrate dall'Autorità indipendente di settore (l'*Office of the Gas and Electricity Markets* - OFGEM), dette *Renewables Obligations* si esplicano nell'obbligo assunto dalle imprese fornitrici di energia elettrica di produrre una quota annuale prefissata e crescente nel tempo di energia da fonti rinnovabili. L'innovazione legislativa del 2008 è nel senso di una ulteriore articolazione di tale strumento, attraverso la previsione di quote differenziate in rapporto a tipologie di fonti rinnovabili ancora scarsamente utilizzate nel Regno Unito, da determinare tenendo conto del loro livello tecnico di sviluppo e dei costi correlati.

Ancora in materia di **utilizzo delle risorse energetiche**, compiti di programmazione sono conferiti agli enti locali dal *Planning and Energy Act*, affinché il ricorso a fonti rinnovabili, la riduzione delle emissioni e la determinazione di standard di efficienza energetica facciano parte integrante dei documenti programmatici (*development plans*) predisposti da ciascuna *local planning authority* per lo sviluppo del distretto di sua competenza.

La **riduzione delle emissioni**, a cui comunemente si riconducono le cause dei cambiamenti climatici, è il tema del *Climate Change Act*, che pone l'obiettivo fondamentale del contenimento - da parte del Regno Unito di cui si prefigura un ruolo guida nella comunità internazionale - delle

emissioni di CO₂ nell'atmosfera nella misura di almeno il 26% entro il 2020 e di almeno il 60% entro il 2050, rispetto ai livelli registrati nel 1990. La legge, i cui contenuti sono stati modificati rispetto al progetto originario a seguito della predisposizione di ulteriori misure da parte del Governo³²¹, ha introdotto un sistema di controllo della riduzione progressiva delle emissioni attraverso la predisposizione di piani quinquennali relativi alla produzione e al consumo del carbone (*carbon budgets*), che verranno redatti a partire dal periodo 2008-2012 (con presentazione contestuale dei due piani quinquennali successivi). La determinazione dei limiti da rispettare su base annuale è riservata alla competenza del Ministro dell'Ambiente, il quale vi provvede considerando anche la situazione del paese in relazione al sistema di contabilità delle "quote di carbonio" (*carbon credits*) stabilito, a livello internazionale, dal **Protocollo di Kyoto**.

Un altro cardine del provvedimento è costituito dall'istituzione di un'**autorità indipendente**, la *Committee on Climate Change*, investita di compiti consultivi nei confronti del Governo e delle amministrazioni coinvolte con riferimento alle modalità di riduzione delle emissioni, da porre in essere avendo riguardo al contesto economico, agli obiettivi generali di sviluppo sostenibile e all'impatto che le relative decisioni possono avere sulla competitività di particolari settori produttivi. La Commissione è inoltre chiamata ad elaborare un piano di lungo termine, periodicamente sottoposto a revisione, per il raggiungimento dell'obiettivo finale previsto per il 2050, valutando anche la possibilità di raggiungere un risultato migliore (fino all'80% di riduzione delle emissioni).

3.3 La manutenzione normativa

Nell'anno di riferimento è stato approvato un solo provvedimento di manutenzione normativa nella forma tipica dello *Statute Law (Repeals) Act*, che ha origine, di norma, nell'attività della *Law Commission* e il cui

³²¹ Gli ulteriori contenuti del progetto di legge in corso di esame sono stati illustrati nel documento predisposto, nel febbraio 2008, dal Department for Environment, Food and Rural Affairs ed intitolato: *Government proposals for strengthening the Climate Change Bill* (consultabile all'indirizzo di rete: <http://www.defra.gov.uk/environment/climatechange/uk/legislation/pdf/govt-amendment-package.pdf>).

iter, solitamente avviato alla Camera dei Lord, si svolge in conformità a particolari norme di procedura.

4. Iniziative di riforma costituzionale

Benché nell'anno di riferimento non siano state approvate leggi direttamente correlate alla **riforma costituzionale** delineata dal *Constitutional Reform Act* del 2005 (di cui si è dato conto nelle precedenti edizioni di questo Rapporto), non è venuta meno l'attenzione per la materia.

Il tema è stato, infatti, oggetto di un "libro bianco" pubblicato il 25 marzo del 2008 dal Ministero della Giustizia³²² (dal titolo *The Government of Britain – Constitutional Renewal*), che pare qui opportuno segnalare poiché in esso si fa il punto sul programma di iniziative di riforma delineate dal Governo in un precedente documento presentato al Parlamento nel luglio del 2007³²³. Le consultazioni pubbliche che ne sono seguite hanno consentito di mettere a fuoco i diversi profili implicati dalle proposte governative le quali, articolate in un progetto di legge successivamente presentato alla Camera dei Comuni (il 20 luglio 2009: si tratta del *Constitutional Reform and Governance Bill*), incidono l'organizzazione costituzionale dello Stato sotto diversi aspetti³²⁴.

Gli obiettivi di fondo dell'annunciato progetto di legge, che come consente la procedura parlamentare del Regno Unito (*pre-legislative scrutiny*) è stato sottoposto all'esame di una commissione bicamerale appositamente costituita (*Joint Committee on the Draft Constitutional Renewal Bill*)³²⁵, possono riassumersi: nel **riequilibrio dei poteri tra governo e parlamento** attraverso il maggior peso assegnato ai controlli parlamentari; nella **partecipazione dei cittadini** ai processi decisionali,

³²² Il documento può consultarsi all'indirizzo di rete: <http://www.justice.gov.uk/docs/constitutional-renewal-white-paper.pdf>

³²³ Si tratta del *command paper* dal titolo *The Governance of Britain - Green Paper* <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm71/7170/7170.pdf>

³²⁴ Il testo del *Draft Constitutional Renewal Bill*, predisposto dal Governo il 25 marzo del 2008 e corredato da note esplicative, può consultarsi all'indirizzo di rete: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.justice.gov.uk/docs/draft-constitutional-renewal-bill.pdf>

³²⁵ La commissione bicamerale ha pubblicato, il 31 luglio 2008, il suo rapporto sul progetto di legge: <http://www.publications.parliament.uk/pa/lt200708/ltselect/itconren/166/166.pdf>

affinché ne sia rinvigorita la democrazia; nella più netta definizione dei ruoli esercitati dal **governo centrale** e dagli **organi di governo regionale**.

In questo generale quadro di riferimento, le disposizioni da introdurre - illustrate nel "libro bianco" sopra richiamato - hanno riguardo, in primo luogo, alle prerogative reali in materia di **poteri di guerra** e di **ratifica dei trattati**, delle quali si intende modificare la vigente disciplina, di fonte convenzionale, al fine di investire il Parlamento di un potere formale di ratifica da esercitare mediante discussione e votazione, in luogo delle tradizionali modalità deliberative consistenti nell'approvazione tacita (oppure nella forma di risoluzione, ma non di legge, come prevede la cosiddetta *Ponsonby Rule*). Anche in relazione all'**impiego all'estero delle forze armate**, le decisioni del Governo, secondo il progetto, saranno sottoposte all'approvazione della Camera dei Comuni mediante risoluzione, salvo il caso dell'impiego di forze speciali (o di contingenti militari in appoggio di queste), che non sarà soggetto ad approvazione preliminare o successiva bensì determinerà l'obbligo, in capo al Governo, di riferirne in Parlamento non appena siano venuti meno i motivi di urgenza o segretezza delle operazioni militari. Criteri di maggiore trasparenza sono annunciati, inoltre, con riguardo all'operato dello *Intelligence and Security Committee*, organo bicamerale di vigilanza sui **servizi di sicurezza**.

Un maggior ruolo del Parlamento, e una corrispondente riduzione di quello finora proprio dell'Esecutivo, si prevede anche in relazione alle **nomine degli uffici giudiziari** (*judicial appointments*). A questo riguardo, si propone che il *Lord Chancellor* non prenda più parte al procedimento di nomina degli uffici di rango inferiore alla *High Court* in una concertazione, come ora avviene, con il *Lord Chief Justice* e con la *Judicial Appointments Commission*; i principi ispiratori dei criteri di nomina, inoltre, dovrebbero essere sanciti in via legislativa. In secondo luogo, nel "libro bianco" si affronta il tema della **riforma dell'Attorney General**, organo titolare, tra i *Law Officers*, del potere di promuovere l'azione penale e principale consulente giuridico del Governo, oltre che membro del Parlamento e, ad un tempo, del *Cabinet*. Delle sue molteplici attribuzioni era stata chiesta da più parti una revisione alla luce del nuovo assetto dei poteri dello Stato

delineato nel 2005 dal *Constitutional Reform Act*. Il Governo ha preferito confermare la validità dell'attuale quadro giuridico, riconoscendo tuttavia l'esigenza di una maggiore chiarezza circa l'esercizio delle diverse funzioni cumulate nell'unico ufficio dell'*Attorney*: di natura politico-ministeriale, di consulenza indipendente verso il Governo e di indirizzo nei riguardi degli organi dell'azione penale. Si è dunque previsto un più incisivo controllo parlamentare sull'operato dell'*Attorney*, pur senza introdurre, come suggerito da più parti, un regime di pubblicità dei pareri resi da questo resi al Governo. Si è proposto altresì che tale organo, nei casi rilevanti per la sicurezza nazionale, possa eccezionalmente, e dandone conto al Parlamento, formulare direttive agli uffici del *Crown Prosecution Service* - di cui è a capo - in relazione a singoli procedimenti, o precludere di essi lo svolgimento mediante decisioni di improcedibilità; in altri casi, il potere d'impulso dell'azione penale dell'*Attorney* dovrebbe essere riconsiderato in vista di una maggiore autonomia degli uffici giudiziari.

Tema ulteriore del progetto di riforma è quello del **pubblico impiego**, il cui Statuto non ha fonte nella legge; nel "libro bianco" si ritiene, a questo riguardo, ormai necessario stabilire in via legislativa i principi (di imparzialità, onestà, integrità, obiettività) che regolano il *Civil Service*.

Nel documento sono presi in esame alcuni altri aspetti particolari, anche questi oggetto delle previsioni dell'annunciata legge di riforma: il **potere sovrano di grazia**, esercitato su raccomandazione del Governo, che si intende formalmente abrogare per talune fattispecie già ora diversamente disciplinate dalla legge; il **diritto di riunione** e le manifestazioni di protesta nelle vicinanze della sede parlamentare, attualmente soggette a regole alquanto restrittive (*Serious Crime and Public Order Act* del 2005, artt. 132-138) e che ci si propone ora di armonizzare con la libertà di espressione e con l'esercizio legittimo del diritto di critica.

Infine, è prevista l'abrogazione delle disposizioni che limitano a soli 18 giorni durante l'anno, in occasione di ricorrenze e celebrazioni ufficiali, l'**esposizione della bandiera nazionale** presso gli uffici pubblici; a seguito delle modifiche della vigente *Flag Flying Guidance*, sarà dunque possibile dunque esporre la *Union Flag* senza limitazioni di sorta, mentre

specifiche misure regoleranno l'esposizione delle bandiere delle *devolved administrations* (Scozia, Galles ed Irlanda del Nord).

Volendo segnalare un ulteriore tema di rilevanza costituzionale venuto all'esame del legislatore britannico è qui utile segnalare, per le iniziative legislative che potranno derivarne, la riflessione preparatoria svolta dal Governo nel 2008 sulla **cittadinanza**, tema già oggetto di molteplici interventi normativi negli anni precedenti.

Nel quadro degli interventi annunciati nelle materie individuate dal programma di riforma istituzionale noto complessivamente come *The Governance of Britain* ³²⁶, il Ministero della Giustizia avviava, il 5 ottobre 2007, un'inchiesta sul tema della cittadinanza, affidandola a Lord Goldsmith (in precedenza titolare dell'ufficio dell'*Attorney General*). I principali termini di riferimento dell'indagine erano individuati nel sistema di diritti e doveri che, in una società democratica e aperta, qualificano la cittadinanza britannica assieme ai diritti riconosciuti all'individuo dallo *Human Rights Act*, nelle differenze tra le diverse categorie di nazionalità, nella relazione esistente tra residenza, nazionalità e cittadinanza, anche in prospettiva della previsione di incentivi per l'acquisizione del relativo *status*, nella partecipazione civica dei cittadini e dei residenti sul territorio nazionale, anche con riguardo all'esercizio del diritto di voto e alla partecipazione alle giurie popolari.

La relazione finale, presentata al Primo Ministro l'11 marzo 2008 (ed intitolata: *Citizenship, Our Common Bond*) ³²⁷, si apre con una ricostruzione storica del concetto politico e giuridico di cittadinanza come evolutosi nel Regno Unito, e dopo aver delineato la **sfera dei diritti e dei doveri** implicati dallo *status* di cittadino (tradizionalmente delimitata dalle coordinate del diritto di protezione e del dovere di fedeltà e di obbedienza alla legge), prende in esame la possibilità di estendere e garantire il godimento di alcuni dei diritti del cittadino a determinate categorie di residenti (diritto di elettorato attivo, accesso ai servizi sociali e

³²⁶ Lo "stato dell'arte" di tale programma di riforma, avviato nel 2007, e le aree tematiche interessate sono descritti in un documento del luglio 2008: *The Governance of Britain: one year on*, consultabile all'indirizzo di rete: <http://www.justice.gov.uk/publications/governance-britain-one-year-on.htm>

³²⁷ Il documento può leggersi all'indirizzo: <http://www.justice.gov.uk/docs/citizenship-report-full.pdf>

dell'istruzione). Di tali innovazioni legislative si riconosce, tuttavia, il rilievo solo parziale, nella convinzione che il consolidamento del legame sociale sotteso al rapporto di cittadinanza passi anche attraverso il piano sociale e culturale. Per consentire il radicarsi di un senso di appartenenza nazionale (anche se non necessariamente esclusivo in rapporto a diverse provenienze culturali) è prospettata, tra l'altro, l'opportunità di non trascurare le forme esteriori e celebrative dell'**identità nazionale**, e di assumere iniziative dirette alla cura, ad esempio, delle cerimonie di acquisizione della cittadinanza, all'istituzione di un "giorno nazionale", e a favorire, in ogni caso, una divulgazione discorsivo-narrativa, e non solo una esposizione di tipo giuridico-formale, dei diritti e doveri del cittadino. A questo riguardo, il ruolo dell'istruzione primaria è sottolineato nella sua importanza. Tra le molteplici proposte contenute nella relazione (che raccoglie anche i risultati di indagini settoriali), degne di nota sono quelle relative all'istituzione di una commissione parlamentare *ad hoc* per l'esame delle petizioni, al fine di assicurare a queste un seguito nella forma di una replica motivata del Governo o di un dibattito in Parlamento.

5. La produzione legislativa dei Parlamenti e delle Assemblies legislative della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord

Si riportano di seguito, al fine di offrire un quadro per quanto possibile esauriente della produzione legislativa del Regno Unito, i dati quantitativi riferiti ai singoli organi legislativi istituiti in Scozia, nel Galles e nell'Irlanda del Nord nel contesto del processo di decentramento politico-istituzionale (*devolution*) avviato, con leggi riferite a ciascuna delle tre Regioni, nel 1998³²⁸. In sede di valutazione di tali dati occorrerà tenere presente che gli statuti di autonomia di ciascuna Regione, e conseguentemente l'ampiezza degli ambiti di competenza attribuiti dalle leggi istitutive ai rispettivi organi legislativi, si caratterizzano in modo alquanto diverso e delineano, complessivamente, un quadro "asimmetrico" dei rapporti tra lo Stato centrale e gli organi di governo locale, nonché delle fonti normative mediante le quali si esplicano i poteri di questi ultimi.

³²⁸ Si tratta, com'è noto, dello *Scotland Act*, del *Government of Wales Act* e del *Northern Ireland Act*, tutti approvati nel 1998.

Il Parlamento Scozzese ha approvato, nell'anno di riferimento, 7 leggi e 584 *Statutory Instruments*, relativi alle materie devolute alla sua competenza, in particolare nei settori della sanità, della tutela ambientale, dei trasporti, dell'edilizia, dell'anagrafe patrimoniale dei membri del Parlamento Scozzese, dell'istruzione, della finanza locale; un limitato numero di provvedimenti è servito a trasporre in ambito regionale e a rendervi applicabili disposizioni legislative approvate a livello centrale e concernenti i diritti delle persone³²⁹.

L'Assemblea Nazionale gallese ha approvato 3266 *Statutory Instruments*; tra le materie da questi disciplinate (perlopiù in attuazione della legislazione nazionale³³⁰) figurano l'ambiente e la sicurezza dei prodotti alimentari, l'organizzazione sanitaria e dei servizi di assistenza, l'agricoltura, l'istruzione primaria, la pianificazione urbanistica.

Per l'Irlanda del Nord, dopo il periodo di protratta inattività a seguito dello scioglimento intervenuto nel 2002, l'Assemblea Nazionale ha approvato 13 leggi e 511 *Statutory Rules*, in larga misura costituite da

³²⁹ Per comodità del lettore può essere utile, con particolare riferimento all'autonomia scozzese - rispetto alle altre connotata da un più ampio novero di competenze trasferite - riportare l'indicazione sintetica dei gruppi di materie riservati, alla stregua dello *Scotland Act* del 1998, al Governo centrale:

- ordinamento giudiziario, difesa e sicurezza nazionale; conduzione della politica estera e della cooperazione internazionale; ordinamento del pubblico impiego;
- economia e finanza; ordine pubblico e tutela di diritti fondamentali; industria e commercio; energia; trasporti (in questi ambiti materiali sono attribuite alle istituzioni locali competenze soltanto residuali e ulteriormente delimitate da clausole interpretative contenute nelle leggi che hanno dato attuazione al processo di *devolution*).
- politica economica e monetaria (controllo della moneta, vigilanza sui servizi e sui mercati finanziari, repressione del riciclaggio dei profitti di attività illecite);
- repressione del terrorismo e del traffico e del consumo di stupefacenti; immigrazione, diritto d'asilo, cittadinanza, estradizione; tutela dei dati personali; legislazione elettorale; disciplina della detenzione di armi, del gioco e della scommessa, della sperimentazione su animali, della censura delle opere audiovisive e cinematografiche;
- disciplina societaria e fallimentare, tutela della concorrenza e della proprietà intellettuale, servizio postale, controlli doganali, pesca, tutela dei consumatori; disciplina della conformità tecnica e sicurezza dei prodotti e della relativa responsabilità, dei pesi e delle misure, delle telecomunicazioni, della individuazione delle aree depresse al fine di conferimenti finanziari, della tutela degli interessi economici e commerciali nazionali;
- produzione e distribuzione di energia elettrica; regime della proprietà e dello sfruttamento dei giacimenti di idrocarburi e di gas naturale e delle miniere; produzione di energia nucleare; trasporti stradali, ferroviari e marittimi.

³³⁰ L'Assemblea Nazionale del Galles ha poteri di normazione principalmente in materia di agricoltura, tutela dei beni culturali e degli edifici storici, promozione dello sviluppo economico locale, tutela ambientale, istruzione e formazione professionale, sanità, edilizia residenziale, trasporti e infrastrutture locali, turismo, servizi sociali, pubblica amministrazione locale, tutela della lingua gaelica.

normativa di dettaglio adottata in vista dell'attuazione della legislazione nazionale.

TABELLE

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1990-2008

Anno	Totale leggi approvate	Public General Acts	Local and Personal Acts
1990	78	46	32
1991	92	69	23
1992	82	61	21
1993	70	52	18
1994	57	41	16
1995	65	54	11
1996	76	63	13
1997	73	69	4
1998	54	49	5
1999	39	35	4
2000	53	45	8
2001	30	25	5
2002	50	44	6
2003	50	45	5
2004	44	38	6
2005	24	24	0
2006	59	55	4
2007	34	31	3
2008	36	33	3
Totale	1066	855	188

TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
INIZIATIVA GOVERNATIVA	25	35	32	33	24	53	27	30
<i>di cui:</i>								
Leggi relative alla manovra finanziaria (<i>Appropriation, Finance, Consolidated Fund Act</i>)	5	5	4	4	6	4	4	5
Leggi relative alla partecipazione UE	2	1	2	1	0	1	0	2
Leggi di consolidamento	1	1	1	0	0	4	1	0
<i>Statute Law Repeals Act</i>	0	0	0	1	0	0	0	1
INIZIATIVA PARLAMENTARE	0	9	13	5	0	2	4	3
TOTALE	25	44	45	38	24	55	31	33

TABELLA 3 - Classificazione delle leggi approvate³³¹

	2004		2005		2006		2007		2008	
	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)
Istituzionali	10	29%	10	56%	28	55%	14	51%	10	35%
Settoriali	19	56%	7	39%	12	24%	8	30%	14	50%
Microsettoriali	4	12%	1	5%	6	12%	4	15%	3	11%
Manut. Norm.	1	3%	0	0	5	9%	1	4%	1	4%
Totale	34	100%	18	100%	51	100%	27	100%	28	100%

³³¹ I dati percentuali sono riferiti al totale delle leggi di interesse pubblico generale (*Public General Act*) ad esclusione delle leggi relative alla manovra di bilancio (per un totale, nel 2008, di 5 leggi su 33 *Public General Acts* complessivamente approvati).

TABELLA 4 - Produzione legislativa della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord*

Anno	Scozia		Galles	Irlanda del Nord	
	Leggi	Statutory Instruments	Statutory Instruments	Leggi **	Statutory Rules ***
1999	1	203	3470	0	502
2000	12	453	3388	5	412
2001	15	494	4048	17	441
2002	17	570	3279	14	414
2003	19	699	3273	0	553
2004	12	565	3212	0	531
2005	16	663	3395	0	590
2006	17	616	3452	0	538
2007	19	584	3611	3	507
2008	7	448	3266	13	511
Totale	135	5295	34394	52	4999

* Fonte: Her Majesty's Stationery Office, sito internet: <http://www.opsi.gov.uk/>.

** La produzione legislativa dell'Irlanda del Nord risente dei periodi di sospensione dell'Assemblea rappresentativa locale e di ripristino della competenza legislativa centrale (Direct Rule).

*** I dati sono riferiti cumulativamente alla produzione normativa locale ed a quella emanata a livello centrale dal Northern Ireland Office.

TABELLA 5 - Legislazione delegata (*Statutory Instruments*) 1990-2008

Anno	Totale leggi approvate (<i>General and Local</i>)	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
2004	44	3459
2005	24	3601
2006	55	3511
2007	34	3662
2008	36	3327
TOTALE	1062	64043
MEDIA 1990-2008	56	3370

SPAGNA

1. Dati quantitativi

Nel 2008, anno in cui si sono tenute nel Paese le elezioni politiche generali, sono state approvate dal Parlamento solamente **6 leggi**.

Si tratta del numero più basso riscontrato dal 1990 (Tabella 1), comparabile soltanto con il dato registrato nel precedente anno elettorale (2004, con 7 leggi approvate). In entrambi i casi, diversamente dal passato, gli ultimi provvedimenti legislativi, esaminati prima della conclusione della legislatura, sono stati approvati entro il mese di dicembre dell'anno precedente lo scioglimento avvenuto, in questo caso, nel mese di gennaio del 2008.

Le elezioni politiche generali, svoltesi il 9 marzo 2008, hanno visto la riconferma del *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) come partito di maggioranza relativa al Congresso dei deputati, con il 43,87% dei voti e 169 seggi (5 più del 2004), seguito dal *Partido Popular* (PP) con il 39,94% dei voti e 154 seggi (6 più del 2004) e dal partito catalano *Convergència i Unió* con il 3,03% dei voti e 10 seggi (come nel 2004)³³²; il Governo a guida socialista, successivamente costituito, è diretto, come nella precedente legislatura, dal Presidente José Luis Rodríguez Zapatero.

La nona legislatura delle *Cortes Generales* si è aperta con le sedute inaugurali del 1° aprile 2008, tenutesi presso il Congresso dei deputati e il Senato. La prima legge ad essere approvata dalle nuove *Cortes* è stata la Legge organica 1/2008, del 30 luglio, di ratifica da parte della Spagna del Trattato di Lisbona.

All'interno delle 6 leggi approvate, vi sono **2 leggi organiche** (Tabella 1). In aggiunta alla menzionata legge organica di ratifica del Trattato di

³³² Gli altri seggi sono stati così assegnati: 6 al Partito nazionalista basco, 3 alla Sinistra repubblicana della Catalogna, 2 alla Sinistra unita, 2 al Blocco nazionalista gallego, 2 alla Coalizione canaria, 1 al partito Unione progresso e Democrazia e 1 alla coalizione di partiti della Navarra *Nafarroai Bai*.

Lisbona, è stata successivamente approvata la Legge organica 2/2008, del 4 dicembre, sulla esecuzione nell'Unione europea delle risoluzioni che impongono sanzioni pecuniarie.

Durante l'anno sono stati emanati **10 decreti legge** (Tabella 1), la maggioranza dei quali sono stati approvati per fronteggiare la crisi economico-finanziaria in atto a livello internazionale (si veda il paragrafo "3. Principali settori di intervento legislativo").

Tutti i decreti legge approvati dal Governo sono stati convalidati dal Parlamento nel testo originario e nessuno di essi è stato trasformato in disegno di legge, secondo un procedimento caratteristico dell'ordinamento spagnolo, al fine di introdurre modifiche successive.

Nelle poche leggi approvate durante il 2008 non sono contenute deleghe legislative al Governo per l'elaborazione di futuri decreti legislativi, mentre sono stati approvati **2 decreti legislativi** (Tabella 1), contenenti i testi unici (*textos refundidos*), rispettivamente, della Legge sulla valutazione d'impatto ambientale dei progetti (*Real Decreto Legislativo 1/2008*), in base ad una delega conferita nel novembre 2007, e della Legge sui suoli (*Real Decreto Legislativo 2/2008*), che ha portato a compimento una delega assegnata nel maggio 2007.

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

Tutte e **6** le **leggi** approvate nel 2008 derivano da **disegni di legge del Governo** (Tabella 2) mentre, per quanto riguarda i dati relativi alle diverse tipologie di leggi, secondo le categorie descrittive adottate per la predisposizione di questo Rapporto ed escludendo la legge organica di ratifica del Trattato di Lisbona, precedentemente citata, e la legge di approvazione del bilancio generale dello Stato (Legge 2/2008), le restanti **4 leggi** possono essere così classificate (Tabella 3):

- **1 legge istituzionale;**
- **1 legge settoriale;**
- **1 legge microsettoriale;**
- **1 legge di manutenzione normativa.**

Di rilievo **istituzionale** è la Legge 1/2008 per l'esecuzione nell'Unione europea delle risoluzioni che impongono sanzioni pecuniarie, che è stata approvata congiuntamente alla già citata Legge organica 2/2008, sul medesimo argomento, complementare alla prima e approvata per esigenze di adeguamento dell'ordinamento giuridico alle novità introdotte con la Legge 1/2008 (**manutenzione normativa**).

Le due leggi mirano a rendere sempre più forte la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri dell'Unione Europea e a formare quello spazio di libertà, sicurezza e giustizia posto nel Trattato di Amsterdam, in attuazione della Decisione quadro 2005/214 del Consiglio europeo.

L'oggetto della normativa è duplice: in primo luogo, regolamentare il procedimento mediante il quale le autorità giudiziarie spagnole possono trasmettere ad altri Stati membri dell'Unione Europea le proprie risoluzioni definitive, che impongano ad una persona, fisica o giuridica, il pagamento di una sanzione pecuniaria, come conseguenza della commissione di un illecito penale; in secondo luogo, stabilire la modalità con la quale le autorità spagnole, a loro volta, riconoscano ed eseguano simili decisioni trasmesse da un altro Stato membro. Presupposto di applicazione della normativa è, ovviamente, che la persona sanzionata possieda proprietà, beni, abbia entrate economiche o, comunque, abbia la propria residenza abituale in uno Stato membro diverso da quello nel quale è stato emanato l'atto giudiziario.

Con la Legge organica 2/2008 sono state infine apportate le necessarie modifiche alla Legge organica 6/1985 sul potere giudiziario, aggiungendo, alle competenze spettanti ai giudici e ai tribunali penali, quella relativa all'esecuzione nel territorio nazionale delle suddette decisioni, impositive di sanzioni pecuniarie, emesse da altri stati membri dell'Unione Europea.

Di carattere **settoriale** è la Legge 3/2008, sul diritto di partecipazione di un autore alle successive vendite di una sua opera d'arte originale, attuativa della direttiva comunitaria 2001/84/CE, mentre è da considerarsi di rango **microsettoriale** la Legge 4/2008, con la quale sono state adottate misure diverse di natura tributaria, tra le quali l'eliminazione dell'Imposta sul patrimonio e l'estensione generale del sistema di devoluzione mensile dell'IVA.

3. Principali settori di intervento legislativo

Dato lo scarso numero di leggi approvate non è possibile individuare particolari settori di intervento da parte del legislatore spagnolo, ma allargando lo sguardo agli altri provvedimenti di rango legislativo approvati durante l'anno, con particolare riguardo ai decreti legge, si può evidenziare, come già precedentemente accennato, la ricorrenza di decreti emanati (ben 6 su 10) al fine di fronteggiare la **crisi economico-finanziaria**, manifestatasi a livello internazionale soprattutto a partire dal mese di settembre.

Già in primavera per altro, prima dell'esplosione della crisi, il governo Zapatero, appena insediato, aveva approvato il suo primo provvedimento legislativo con carattere d'urgenza, cioè il **decreto legge 2/2008**, del 21 aprile, **contenente misure di impulso all'attività economica**.

Come segnalato, infatti, nell'esposizione dei motivi che precede l'articolato del decreto, l'andamento favorevole, negli ultimi anni, dell'economia spagnola stava subendo un notevole rallentamento dovuto, in primo luogo, a diverse circostanze di carattere internazionale: la difficoltà che stavano attraversando i mercati finanziari, la frenata della crescita degli Stati Uniti, l'aumento dei prezzi del petrolio, di alcune materie prime e dei generi alimentari. A tali fattori esterni si aggiungeva, in Spagna, la contrazione del settore immobiliare, che negli ultimi anni aveva trainato lo sviluppo economico del Paese.

Il decreto legge, accompagnato da un Accordo approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 18 aprile, costituiva quindi un piano complessivo di sostegno all'economia che si proponeva, da un lato, di stimolare l'economia spagnola in una fase di minore crescita, pur mantenendo la stabilità del bilancio e, dall'altro lato, di proteggere i lavoratori, le imprese e le famiglie davanti al nuovo scenario economico.

I punti fondamentali della manovra, che si prefiggeva di introdurre 10.000 milioni di euro nell'economia spagnola nell'anno 2008, erano i seguenti:

- riduzione della pressione tributaria su coloro che percepivano redditi da lavoro (lavoratori dipendenti, pensionati e autonomi), attraverso l'introduzione di una detrazione fiscale sul versamento dell'Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche fino a 400 euro, a partire dal pagamento dell'imposta nel giugno 2008. Tale misura, secondo i calcoli del Governo, avrebbe fatto risparmiare fino a 6.000 milioni di euro ai contribuenti spagnoli (circa lo 0.9% del reddito disponibile delle famiglie);
- modifica dei requisiti in base ai quali gli interventi di manutenzione straordinaria degli edifici potevano essere qualificati come "ristrutturazione" (*rehabilitación*), usufruendo del pagamento dell'Imposta sul Valore Aggiunto secondo l'aliquota agevolata del 7%. In dettaglio, al fine di favorire l'aumento degli interventi di ristrutturazione che potevano beneficiare dell'IVA agevolata, si stabiliva che il criterio di calcolo fino ad allora utilizzato (spesa superiore al 25% del prezzo di acquisto dell'immobile) fosse riferito al solo valore dell'edificio e non più calcolato riguardo al valore complessivo del terreno sul quale l'edificio si trovava;
- esenzione totale, per le famiglie che rinegoziavano con gli istituti di credito il periodo di durata dei mutui ipotecari accessi per l'acquisto, la costruzione o la ristrutturazione della prima casa, dal pagamento delle spese tributarie connesse a tali operazioni (imposte di registro, spese notarili) per i successivi due anni;
- ulteriore sostegno al programma esistente di finanziamento delle piccole e medie imprese basato sull'emissione, da parte degli istituti di

credito, di titoli di credito negoziabili riferiti a disponibilità finanziarie delle piccole e medie imprese (*titulización de créditos*). In particolare, veniva ampliata da 1.000 a 3.000 milioni di euro la dotazione prevista nel Bilancio generale dello Stato per il 2008 per la concessione di avalli da parte dello Stato a tali operazioni (destinati ai titoli di più alto livello qualitativo), a seguito delle quali gli istituti di credito si impegnavano, a loro volta, a reinvestire la liquidità ricavata nel finanziamento delle piccole e medie imprese;

- autorizzazione al Governo affinché approvasse un Piano straordinario di reinserimento dei lavoratori disoccupati nel mondo del lavoro. La gestione del piano sarebbe spettata, a livello centrale, al Servizio Pubblico di Impiego Statale e, a livello regionale, agli organi delle Comunità autonome che avessero assunto competenze, nei rispettivi statuti di autonomia, in materia di lavoro, occupazione e formazione professionale. In particolare, il piano prevedeva delle sovvenzioni dedicate a categorie di disoccupati in condizioni particolarmente svantaggiate e volte all'assistenza nella ricerca del lavoro attraverso la predisposizione di itinerari personalizzati, guidati da figure professionali specializzate. A tali aiuti si aggiungevano altre sovvenzioni, volte a facilitare la mobilità geografica dei lavoratori disoccupati.

Successivamente, ma ancora prima che fossero adottati provvedimenti specifici, il governo emanava un altro decreto che, seppur indirettamente, traeva origine dalla situazione di crisi economica e di drastica riduzione dei posti di lavoro nel paese, cioè il **decreto legge 4/2008**, del 19 settembre, **sul versamento ai lavoratori stranieri extracomunitari, in forma anticipata e cumulativa, dell'importo delle prestazioni di disoccupazione di livello contributivo alle quali tali lavoratori abbiano diritto, purché esse ritornino volontariamente ai loro paesi d'origine.**

Il decreto è venuto così ad estendere a tale categoria di persone alcune disposizioni in materia di sicurezza sociale già previste a vantaggio dei lavoratori disoccupati che decidevano di avviare un'attività autonoma o di andare a far parte stabilmente, come soci, di una cooperativa di lavoratori. Con le nuove disposizioni, il Servizio Pubblico di Collocamento Statale

poteva versare, in due *tranche*, l'importo delle prestazioni di disoccupazione alle quali i lavoratori extracomunitari avessero diritto. Il decreto legge disponeva inoltre che i lavoratori appartenessero a Paesi con i quali la Spagna aveva sottoscritto degli accordi bilaterali in materia di sicurezza sociale, in modo che essi potessero ricongiungere la situazione contributiva maturata in Spagna con le successive prestazioni previste nel paese di origine, e in modo che fosse loro garantito un futuro trattamento pensionistico. Nonostante tale regola generale, il Ministero del Lavoro e dell'Immigrazione poteva estendere tale possibilità anche con riferimento a Paesi nei quali si riteneva che vi fossero adeguati meccanismi di protezione sociale dei lavoratori.

Per poter beneficiare della prestazione prevista dal decreto legge, i lavoratori stranieri dovevano impegnarsi a lasciare il Paese entro trenta giorni e a non farvi ritorno prima di tre anni. Gli importi ricevuti non erano soggetti ad alcun prelievo contributivo.

Il Governo poteva disporre eventuali altre misure di assistenza ai lavoratori che decidessero di tornare volontariamente al loro Paese di origine, in materia di informazione, orientamento e formazione per l'avvio di un'attività economica.

Nel mese di ottobre venivano poi approvati altri provvedimenti d'urgenza volti direttamente a contrastare gli effetti della crisi economico-finanziaria internazionale. In particolare, il governo emanava dapprima il **decreto legge 6/2008**, del 10 ottobre, **istitutivo del Fondo per l'acquisizione di disponibilità finanziarie**, mediante cui si voleva porre riparo all'improvvisa e grave mancanza di liquidità da parte degli istituti finanziari, dovuta alla difficoltà di reperimento di risorse nel mercato dei capitali, con conseguenze inevitabili sui finanziamenti degli istituti stessi a favore di famiglie e imprese.

Nonostante fosse riconosciuta la solidità delle banche e degli altri istituti di credito spagnoli, grazie alla loro elevata solvibilità, all'ampiezza dei loro depositi ed alla supervisione della Banca di Spagna, la restrizione dell'accesso al credito comportava ripercussioni negative non solo sulle

attività economiche a breve tempo ma anche sulle prospettive di crescita a medio e a lungo termine.

In accordo con la linea di attività stabilita dal Consiglio dei Ministri dell'Economia e delle Finanze dei Paesi dell'Unione Europea, il Governo decideva così di adottare una misura di carattere temporaneo, consistente nella creazione di un "Fondo per l'acquisizione di disponibilità finanziarie" (*Fondo para la Adquisición de Activos Financieros*), ascrivito al Ministero dell'Economia e delle Finanze, attraverso la Segreteria di Stato per l'Economia, e finalizzato a favorire l'offerta di credito all'attività produttiva di imprese e di singoli. Il Fondo, a carico del Bilancio generale dello Stato, ha una dotazione iniziale di 30.000 milioni di euro, ampliabile fino a 50.000 milioni di euro, è finanziato con il ricorso al debito pubblico ed acquista disponibilità finanziarie di massima qualità, emesse da istituti finanziari e vendute da queste volontariamente ed a valori di mercato.

L'amministrazione, gestione e direzione del Fondo spetta al Ministero dell'Economia e delle Finanze, attraverso la costituzione di un Consiglio Direttivo, presieduto dal Ministro, e di una sua Commissione Esecutiva, presieduta dal Segretario di Stato per l'Economia.

Il controllo del Fondo è esercitato dal Revisore Generale dell'Amministrazione dello Stato (*Intervención General de la Administración del Estado*), ma è previsto anche un controllo parlamentare, che impegna il Ministero dell'Economia e delle Finanze a presentare alla Commissione Economia del Congresso dei Deputati rapporti quadrimestrali sulla gestione del Fondo.

La durata del Fondo è stata rimessa alla decisione del Consiglio dei Ministri, che può deliberare l'estinzione e la liquidazione del Fondo stesso, valutata la situazione economica ed ascoltato il parere della Commissione Delegata per gli Affari Economici del Governo.

Pochi giorni dopo veniva approvato il **decreto legge 7/2008**, del 13 ottobre, **con misure urgenti in materia economico-finanziaria in relazione con il Piano d'azione concertata dei paesi dell'area euro.**

A seguito della riunione, del 12 ottobre, dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi dell'area euro, era stata concertata un'azione coordinata con la Banca Centrale Europea (BCE), volta a perseguire alcuni obiettivi precisi. Si trattava, in particolare, di: assicurare la liquidità necessaria per il funzionamento degli istituti finanziari; facilitare l'accesso al finanziamento da parte degli istituti stessi; stabilire meccanismi che consentissero, se del caso, l'ottenimento di risorse di capitale aggiuntive per gli istituti, al fine di assicurare il funzionamento dell'economia; assicurare che la normativa contabile fosse sufficientemente flessibile per affrontare le attuali circostanze eccezionali dei mercati; rafforzare e migliorare i meccanismi di coordinamento tra i Paesi europei.

Con l'adozione del decreto si è autorizzata quindi la concessione di garanzie (*avales*) da parte dello Stato a tutte le nuove operazioni di finanziamento compiute dagli istituti di credito residenti in Spagna, fino al 31 dicembre 2009.

In particolare, il decreto fissava un tetto di 100 miliardi di euro per la concessione di garanzie per l'anno 2008, mentre per l'anno 2009 rinviava la fissazione del tetto massimo alla legge di bilancio per il 2009. Le garanzie concesse dallo Stato avrebbero comunque una durata massima di cinque anni. Il decreto autorizzava anche, in via eccezionale, l'acquisto di titoli emessi dagli istituti di credito, al fine di rafforzarne le risorse proprie.

Più di un mese dopo, perdurando la situazione di grave recessione economica, evidenziata in particolare dall'arretramento della domanda da parte dei privati, con riguardo sia ai consumi delle famiglie sia agli investimenti da parte delle imprese, con effetti negativi immediati sulle attività economiche e sull'occupazione, il governo spagnolo approvava il **decreto legge 9/2008**, del 28 novembre, **di creazione del Fondo Statale di Investimento Locale e del Fondo Speciale dello Stato per la Dinamizzazione dell'Economia e l'Occupazione**, contenente ulteriori misure straordinarie di impulso all'attività economica e di sostegno all'occupazione, nel quadro di un Piano Spagnolo di Stimolo all'Economia e all'Occupazione (*Plan Español para el Estímulo de la Economía y el*

Empieo), articolato in cinque versanti: appoggio alle famiglie, appoggio alle imprese, sostegno dell'occupazione, misure finanziarie e di bilancio, modernizzazione dell'economia.

Il decreto legge ha stanziato crediti straordinari per 11 miliardi di euro a carico del Bilancio generale dello Stato per il 2008, suddivisi in 8 miliardi per il Fondo Statale di Investimento Locale e 3 miliardi per il Fondo Speciale dello Stato per la Dinamizzazione dell'Economia e l'Occupazione; entrambi i fondi sono finanziati con titoli di debito pubblico.

In dettaglio, il Fondo Statale di Investimento Locale, assegnato al Ministero della Pubblica Amministrazione, è destinato alla realizzazione di opere urgenti di livello e competenza comunale (la cui tipologia è elencata nel decreto), da avviare all'inizio del 2009, al fine di stimolare l'economia in tempi brevi, migliorando al contempo il livello delle infrastrutture locali, sia di tipo produttivo che di utilità sociale, ed assorbendo la manodopera eccedente derivante, in gran parte, dalla contrazione del settore immobiliare.

Il decreto ha disciplinato poi, in maniera dettagliata, le modalità di aggiudicazione dei lavori, in conformità con la normativa esistente in materia di contratti pubblici.

Il Fondo Speciale dello Stato per la Dinamizzazione dell'Economia e l'Occupazione è destinato, invece, a progetti di immediata esecuzione nell'ambito di settori produttivi strategici determinati, anch'essi elencati nel decreto, finalizzati ad una forte creazione di occupazione. La ripartizione del fondo tra i diversi ministeri competenti è stata poi attuata a seguito di un successivo Accordo del Consiglio dei Ministri, del 5 dicembre 2008, previsto dal decreto stesso.

Va segnalato che il decreto legge 9/2008 ha precisato che, per entrambi i fondi, le singole opere devono avere un valore stimato inferiore a 5 milioni di euro.

Infine, nel mese di dicembre, è stato approvato il **decreto legge 10/2008**, del 12 dicembre, **con misure finanziarie per il miglioramento della liquidità delle piccole e medie imprese**.

Come già precedentemente esposto, uno degli effetti immediati e più evidenti della crisi dei mercati finanziari internazionali è consistito, infatti, nella difficoltà degli istituti finanziari a reperire risorse nel mercato dei capitali, elemento che, a sua volta, ha determinato la contrazione dei finanziamenti alle imprese e alle famiglie, nonostante la posizione sostanzialmente solida degli istituti di credito nazionali.

In aggiunta alle misure adottate con i precedenti decreti legge in materia, approvati nei mesi di ottobre e novembre, il Governo ha deciso di approvare la concessione di un credito complessivo di 10 miliardi di euro a favore dell'Istituto di Credito Ufficiale spagnolo (*Instituto de Crédito Oficial*, ICO), finalizzato alle necessità di finanziamento di piccole e medie imprese che, pur in condizioni di solvibilità e affidabilità, siano soggette ad una situazione temporanea di forte restrizione del credito.

Il decreto legge 10/2008 ha elevato, al contempo, il limite di indebitamento dell'ICO previsto dalla legge di bilancio per il 2009, aumentandolo fino a 15 miliardi di euro.

Nel testo del decreto sono state infine inserite alcune disposizioni necessarie di modifica della legislazione commerciale spagnola, in tema di modalità di calcolo delle variazioni del patrimonio netto delle imprese in caso di riduzione del capitale.

4. L'attività legislativa regionale

Nel 2008, oltre alle elezioni politiche generali, si sono tenute le **elezioni regionali nella Comunità autonoma dell'Andalusia**, nelle quali i socialisti del PSOE si sono confermati come partito di maggioranza relativa, seppure con la perdita di cinque seggi rispetto alle precedenti consultazioni; un deputato in più hanno avuto i popolari del PP, stabile è rimasta la sinistra con i verdi (IU-CA), mentre la locale Coalizione Andalusia non ha ottenuto rappresentanza nel parlamento regionale.

In attesa della sentenza del Tribunale Costituzionale spagnolo sulla legittimità del nuovo Statuto di autonomia della Catalogna (Legge organica 6/2006), il **processo di approvazione di nuovi statuti regionali**, dopo la

fase di sviluppo del biennio 2006-2007, ha subito un periodo di rallentamento nell'anno considerato, durante il quale non solo non sono stati approvati nuovi statuti, ma si è anche arenato l'*iter* per quello già in corso d'esame presso il Congresso dei deputati (Castiglia-La Mancia) e per gli altri ancora in preparazione (Asturie, Galizia e La Rioja), mentre soltanto in Estremadura si è avuto qualche passo in avanti, con la creazione di un comitato ristretto all'interno della commissione parlamentare per la riforma dello Statuto.

Nonostante ciò, può essere segnalata l'approvazione di alcune **leggi istituzionali** da parte di singole Comunità, in attuazione dei nuovi statuti di autonomia del biennio precedente. In Catalogna, ad esempio, è stata approvata la Legge 13/2008 sulla Presidenza e il Governo della Regione, nella Comunità autonoma di Valencia vi è stata la Legge 11/2008 sulla partecipazione dei cittadini, mentre nelle Isole Baleari si segnala la Legge 3/2008, di istituzione dell'agenzia tributaria regionale.

Inoltre, così come è avvenuto a livello statale, anche nelle singole Comunità va rilevata la frequenza di provvedimenti legislativi adottati allo scopo di combattere la **crisi economico-finanziaria** in atto, con preferenza per l'adozione dei nuovi strumenti messi a disposizione dai più recenti statuti di autonomia: i **decreti legge regionali**.³³³ Si segnalano in particolare, tra i diversi provvedimenti: la Legge forale 18/2008 della Navarra sulle misure di stimolo all'economia; il Decreto legge 1/2008 di impulso all'economia e il Decreto legge 2/2008 sugli investimenti per l'occupazione dell'Andalusia; il Decreto legge 1/2008 di impulso all'economia delle Isole Baleari; la Legge 4/2008 dell'Estremadura sull'indebitamento straordinario della Comunità; il Decreto legge 1/2008 della Catalogna con misure urgenti in materia fiscale e finanziaria.

Per quanto riguarda l'attività legislativa delle singole Comunità, va detto che, in termini quantitativi (Tabella 4), vi è stata un'**ulteriore diminuzione del numero complessivo delle leggi regionali** approvate durante l'anno

³³³ Rispetto ai 4 decreti legge approvati in tutto a livello regionale nell'anno precedente, si segnala il lieve aumento complessivo registrato nel 2008 (7 decreti legge).

(188), nonostante non si sia trattato di un anno di consultazioni elettorali, a parte il caso dell'Andalusia. Nel 2008 si sono comunque confermate, tra le Comunità più attive, quelle a più forte tradizione autonomistica come i **Paesi baschi**, la **Navarra** e la **Catalogna**, con queste ultime due che si confermano in testa nella produzione legislativa relativa agli ultimi cinque anni (Tabella 4).

Con riguardo invece ai **principali settori di intervento legislativo**, a parte le precedenti informazioni fornite sulle leggi approvate di carattere istituzionale e sui provvedimenti adottati per contrastare la crisi economico-finanziaria, si segnalano i seguenti ambiti:³³⁴

- **casa** (Legge 1/2008 dell'Aragona, Legge 5/2008 delle Baleari, Legge 6/2008 e Legge 18/2008 della Galizia, Legge forale 9/2008 della Navarra)
- **donne** (Legge 14/2008 della Castiglia e León, Legge 5/2008 della Castiglia-La Mancha, Legge 5/2008 della Catalogna, Legge 3/2008 della Murcia)
- **polizia** (Legge 7/2008 delle Baleari, Legge 2/2008 delle Canarie, Legge 2/2008 della Catalogna, Legge 2/2008 dei Paesi baschi)
- **rifiuti** (Legge 2/2008 della Castiglia e León, Legge 8/2008 e Legge 9/2008 della Catalogna, Legge 10/2008 della Galizia).

³³⁴ Per ulteriori approfondimenti sull'attività svolta dalle singole Comunità autonome durante l'anno si veda l'*Informe Comunidades Autónomas 2008*, pubblicato a cura dell'Istituto de Derecho Público di Barcellona (presentazione del rapporto consultabile all'indirizzo internet http://www.pcb.ub.es/idp/esp/2_recerca/ccaa/actual.htm).

TABELLE

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1990-2008

Anno	Totale leggi approvate	Leggi organiche	Decreti legge emanati	Decreti legge trasformati in DDL	Deleghe legislative	Decreti delegati
1990	32	1	6	1	2	3
1991	44	13	5	3	1	0
1992	50	10	6	4	0	1
1993	23	0	22	0	2	1
1994	63	20	13	4	2	2
1995	60	16	12	0	2	2
1996	19	5	17	6	0	1
1997	72	6	29	8	0	0
1998	61	11	20	3	5	0
1999	70	15	22	2	2	1
2000	23	9	10	3	0	5
2001	33	7	16	4	2	1
2002	63	10	10	1	3	1
2003	82	20	7	1	3	0
2004	7	3	11	3	0	8
2005	36	6	16	0	0	0
2006	52	8	13	1	3	0
2007	72	16	11	1	3	2
2008	6	2	10	0	0	2
Totale	868	178	256	45	30	30

TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia

<i>Legislatura</i>	VI (1996-2000)	VII (2000-2004)	VIII (2004-2008)	IX (2008-
INIZIATIVA GOVERNATIVA di cui:	172 (78%)	173 (90%)	140 (83%)	6 (100%)
Leggi di bilancio, accompagnamento e assestamento	32	28	4	1
Leggi di ratifica e attuazione accordi internazionali	11	6	2	1
Leggi di trasformazione di decreti-legge	16	7	4	0
INIZIATIVA PARLAMENTARE	32 (15%)	18 (9%)	21 (13%)	0 (0%)
ALTRE INIZIATIVE (Regioni, popolo)	16 (7%)	1 (1%)	6 (4%)	0 (0%)
TOTALE	220	192	167	6

TABELLA 3 - Classificazione delle leggi approvate ³³⁵

	2004		2005		2006		2007		2008	
	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)	val. ass.	(%)
Istituzionali	3	50%	4	13,3%	14	28%	18	25%	1	25%
Settoriali	0	0%	7	23,3%	16	32%	24	34%	1	25%
Microsettoriali	3	50%	16	53,3%	15	30%	28	40%	1	25%
Manut. Norm.	0	0%	3	10%	5	10%	1	1%	1	25%
Totale	6	100%	30	99,9%	50	100%	71	100%	4	100%

³³⁵ Dati percentuali sul totale delle leggi approvate, ad esclusione delle leggi derivanti da decreti legge, delle leggi di bilancio ed assestamento e delle leggi di ratifica e di attuazione di accordi internazionali.

TABELLA 4 - Produzione legislativa regionale 2004-2008

Comunità autonoma	Leggi approvate nel 2004	Leggi approvate nel 2005	Leggi approvate nel 2006	Leggi approvate nel 2007	Leggi approvate nel 2008	Totali per Comunità
Andalusia	3	16	12	24	3	58
Aragona	12	13	19	9	11	64
Asturie	6	7	11	4	6	34
Cantabria	7	6	19	7	9	48
Castiglia e León	10	14	16	10	18	68
Castiglia-La Mancia	12	17	10	15	10	64
Catalogna	12	22	15	18	18	85
Estremadura	10	9	10	6	6	41
Galizia	16	7	17	16	18	74
Isole Baleari	8	13	25	6	9	61
Isole Canarie	5	9	13	14	6	47
La Rioja	9	15	11	6	5	46
Madrid	7	8	4	7	3	29
Murcia	10	10	12	13	8	53
Navarra	19	21	18	18	22	98
Paesi Baschi	10	5	10	15	19	59
Valencia	14	16	11	15	17	73
Totali per anno	170	208	233	203	188	1002